



Centro Universitário de Brasília - Uniceub

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

**Amanda Araújo Freitas**

**A INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NO FINANCIAMENTO DAS  
CAMPANHAS ELEITORAIS**

Brasília

2017

**Amanda Araújo Freitas**

**A INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NO FINANCIAMENTO DAS  
CAMPANHAS ELEITORAIS**

Monografia apresentada ao Centro  
Universitário de Brasília (UniCEUB) como pré-  
requisito para a obtenção do grau de bacharel  
em Direito.

Orientador: Prof. Maurício Muriack de  
Fernandes e Peixoto.

Brasília

2017

**Amanda Araújo Freitas**

**A INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NO FINANCIAMENTO DAS  
CAMPANHAS ELEITORAIS**

Monografia apresentada ao Centro  
Universitário de Brasília (UniCEUB) como pré-  
requisito para a obtenção do grau de bacharel  
em Direito.

Orientador: Prof. Maurício Muriack de  
Fernandes e Peixoto

Brasília, ..... de 2017.

Banca Examinadora:

---

Prof. Maurício Muriack de Fernandes e Peixoto

Orientador

---

EXAMINADOR

---

EXAMINADOR

## RESUMO

Diante dos fortes escândalos de corrupção associados à prática de caixa 2 que assolam o país atualmente, a discussão acerca da interferência do poder econômico no pleito eleitoral mostra-se necessária. Em decorrência disso, o presente trabalho busca analisar o financiamento eleitoral e como a presença das pessoas jurídicas no financiamento eleitoral pode favorecer a crise da representação política. Para tanto, o trabalho inicia com a abordagem de conceitos basilares para a percepção das observações desenvolvidas ao longo do texto, como democracia representativa, princípio republicano e financiamento eleitoral. Após, evidenciam-se os mecanismos de fiscalização como garantidores de eleições íntegras e a maneira como a relação entre os financiadores das campanhas e os futuros ocupantes dos cargos representativos pode tornar-se antirrepublicana. Posteriormente, segue uma análise empírica acerca da participação das pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais, com destaque à declaração de inconstitucionalidade das doações das pessoas jurídicas pelo o Supremo Tribunal Federal. Logo em seguida, retratam-se os altos gastos das campanhas eleitorais e as alterações provocadas pela lei 13.165/15, em especial a estipulação de um teto de gastos para as campanhas.

**Palavras-chave:** Financiamento eleitoral. Campanhas eleitorais. Poder econômico. Representação política.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	6
<b>1 O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO</b> .....	8
<b>1.1 A Democracia Representativa no Pensamento Filosófico</b> .....	8
<b>1.2 O Princípio Republicano</b> .....	12
<b>1.3 Financiamento Eleitoral</b> .....	17
<i>1.3.1 Financiamento Privado</i> .....	20
<i>1.3.2 Financiamento Público</i> .....	22
<i>1.3.3 Financiamento Misto</i> .....	24
<b>2 OS INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL E A BUSCA DA LISURA NAS ELEIÇÕES</b> .....	28
<b>2.1 Processo Eleitoral</b> .....	28
<i>2.1.1 Prestação de contas dos candidatos e dos partidos políticos</i> .....	30
<i>2.1.3 Representação por captação ilícita de sufrágio</i> .....	38
<i>2.1.4 Representação pela prática de propaganda eleitoral ilícita</i> .....	41
<i>2.1.5 Ação por captação ou gasto ilícito de recursos para fins eleitorais</i> .....	44
<i>2.1.6 Ação de impugnação de mandato eletivo e a legitimidade popular</i> .....	49
<b>2.2 A Defesa da Lisura e o Combate ao Abuso do Poder Econômico</b> .....	54
<b>3 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL NA DEFESA DO PLEITO</b> .....	61
<b>3.1 ADI 4.650 e a inconstitucionalidade do modelo de financiamento eleitoral privado adotado no Brasil</b> .....	61
<b>3.2 Estipulação de teto de gastos nas campanhas eleitorais: alteração advinda da Lei nº 13.165/15</b> .....	71
<b>CONCLUSÃO</b> .....	76
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	78

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho propôs-se a discutir o financiamento eleitoral, tendo como foco as doações das pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais e a maneira como esse sistema de arrecadação de recursos pode viciar o processo eleitoral de forma a descaracterizar a legitimidade da representação política por meio da ingerência excessiva do poder econômico.

No primeiro capítulo, buscou-se retomar, sob o olhar de filósofos notáveis, conceitos importantes como o da democracia representativa. Fez-se também um panorama histórico do princípio republicano, demonstrando que, em diferentes épocas, foi dado a esse princípio concepções distintas. Além disso, nesse mesmo capítulo, abordou-se a respeito do financiamento eleitoral e suas subespécies, colocando seus pontos positivos e negativos, sendo tais pontos negativos inerentes e característicos de qualquer modelo que se busque implementar.

Já no segundo capítulo, demonstraram-se os instrumentos de fiscalização para se alcançar a lisura do pleito eleitoral. Tais instrumentos foram analisados sob a ótica jurídica-eleitoral ao terem sido trabalhadas algumas ações que permeiam o processo eleitoral e que auxiliam no combate ao abuso do poder econômico. Além disso, afirmou-se que os participantes do processo eleitoral aprimoram suas percepções acerca do sistema como um todo, com o objetivo de reconhecer suas deficiências e maculá-lo. Para tanto, utilizam-se da coisa pública para conceder privilégios a determinados candidatos, promovem a intervenção abusiva do poder econômico no pleito eleitoral e interferem na administração das eleições.

No terceiro capítulo, por sua vez, discutiu-se a respeito de certas alterações legislativas. Uma das alterações abordadas nesse capítulo foi a proibição das doações das pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Demonstrou-se, através de dados, como se dá a participação das pessoas jurídicas nas eleições, de forma a motivar a declaração de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, de tais doações. Além do mais, no tópico seguinte, realizou-se um comparativo do crescimento dos gastos realizados nas eleições ao longo do tempo, que propiciou o surgimento de

outra modificação legislativa retratada no trabalho que foi a estipulação de um teto de gastos para as campanhas eleitorais proposta pela Lei nº 13.165/15.

Assim, diante das análises produzidas ao longo do trabalho, concluiu-se que a interferência excessiva das pessoas jurídicas nas eleições favorece a formação de caixa 2, a realização de fraudes e de corrupção. Além disso, auxilia para a elevação dos gastos das campanhas eleitorais, que, por sua vez, promove o desequilíbrio da competição eleitoral, tendo em vista que aquele que realiza maiores investimentos nas eleições possui maiores chances de ser eleito e, nesse cenário, há o desrespeito ao princípio republicano, o que leva à crise da democracia representativa.

# 1 O FINANCIAMENTO ELEITORAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO

## 1.1 A Democracia Representativa no Pensamento Filosófico

A democracia, conforme registra o Dicionário Aurélio<sup>1</sup>, é o governo do povo e se qualifica como regime político baseado na soberania popular e na distribuição equitativa do poder. Já para a Enciclopédia Larousse Cultural<sup>2</sup>, democracia vem do *demokrateia*, e qualifica-se como regime político baseado na soberania popular, na liberdade eleitoral, na separação de poderes e no monitoramento da autoridade. Sendo assim, é um método de relações organizadas no interior de uma instituição, de um grupo, que preza pelas opiniões de todos os responsáveis pelos deveres a serem cumpridos. Quanto à democracia representativa, esta revela-se como um sistema político em que a soberania popular é efetivada de forma intermediária por órgãos representativos.

A teoria da representação é constantemente associada ao pensamento de Thomas Hobbes, que valendo-se da sua teoria do contrato social, atenta-se para a constituição dos pactos e acordos elaborados entre governantes e a população. A concepção hobbesiana de representação abarca dois elementos centrais, são eles: autorização e delegação, que unem o indivíduo ao poder instituído. Consoante as teses contratualistas do pensador, é o pacto social, por meio do qual a população dá origem ao Estado, que institui a autoridade e, desse modo, a criação de um representante do povo<sup>3</sup>.

A autorização, sobre a ótica hobessiana, integra o cerne da representação, uma vez que lhe dá causa e a legítima. Vale dizer que o autor não apresenta mecanismo para resguardar os interesses e o retorno aos anseios da população, de forma que o representante passa a ser livre para agir como quiser. É nessa perspectiva que recaem as principais críticas aos pensamento de Thomas Hobbes. Autores como Olavo Brasil Lima Junior, Leonardo Avritzer e Hanna Pitkin ponderam que ao examinar

---

<sup>1</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio século XXI escolar*: o minidicionário da língua portuguesa. 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

<sup>2</sup> GRANDE ENCICLOPÉDIA LAROUSSE CULTURAL, Ed. Nova Cultural apud TAKAYANAGI, Fabiano Yuji. A democracia representativa do Brasil. *Revista da faculdade de direito da Universidade de São Paulo*, v. 102, p. 1095-1122, jan./dez. 2007.

<sup>3</sup> AIRES, Maria Cristina Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. *Revista debates*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 12-38, jul./dez. 2009.



apenas a fase que instaura a representação, via autorização, Hobbes ignora a responsabilidade que configura um elemento central do conceito de representação. E, por isso, para Pitkin, a concepção de Thomas Hobbes define, na verdade, uma conduta de autorização e não um ato representativo<sup>4</sup>.

Outro importante pensador que analisa a democracia representativa é Edmund Burke, sua teoria é considerada conservadora por desvincular o mandato do representante do mecanismo eleitoral, ou melhor, da autorização. Segundo afirma Burke<sup>5</sup>, o melhor instrumento para assegurar a autenticidade da representação é aquele que apresenta um compromisso representativo genuíno. A presunção de representar um indivíduo não corresponde à sua efetiva representação, todavia o compromisso com os desejos dos representados é um componente essencial da representação.

Dessa forma, um governo legítimo é automaticamente representativo, independentemente de uma concessão solenemente reconhecida. A representação nesse ponto de vista promove apenas a conduta de conceder a realização dos interesses de outro indivíduo, ainda que não haja nenhuma autorização ou responsabilidade formal. Isso se dá porque Burke entende que os representantes são mais técnicos e possuem mais habilidade para defender o interesse nacional, razão pela qual se abre mão da consulta aos representados. A conexão entre representantes e representados se dá, assim, mediante a afinidade de interesses.

Já o pensamento de John Locke, por sua vez, apoia-se na teoria de Hobbes principalmente quanto ao elemento da autorização. Locke estende a ideia de representação, introduzindo a noção de liberdade e igualdade entre os homens, realçando a regra da maioria. Contrariamente à teoria de Hobbes, Locke sustenta que a soberania vem do povo, e não do governante. Dessa forma, a representação deriva da impossibilidade da realização da democracia direta, atuando como instrumento que possibilita o povo legislar através de representantes formalmente autorizados. Sendo

---

<sup>4</sup> AIRES, Maria Cristina Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. *Revista debates*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 12-38, jul./dez. 2009.

<sup>5</sup> BURKE; Edmund, 1942 apud LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. *Democracia, pluralização da representação e sociedade civil*. São Paulo: Lua Nova, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

assim, a criação do Estado não acarreta na transferência automática dos direitos dos indivíduos aos governantes<sup>6</sup>.

A ideia de soberania popular, assim como de igualdade entre os cidadãos é adotada também por John Stuart Mill. A noção de que a soberania provém do povo dá ao Poder Legislativo papel central nos governos representativos. Mill alega também que o princípio da proporcionalidade é elementar para o sistema representativo, uma vez que viabiliza a demonstração fiel de todos os segmentos da população. O governo, portanto, deve ser o reflexo preciso da nação<sup>7</sup>.

Rompendo com a ideia de soberania popular defendida por John Locke e John Stuart Mill, Schumpeter acredita que o povo não exerce o poder. Isso porque, para ele, o eleitorado tem a função de apenas produzir um governo, ou seja, um grupo intermediário, que por seu turno, produzirá um governo. No entanto, isso não quer dizer que a soberania do eleitor seja nula ou politicamente menosprezada. Acontece que o cidadão tem direito à escolha, e o seu poder só ficaria reduzido a zero se lhe fosse imposto uma lista única de candidatos e propostas. Vale dizer também, que para Schumpeter são os eleitores que influenciam e induzem os partidos políticos a colocarem na sua agenda política determinados assuntos<sup>8</sup>.

Na verdade, Schumpeter retoma e divulga o pensamento de Max Weber de que o dirigente político pode ser igualado ao empresário, em que os proventos representa o poder, cujo poder é mensurado pelos votos, cujos votos necessitam da sua aptidão em atender os interesses dos eleitores e cuja competência de responder às exigências dos cidadãos necessita dos recursos públicos que pode dispor. Dessa forma, o interesse do cidadão em obter benefícios do Estado equipara-se ao interesse do político eleito ou a ser eleito de cedê-lo. Sendo assim, a vontade geral é sucedida pela noção de interesses diversos, da qual o consenso seria logrado pela reunião das diversas preferências individuais. Logo, o que define um regime democrático é a

---

<sup>6</sup> AIRES, Maria Cristina Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. *Revista debates*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 12-38, jul./dez. 2009.

<sup>7</sup> LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

<sup>8</sup> FERREIRA, Nuno Miguel Miranda. *O conceito de democracia segundo Joseph Schumpeter*. Centro de estudos jurídicos, políticos e sociais. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/O%20conceito%20e%20democracia%20segundo%20Joseph%20Schumpeter.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2017.

realização de eleições livres, contínuas e competitivas, mecanismo central da democracia representativa<sup>9</sup>.

Robert Dahl, por sua vez, ampliou a teoria de Schumpeter e apresentou o que denominou de teoria pluralista da democracia, acreditando que esta seria a mais adequada às sociedades modernas. De forma breve, para o pensador, os recursos que levam ao poder estão repartidos entre diversos grupos. O poder é compartilhado entre grupos governamentais e de interesses externos que se pressionam constantemente. É uma linha de pensamento que promove um esboço detalhado dos processos de decisão e uma avaliação das interferências individuais de grupos e/ou organizações sobre os processos políticos. Dahl apresenta a denominada “poliarquia” que quer dizer governo de muitos. A poliarquia seria um tipo moderno de governo democrático de grande extensão, executável apenas em sociedades pluralistas, o que pressupõe o reconhecimento da difusão do poder, a presença de cidadãos com interesses diversos com a possibilidade de aglomerarem-se livremente<sup>10</sup>.

O sistema representativo, para Dahl, é a única opção para se efetivar a soberania coletiva nas sociedades modernas. Dessa forma, em um governo democrático, deve-se garantir a máxima representatividade das decisões políticas. Logo, a poliarquia se caracteriza pela realização plena dos princípios democráticos.

Na tentativa de estruturar o amplo material decorrente da discussão acerca da representação, Hanna Pitkin indica, com base nas obras de Thomas Hobbes, Edmund Burke e Stuart Mill, uma discordância em relação ao conceito de representação, que nomeia de mandato – independência, sintetizada na seguinte questão: “deve o representante fazer o que os eleitores querem ou o que ele acha que é melhor?”<sup>11</sup>.

Pitkin chama a atenção para o fato de a discussão sobre a representação tender-se à polarização quanto ao papel do representante. Se por um lado, alguns

---

<sup>9</sup> FERREIRA, Nuno Miguel Miranda. *O conceito de democracia segundo Joseph Schumpeter*. Centro de estudos jurídicos, políticos e sociais. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/O%20conceito%20de%20democracia%20segundo%20Joseph%20Schumpeter.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2017.

<sup>10</sup> COSTA, Homero de Oliveira. *Democracia e participação na teoria pluralista*. Cronos, Natal, v. 8, n. 1, p. 215-228, jan./jun. 2007.

<sup>11</sup> PITKIN, Hanna, 1983 apud AIRES, Maria Cristina Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. *Revista debates*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 12-38, jul./dez. 2009. p. 17.

autores destacam a relação com os representados, o que os conduzem a sustentar que o governante deve trabalhar em prol dos eleitos, como se eles próprios estivessem agindo. Outros defendem que o representante deve atuar conforme o seu próprio julgamento, em prol do bem da nação. Os autores pertencentes ao primeiro polo, os teóricos do mandato, acreditam que não há uma representação efetiva se o governante atua de forma contrária aos desejos dos cidadãos. Já os pertencentes outro polo, os teóricos da independência, sustentam que a representação não se realiza se o representante não é livre para atuar conforme o seu próprio julgamento, sendo um mero fantoche da sociedade.

Pitkin, por sua vez, defende uma ideia intermediária, em que não se deve priorizar nem o polo formal-institucional do representante, incidindo no perigo de perder a natureza normativa da representação como atuação em proveito do eleitores, nem o polo do representado, que poderia desqualificar a essência política e institucional da representação. Dessa forma, Pitkin acentua a importância da fase em que se institui a autoridade e a *accountability* na representação. E aponta também os elementos da autorização, a atuação em prol dos interesses dos representados e a prestação de contas como garantidores de que a representação seja democrática<sup>12</sup>.

Assim, vê-se, a partir dessa breve apresentação acerca da democracia representativa, que diferentes elementos e funções são incorporados a esse conceito ao longo da história, não se buscou apontar qual linha de pensamento é a mais adequada. Objetivou-se apenas demonstrar que são diversos os conceitos e que eles divergem entre si, mas que o propósito maior é alcançar um governo representativo que seja de fato democrático.

## 1.2 O Princípio Republicano

Os princípios são eixos centrais de um sistema que assegura sentido lógico, harmônico e racional de forma a propiciar a percepção e a sistematização do ordenamento jurídico-político de um país, uma vez que, para entender um sistema jurídico é necessário conhecer os princípios que o fundamentam. Além disso, para

---

<sup>12</sup> AIRES, Maria Cristina Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. *Revista debates*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 12-38, jul./dez. 2009.

José Joaquim Gomes Canotilho<sup>13</sup> os princípios exercem um papel essencial ao Direito e desenvolvem seus objetivos com o passar da história, tendo sido inseridos na consciência jurídica de forma progressiva, passando a integrar parte do ordenamento legal.

Os princípios constitucionais, por sua vez, materializam-se em normas jurídicas de natureza prescritivas, hierarquicamente superiores em relação às demais constituintes do ordenamento jurídico. Independentemente da hegemonia que revelam no campo do sistema ou da abrangência de sua influência sobre a ordem normativa, os princípios constitucionais são dotados de eficácia, cuja materialização pode ser requisitada judicialmente caso necessário. Sua eficácia, no entanto, modifica conforme o grau de abstração ou generalidade que demonstram, podendo, de acordo com o caso, imputar diretamente a alguém um direito subjetivo, designar um parâmetro de interpretação a partir de uma hierarquia de valores, aprovar a revogação de normas ou atos que lhes sejam contrários, ou, também, impedir a invalidação de regras que frustrem a materialização dos objetivos neles apontados<sup>14</sup>.

O princípio republicano possui caráter essencial e sofreu, ao longo do tempo, diversas interpretações. Por isso, segue uma simplificada explanação, pautada em uma perspectiva histórica, de forma a apontar suas características fundamentais.

De Roma antiga, em que a república assinalava algo que competia a todos (*res publica*) ou ao povo (*res populi*), até o momento atual, a definição passou por uma longa evolução, apesar de ter conservado, em termos gerais, os fundamentos axiológicos que lhe deram origem. Cícero conceituou-a como a “coisa do povo, considerada tal, não todos os homens de qualquer modo congregados, mas a reunião que tem seu fundamento no consentimento jurídico e na utilidade comum”<sup>15</sup>. Sendo assim, a república para o citado pensador não era um simples grupo de pessoas reunidas, sob uma autoridade específica, mas uma comunidade de interesses organizada, perante o amparo de uma lei.

---

<sup>13</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

<sup>14</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009.

<sup>15</sup> BOBBIO, Noberto. *República*, 1991 apud LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo, Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009. p. 191.

Entretanto, não foi desde o princípio que o termo república teve o mesmo significado. Na Idade Média, por exemplo, os vocábulos *res publica*, *imperium*, *regnum civilistas* eram utilizados para indicar aquilo que atualmente entende-se por Estado (*stato*), termo que só se tornou presente a partir do século XVI. Inclusive, Bodin relacionou a república ao exercício de um poder absoluto e perpétuo, que designou de “soberano”<sup>16</sup>.

Rosseau, por sua vez, no século XVIII, compreendia a república como um Estado orientado por normas, qualquer que seja o seu método de administração alegando que “só então o interesse público governa e a coisa pública é alguma coisa”<sup>17</sup>. O filósofo reproduziu o pensamento de que as normas decorrem da vontade geral, oriunda do contrato social, sem permitir quaisquer restrições.

Porém, a maior colaboração de Rosseau para a definição moderna de república foi a declaração de igualdade essencial dos cidadãos, uma vez que o contrato, sobre o qual se fixa o Estado, estabelece idêntica condição a todos, sustentando que tenham os mesmo direitos. Dessa forma, o pensador genebrino concluiu que os cidadãos, para criarem as normas, manifestam suas vontades de forma direta, não havendo intermediação, afastando, assim, a viabilidade de representação, motivo pelo qual reduzia os deputados a meros comissionários do povo, que não estão habilitados a decidir de forma absoluta.

Kant, contemporâneo de Rosseau, compreendia a república como uma forma de união gerada pelo interesse comum de todos os que residem sob o domínio da lei. Kant divergia de Rosseau quanto à participação direta dos cidadãos no governo, esclarecendo que a república de fato “é e não pode deixar de ser um sistema representativo, no qual os direitos do povo são custodiados por deputados que representam a vontade unificada dos cidadãos”<sup>18</sup>.

No Novo Mundo, a teoria de que a representação popular caracteriza a essência de um governo republicano reinou no pensamento político. Madison junto a Hamilton

---

<sup>16</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009.

<sup>17</sup> ROSSEAU, Jean-Jacques. Du Contrat Social, 1762 apud LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009. p. 191.

<sup>18</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009, p. 192.

e Jay colaboraram para delinear o eixo institucional dos Estados Unidos, indicavam que uma república é um “governo que deriva todos os seus poderes, direta ou indiretamente, da grande massa do povo, sendo administrada por pessoas que exercem suas funções voluntariamente, durante um limitado período de tempo ou enquanto se comportarem bem”<sup>19</sup> relacionando-a, também, à ideia de separação de poderes elaborada por Montesquieu como mecanismo de controle do arbítrio dos agentes estatais.

Na república, os governantes, determinados pelo povo, são responsáveis pela administração dos negócios públicos. O exercício do poder não advém de direito próprio, tendo em vista que são apenas mandatários dos cidadãos. Nessa forma de governo, predomina a soberania popular, que se materializa por meio dos representantes eleitos, diferenciando-se do regimes despóticos em que o povo não possui autoridade sobre os governantes, ao passo que se distancia das formas diretas de participação popular, uma vez que o povo governa por si mesmo<sup>20</sup>.

A legitimidade dos representantes dos cidadãos se estabelece por meio das eleições que possuem como pilar o sufrágio geral, igual, direto e secreto que qualifica a essência da república. Para dar-lhe solidez, impõe-se ampliar o direito ao voto a todos os cidadãos, restringindo-se apenas àqueles que não atendem ao requisito da capacidade, proibida qualquer limitação com fundamento na religião, raça, ideologia, sexo, instrução, etc<sup>21</sup>.

Determina-se, em contrapartida, que todos os votos tenham a mesma eficácia jurídica, isto é, o mesmo valor ao ser computado. O voto tem que ter também imediatidade, ou seja, deve decorrer de forma direta da vontade do eleitor, isento de interferência e desprendido de pressão de qualquer espécie. Além do mais, o voto carrega a pessoalidade do seu exercício e pressupõe a carência de qualquer probabilidade de identificação do eleitor. Por último, o voto necessita ser renovado periodicamente, de forma a garantir a alternância de poder<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Trad. De Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 60.

<sup>20</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009.

<sup>21</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009.

<sup>22</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009.

O sistema representativo pressupõe a existência de instrumentos que determinem a supremacia da vontade da maioria, mas que assegurem que a minoria encontre expressão no plano político. Para isso, há que se garantir não só o pluripartidarismo, como também a liberdade de opinião, de reunião e de associação<sup>23</sup>.

Quanto aos direitos e deveres, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a concepção moderna de república encontra respaldo na tese de que os indivíduos são possuidores de direitos em face do Estado, principalmente à vida, à liberdade, à propriedade e a participação política. Posteriormente, com a Revolução Industrial, emergiram os direitos sociais tais como o direito à educação, ao trabalho e à saúde que passaram a constar nas constituições promulgadas deste ponto em diante, em conjunto com os direitos civis e políticos, que já integravam os textos constitucionais originados em decorrência da queda do absolutismo monárquico, além de uma nova geração de direitos, elaborados no século XX, na conjuntura da globalização, aos quais se nomeou de direitos de solidariedade ou fraternidade evidenciando-se a proteção ao meio ambiente<sup>24</sup>.

O princípio republicano, na realidade brasileira, insere-se na Constituição, de 1988, no seu art. 1º, parágrafo único em que diz “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição”<sup>25</sup>. E adveio de um sentimento de aversão ao regime de exceção determinado pelos governos militares, de modo igual a aversão ao autoritarismo político e a exclusão social vivenciados no passado, materializando um plano nacional que objetiva a superação das desigualdades, a execução dos direitos fundamentais e a solidificação da democracia<sup>26</sup>.

Dessa forma, o princípio republicano, na sistemática constitucional atual, não se limita somente a eleição dos representantes do povo, porém acarreta também na igualdade de dos brasileiros, “além de contemplar a progressiva superação das

---

<sup>23</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009.

<sup>24</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009.

<sup>25</sup> BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2017.

<sup>26</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009.



causas de pobreza e dos fatores de marginalização, simultaneamente à supressão dos privilégios de todos os gêneros<sup>27</sup>.

### 1.3 Financiamento Eleitoral

Financiamento eleitoral corresponde aos recursos materiais utilizados pelos competidores nas eleições para estruturar a campanha e persuadir os cidadãos a lhes destinarem o voto. Evidencia-se que o financiamento eleitoral não inclui os custos da organização do pleito eleitoral, como o registro dos eleitores, instalação das urnas, os profissionais e os voluntários reunidos para auxiliar no dia da eleição que são de responsabilidade financeira do Estado. Além disso, o dinheiro arrecadado pelo financiamento eleitoral não se destina ao custeio ordinário das organizações partidárias ou à remuneração dos candidatos eleitos, ainda que ambas as receitas possuam ligação com o financiamento de campanha. Em contrapartida, todas as despesas com o objetivo de persuadir eleitores a votarem a favor de determinado candidato podem ser declaradas como gasto de campanha<sup>28</sup>.

Ao estudar o financiamento eleitoral um empecilho que aparece é quanto à definição do período de campanha. Embora a legislação em muitos países estabeleça um período oficial para a campanha, na prática a força política se impõe. As pré-campanhas realizadas dentro dos partidos para definir o nome que irá disputar as eleições são uma tendência no processo de democratização. Essas pré-campanhas envolvem recursos que são pagos com dinheiro arrecado do financiamento eleitoral<sup>29</sup>.

Outro empecilho no que tange ao financiamento de campanha eleitoral diz respeito aos atores envolvidos no processo de angariar recursos. A arrecadação, organização e alocação de recursos são feitas pelos partidos ou pelo próprio candidato, dependendo do sistema eleitoral ou da cultura política. Determinados financiadores realizam gastos com bens ou serviços, beneficiando candidatos e partidos políticos, esquivando-se da contabilização desse montante como doação. Essas formas de apoio material às campanhas eleitorais são comuns e tendem a se

---

<sup>27</sup> LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009.

<sup>28</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 153-158.

<sup>29</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 153-158.

tornar o mecanismo mais frequente como forma de financiamento eleitoral. Empresas disponibilizam veículos aos candidatos que apoiam, oferecem camisetas ou outros bens. Prestadores de serviços auxiliam com descontos em pesquisas eleitorais, propagandas ou com outros mecanismos importantes para as campanhas eleitorais.

Dado que a liquidez dos bens ou serviços pode ser um problema na prestação de contas efetuada pelo candidato ou pelo partido, créditos financeiros por bancos ou outras instituições são instrumentos significativos para os partidos políticos. O pagamento de um fornecedor ou prestador de serviço poderá obter a qualidade de um crédito ou, caso tal pagamento jamais se realize, deverá ser apurado como contribuição. Os aportes em espécie, os descontos e os serviços gratuitos igualmente como os créditos financeiros, apesar de difícil apuração, fazem parte do financiamento de campanha eleitoral<sup>30</sup>.

O tema financiamento da competição política caracteriza-se como uma questão sensível em todas as democracias modernas. Em sistemas com eleições competitivas, a propaganda eleitoral é um instrumento de suma importância para a interação entre candidato e eleitor. E, por isso, o dinheiro tem um papel de destaque na campanha eleitoral.

Os questionamentos feitos acerca do financiamento da competição eleitoral dizem respeito a problemas de diferentes natureza. O primeiro questionamento que se faz é quanto ao desequilíbrio na competição eleitoral a partir da distribuição dos recursos, ou seja, quanto cada candidato insere na sua campanha. Tal análise está diretamente ligada ao fato de que as campanhas, a cada eleição, ficam mais caras, e essa constatação é o reflexo da utilização de mecanismos modernos de propaganda e comunicação na tentativa de manipular o eleitorado<sup>31</sup>.

As razões desse desequilíbrio na competição eleitoral, em detrimento da alocação dos recursos disponíveis nas campanhas eleitorais, são as seguintes: o poder econômico dos candidatos que injetam na campanha recursos próprios; o abuso de bens do Estado utilizados para financiar unilateralmente determinado candidato ou partido governista; a obtenção desigual ao financiamento privado. Um

---

<sup>30</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 153-158.

<sup>31</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 153-158.

dos problemas na procura por soluções para esse desequilíbrio consiste na dificuldade de encontrar qual a forma de alocação de recurso mais justa entre os candidatos<sup>32</sup>.

O segundo questionamento que se faz ao financiamento eleitoral é quanto à insubordinação do princípio da igualdade dos cidadãos no que se refere à sua influência sobre a representação política. A extensão do sufrágio a todos os cidadãos é amparada pelo princípio da igualdade do voto. A viabilidade de intervir no processo de representação mediante doações a partidos e candidatos ascende novamente o tema das garantias mínimas para garantir a equidade entre os cidadãos. Em sistemas de financiamento sem normatização, os cidadãos possuem poderes desproporcionais quanto à alocação de recursos para campanhas eleitorais<sup>33</sup>.

Além disso, a legitimidade de pessoa jurídica, seja nacional, seja estrangeira, organizações sociais ou instituições que interferem no processo eleitoral através de doações é criticada. Argumentando a favor do princípio da igualdade, países como França, Argentina, Canada, Polônia, Ucrânia proíbem a contribuição de empresas a campanhas eleitorais<sup>34</sup>.

Um terceiro questionamento a respeito do financiamento eleitoral é em relação à provável dependência entre o candidato eleito e os financiadores de sua campanha, que poderá se realizar mediante concessão de favores, de vantagens ou de proteção de certos interesses, tendo em vista que os candidatos elegeram-se como chefes do poder executivo ou representantes da sociedade. Tais donativos que comprem acesso ao poder ou outros benefícios se aproximam do conceito de corrupção na área administrativa<sup>35</sup>.

Diversificações ao redor da corrupção da representação política mediante financiamento de campanha englobam também circunstâncias inversas, em que o favorecimento de contratos vantajosos ou outros benefícios ocorrem antes da campanha eleitoral. Existem situações em que empresas privadas são pressionadas

---

<sup>32</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 153-158.

<sup>33</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 153-158.

<sup>34</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 153-158.

<sup>35</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 153-158.

por órgãos de fiscalização, de licenças ou por contratos efetivados com o Estado, ligando o financiamento à extorsão. Em ambas as situações, o problema do financiamento privado se agrega ao abuso da máquina governamental com propósitos eleitorais<sup>36</sup>.

Assim, a regulamentação do financiamento das campanhas eleitorais é de grande importância para que se tenha um processo eleitoral equilibrado, com uma competição justa e igualitária entre os candidatos e, dessa forma, haja uma representação política legítima sem desvio de influências.

### 1.3.1 Financiamento Privado

O financiamento privado é uma das modalidades mais antigas de arrecadação de recursos pelos partidos políticos. Baseia-se, basicamente, nas doações de pessoas físicas ou jurídicas (quando permitido pela legislação do país) e na colaboração dos filiados dos partidos políticos e, ainda, nos recursos do próprio candidato à sua campanha eleitoral<sup>37</sup>.

Este modelo de arrecadação traz consigo argumentos favoráveis e desfavoráveis a sua implementação. Em relação aos favoráveis, tem-se a natureza dos partidos políticos como associações privadas e de participação voluntária. Dessa forma, os seus filiados e simpatizantes possuem o direito de angariar recursos necessários para manter tais associações. Além disso, a doação de fundos por parte dos cidadãos, pessoas jurídicas e outros grupos de interesse pode ser considerada como uma forma de participação política<sup>38</sup>.

Um outro ponto favorável ao financiamento privado é o fato de que, em uma sociedade pluralista, deve ocorrer o pluralismo político, inclusive é um dos fundamentos contidos na Constituição Federal em seu artigo 1º, inciso V. Os variados grupos sociais podem ser representados por diversos partidos políticos, os quais

---

<sup>36</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 153-158.

<sup>37</sup> TONIAL, Raíssa. OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. *Direito e Justiça*, Rio Grande do Sul, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014.

<sup>38</sup> SANSEVERINO. Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. In: RAMOS. André de Carvalho (coord.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: ESMPU, 2012. p. 251-270.

desempenham o papel de intermediários entre a sociedade civil e o Estado. A necessidade de angariar fundos pode ter um efeito positivo, uma vez que estimula o arrolamento de novos filiados e o desenvolvimento de novos grupos de simpatizantes<sup>39</sup>.

Já quanto aos argumentos contrários ao financiamento privado, tem-se que esse modelo de arrecadação de recursos estimula a interferência do poder econômico sobre o poder político. As agremiações com interesses específicos com maior controle econômico exercem poder de influência sobre os partidos políticos, candidatos e o poder público. Em contrapartida, os partidos políticos e os candidatos possuem a necessidade de angariar doações, sem se interessar pela origem ou natureza da fonte<sup>40</sup>.

Além do mais, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado e são associações voluntárias, desassociadas do Estado e, dessa forma, são instituições fundamentais na democracia representativa. Do ponto de vista político mais extenso, os partidos políticos são instituições intermediárias entre a sociedade civil e o Estado e exercem a ponte para que os cidadãos possam alcançar os cargos eletivos e, assim, exercerem o poder político do Estado. Em consequência disso, há diversos interesses na institucionalização, organização e funcionamento da administração estatal<sup>41</sup>.

Vale mencionar também, que o financiamento privado estimula o desequilíbrio da campanha eleitoral. De um lado, estende e favorece a liberdade na arrecadação de fundos por parte de candidatos, partidos e coligações; e do outro lado, diminui a igualdade entre os atores da campanha eleitoral. Os candidatos, as coligações e os partidos políticos com maior capacidade de arrecadar doações, que são apoiados por instituições de interesse com grande poder econômico, colocam-se à frente na disputa

---

<sup>39</sup> SANSEVERINO. Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. In: RAMOS. André de Carvalho (coord.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: ESMPU, 2012. p. 251-270.

<sup>40</sup> SANSEVERINO. Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. In: RAMOS. André de Carvalho (coord.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: ESMPU, 2012. p. 251-270.

<sup>41</sup> SANSEVERINO. Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. In: RAMOS. André de Carvalho (coord.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: ESMPU, 2012. p. 251-270.

eleitoral. Dessa forma, a equivalência de oportunidade se mostra comprometida e desequilibrada no processo eleitoral<sup>42</sup>.

Assim, o que se vê é que o modelo privado de financiamento de campanha eleitoral possui pontos positivos e negativos na sua implementação, devendo ser analisado com cuidado, uma vez que ao mesmo tempo em que ele estimula a diversificação na política, ele pode comprometer tal diversificação quando há excesso de interferência do poder econômico na disputa eleitoral.

### 1.3.2 Financiamento Público

O financiamento público pode ser explicado como a transmissão direta ou indireta de recursos do Estado para candidatos ou partidos políticos e é aplicado em vários países: dos 111 países que estão contidos no estudo da *ONG IDEA International*<sup>43</sup>, 58,6% contam com financiamento público direto e 71,2% aplicam alguma forma de financiamento público indireto. À vista disso, 74,8% dos países estudados pela IDEA adotam financiamento público direto e/ou indireto.

Os receptores do financiamento público podem ser partidos ou candidatos ao longo do período eleitoral e partidos políticos ou representações parlamentares em momento distinto do período eleitoral. Conforme o estudo do IDEA, 58,5% dos países que aplicam a modalidade de financiamento público direto repartem os recursos públicos tanto no período eleitoral como entre as eleições. O percentual de países que repartem esses fundos somente no período eleitoral é de 23,1%, e os países que repartem fundos públicos entre as eleições são 13,8% dos 111 países pesquisados<sup>44</sup>.

A regulamentação do financiamento público pode ainda designar o propósito de seu uso. No estudo promovido pelo IDEA 69,2% dos países pesquisados, o financiamento público direto é voltado para a utilização na campanha eleitoral; em 44,6% dos países autorizam que os fundos sejam aplicados na administração

---

<sup>42</sup> SANSEVERINO. Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. In: RAMOS. André de Carvalho (coord.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: ESMPU, 2012. p. 251-270.

<sup>43</sup> OHMAN, Magnus. *Political Finance Regulations Around the World: an overview of the IDEA database*. IDEA, 2012. Disponível em < <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-regulations-around-the-world.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

<sup>44</sup> BOURDOUKAN. Adla Youssef. *O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada*. 2009. 151 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

partidária, e 29,2% não regulamentam o uso dos recursos. Vale mencionar que o total de países em cada categoria extrapola 100%, tendo em vista que são respostas múltiplas, uma vez que pode ser dado mais de um rumo aos fundos fornecidos<sup>45</sup>.

Hoje só se tem registro de um país que utilize financiamento exclusivamente público, o Butão, país que somente em 2008 realizou seu primeiro processo eleitoral, tendo em vista que era uma monarquia absolutista. A proporção entre financiamento público e privado nos diferentes países diverge bastante. É complicado realizar comparações entre países quanto a valores utilizados no financiamento público, em detrimento da complexidade das variáveis envolvidas, que, por muitas vezes, revela-se na falta de transparência dos dados, uma vez que em muitos países a prestação de contas não é obrigatória e, em outros, os dados mostram-se comprometidos em virtude do caixa 2 e da corrupção<sup>46</sup>.

O financiamento público direto é definido como a transferência de fundos públicos para partidos ou candidatos para o funcionamento ordinário e a realização da campanha eleitoral. Já o financiamento público indireto engloba toda transferência de recursos do Estado para partidos ou candidatos, a qual não se dá na modalidade direta, isto é, não é realizada em dinheiro. Dessa forma, o financiamento público indireto compreende subsídios tributários, gratuidade ou contribuição para tempo nos meios de comunicação, tarifas telefônicas e postais, transporte, valer-se de prédios públicos e a concessão de serviços eleitorais<sup>47</sup>.

Assim como no financiamento privado, no financiamento público há tanto quem o defenda como quem o critica. Os defensores dessa modalidade de financiamento argumentam que o financiamento público permite que a disputa eleitoral por recursos seja mais igualitária, tendo em vista que há uma única fonte que distribui determinada quantia a cada partido ou candidato. Além disso, a arrecadação e os gastos dos candidatos têm mais transparência no financiamento público e são submetidos ao controle dos órgãos de fiscalização e dos cidadãos. Alega-se também na defesa do

---

<sup>45</sup> OHMAN, Magnus. *Political Finance Regulations Around the World: an overview of the IDEA database*. IDEA, 2012. Disponível em < <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-regulations-around-the-world.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

<sup>46</sup> BOURDOUKAN. Adla Youssef. *O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada*. 2009. 151 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

<sup>47</sup> BOURDOUKAN. Adla Youssef. *O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada*. 2009. 151 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

financiamento público que os partidos políticos são fundamentais à democracia representativa e, por esse motivo, o Estado deve garantir que tais organizações tenham apoio e recursos financeiros para o seu funcionamento seja no período eleitoral, seja fora dele<sup>48</sup>.

Quanto aos que criticam o financiamento público, estes insistem em apontar a relevância de se tomar consciência do perigo existente em nutrir o financiamento com exacerbadas contribuições públicas, da estatização, burocratização e “ossificação” dos partidos, isto é, sua dependência econômica crônica dos recursos estatais e, conseqüentemente, a perda de contato com a sociedade<sup>49</sup>, o que ecoa no distanciamento dos partidos da realidade social. Um outro ponto também retratado por aqueles que são contrários ao financiamento exclusivamente público é quanto à subordinação aos fundos públicos, o que promove o afastamento dos partidos de suas bases e essências e há um encolhimento na necessidade de ampliar a quantidade de filiados<sup>50</sup>.

Deste modo, o que se percebe é que o financiamento exclusivamente público assim como o financiamento privado têm pontos positivos como também possui riscos para o ideal funcionamento do processo eleitoral. E, por isso, deve ser analisado com cautela para que não haja uma total dependência dos partidos políticos com o Estado retirando, assim, a liberdade de tais grupos de se estruturarem e promoverem com autonomia o seu funcionamento.

### 1.3.3 *Financiamento Misto*

O financiamento misto é identificado pela aglutinação do financiamento público com o privado. Fundos particulares e públicos são operados pelos partidos políticos para o pagamento dos gastos da campanha eleitoral. Quanto ao tipo de

---

<sup>48</sup> SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral: entre o público e o privado. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: ESMPU, 2012. p. 251-270.

<sup>49</sup> ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. Campinas: 2005. p. 14. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26417.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

<sup>50</sup> ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. Campinas: 2005. p. 14. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26417.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.



financiamento, o que predomina em toda a região da América Latina, conforme o estudo de Daniel Zovatto<sup>51</sup>, é o financiamento misto, que é o adotado pelo Brasil.

Esse modelo de financiamento de campanha eleitoral foi muito difundido nas Constituições consolidadas após à Segunda Guerra Mundial e para Tonial e Oliveira<sup>52</sup>:

“[...] o financiamento misto tem a vantagem de manter a aproximação da militância, filiados, simpatizantes e da própria sociedade aos partidos. Além disso, mantém a autonomia dos partidos em relação ao Estado, sem perder o caráter público de representação do “povo” ou comunidade, em razão dos aportes estatais como parte da fonte financiadora”.

No Brasil, a parte de recursos públicos destinados a campanha eleitoral está prevista no artigo 17, parágrafo terceiro, da Constituição Federal que determina que “os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”<sup>53</sup>. Verifica-se, então, que o fundo partidário representa uma parcela da parte pública do financiamento de campanha brasileira.

O Fundo Partidário ou Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, é composto por “dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros fundos financeiros”<sup>54</sup> previstos em lei<sup>55</sup>. Infraconstitucionalmente, tal fundo é retratado pela Lei nº 9.096/95 e, no seu artigo 38, incisos I, II, III e IV, está disciplinada a maneira pela qual o fundo partidário é constituído. Já no artigo 42-A do mesmo dispositivo, verifica-se a forma de distribuição aos partidos políticos do dinheiro que constitui o fundo partidário. Além disso, o artigo 44, inciso III, da Lei nº 9.096/95, menciona a aplicação dos recursos do Fundo Partidário na campanha eleitoral<sup>56</sup>.

---

<sup>51</sup> ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. Campinas: 2005. p. 14. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26417.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

<sup>52</sup> TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. *Direito e Justiça*, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014. p. 112.

<sup>53</sup> BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 de jan. 2017.

<sup>54</sup> BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de set. de 1995*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2017.

<sup>55</sup> BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

<sup>56</sup> BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de set. de 1995*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2017.

Já quanto aos fundos privados utilizados nas campanhas eleitorais no Brasil, estes são compostos por: doações de pessoas físicas e recursos dos próprios candidatos. Em relação a esse ponto, vale mencionar, que as pessoas jurídicas foram proibidas de realizarem doações para as campanhas eleitorais em detrimento do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI 4650. O financiamento privado tem previsão na Lei nº 9.504/97, e no artigo 23 ficam determinados os limites a serem cumpridos pelas doações de pessoas físicas e a utilização dos recursos dos próprios candidatos.

Menciona-se também que as regras do financiamento eleitoral brasileiro sofreram alterações com o advento da lei nº 13.165/15. Uma dessas alterações diz respeito ao fato de que, até 2015, era de responsabilidade do Congresso Nacional determinar, em lei, o limite dos gastos para as campanhas dos cargos em disputa. Se tal norma não fosse elaborada até o dia 10 de junho do ano eleitoral, cada partido político deveria estipular o teto de gastos e comunicá-lo a Justiça Eleitoral.

Entretanto, com a promulgação da Lei nº 13.165/15, estipulou-se que cabe ao Tribunal Superior Eleitoral determinar os limites de gastos de campanha com base em parâmetros legais. Como forma de exemplificação, o limite de gastos para as campanhas eleitorais de 2016 para prefeito e vereador foi fixado com base nos valores declarados na prestação de contas da campanha eleitoral de 2012. Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral atualizou tais valores segundo a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>57</sup>.

Outra alteração trazida pela minirreforma eleitoral de 2015 é o pagamento de multa para quem descumprir o limite de gastos fixado em cada eleição. Tal multa será no valor correspondente a 100% da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, não acarretando dano na apuração de ocorrência de abuso do poder econômico, de acordo com o estabelecido pelo art. 18-B, da Lei 9.504/97<sup>58</sup>.

Além disso, a Lei nº 13.165/15 também alterou a redação dos artigos 20 e 21 da Lei nº 9.504/97 que responsabiliza o candidato, ou pessoa por ele designada, a

---

<sup>57</sup> BRASIL. *Lei nº 13.165, de 39 de setembro de 2015*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2016.

<sup>58</sup> BRASIL. *Lei nº 13.165, de 39 de setembro de 2015*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2016.

responsabilidade pela administração financeira de sua campanha e, como consequência disso, o candidato será solidariamente responsável com a pessoa por ele indicada pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha<sup>59</sup>.

Sendo assim, vale dizer, que a maioria das democracias opta pelo modelo de financiamento misto como forma de obter apenas as vantagens do financiamento privado e as do público. Ocorre que, os prejuízos são intrínsecos a qualquer sistema que se utilize, sendo possível apenas minimizar os efeitos dos aspectos negativos de cada sistema<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> BRASIL. *Lei nº 13.165, de 30 de setembro de 2015*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2016.

<sup>60</sup> TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. *Direito e Justiça*, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014.

## 2 OS INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO ELEITORAL E A BUSCA DA LISURA NAS ELEIÇÕES

### 2.1 Processo Eleitoral

Processo eleitoral é um termo polissêmico, uma vez que comporta vários sentidos. A ciência, utiliza-o como “sequência de fenômenos que apresentam certa unidade ou se reproduzem com certa regularidade; a maneira de operar e de agir<sup>61</sup>”, apontando “o método que consiste em ir das causas ao efeito, ou do efeito ou da causa”<sup>62</sup>.

No âmbito da Ciência Política o termo supracitado “expressa um fenômeno dinâmico da realidade social, caracterizado pela complexidade das relações entre instituições, órgãos e pessoas”<sup>63</sup>. Já no campo do Direito Eleitoral, notam-se duas dimensões para o termo processo eleitoral. A primeira diz respeito ao mecanismo de construção e exteriorização da vontade eleitoral, enquanto a segunda refere-se ao controle jurídico-eleitoral, ou seja, à fiscalização desenvolvida pelo processo jurisdicional eleitoral.

Quanto ao sentido de instrumento de formação e manifestação da vontade do cidadão, o processo eleitoral é o início de todo governo democrático. Por meio das eleições, busca-se concretizar a efetividade do princípio da soberania popular e a fiscalização dos governantes, uma vez que os eleitos devem, de tempos em tempos, prestar contas de seus atos aos cidadãos. Entretanto, a eficácia da democracia não é baseada somente no sufrágio popular. Primeiro, é necessário que as condições básicas para a realização do processo eleitoral sejam resguardadas, tais como a liberdade de reunião e expressão, a tolerância de opiniões divergentes, a acessibilidade de informações ao eleitorado, e que seja assegurado o direito ao voto a todos os cidadãos<sup>64</sup>.

No âmbito do Direito Eleitoral, há divergência quanto ao início do processo eleitoral. Para uma parcela da doutrina, ele se inicia com a solicitação de registro de

---

<sup>61</sup> LALANDE, André. *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993, p. 869.

<sup>62</sup> ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 798.

<sup>63</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016, p. 297.

<sup>64</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz; LOREIRO, Maria Rita. *Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro*. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2016.

candidatura, isto é, no dia 15 de agosto do ano eleitoral. Além disso, há quem entenda que o seu encetamento é concomitante à data de desincompatibilização (período em que o cidadão planeja concorrer a mandato eletivo deve afastar-se de cargo, emprego ou função pública para que não ocorra a condição de inelegibilidade) que começa no mês de abril do ano eleitoral.

Porém, uma outra parte dos estudiosos assevera que o processo eleitoral começa com o início das restrições fixadas pela norma eleitoral, posto que o termo inicial é o mês de janeiro do ano eleitoral, conforme assegura o art. 73, §10 da Lei nº 9.504/97, que impede, no ano em que se desenvolverem as eleições, a ‘‘distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública [...]’’<sup>65</sup>. Há também quem defenda que o processo eleitoral se inicia um ano antes do certame, em decorrência do princípio da anterioridade e anualidade eleitoral, assegurado pelo art. 16 da Constituição Federal<sup>66</sup>.

Entretanto, o entendimento majoritário é que o termo inicial do processo eleitoral coincide com as convenções partidárias em que se nomeiam os candidatos e se determina a coligação. Após a convenção, é permitido solicitar o registro de candidatura. Dessa forma, seu marco inicial pode ser designado como sendo dia 20 de julho do ano eleitoral<sup>67</sup>.

O processo eleitoral sujeita-se à formação de regras que promovam a maior fidelidade entre representantes e representados. É necessário, dessa maneira, o desenvolvimento de instrumentos adequados de fiscalização que garantam a lisura das eleições. Dentre eles destacam-se a prestação de contas dos candidatos e a dos partidos políticos, ação de impugnação de registro de candidaturas, ação de investigação judicial eleitoral, representação por captação ilícita de sufrágio, representação pela prática de propaganda eleitoral ilícita, ação de captação ou gasto ilícito de recursos para fins eleitorais e ação de impugnação de mandato eletivo.

Tais medidas buscam preservar a escolha dos representantes dos cidadãos, a participação do próprio candidato e a autenticidade do processo eleitoral pautado pelo equilíbrio entre os candidatos e partidos.

---

<sup>65</sup> BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de set. de 1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 28 set. 2016.

<sup>66</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>67</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

Explicam-se a seguir tais mecanismos judiciais e os impactos do poder econômico no processo eleitoral.

### 2.1.1 Prestação de contas dos candidatos e dos partidos políticos

A prestação de contas é uma das formas de controle do financiamento eleitoral do sistema brasileiro, uma vez que na existência de alguma irregularidade nas contas eleitorais, após análise minuciosa, é possível que sanções de natureza administrativo-eleitoral sejam aplicadas.

O art. 34 da Lei nº 9.096/95 determina que a Justiça Eleitoral, de posse da fiscalização da prestação de contas do partido e das despesas das campanhas eleitorais, deve analisar se tais contas refletem a veracidade da movimentação financeira, dos dispêndios e dos recursos aplicados em tais campanhas<sup>68</sup>.

Salienta-se que essa fiscalização promovida pela Justiça Eleitoral, conforme o art. 34, §1º da Lei nº 9.096/95<sup>69</sup>, objetiva

“[...] identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante o exame formal dos documentos fiscais apresentados pelos partidos políticos e candidatos, sendo vedada a análise das atividade político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia”.

Além disso, o mesmo instituto normativo no seu art. 30 designa que os partidos políticos, por meio de seus órgãos nacional, regionais e municipais, para a identificação da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas devem manter a escrituração contável<sup>70</sup>.

Em consonância com o princípio da transparência, o partido deve enviar anualmente à Justiça Eleitoral o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte, devendo o balanço contábil do órgão nacional ser encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral, aos órgãos estaduais aos Tribunais Regionais Eleitorais ou aos órgãos municipais representados pelos juízes eleitorais<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 9 set. 2016.

<sup>69</sup> BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 9 set. 2016.

<sup>70</sup> BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 9 set. 2016.

<sup>71</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

Quanto ao candidato, a Resolução nº 23.463/15 do TSE imputa ao candidato a obrigação de prestar contas à Justiça Eleitoral e a responsabilização pela “veracidade das administrações financeiras e contábeis de sua campanha”<sup>72</sup>.

Além do mais, os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados a informar à Justiça Eleitoral por meio do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE), “todos os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, no prazo de 72 horas a partir da data do crédito da doação na conta bancária”<sup>73</sup>.

As fontes de receitas permitidas pelo atual ordenamento jurídico brasileiro são as seguintes<sup>74</sup>:

- “I. Recursos dos próprios candidatos;
- II. Doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas;
- III. Doações de outros partidos políticos e de outros candidatos;
- IV. Comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político;
- V. Recursos dos próprios partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes:
  - a) Do Fundo Partidário;
  - b) De doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos;
  - c) De contribuição dos seus filiados;
  - d) Da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação;
- VI. Receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha”.

Já as despesas eleitorais admitidas, conforme a Resolução 23.463/15 do TSE, no art. 29, são as mencionadas a seguir<sup>75</sup>:

- “I. Confecção de material impresso de qualquer natureza, observados os limites estipulados por lei;
- II. Propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação;
- III. Aluguel de locais para promoção de atos de campanha eleitoral;
- IV. Despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviços das candidaturas;
- V. Correspondências e despesas postais;

<sup>72</sup> BRASIL. *Resolução nº 23.463, de 15 de dez. 2015*. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 11 set. 2016.

<sup>73</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Cartilha sobre a prestação de contas das eleições 2016*.

Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/prestacao-de-contas/2016/cartilha-prestacao-contas-eleicoes-2016.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2016.

<sup>74</sup> BRASIL. *Resolução nº 23.463, de 15 de dez. 2015*. Artigo 14. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 12 set. 2016.

<sup>75</sup> BRASIL. *Resolução nº 23.463, de 15 de dez. 2015*. Artigo 29. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 12 set. 2016.

- VI. Despesas de instalação, organização e funcionamento de comitês de campanha e serviços necessários às eleições;
- VII. Remuneração ou gratificação de qualquer espécie paga a quem preste serviço a candidatos e a partidos políticos;
- VIII. Montagem e operação de carros de som, de propaganda e de assemelhados;
- IX. Realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;
- X. Produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;
- XI. Realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
- XII. Custos com a criação e inclusão de páginas na internet;
- XIII. Multas aplicadas, até as eleições, aos candidatos e partidos políticos por infração do disposto na legislação eleitoral;
- XIV. Doações para outros partidos políticos ou outros candidatos;
- XV. Produção de *jingles*, *vinhetas* e *slogans* para propaganda eleitoral''.

Muitos estudiosos e especialistas pesquisam acerca da veracidade das prestações de contas apresentadas à Justiça Eleitoral. Isso porque, ao se analisar o lado da arrecadação, o caixa 2, que é uma transferência irregular a partidos e candidatos, é de difícil identificação e não consta na declaração feita à Justiça Eleitoral. Já do ponto de vista das despesas, uma parte dos gastos, que também exige uma árdua apuração, pode ser feita sem o registro adequado. Indaga-se, então, se as prestações de contas apresentam, de fato, a veracidade dos valores movimentados nas campanhas eleitorais<sup>76</sup>.

Algumas das alegações a favor da análise dos dados divulgados pela Justiça Eleitoral estão relacionadas à rapidez e à transparência na divulgação dos dados apresentados pela Instituição das contas eleitorais. O sistema de prestação e divulgação das contas dos candidatos dá-se na modalidade eletrônica, o que facilita o seu acesso por qualquer cidadão. Entretanto, vale ressaltar, que as contas partidária não são apresentadas em formato de banco de dados e, por isso, uma parte da análise da prestação de contas disponibilizada pela Justiça Eleitoral é mais trabalhosa<sup>77</sup>.

Um outro ponto a ser alegado é em relação ao alto volume de receitas e despesas das campanhas eleitorais. Esse fato instiga a realização de estudos das contas eleitorais, pois buscam verificar se há ou não irregularidade na prestação apresentada à Justiça Eleitoral. As prestações de contas englobam dados que

<sup>76</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. *Financiamento de campanha e prestação de contas*. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13776-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2016.

<sup>77</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. *Financiamento de campanha e prestação de contas*. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13776-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2016.



despertam o interesse de uma parte significativa da sociedade, tendo em vista que podem ser identificadas doações vultosas por pessoas que possuem relações contratuais com o poder público. Essas informações devem ser analisadas cuidadosamente, porque demonstram particularidades da relação entre os poderes econômico e político no Brasil<sup>78</sup>.

Além disso, a Justiça Eleitoral tem elevado o seu empenho na fiscalização das contas eleitorais e está colaborando, cada vez mais, com órgãos públicos, como a Receita Federal e o Banco Central, buscando detectar falhas nas informações prestadas. Vale ressaltar, que em 2013, empresários e políticos de renome foram condenados na Ação Penal 470 do STF, popularmente conhecida por escândalo do mensalão, por irregularidades que envolviam financiamento de campanhas. Inconstâncias semelhantes motivaram a renúncia de um deputado federal, que já foi governador de estado e presidente de partido político. Percebe-se, assim, que vem crescendo a fiscalização das contas eleitorais e isso motiva a realização de declarações contábeis verídicas<sup>79</sup>.

Pelos fatos supracitados, diversos pesquisadores dedicam-se ao estudo das prestações de contas disponibilizadas pela Justiça Eleitoral. Esses estudos, em regra, desenvolvem-se em torno de três problemáticas centrais: (i) os resultados eleitorais podem ser alterados em decorrência do quanto se arrecada e se gasta nas campanhas? (ii) os financiadores das campanhas recebem algum benefício após o período eleitoral? (iii) Quais as razões que explicam as doações<sup>80</sup>?

Pesquisas acerca da primeira problemática têm concluído que existe uma relação entre o valor gasto em campanha e a quantidade de votos recebidos pelos candidatos. Já os estudos dedicados ao segundo questionamento identificam que os doadores recebem bônus posteriores às eleições, como o financiamento de bancos públicos, contratos com o governo e a aprovação de leis benéficas ao interesse privado desses financiadores. No que concerne à terceira problemática, segundo o pesquisador Bruno Speck as principais vertentes determinantes das doações

---

<sup>78</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. *Financiamento de campanha e prestação de contas*. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13776-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2016.

<sup>79</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. *Financiamento de campanha e prestação de contas*. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13776-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2016.

<sup>80</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. *Financiamento de campanha e prestação de contas*. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13776-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2016.

eleitorais são as seguintes: o partido político dos candidatos integrar o partido político da base de apoio do presidente no Congresso, o tamanho do distrito em que o pleito eleitoral se desenvolve e a condição de mandatário do candidato<sup>81</sup>.

Assim, verifica-se a importância da prestação para a lisura do processo eleitoral e o quanto a Justiça Eleitoral, como instituição fiscalizadora, contribui para o desenvolvimento de um pleito eleitoral mais equilibrado e com menos interferência do poder econômico.

### 2.1.2 Ação de Impugnação de Registros de Candidaturas

A ação de impugnação do registro de candidatura (AIRC) é o mecanismo hábil para debater as condições de elegibilidade, registrabilidade e inelegibilidade. Esta ação está prevista no artigo 3º da Lei Complementar 64/90<sup>82</sup>.

A finalidade de tal mecanismo é proibir que o cidadão possa concorrer a determinado cargo político, tendo sido negado seu registro o que leva à vedação da condição de candidato. Dessa forma, de acordo com Jairo Gomes ´necessariamente, há de ser observado o *due proces of law*, oportunizando-se ao impugnado o contraditório e a ampla defesa, de sorte que se possa discutir amplamente a imputação que lhe foi feita´<sup>83</sup>.

A ação de impugnação de registro de candidatura tem natureza de uma ação judicial de jurisdição contenciosa, demonstrando todas as suas particularidades, com a formação de coisa julgada material e formal. Conforme afirma Pedro Henrique Távora Niess<sup>84</sup>, apresenta-se como uma ação civil de conhecimento, de natureza declaratória, cuja matéria serve para revelar o cumprimento dos requisitos essenciais à condição de candidato.

O objeto dessa ação é discussão das condições de elegibilidade do candidato, das razões de inelegibilidade ou inexistência de condições de registro, daí o motivo

---

<sup>81</sup> SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. *Financiamento de campanha e prestação de contas*. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/13776-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2016.

<sup>82</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>83</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 376.

<sup>84</sup> NIESS, Pedro Henrique Távora. *Direitos políticos*. Bauru: Edipro, 2000.

pelo qual o seu procedimento está disposto na Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar n. 64/90), nos artigos 3º ao 17 dessa norma<sup>85</sup>.

Ressalta-se que a ausência de condição de elegibilidade e a existência de causa de inelegibilidade podem ser conhecidas e julgadas *ex officio*, no próprio processo em que há o pedido de registro de candidatura; ou por meio da impugnação por candidato, partido político, coligação e Ministério Público. Ocorre que não havendo a pronuncia de ofício da inelegibilidade e nem arguida por AIRC, ocorrerá a preclusão. Vale mencionar, que a preclusão só não alcança matéria constitucional, que pode ser arguida em outra situação, via recurso contra expedição de diploma<sup>86</sup>.

Por isso, há a necessidade de ocorrer a máxima cautela nos processos de registro, principalmente ao se examinar a documentação que instrui o pedido de registro. Seria um grande problema para a Justiça Eleitoral, caso fosse autorizado um registro de candidato inelegível, porque, havendo o trânsito em julgado da decisão que defere o registro, esta não pode ser revista de ofício. Maior seria o problema, se este candidato com restrição de elegibilidade viesse a lograr vitória no pleito eleitoral, porque, nesse caso, teria direito subjetivo à diplomação<sup>87</sup>.

A competência para conhecer e julgar a ação de impugnação de registro de candidatos é dos juízes eleitorais, nas eleições municipais (Prefeito e Vereador), dos Tribunais Regional Eleitorais (TREs) quando tratar-se de eleições estaduais (Senador, Governador, Deputados Estadual, Distrital e Federal) e do TSE, nas eleições para Presidente da República. Haverá atuação em paralelo do Promotor de Justiça Eleitoral, no pleito municipal, do Procurador Regional Eleitoral, nas eleições estaduais, e do Procurador-Geral Eleitoral, na eleição nacional<sup>88</sup>.

Recebidas as demandas com os pedido de registro, não havendo necessidade de diligência e encontrando os requisitos essenciais, o órgão competente publicará edital para que todos os interessados tenham ciência dos pré-candidatos que estão postulando autorização para disputar as eleições. O prazo para a propositura da ação é de cinco dias a contar da publicação de tal edital<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>86</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>87</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>88</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>89</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

Sabe-se que o processo de registro consiste no instrumento para verificar a aptidão de candidato ao pleito. Entretanto, a inelegibilidade arguida por esse instrumento é apenas anterior ao pedido de registro de candidatura. Se tal inelegibilidade ocorrer após o registro considera-se superveniente e, por conseguinte, não poderá ser discutida em AIRC, tampouco o juiz poderá conhecê-la de ofício. Dessa forma, eleito candidato, que antes do dia das eleições, transformou-se em inelegível (ainda que tenha sido registrado), não há outra solução senão diplomá-lo. No entanto, essa diplomação pode ser contestada via Recurso Contra Expedição de Diploma, de acordo com o art. 262 do Código Eleitoral<sup>90</sup>.

Salienta-se que consiste em crime eleitoral, conforme preve o art. 25 da Lei Complementar 64/90, “a arguição de inelegibilidade, ou a impugnação de registro de candidato feito por interferência do poder econômico, desvio ou abuso do poder de autoridade, deduzida de forma temerária ou de manifesta má-fé”<sup>91</sup>. A pena para esse ato ilícito varia de seis meses a dois anos de detenção, além de multa.

As causas que podem motivar a propositura da ação de impugnação de registro de candidatura são diversas, englobando qualquer uma das causas de inelegibilidade, como por exemplo a inexistência de filiação partidária, inexistência de idade mínima, analfabetos, inalistáveis etc., enfim as situações tipificadas em lei cujo objetivo é assegurar que o pré-candidato não dispõe dos requisitos básicos para o exercício do mandato eletivo<sup>92</sup>.

As inelegibilidades que podem ser declaradas são tanto as denominadas inatas como aquelas de natureza sancionatória advindas de decisão judicial. Exemplo de inelegibilidade inata ocorre nos casos dos analfabetos e daqueles que não atingiram a idade mínima exigida para ocupação do cargo eletivo. Já a inelegibilidade sancionatória ocorre no caso de candidato que teve as contas rejeitadas por julgamento do Tribunal de Contas, sendo esta decisão confirmada pelo Legislativo e que não tenha havido a sua suspensão por decisão judicial<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>91</sup> BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 12 out. 2016.

<sup>92</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>93</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

A AIRC também pode ser proposta em decorrência de inexistência de documentos considerados fundamentais, os designados de condições de registro, exemplificando quando não são apresentadas as certidões criminais exigidas. Nessa situação, por tratar-se de vício sanável, o magistrado pode permitir prazo para que o candidato supra essa ausência. Caso o candidato não apresente os devidos documentos no prazo estipulado pela autoridade judicial, a denegação do registro da candidatura mostra-se inevitável<sup>94</sup>.

Os legitimados para propor a ação de impugnação do registro de candidatura são os partidos políticos, as coligações, o Ministério Público Eleitoral e os candidatos. Se o partido tiver se coligado, apenas a coligação será capaz de propor a AIRC. Essa legitimação figura-se como concorrente, isto é, qualquer um dos citados acima pode ajuizar individualmente ou de forma conjunta, por meio do litisconsórcio ativo. No entanto, há exigência para a formação do litisconsórcio passivo entre o candidato que sofre a impugnação e o partido político ao qual pertence, tendo em vista que o ato danoso tipificado alcança ambos<sup>95</sup>.

A impugnação feita pelo candidato, partido político ou coligação não inviabiliza a ação do Ministério Público em impugnar o registro de candidatura. Menciona-se, também, que não terá legitimidade *ad causam* ao membro do Ministério Público que, nos quatro anos antecedentes, tenha concorrido a cargo eletivo, integrado diretório de partido ou exercido qualquer atividade político-partidário, conforme disposto no art. 3º, §2º da Lei Complementar nº 64/90<sup>96</sup>.

O Ministério Público, quando não integrar o polo ativo da ação de impugnação de registro de candidatura, deve ser ouvido como *custo legis*. Vale relatar que a Súmula 11 do TSE dispõe que<sup>97</sup>:

“[...] no processo de registro de candidatos, o partido que não o impugnou não tem legitimidade para recorrer da sentença que o deferiu, salvo se se cuidar de matéria constitucional”.

---

<sup>94</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>95</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>96</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>97</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Súmula nº 11*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-11>>. Acesso em: 15 out. 2016.

Isso porque, não ocorre a preclusão em razão do interesse público. Além disso, o candidato, para efeito de ajuizamento de AIRC, é o cidadão que teve seu nome homologado em convenção eleitoral e o seu registro de candidatura aceito<sup>98</sup>.

Em detrimento de ausência de previsão normativa, o eleitor não possui legitimidade para propor a ação de impugnação de registro de candidatura. Caso este tenha conhecimento de algum fato que possa macular determinada candidatura, pode dar ciência ao membro do Ministério Público para ajuizar a competente ação.

Quanto a esse tema, há divergência doutrinária a respeito da possibilidade de se aumentar o rol dos legitimados, passando a integrar também a figura do cidadão. Essa ideia é defendida por Djalma Pinto, que lamenta a escolha do legislador em não conceder legitimidade ao cidadão, posto que ele detém o poder de escolha na democracia<sup>99</sup>.

### 2.1.3 Representação por captação ilícita de sufrágio

Historicamente um dos grandes problemas que deterioram a democracia brasileira é a compra de votos, que, em muitas regiões brasileiras chega a ser algo comum, desempenhada pelos detentores do poder econômico e político que se aproveitam do desinteresse político da população. Esse poder econômico e político é uma conjuntura *sine qua non* para o êxito no processo eleitoral, dando menos importância ao debate político<sup>100</sup>.

Essa prática ilegal de compra de votos não consiste apenas em um instrumento de distorcer a vontade popular e de explorar a ignorância política da população brasileira, mas também é um instrumento de abuso do poder político e econômico<sup>101</sup>.

Trata-se de um comportamento que, desde a publicação do Código Eleitoral de 1965, é classificada como crime. A respeito da sanção civil, esta foi instituída como mecanismo eficaz para cassar registro ou mandato de candidato corruptor pela Lei nº

---

<sup>98</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>99</sup> PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal – noções gerais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

<sup>100</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>101</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2010. vol. 18.

9.840, de 28 de setembro de 1999, proveniente de iniciativa popular. Essa norma incluiu o artigo 41-A na Lei nº 9.504/97, que define a captação de sufrágio como o<sup>102</sup>:

“[...] ato de doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição”.

O citado dispositivo criminaliza apenas a conduta do candidato e não a do eleitor que, por razões diversas, vende seu voto em troca de algo do seu interesse.

Na captação ilícita do sufrágio, o resultado danoso é revelado na conduta do agente que se utiliza de instrumentos não autorizados pela ordem jurídica eleitoral em troca de votos. Negocia a aprovação do cidadão, desqualifica o processo eleitoral e descaracteriza a representação política<sup>103</sup>.

Vale salientar que, para a consumação da obtenção ilícita do voto, basta a simples promessa ou oferta de bem ou vantagem em decorrência do voto. Não há a necessidade de comprovar se o eleitor votou ou não neste candidato, basta a demonstração da conduta ilícita do candidato, ou de alguém expressamente autorizado por ele, que estará configurado o ato ilícito<sup>104</sup>.

Nesse sentido, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral no julgamento do RO 1635<sup>105</sup> é que “se o candidato pratica ou anui à conduta descrita no art. 41-A da Lei nº 9.504/97, evidenciando-se o especial fim de agir, afigura-se desnecessário o pedido explícito de voto para a configuração da captação ilícita de sufrágio”.

A representação por captação ilícita de sufrágio pode ser apresentada por um candidato, partido político, coligação ou pelo Ministério Público. Caso o eleitor tenha conhecimento de algum fato que caracterize a captação ilícita de sufrágio deve levar o fato ao conhecimento do Ministério Público, uma vez que o eleitor não possui legitimidade ativa para propor a representação<sup>106</sup>.

<sup>102</sup> BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.

<sup>103</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>104</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>105</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário. RO-1635/RN. Recorrente: Joacy Pascoal do Nascimento. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Marcelo Ribeiro. Brasília, 4, de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 10 out 2016.

<sup>106</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2010.

Já quanto ao polo passivo, a representação deverá ser proposta contra o candidato responsável pela conduta ilícita, quer a tenha exercido de forma direta quer a tenha exercido de forma indireta. Se o candidato estiver concorrendo a mandato para prefeito, governador ou presidente da república, o vice também deverá constar no polo passivo, tendo em vista que a procedência da ação ensejará a cassação do registro ou do mandato<sup>107</sup>.

No julgamento do Recurso Especial Eleitoral 19.566 de 2002 pelo TSE admitiu-se a existência da captação ilícita de sufrágio quando o candidato conhecendo a atitude ilícita exercida por terceiro e não toma nenhuma providência para impedi-la<sup>108</sup>.

No que se refere ao rito processual, o art. 41-A da Lei nº 9.504/97 estabelece que se deve aplicar o rito tipificado no art. 22 da Lei Complementar 64/90. Tal rito possibilita a ampla produção de prova, oitiva de testemunhas e realização de perícia. Além disso, a representação deverá ser ajuizada até a data da diplomação, conforme determina o art. 41-A, §3º da Lei nº 9.504/97<sup>109</sup>.

Em caso de procedência da representação por captação ilícita de sufrágio, o registro ou o diploma do candidato será cassado e há aplicação de multa e pronúncia da inelegibilidade do candidato e do vice, no caso em que o vice figura no polo passivo, por 8 anos a contar da eleição<sup>110</sup>.

A decisão da representação terá execução imediata, não necessitando do trânsito em julgado de acordo com o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral no informativo nº 30 de 2011<sup>111</sup>.

Por fim, cabe ressaltar que, o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral a respeito potencialidade lesiva da captação ilícita de sufrágio é que esta não precisa ser apurada para que haja a aplicação da devida sanção, uma vez que o bem jurídico

---

<sup>107</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2010. vol. 18.

<sup>108</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral. *RESPE 19.566/MG*. 1º Embargante: Adão Pereira Santos e outro. 2º Embargante: Adelino Carvalho Lino e outra. Embargada: Lucia Maria Figueiredo Cota. Relator: Min. Sálvio de Figueiredo. Brasília, 6, de junho de 2002. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 10 out. 2016.

<sup>109</sup> BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 10 de out. 2016.

<sup>110</sup> BARRETO, Rafael. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>111</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Informativo nº 30, de 3 a 9 de outubro de 2011*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/informativo-tse-ano-xiii-no30>>. Acesso em: 10 out. 2016.



tutelado é a vontade do eleitor, sendo suficiente a manipulação da vontade de um único eleitor para a configuração do ilícito<sup>112</sup>.

#### 2.1.4 Representação pela prática de propaganda eleitoral ilícita

A propaganda eleitoral objetiva promover o candidato com a finalidade de conquistar o voto do eleitor. Além disso, pode-se dizer que é uma ação política que se pretende demonstrar ou induzir que determinado candidato é o mais preparado ao exercício da função pública<sup>113</sup>.

A novidade a respeito da propaganda eleitoral diz respeito a sua veiculação no ambiente virtual. De acordo com o art. 57-B, inciso IV, da Lei nº 9.504/97, é autorizada sua difusão em “blogs, redes sociais, sítios de mensagens instantâneas e assemelhados, desde que conteúdo seja reproduzido ou editado por candidatos, partidos, coligações ou de iniciativa de qualquer pessoa natural”<sup>114</sup>. Impede, entretanto, a propaganda em sítios comerciais, culminando na pena de vantagem excessiva das candidaturas com mais recursos econômicos<sup>115</sup>.

A liberdade de propaganda precisa, no entanto, ser regrada, para vedar o abuso do poder político e econômico e a utilização indevida dos meios de comunicação social. Tais restrições não prejudicam os direitos fundamentais de livre manifestação do pensamento e de informação, tendo em vista que coadunam com os princípios constitucionais da igualdade, normalidade e legitimidade das eleições<sup>116</sup>.

O desrespeito às normas pertinentes à propaganda eleitoral propicia a punição do agente ou do beneficiário da conduta ilícita. Nesse seguimento, a Lei nº 9.504/97 ora propõe a aplicação de multa, de acordo com os artigos 36, §3º; 37, §1º; 39, §8º; 43, §2º; 45, §2º do mencionado dispositivo, ora determina a perda de tempo destinado à propaganda eleitoral, conforme os artigos 45, §2º, primeira parte e 55, parágrafo único da Lei nº 9.504/97. Além disso, a mesma norma também prevê a perda do direito

---

<sup>112</sup> BARRETO, Rafael. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>113</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>114</sup> BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.

<sup>115</sup> MILAGRES, Marcelo de Oliveira. *Abuso do poder no processo eleitoral*. Revista brasileira de estudos políticos, Belo Horizonte, n. 100, p. 155-172, jan./jun. 2010.

<sup>116</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

à veiculação, o impedimento à apresentação de determinados programas e a imposição da suspensão da programação normal da emissora de rádio ou televisão<sup>117</sup>.

A norma supracitada determina essas medidas de caráter sancionador como forma de reprimir o desvirtuamento da propaganda. Caso se cogite a ocorrência de abuso de poder econômico ou político poderá haver a declaração da inelegibilidade do candidato, igualmente a cassação de seu registro e do seu diploma<sup>118</sup>.

Vale mencionar que as citadas sanções não podem ser aplicadas *ex officio* pela Justiça Eleitoral, mas apenas se o judiciário for provocado pelos colegitimados. Incide, assim, o princípio da inércia, pois não é permitido que o juiz promova qualquer ato sem que seja provocado<sup>119</sup>.

Nesse sentido, a Súmula nº 18 do TSE assegura que “quanto investido de poder de polícia, não tem legitimidade o juiz eleitoral para, de ofício, instaurar procedimento com a finalidade de impor multa pela veiculação de propaganda eleitoral em desacordo com a Lei nº 9.504/97”<sup>120</sup>. Dessa forma, para a aplicação das devidas sanções, é necessária a instauração do processo judicial, no qual sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Acerca dos legitimados, podem propor a presente representação pela prática de propaganda eleitoral ilícita os partidos políticos, coligação e o Ministério Público. Não há previsão legal que autorize o cidadão a levar essa demanda ao judiciário. No entanto, pode o cidadão informar o fato ao Ministério Público para que este providencie o que for de direito<sup>121</sup>.

Destaca-se que o partido que integra uma coligação não possui legitimidade para agir de forma isolada. Tal entendimento é corroborado pela Justiça Eleitoral e pode ser visualizado nos julgados proferidos pelo TSE como na decisão proferida no Recurso Especial Eleitoral nº 21.346, de 9 de setembro de 2003 em que teve o Ministro Peçanha Martins como relator, segue trecho da mencionada decisão<sup>122</sup>:

<sup>117</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>118</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>119</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>120</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Súmula nº 18, publicada no DJe 21 a 23 de agosto de 2000*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-18>>. Acesso em: 10 out. 2016.

<sup>121</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>122</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral. *RESPE 21346/MG – Classe 22ª*. Recorrente: Diretório Municipal do Partido Popular Socialista - PPS. Recorrido: Josefino Lopes Viana.

“Recurso especial. Eleição 2000. Representação. Partido político coligado. Ilegitimidade para agir isoladamente. Dissídio. Não-caracterização. Conhecido, mas desprovido. I – **O partido político integrante de coligação não tem legitimidade ativa para, isoladamente, ajuizar representação com vistas a apurar possível infração.** [...]” NE: “[...] a coligação, no momento de sua constituição, assume, em relação ao pleito do qual participa, todas as obrigações e direitos inerentes a uma agremiação partidária, como dispõe o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.504/97. [...] Como destacado pelo parecer ministerial, ‘essa situação perdura durante o processo eleitoral, da fase das convenções até a realização das eleições’, só se podendo falar em legitimidade concorrente após a proclamação dos resultados do pleito. [...] Demais disso, o acolhimento da tese do recorrente, de que haveria legitimidade concorrente entre os partidos e a coligação da qual fazem parte, implicaria esvaziamento do próprio conceito de coligação, qual seja, funcionar como se fosse um único partido [...]”. (Grifo nosso).

Já quanto ao polo passivo, o demandado será o responsável pela veiculação da propaganda e, quando demonstrado seu prévio conhecimento, o beneficiário, conforme o disposto no art. 36, §3º, da Lei nº 9.504/97<sup>123</sup>. Menciona-se, também, a presença do princípio da solidariedade nessa questão, tendo em vista que o artigo 241, *caput*, do Código Eleitoral determina que a “[.] propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos”<sup>124</sup>. Dessa forma, percebe-se a previsão legal para a incidência do princípio da solidariedade, ocorre que a responsabilidade e a solidariedade previstas restringem-se ao candidato e aos respectivos partidos, não atingindo outros partidos mesmo se pertencerem a mesma coligação, conforme assevera o art. 241, parágrafo único, do Código Eleitoral e o art. 6º, §5º da Lei das Eleições<sup>125</sup>.

Além disso, todos que contribuíram para a propagação da propaganda irregular deverão ser responsabilizados, até mesmo os veículos de comunicação social envolvidos. As agremiações também poderão ser demandadas, se forem responsáveis pelo ato ilícito. Desse modo, de acordo com a necessidade haverá a formação de litisconsórcio passivo<sup>126</sup>.

---

Relator: Min. Francisco Peçanha Martins. Brasília, 9, de setembro de 2003. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 11 out. 2016.

<sup>123</sup> BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 30 de set. 2016.

<sup>124</sup> BRASIL. *Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 11 out. 2016.

<sup>125</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>126</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

Evidencia-se que a aplicação da solidariedade mencionada diz respeito à responsabilização pela prática do ato ilícito. Uma vez imputada a responsabilidade, a sanção é firmada de forma autônoma para cada um dos agentes de acordo com a atitude de cada um, ou seja, a multa se dá de forma individualizada, visto que não há aplicação de multa solidária a ser dividida entre os infratores<sup>127</sup>.

Veja que as propagandas eleitorais só podem ser veiculadas no período eleitoral e em decorrência do princípio da celeridade nas representações que a ela se referem, os prazos são contínuos e peremptórios, isto é, tais prazos são corridos, incluindo finais de semana e feriados, no período compreendido entre o pedido de registro e a data marcada para a proclamação dos eleitos<sup>128</sup>. Além disso, esses prazos são indicados por lei e não podem ser alterados pela vontade das partes ou por decisão do magistrado.

Salienta-se, pois, que não há incidência do art. 219 do Código de Processo Civil que determina a contagem de prazo somente em dias úteis, quando este for determinado em dias e estabelecido por lei ou pelo juiz. Ressalta-se, também, que igualmente não se aplica a duplicidade dos prazos ao Ministério Público, a Advocacia Pública, a Defensoria Pública e a litisconsortes com diferentes procuradores de distintos escritórios, conforme determina os artigos 180, 183, 186 e 229 do Código de Processo Civil<sup>129</sup>.

#### *2.1.5 Ação por captação ou gasto ilícito de recursos para fins eleitorais*

O artigo que dispõe acerca da captação ou gasto ilícito de recursos para fins eleitorais foi introduzido no sistema jurídico normativo pela minirreforma eleitoral que adveio do episódio denominado de mensalão. O mensalão foi o esquema de comercialização dos votos dos parlamentares, no intuito de que estes destinassem seus votos a favor de projetos do governo. A exposição desse esquema culminou na Ação Penal nº 470 que tramitou no Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>127</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>128</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>129</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

O mencionado artigo é o 30-A da Lei nº 9.504/97, que tem sua redação dada pela Lei nº 12.031/2009, que retrata o seguinte<sup>130</sup>:

“Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.

§ 3º O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial”.

A principal finalidade do dispositivo supracitado é fazer com que o processo eleitoral desenvolva-se de forma transparente e sem vícios, dentro dos parâmetros legais. Para que, dessa forma, haja uma disputa equilibrada entre os concorrentes.

A expressão captação ilícita refere-se tanto à fonte quanto à maneira de obtenção de recursos. À vista disso, compreende tanto o recebimento de recursos de fontes ilícitas e vedadas, quanto sua obtenção de forma ilícita, em que nesta a fonte seja legal. O denominado caixa dois é um exemplo da última situação citada, pois “os recursos são obtidos à margem do sistema legal de controle”<sup>131</sup>.

O foco na higidez da campanha política busca tutelar a lisura da campanha eleitoral. Se o pleito eleitoral é sustentado por fontes vedadas e por gastos não autorizados pela Justiça Eleitoral, a campanha é eivada de vícios e, por isso, torna-se ilícita. Sendo a campanha ilícita, o mandato a se iniciar a partir dela não pode ser considerado legítimo, uma vez que, segundo o doutrinador Jairo Gomes “árvore malsã não produz senão frutos doentios”<sup>132</sup>.

Busca-se proteger também a igualdade que deve permear o certame eleitoral. Isso, porque quando se compara uma campanha em que houve a utilização de recurso oriundo de caixa dois ou de fonte rechaçada pela legislação eleitoral e outra que seguiu os ditames eleitorais, percebe-se de forma explícita a ofensa ao princípio da

---

<sup>130</sup> BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.

<sup>131</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016. p. 713.

<sup>132</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016. p. 713.

igualdade, tendo em vista que a primeira obteve maior quantidade de recursos e instrumentos que não se verificam na segunda situação, diante do fato de que não houve fonte de arrecadação ilícita<sup>133</sup>.

Vale mencionar que a caracterização da captação ou do gasto ilícito de recurso não exige que o fato tenha potencialidade para desequilibrar o pleito eleitoral ou o seu resultado. Basta que, de acordo com Gomes “haja gravidade do evento e das circunstâncias que o cercam”<sup>134</sup>.

O entendimento do Tribunal Superior Eleitoral nesse sentido é de que para a configuração da captação ilícita ou do gasto ilícito, disposto no art. 30-A da Lei nº 9.504/97, é essencial a análise da relevância jurídica do ilícito, pois a cassação do mandato ou do diploma deve estar em harmonia com a gravidade da conduta e a lesão ao bem jurídico protegido pela legislação. Sendo assim, não se pode analisar apenas se houve irregularidades vedadas na prestação de contas do candidato. Importa avaliar se tal irregularidade foi significativa o bastante para impor ao candidato a cassação devida.

Acerca disso, segue o entendimento da corte superior eleitoral<sup>135</sup>

“RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2006. SENADOR. REPRESENTAÇÃO. ARRECADAÇÃO E GASTO ILÍCITO DE CAMPANHA. OCORRÊNCIA. SANÇÃO. PROPORCIONALIDADE. [...]3. Para a aplicação da sanção de cassação do diploma pela prática de arrecadação e gastos ilícitos de recursos de campanha não basta a ocorrência da ilegalidade. Além da comprovação do ilícito, deve-se examinar a relevância do ato contrário à legislação ante o contexto da campanha do candidato. Precedentes. 4. Na hipótese dos autos, não obstante o caráter reprovável das condutas de responsabilidade do recorrido, verifica-se que o montante comprovado das irregularidades (R\$ 21.643,58) constitui parcela de pouca significação no contexto da campanha do candidato, na qual se arrecadou R\$ 1.336.500,00 e se gastou R\$ 1.326.923,08. Logo, a cassação do mandato eletivo não guarda proporcionalidade com as condutas ilícitas praticadas pelo recorrido no contexto de sua campanha eleitoral, razão pela qual se deixa de aplicar a sanção do § 2º do art. 30-A da Lei 9.504/97 [...]”.

<sup>133</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016. p. 713.

<sup>134</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016. p. 713.

<sup>135</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral. *RESPE 28448*. Recorrente: Democratas (DEM) – estadual. Recorrido: Alfredo Pereira do Nascimento. Relator: Min. Marco Aurélio Mendes de Faria Mello. Brasília, 22, de março de 2012. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 22 março de 2016.

“RECURSO ORDINÁRIO. ELEIÇÃO 2010. DEPUTADO DISTRITAL. CASSAÇÃO. ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/197. IRREGULARIDADES INSANÁVEIS. DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS DE CAMPANHA. EMPRESA CRIADA NO ANO DA ELEIÇÃO. DOAÇÃO. ILÍCITO ELEITORAL. PREVISÃO LEGAL. AUSÊNCIA. GRAVIDADE. CONDUTA. AFERIÇÃO. RECURSO PROVIDO.

**1. A jurisprudência deste Tribunal tem se posicionado no sentido de que a aplicação da grave sanção de cassação do diploma com base no art. 30-A da Lei nº 9.504/197 há de ser proporcional à gravidade da conduta e à lesão perpetrada ao bem jurídico protegido pela norma.** 2. A Lei nº 9.504/197, no capítulo atinente à arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais, não prevê o recebimento de doação originada de empresa constituída no ano da eleição como ilícito eleitoral. 3. A arrecadação de recursos provenientes de pessoa jurídica constituída no ano da eleição, a despeito de constituir, no caso, falha insanável, não revela gravidade suficiente para ensejar a cassação do diploma do recorrente. 4. Recurso Ordinário provido”<sup>136</sup>. (Grifo nosso).

A captação ou o gasto ilícitos de recurso devem ser demonstrados em regular processo judicial. O rito processual a ser seguido é o disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90. A previsão desta, neste dispositivo, restringe-se ao procedimento da ação e não atrai a competência do Corregedor-Geral Eleitoral, ou do juiz corregedor eleitoral para a demanda. Dessa forma, embora a ação discutida siga o rito do art. 22 da Lei Complementar nº 64/90, a competência é estabelecida pelo art. 96 da Lei nº 9.504/97<sup>137</sup>.

Nesse sentido, o artigo 96 da Lei nº 9.504/97 determina que<sup>138</sup>:

“Art. 96. Salvo disposições específicas em contrário desta Lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato, e devem dirigir-se:

I - aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais;

II - aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais;

III - ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial”.

No que se refere às pessoas legitimadas para propor a presente ação, o caput do art. 30-A da Lei nº 9.504/97 só menciona “partido político ou coligação”<sup>139</sup>. Entretanto, de acordo com a maior parte da doutrina e com entendimento do Tribunal

<sup>136</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário. *RO 4446-96.2010.6.07.0000/DF*. Recorrente: Raad Mtanios Massouh. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Marcelo Ribeiro. Brasília, 21, de março de 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 21 out. 2016.

<sup>137</sup> GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>138</sup> BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 30 out. 2016.

<sup>139</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

Superior Eleitoral, o mencionado artigo não retrata todos os legitimados, cabendo interpretação extensiva para que seu sentido seja mais bem demonstrado<sup>140</sup>.

No que concerne ao Ministério Público, não é impeditiva a sua atuação, de acordo com o artigo 127 da Constituição Federal, bem como os artigos 5º, inciso I, alínea b; 6º, inciso XIV, alíneas “a” e “e”; e 72, todos da Lei Complementar 75/93. Asseverando com a concepção exposta, o TSE no julgado do Recurso Ordinário nº 1.596/MG, decisão publicada no dia 16/03/2009, declarou que seria inconstitucional a norma que excluísse a legitimidade do Ministério Público para ajuizar demanda a favor da regularidade e legitimidade do pleito eleitoral e, deste modo, assegurar a vitalidade da democracia representativa<sup>141</sup>.

Já acerca da legitimidade passiva, a ação por captação ou gasto ilícito de recursos para fins eleitorais deve ser ajuizada em desfavor de quem tenha aptidão para ser ou que já tenha sido diplomado pela Justiça Eleitoral. Caso contrário, não haverá objeto, porque inexistirá diploma a ser negado ou cassado. Sendo assim, não possuem legitimidade passiva pessoa jurídica, partido político, coligação e cidadão que não tenha se candidato<sup>142</sup>.

Em relação às eleições proporcionais, poderá constar no polo passivo tanto candidato eleito e diplomado titular de mandato, quanto o suplente. A legitimidade passiva do suplente advém do fato de que este pode substituir ou suceder o titular do mandato<sup>143</sup>.

A ação por captação ou gasto ilícito de recursos para fins eleitorais deve ser iniciada após as eleições, tecnicamente após a divulgação do resultado do pleito. Caso proposta antes desse evento, preliminarmente, não haveria interesse de agir do autor, uma vez que inexistiria diploma a ser negado ou cassado.

Vale ressaltar que, não é essencial esperar o julgamento definitivo da prestação de contas realizado pela Justiça Eleitoral. Havendo a evidência de utilização de recurso ilícito na campanha ou a realização de gasto ilegal, já se poderá requerer a denegação do diploma do beneficiado. Entretanto, a exceção para isso é o caso, por exemplo, quando houver supressão de recursos e a indicação de constituição de caixa

---

<sup>140</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>141</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>142</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>143</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.



dois para o financiamento de campanha. Dessa forma, tal ocorrência só poderá ser declarada após regular prestação e julgamento final das contas, sendo necessário relacionar a realidade da campanha com os dados informados à Justiça Eleitoral. Ademais, durante o processo de análise das contas, é permitido ao prestador complementar a declaração, fazer esclarecimentos e sanar falhas identificadas<sup>144</sup>.

A sanção de inelegibilidade para captação ou gasto ilegal de recursos para fins eleitorais, foi incorporada ao texto legal alínea j, inciso I, do artigo 1º, da Lei Complementar 64/90 (incluída pela Lei Complementar nº 135/2010). Por essa norma, torna-se inelegível, por oito anos a contar da data das eleições, os que tiverem diploma cassado, em decisão transitada em julgado ou declarada por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos em pleito eleitoral<sup>145</sup>.

Nessa situação, a inelegibilidade mostra-se como efeito externo, reflexo ou secundário do julgamento procedente do pedido da inicial. Não é necessário que tal sanção esteja expressamente na sentença ou no acórdão condenatório, tendo em vista que a inelegibilidade será declarada, tão somente, em futuro e eventual processo de registro de candidatura. Isso se dá, porque determina o art. 11, § 10 da Lei das Eleições que “as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura”<sup>146</sup>.

Em suma, a captação e o gasto ilegal de recursos acarreta um acréscimo à campanha eleitoral, o que favorece a promoção do candidato diante do eleitorado. Isso ocorre principalmente pela propaganda eleitoral, sendo ilícita a propaganda subsidiada por recursos de fontes vedadas.

#### *2.1.6 Ação de impugnação de mandato eletivo e a legitimidade popular*

Ação de impugnação de mandato eletivo (AIME) apresenta-se como ação de caráter constitucional, visto que uma das preocupações iniciais do legislador constituinte de 1998 foi a de tentar tutelar a lisura das eleições, de forma a defender a soberania popular de vícios que a impeçam de se manifestar livremente. Esta ação

---

<sup>144</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>145</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>146</sup> BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.

é amparada pela Lei Maior, em seu artigo 14, parágrafos 10 e 11 e possui as prerrogativas da supremacia, supralegalidade e da imutabilidade relativa, no sentido de fortalecer sua potencialidade normativa para que possa alcançar as finalidades pretendidas<sup>147</sup>.

O principal objetivo da presente ação é o de desconstituir a diplomação, ato jurídico de jurisdição voluntária, que incumbe na declaração da validade de todo o procedimento desenvolvido no pleito eleitoral. Este ato jurídico atesta fatos que são transcorridos antes da sua consumação e que se aperfeiçoam apenas com a sua homologação. Por ser um ato complexo, sua finalização só acontece com prática do última ação, sobretudo quando é essa ação que assegura sua validade ao ordenamento jurídico<sup>148</sup>.

Além disso, a ação de impugnação de mandato eletivo busca, também, zelar pela cidadania, pela lisura e pelo equilíbrio das eleições, a legitimidade da representação política, em síntese, direito difuso de que os mandatos eletivos sejam executados por quem os tenha obtido de forma lícita, sem a utilização de práticas tão censuráveis quanto nocivas como são o abuso de poder, a corrupção e a fraude<sup>149</sup>.

Ainda tratando acerca do seu objeto, a fraude eleitoral a ser apurada na ação aqui discutida não se deve resumir àquela praticada no extado momento da votação ou da contagem dos votos, podendo-se configurar, também, por qualquer instrumento que induza o eleitor a erro, com a probabilidade de influenciar sua vontade na hora do voto, beneficiando candidato ou prejudicando seu adversário<sup>150</sup>.

A respeito da prática de corrupção eleitoral em detrimento da sua significativa relevância, pode caracterizar abuso do poder econômico, desde que os atos praticados sejam competentes para desequilibrar a eleição<sup>151</sup>.

Ressalta-se que tanto o abuso do poder econômico quanto a corrupção e a fraude devem ter por pretensão a indevida influência no processo eleitoral e em seu resultado, maculando a clareza das eleições e a soberania da vontade popular

---

<sup>147</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>148</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>149</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>150</sup> KIMURA, Alexandre Issa. *Manual de Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

<sup>151</sup> KIMURA, Alexandre Issa. *Manual de Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

expressa pelo voto. Em decorrência disso, tem-se requisitado que os eventos considerados demonstrem aptidão ou potencialidade lesiva, ou seja, que tenham capacidade de alterar a normalidade ou a legitimidade das eleições. Não é essencial que seja comprovado o real desequilíbrio da campanha eleitoral, isto é, que os eleitores de fato votaram ou deixaram de votar em um candidato em específico em consequência dos fatos alegados. Até porque a formação dessa relação causal seria impossível haja vista o sigilo do voto<sup>152</sup>.

A respeito da aptidão lesiva, esta não se encontra necessariamente ligada ao resultado quantitativo do pleito eleitoral, porém à sua qualidade. Nesse sentido, o art. 22, inciso XVI, da Lei Complementar nº 64/90 orienta que, para a caracterização do ato abusivo, não será ponderada a potencialidade de o fato modificar o resultado da eleição, porém apenas a intensidade das circunstâncias que o caracterizam. O que interessa de fato é a presença objetiva dos eventos, a gravidade deles e a prova de sua potencial lesividade à normalidade e legitimidade das eleições, bens que a legislação objetiva tutelar<sup>153</sup>.

São sujeitos ativos para propor a ação de impugnação de mandato eletivo os candidatos, os partidos políticos, as coligações e o membro do Ministério Público. Vale mencionar que o cidadão comum não possui legitimidade para propor essa ação, haja vista que não há previsão constitucional para isso<sup>154</sup>.

A legitimação das ações constitucionais não pode ser compreendida de forma extensiva, isso porque se deve sustentar a transparência do direito ao sufrágio livre e, desse modo, o rol é taxativo: os legitimados para propô-las são aqueles expressamente dispostos em lei, não havendo a possibilidade de sua ampliação. Pensar de forma diversa seria incluir uma prerrogativa que não fora prevista no texto constitucional, em uma seara claramente adjetiva, em que a normatização caracterizasse por ser de natureza estritamente positiva<sup>155</sup>.

Vale mencionar, que não é necessário que o candidato tenha alcançado a vitória nas eleições. Mesmo que derrotado, possui legitimidade e interesse para ajuizar a

---

<sup>152</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>153</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>154</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>155</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

presente demanda. Sequer é necessário que tenha concorrido a mesma eleição do impugnado, pois todos os candidatos têm interesse na lisura do pleito. O que importa é o interesse público referente ao correto andamento das eleições<sup>156</sup>.

Quanto à coligação, entende-se que ela se desfaz com o fim do processo eleitoral, ou seja, com a diplomação dos eleitos. No entanto, a ação de impugnação de mandato eletivo só pode ser proposta nos 15 dias após a diplomação. Dessa forma, em um primeiro momento, impor-se-ia a dedução de que a coligação não possuiria legitimidade para ajuizar a presente ação. Ocorre que, tem-se compreendido que sua legitimidade se prolonga no tempo para esse fim específico.

Corroborando com esse entendimento tem-se<sup>157</sup>:

“Recurso especial. Ação de impugnação de mandato eletivo. Alegações de ilegitimidade ativa e irregularidade de representação da coligação que propôs a ação. Rejeição. Prova emprestada. Possibilidade. Abuso do poder econômico. Comprometimento da lisura e do resultado do pleito. Comprovação. Reexame de matéria fática.

1. As coligações partidárias têm legitimidade para a propositura de ação de impugnação de mandato eletivo, conforme pacífica jurisprudência desta Corte (Acórdão nº 19.663).

2. Não há óbice que sejam utilizadas provas oriundas de outro processo a fim de instruir ação de impugnação de mandato eletivo, se estas foram produzidas sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

3. Se a Corte Regional examina detalhadamente a prova dos autos e conclui haver prova incontroversa sobre a corrupção e o abuso do poder econômico, essa conclusão não pode ser infirmada sem o reexame do conjunto fático e probatório, o que não é possível nesta instância.

4. A prática de corrupção eleitoral, pela sua significativa monta, pode configurar abuso do poder econômico, desde que os atos praticados sejam hábeis a desequilibrar a eleição. Decisão regional que não diverge da jurisprudência deste Tribunal”.

Sendo assim, em decorrência da extinção da coligação, os partidos coligados podem individualmente ajuizar a presente ação de impugnação de mandato eletivo.

Já os legitimados passivos são os diplomados que praticaram abuso de poder econômico ou que realizaram fraude ou corrupção no decorrer do pleito eleitoral. Impõe-se ajuizar ação de impugnação de mandato eleitoral também em desfavor dos suplentes de titular de mandato proporcional, pois eles possuem a expectativa de

---

<sup>156</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>157</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento. *AG 4410*. Agravante: Luiz Carlos de Oliveira. Agravada: Coligação (PPB/PSD). Relator: Min. Fernando Neves. Brasília, 16, de setembro de 2003. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesos em: 18 out. 2016.

assumir o mandato de forma provisória ou definitiva. Se dessa maneira não for feito, o suplente pode assumir a representação popular, mesmo tendo praticado as ilicitudes descritas<sup>158</sup>.

O partido político não possui legitimidade passiva, não podendo, assim, ser acionado pela presente ação. Isso porque, a sanção na qual a AIME busca é a perda de mandato, não podendo esta ser aplicada ao partido político. Entretanto, a agremiação política pode aparecer no feito como assistente, sendo esta inconfundível com litisconsórcio. A assistência aqui mencionada é de natureza simples não se permitindo a litisconsorcial ou qualificada<sup>159</sup>.

Em se tratando de candidaturas ao Executivo, em que o vice pode assumir o mandato, há a imposição da formação de litisconsórcio passivo necessário entre candidatos e seus respectivos vices, uma vez que angariaram os mesmos votos, e a lide deverá ser julgada de forma uniforme, haja vista a indivisibilidade e unidade do mandato eletivo na ação de impugnação de mandato eleitoral. Esta, de acordo com o art. 124 do Código de Processo Civil, implica que a sentença possa intervir na relação jurídica existente entre o assistente e o adversário do assistido, o que na AIME não é admitido. Ao integrar o processo, o assistente recebe-o na situação processual na qual se encontra, podendo, entre outras coisas, requerer e produzir provas, participar do procedimento relativo a estas, arazoar e recorrer<sup>160</sup>.

A exigência de litisconsórcio passivo não advém de lei, mas de natureza jurídica de direito material. Se os respectivos vices não forem intimados, haverá a nulidade do processo em detrimento da carência de defesa e atuação na relação processual<sup>161</sup>.

Ressalta-se também que se o candidato não tiver praticado conduta considerada ilícita, porém se tiver sido beneficiado pela atitude de terceiro que agiram com o seu consentimento, da mesma forma dá-se ensejo ação de impugnação de mandato eletivo, uma vez que a corrupção, a fraude e o abuso do poder econômico são

---

<sup>158</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>159</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>160</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>161</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

exercidos, na maior parte das vezes, por terceiros para beneficiar o candidato sendo aprovado por este<sup>162</sup>.

O prazo para a interposição da ação de impugnação de mandato eletivo é de quinze dias, iniciada a contagem da diplomação, em decorrência de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, de acordo com o artigo 14, § 10, da Constituição Federal. Esse prazo figura-se como decadencial, tendo em vista que não se interrompe nem se suspende, até mesmo no período de recesso forense, podendo a intempestividade ser declarada *ex officio* pelo magistrado<sup>163</sup>.

Em suma, verifica-se que a ação de impugnação de mandato eletivo é um instrumento de auxílio ao exercício democrático fazendo com que este ultrapasse o voto e se materialize de forma direta, intimidando o representante para que haja de forma comprometida com seus representados desde o início do pleito eleitoral.

## 2.2 A Defesa da Lisura e o Combate ao Abuso do Poder Econômico

Em detrimento dos princípios constitucionais fundamentais, tais como o princípio republicano, o federativo e o democrático, o Brasil é uma democracia representativa firmada no pluralismo partidário e político. A legitimidade do sistema sujeita-se a lisura do processo eleitoral. Esta, por seu turno, só se atinge quando o pleito é livre dos vícios do abuso do poder econômico, do abuso do poder político, da fraude e da corrupção. O pluralismo político e partidário, por sua vez, é consequência do respeito ao princípio da igualdade jurídica dos partidos e candidatos, materializada pela igualdade de oportunidade de participação no procedimento de construção da vontade popular. No plano político, esta vontade se manifesta através das eleições periódicas, nas quais o sufrágio universal e a mencionada manifestação sejam isentos de qualquer vício<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>163</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>164</sup> MACHADO, Luiz Melíbio Uiraçaba. *O abuso do poder econômico no processo eleitoral*. Disponível em: <[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/o-abuso-do-poder-economico-no-processo-eleitoral/indexcfc5.html?no\\_cache=1&cHash=b210b4aa00c846aa7ef07e38b292a41b](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/o-abuso-do-poder-economico-no-processo-eleitoral/indexcfc5.html?no_cache=1&cHash=b210b4aa00c846aa7ef07e38b292a41b)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

Quanto ao abuso de poder econômico, este deve ser entendido, de acordo com José Jairo Gomes, como a materialização de atitudes que evidenciam mau uso de situações jurídicas ou direitos e de bens patrimoniais detidos, monitorados ou acessíveis ao agente. Tais atitudes não são admissíveis no contexto em que são praticadas, demonstrando a presença de excesso na prática dos respectivos direitos e na utilização dos bens<sup>165</sup>.

Para Flávia Ribeiro, a intervenção do poder econômico possibilita que o processo eleitoral seja corrompido, em maior ou menor proporção. Além disso, a mesma autora afirma que, à medida que riqueza toma conta da disputa eleitoral, torna-se mais dominante a influência do dinheiro, espantando os líderes políticos genuínos, que também rendem-se aos envolvimento econômico dos quais não possuem a capacidade de escapar, sendo submetidos a praticar métodos corruptos<sup>166</sup>.

Menciona-se também que o abuso do poder econômico tanto pode resultar da utilização abusiva de recursos patrimoniais, como do emprego indevido dos meios de comunicação social ou do descumprimento das normas que disciplinam a arrecadação e a utilização de fundos de campanha. Dessa forma, estará constituído o abuso quando houver proposta ou doação, a eleitores, de bens, produtos ou serviços variados, como prestação de serviço hospitalar, dentário, estético, propiciar a prática do caixa dois (*off shore*) que são arrecadações ilícitas de recursos não declarados à Justiça Eleitoral, e, ainda, a prática de gastos que ultrapassem a estimativa disponibilizada por ocasião do registro<sup>167</sup>.

A utilização do poder econômico, por meio dos partidos e em respeito à legislação quanto ao tema, é lícito e moralmente aceitável. O que o transforma em ilícito é o seu uso fora do sistema legal, a fim de obter vantagens eleitorais imediatas, influenciando o processo eleitoral, articulando acordos com interesses específicos<sup>168</sup>.

Já o abuso do poder político é a utilização indevida de cargo ou função pública, seja ele eletivo ou não, com o propósito de angariar votos para candidato específico,

---

<sup>165</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>166</sup> RIBEIRO, Flávia. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

<sup>167</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas. 2016.

<sup>168</sup> MACHADO, Luiz Melíbio Uiraçaba. *O abuso do poder econômico no processo eleitoral*. Disponível em: <[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/o-abuso-do-poder-economico-no-processo-eleitoral/indexcfc5.html?no\\_cache=1&cHash=b210b4aa00c846aa7ef07e38b292a41b](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/o-abuso-do-poder-economico-no-processo-eleitoral/indexcfc5.html?no_cache=1&cHash=b210b4aa00c846aa7ef07e38b292a41b)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

prejudicando a normalidade e legitimidade das eleições. As modalidades de abuso mais usuais são: manipulação de recitas orçamentárias, uso equivocado da propaganda institucional e de programas sociais. O abuso de poder político nas campanhas eleitorais passou a ser mais frequente a partir da aprovação da viabilidade de reeleição dos chefes do Poder Executivo (presidente, governador e prefeito), sem que eles necessitem retirar-se dos cargos que exercem para se recandidatar, conforme assegura o art. 14, §5º da Constituição Federal.

Corroborando com tal definição, segue o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral acerca do abuso do poder político no julgamento do recurso contra expedição de diploma nº 698/TO, tendo como relator o Ministro Felix Fischer<sup>169</sup>

“RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. ELEIÇÕES 2006. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO. ABUSO DE PODER POLÍTICO E ECONÔMICO. USO INDEVIDO DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO. [...] 10. **O abuso do poder político ocorre quando agentes públicos se valem da condição funcional para beneficiar candidaturas (desvio de finalidade), violando a normalidade e a legitimidade das eleições** (Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, AgRgRO 718/DF, DJ de 17.6.2005; Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, REspe 25.074/RS, DJ de 28.10.2005). [...] 14. No caso, configurado abuso de poder pelos seguintes fatos: a) doação de 4.549 lotes “às famílias inscritas no programa Taquari” por meio do Decreto nº 2.749/2006 de 17.5.2006 que regulamentou a Lei nº 1.685/2006; b) doação de 632 lotes pelo Decreto nº 2.786 de 30.06.2006 que regulamentou a Lei nº 1.698; c) doação de lote para o Grande Oriente do Estado de Tocantins por meio do Decreto nº 2.802, que regulamentou a Lei nº 1.702, de 29.6.2006; d) doações de lotes autorizadas pela Lei nº 1.711 formalizada por meio do Decreto nº 2.810 de 13.6.2006 e pela Lei nº 1.716 formalizada por meio do Decreto nº 2.809 de 13 de julho de 2006, fl. 687, anexo 143); e) 1.447 nomeações para cargos comissionados CAD, em desvio de finalidade, no período vedado (após 1º de julho de 2006); f) concessão de bens e serviços sem execução orçamentária no ano anterior (fotos, alimentos, cestas básicas, óculos, etc. em quantidades elevadíssimas) em 16 municípios, até 29 de junho de 2006, por meio de ações descentralizadas no “Governo mais perto de você”. Recurso a que se dá provimento para cassar os diplomas dos recorridos”. (Grifo nosso).

Quanto à manipulação do processo eleitoral, esta foi uma ação corriqueira na transição para os regimes de democracia representativa. Com a obtenção dos princípios da soberania popular e do sufrágio universal, o pleito eleitoral adquiriu

<sup>169</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso contra expedição de diploma. *RCED 698/TO*. Recorrente: Partido Social Democracia Social (PSDB) e outros. Recorrida: Marcelo de Carvalho Miranda e outros. Relator: Min. Felix Fischer. Brasília, 25, de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 11 nov. 2016.



importância na evolução política. Isso porque, foi esse instrumento que, de certa forma, delimitou a distribuição do poder político em regimes representativos, substituindo princípios como a hereditariedade ou a usurpação do poder<sup>170</sup>.

Ocorre que, a ideia de liberdade de escolha, da competição eleitoral e da administração isenta, relacionadas à noção de campanha eleitoral, naquele momento de transição para os regimes de democracia representativa, estavam longe de retratar o contexto social e político no qual o pleito eleitoral se realizava. Nas democracias emergentes, as oportunidades de manipulação das eleições populares são diversas. A disputa política, por vezes, limita-se a uma competição entre elites concorrentes, que detêm um domínio amplo sobre segmentos inteiros do eleitorado<sup>171</sup>.

Vale mencionar que, do mesmo modo, os atores políticos potencializam suas capacidades de analisar o processo eleitoral a fim de identificar as deficiências deste e maculá-lo. Para isso, fazem uso da máquina governamental para beneficiar candidatos, promovem a intervenção ilícita do poder econômico no pleito eleitoral ou interferem na administração das eleições<sup>172</sup>.

No que se refere à administração imparcial no pleito eleitoral, esta diz respeito à clareza e à transparência das normas, assim como à sua execução neutra na competição eleitoral. Para esse propósito, a independência da instância que gerencia o processo eleitoral pode ser fundamental. No século XX, o Brasil evoluiu consideravelmente em relação à lisura do processo de administração das eleições, para isso, dois pontos foram cruciais: a criação da Justiça Eleitoral em 1932 e a inserção do voto eletrônico entre 1996 e 2000<sup>173</sup>.

---

<sup>170</sup> SPECK. Bruno Wilhelm. A compra de votos: uma aproximação empírica. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9. n. 1, maio 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100006)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

<sup>171</sup> SPECK. Bruno Wilhelm. A compra de votos: uma aproximação empírica. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9. n. 1, maio 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100006)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

<sup>172</sup> SPECK. Bruno Wilhelm. A compra de votos: uma aproximação empírica. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9. n. 1, maio 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100006)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

<sup>173</sup> SPECK. Bruno Wilhelm. A compra de votos: uma aproximação empírica. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9. n. 1, maio 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100006)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

Quanto à criação da Justiça Eleitoral, esta mostra-se como um divisor de águas entre a administração de eleições maculadas pela intervenção política e uma instância autônoma para sistematizar o processo eleitoral. Já quanto à inserção do voto eletrônico, este auxiliou na supressão da fraude, na apuração e totalização dos votos. Isso porque é uma grande desafio manter uma administração eficiente e imparcial do processo eleitoral, tendo em vista o amplo número de eleitores e a dimensão territorial do país<sup>174</sup>.

Além disso, um outro tema vinculado à questão da lisura eleitoral é quanto à presença dos recursos financeiros na campanha eleitoral. No que se refere à teoria da democracia representativa, as eleições limitam-se à competição pelos votos dos cidadãos. Entretanto, na prática, o método de comunicação entre os candidatos e cidadãos abrange recursos relevantes e a competição eleitoral passa a sustentar essa demanda.

O significativo volume dos montantes empregados nas campanhas eleitorais no Brasil demonstra o papel determinante do poder econômico no processo eleitoral. Destaca-se um estudo desenvolvido por David Samuels que ao coletar dados das prestações de contas apresentadas ao Tribunal Superior Eleitoral das eleições de 1994, 1998 e 2002 percebeu que os custos declarados não revelavam com precisão os valores verdadeiramente empregados nas campanhas. Além disso, na mesma pesquisa pode concluir que as pessoas jurídicas colaboram mais do que as pessoas físicas e, ademais, que as maiores financiadoras são empresas que integram setores diretamente influenciados por práticas de normatização governamental ou dependentes de contratos públicos, como as do setor bancário, construção civil e industrial<sup>175</sup>.

O alto custo das campanhas eleitorais e o perfil dos financiadores demonstram a fragilidade da democracia representativa brasileira. O abuso do poder econômico por partidos políticos e candidatos pode ser esclarecido pelos seguintes elementos: crescimento da competitividade nas eleições; redução da influência dos partidos

---

<sup>174</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. A compra de votos: uma aproximação empírica. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9. n. 1, maio 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100006)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

<sup>175</sup> SAMUELS, David. *Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/752/Financiamento%20de%20campanhas%20no%20Brasil.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

políticos nas questões ideológicas e organizacionais, ou seja, inexistência de programas partidários incisivos e desenvolvimento de técnicas individuais de campanha no sistema proporcional de em lista aberta<sup>176</sup>.

Um outro ponto quanto ao abuso do poder econômico que merece ser discutido é que este extrapola o período eleitoral. Isso porque o objetivo por trás do financiamento de campanha eleitoral é muito maior do que o desejo de vitória do candidato apoiado, mas, mais do que isso, é fazer com que o eleito, na gestão da administração pública, execute atos favoráveis aos interesses daqueles que o financiou fazendo com que a Administração Pública transforme-se em um mecanismo de realização dos interesses pessoais de uma pequena minoria detentora do poder, deixando de lado o interesse geral e o bem comum.

Prova disso são os atuais escândalos repercutidos pela operação Lava Jato que desvendou um vasto esquema de corrupção e desvio de dinheiro da Petrobrás. Calcula-se que a quantidade de dinheiro desviado alcança a cifra de bilhões de reais. Em 2015, o Procurador-Geral da República apresentou ao Supremo Tribunal Federal pedido de abertura de inquéritos criminais com a finalidade de investigar fatos atribuídos a cinquenta e cinco pessoas, das quais quarenta e nove possuem foro por prerrogativa de função. Estas são pessoas que fazem parte ou que participam de partidos políticos incumbidos de indicar e manter os diretores da estatal<sup>177</sup>.

Além disso, anteriormente à operação Lava Jato, também se demonstraram casos de suborno em diversas instituições da Administração Pública Federal: as práticas financeiras do Partido dos Trabalhadores e suas relações com outros partidos da base aliada, tendo como destaque a desenvoltura do publicitário Marcos Valério na intermediação de empréstimos do partido com bancos e de contratos vultosos, deste publicitário, com diversos órgãos públicos, setores do empresariado e membros

---

<sup>176</sup> PEREIRA, Gabrielle Tatith. *Financiamento de campanhas eleitorais: reflexões e alternativas possíveis para a reforma política*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-11-financiamento-de-campanhas-eleitorais-reflexoes-e-alternativas-possiveis-para-a-reforma-politica>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

<sup>177</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO. *Caso lava jato*. Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

da classe política que objetivava a gestão de recursos para as competições eleitorais bianuais<sup>178</sup>.

Vale mencionar que estas não foram as primeiras crises relacionadas à questão do financiamento político no Brasil. Ao longo das investigações quanto às relações entre o tesoureiro Paulo Cesar Farias e o presidente da época Fernando Collor, o sistema oficial de financiamento que, por sua vez, não permitia financiamento por pessoas jurídicas, foi desvendado como fachada. Outro caso de corrupção é o que envolveu a empresa Pau Brasil e o financiamento das campanhas de Paulo Maluf que se desenrolou ao redor do mesmo tema nos anos subsequentes. Como consequência das investigações elaborou-se um projeto de lei para alterar o financiamento de partidos e campanhas, cujas propostas foram associadas às normas que regularam as eleições de 1994 e 1996 e solidificaram a lei de Partidos Políticos de 1995 e a lei Eleitoral de 1997<sup>179</sup>.

Assim, a legitimação do processo eleitoral é primordial para a solidez do Estado Democrático de Direito. A própria Constituição Federal, ao retratar sobre os direitos políticos, expressamente anuncia que a soberania popular será desempenhada pelo sufrágio universal e pelo voto direto e racional do eleitor, a ponto de em seu art. 14, §§ 3º ao 11, dispor sobre diversas situações de inelegibilidade, remetendo a lei complementar a estipulação de outras, com o objetivo de salvaguardar a normalidade e a legitimidade das eleições contra a interferência do poder econômico e o abuso do exercício da função, cargo ou emprego na administração direta e indireta.

---

<sup>178</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *Reagir a escândalos ou perseguir ideias: a regulação do financiamento político no Brasil*. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9795-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

<sup>179</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. *Reagir a escândalos ou perseguir ideias: a regulação do financiamento político no Brasil*. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9795-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

### **3 PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL NA DEFESA DO PLEITO**

#### **3.1 ADI 4.650 e a inconstitucionalidade do modelo de financiamento eleitoral privado adotado no Brasil**

Um dos assuntos mais recentes quanto ao financiamento eleitoral diz respeito ao julgamento, em 2015, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650 proposta pelo Conselho Federal da OAB em que se buscou a declaração de inconstitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal, dos artigos da legislação eleitoral que: (i) estabeleciam um limite às doações de pessoas físicas fundamentado no percentual de seus rendimentos; (ii) não delimitavam limites para a utilização dos recursos dos próprios candidatos; (iii) admitiam as doações por pessoas jurídicas.

Em termos gerais, os pedidos elaborados na citada Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) buscavam: (i) pela imposição de um limite *per capita* padronizado para doações por pessoas naturais, a ser estipulado pelo Congresso Nacional, em um nível que não transgrida a igualdade entre os eleitores; (ii) pela fixação de um teto para a utilização de recursos dos próprios candidatos em suas campanhas, também determinados pelo Congresso Nacional, em patamar baixo o suficiente para que haja o equilíbrio de competição entre os candidatos; e (iii) e pela vedação de doações por pessoas jurídicas a campanhas e partidos.

A maioria dos ministros da Suprema Corte seguiu o voto do ministro relator Luiz Fux e julgaram parcialmente procedente o pedido desenvolvido na ação para a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos normativos que permitiam doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes.

As doações das pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, para o Conselho Federal da OAB, não garante a aplicabilidade dos princípios da isonomia, democrático e republicano, motivo que fundamenta a declaração da inconstitucionalidade dessas contribuições. Já para a Advocacia-Geral da União não existe fundamento constitucional para proibir as pessoas jurídicas de contribuírem com recursos monetários as campanhas. Seguindo o mesmo entendimento, a Presidência da República, por intermédio da Consultoria-Geral do Ministério da Justiça e da

Consultoria-Geral da União, deixa claro que a doação de pessoas jurídicas não promove o desequilíbrio no pleito eleitoral, quando são realizadas dentro dos limites máximos estipulados pela norma<sup>180</sup>.

Pelas normas que vigoravam antes ao julgamento de tal ação, as pessoas jurídicas poderiam realizar doações e contribuições até o limite de 2% da receita bruta adquirida no ano anterior ao da eleição, excetuando-se as situações estipuladas em lei, conforme determina o artigo 81, §1º, da Lei nº 9.504/97. O ordenamento brasileiro também previa a possibilidade de doação direta por pessoa jurídica aos partidos políticos, caso em que as agremiações poderiam aplicar ou distribuir as doações recebidas pelas múltiplas eleições<sup>181</sup>.

Quanto ao papel da participação política das pessoas jurídicas, este não é intrínseco ao regime democrático, em geral, e ao exercício da cidadania, de forma particularizada. Isso porque, conforme José Afonso da Silva, a execução da cidadania engloba três categorias de atuação cívica: o direito de votar, o direito de ser votado e o direito de intervir na elaboração da opinião política por meio de mecanismos da democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de normas. Por suas particularidades próprias, essas categorias são peculiares das pessoas físicas, tornando-se um equívoco ampliar para as pessoas jurídicas<sup>182</sup>. Corroborando esse entendimento, o STF na súmula nº 365, discorreu que “as pessoas jurídicas não têm legitimidade para propor ação popular”<sup>183</sup>, por esse motivo não assumem a natureza de cidadãos.

Dessa forma, a prática dos direitos políticos é incompatível com a natureza das pessoas jurídicas. E, segundo o Ministro Luiz Fux, no seu voto na ADI 4.650, “uma

---

<sup>180</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4650*. Plenário. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. p. 26. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

<sup>181</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4650*. Plenário. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. p. 26. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

<sup>182</sup> SILVA, José Afonso de. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

<sup>183</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 365*. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_301\\_400](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400)>. Acesso em: 13 fev. 2017.

empresa pode defender bandeiras políticas, como a de direitos humanos, causas ambientais, etc., mas daí a bradar pela sua indispensabilidade no campo político, investindo vultosas quantias em campanhas eleitorais, dista uma considerável distância<sup>184</sup>. Além disso, Ronald Dworkin afirma que as pessoas jurídicas são uma criação legal, elas não possuem convicções próprias para colaborar e direito para integrar com a mesma voz e voto na política. Sendo assim, a permissão da participação das empresas na vida política passa a ser um contrassenso ao próprio regime democrático<sup>185</sup>.

Muitos acreditam que os recursos disponibilizados às campanhas e aos partidos políticos pelas empresas privadas promove um apoio as próprias instituições democráticas, uma vez que possibilita a divulgação de mais propostas e estende as discussões sobre temas públicos, entretanto essa ideia deve ser superada. Isso porque acontece justamente o contrário, a presença das empresas encarece o pleito eleitoral e não favorece o aperfeiçoamento do debate. Fato é que o aumento exponencial dos custos das campanhas não promove a sofisticação do processo político, com a pretendida associação de ideias e de projetos pelos candidatos. Na verdade, esse aumento dos custos está relacionado ao fato de que os candidatos que disponibilizam mais dinheiro em suas campanhas possuem maiores chances de êxito na disputa eleitoral<sup>186</sup>.

Ressalta-se que os maiores financiadores das campanhas eleitorais são as pessoas jurídicas e, além disso, ao analisar as doações diretas aos candidatos, o dinheiro partidário destaca-se como um grande provedor de recursos. Isso deriva do

---

<sup>184</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4650*. Plenário. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. p. 26. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

<sup>185</sup> DWORKIN, Ronald apud BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4650*. Plenário. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. p. 26. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 13 fev. 2017. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

<sup>186</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4650*. Plenário. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. p. 26. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

que convencionou-se denominar, principalmente pela mídia, de doações ocultas. Dessa forma, cada vez mais as instituições privadas doam a partidos e comitês eleitorais, que por seu turno repassam esses recursos aos candidatos, elevando a influência do dinheiro partidário (financiamento empresarial indireto), apesar de que as doações diretas aos candidatos feitas pelas empresas permanecem em um patamar expressivo<sup>187</sup>.

O gráfico 1, presente no anexo I, na página 87, mostra o fluxo monetário externo destinado às campanhas eleitorais para cargos variados nas eleições de 2010 e 2012. A respeito das campanhas presidenciais observa-se que 94% dos recursos foram provenientes dos partidos políticos, 5,8% de empresas e 0,2% de cidadãos comuns. Já nas eleições para o cargo de governador, os recursos partidários representaram 55% dos recursos arrecadados, as contribuições das empresas atingiram o patamar de 39,2%, as doações individuais 3,3% e os recursos dos próprios candidatos 2,6%. As eleições para o Senado Federal, 49,9% das doações foram provenientes dos partidos políticos, 39,7% das pessoas jurídicas, 5% foram provenientes do cidadão comum e 5,4% de recursos dos próprios candidatos. Nas eleições para deputado federal, por sua vez, os partidos políticos foram responsáveis por 32,2% das doações, as empresas por 39,5%, os indivíduos por 14,2% e os candidatos por 14,1%. Percebe-se também, ao observar o citado gráfico, que nas eleições para deputado estadual 29,8% dos recursos foram provenientes dos partidos políticos, 30,9% das empresas, 20,7% dos cidadãos e 18,6% dos recursos dos próprios candidatos<sup>188</sup>.

Além disso, o gráfico 1 (origem dos bens das campanhas eleitorais de 2010 e 2012), citado acima, demonstra também que para o cargo de prefeito, os partidos políticos foram responsáveis por 37,6%, as empresas por 22,8%, os indivíduos por 20,8% e os candidatos por 18,8%. Já nas eleições para vereador, 29,7% dos recursos

---

<sup>187</sup> GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

<sup>188</sup> GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.



foram destinados pelos partidos políticos, 8,9% pelas pessoas jurídicas, 30,1% pelos cidadãos e 31,3% pelos próprios candidatos<sup>189</sup>.

Dessa forma, percebe-se que as contribuições realizadas pelas pessoas físicas simbolizam uma fração menor do financiamento eleitoral, porém sua relevância aumenta quanto mais próximo do eleitor for o cargo em disputa. Deste modo, a influência do dinheiro das pessoas físicas, igualmente como os recursos dos próprios candidatos, é bem maior nas eleições para vereador e prefeito em relação às eleições para governador e presidente. Das eleições para prefeito em diante, o impacto das doações das empresas aumenta<sup>190</sup>.

Vale mencionar também que não são as empresas como um todo que financiam o processo eleitoral brasileiro, as doações advêm de um número reduzido de instituições privadas. Menos de 20 mil pessoas jurídicas realizaram doações para o pleito eleitoral brasileiro de 2010. Nas eleições municipais, aproximadamente 50 mil empresas contribuíram. Esse número mostra-se pequeno, se levarmos em consideração que existem milhares de empresas registradas no Brasil. De acordo com os dados do IBGE, em 2010, existiam 5,1 milhões de pessoas jurídicas no Brasil. As financiadoras, sendo assim, simbolizam 1% e os outros 99% das empresas não realizam doações para as campanhas eleitorais<sup>191</sup>.

Além disso, o conjunto das financiadoras mostra-se heterogêneo, isso porque 2,3 bilhões de reais doados por 19 mil instituições privadas nas eleições gerais de 2010 repartiram-se de forma desigual dentro desse conjunto. Essa constatação é verificada no gráfico 2 (participação das empresas nas campanhas eleitorais), constante no anexo I, na página 87, em que, nas eleições de 2010, 1% dos financiadores foi responsabilizado por 61% das doações, 10% dos financiadores por 89% e 50% deles por 99% das doações. Além disso, no mesmo gráfico, observa-se

---

<sup>189</sup> GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

<sup>190</sup> GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

<sup>191</sup> GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

que na mesma eleição de 2010, os dez maiores financiadores responderam por 22% dos recursos arrecadados, os cem maiores financiadores por 51% e os mil maiores financiadores por 82% desses recursos<sup>192</sup>.

Além do mais, o gráfico supracitado também demonstra a mesma lógica em relação as eleições de 2012. Neste período, verificou-se que 1% dos financiadores respondeu por 36,8% das doações realizadas para o pleito, 10% dos financiadores por 75,2% e 50% dos financiadores por 97% das doações. Ademais, verifica-se também, que os dez maiores financiadores foram responsáveis por 6,6% dos recursos doados, os cem maiores financiadores por 18,9% e os mil maiores financiadores por 47,7% dessas doações<sup>193</sup>.

Por esses dados, percebe-se que o financiamento das campanhas eleitorais por empresas privadas corresponde a um pequeno grupo diante do vasto número de pessoas jurídicas existentes no país que não contribuem para as eleições ou financiam de forma moderada. A cada eleição, um conjunto seletivo de 1.000 instituições privadas responde pela maioria das contribuições. Nas eleições de 2010, de cada R\$ 10 de doação, 1.000 empresas doaram R\$ 8,20 e, nas eleições de 2012, R\$ 4,70. Sendo assim, verifica-se que não é o setor empresarial como um todo que é responsável pelo financiamento eleitoral brasileiro, mas uma parcela bastante específica<sup>194</sup>.

Nas eleições de 2010, os dez principais doadores foram responsáveis por 22% dos recursos arrecadados, conforme demonstra a tabela 1, presente no anexo II, na página 96. Grande parte dos recursos mobilizado segue para os partidos, que por seu turno destina-se aos candidatos de sua escolha. Diante desse aspecto é possível desenvolver duas análises. Uma delas é que os financiadores optam por direcionar suas doações aos partidos políticos, tendo em vista que eles exercem forte influência

---

<sup>192</sup> GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

<sup>193</sup> GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

<sup>194</sup> GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

sobre o comportamento dos futuros ocupantes dos cargos em disputa e podem bonificar os políticos que demonstrem fidelidade à linha partidária. Outra análise possível de ser feita é que as contribuições destinadas aos partidos já possuem destinatário certo e, por isso, torna-se pequena a margem de manejo dos partidos no repasse dessas contribuições. Sendo assim, a provável motivação dessas doações indiretas é ocultar o vínculo entre o doador e o destinatário final<sup>195</sup>.

Os mais expressivos financiadores tendem a reunir suas doações nos maiores partidos. Na página 97 do anexo II consta a tabela 2 que diz respeito ao fluxo das doações dos dez maiores financiadores das eleições de 2010 aos partidos políticos. A partir da análise dessa tabela, observa-se que o PT, PSDB e PMDB agregam 68% dos recursos dos dez maiores doadores. Ao englobar PSB, DEM, PP, PDT, PTB, PR e PSC, alcança-se o patamar de 90%. Vale dizer, que esses partidos são os mais vistos no cenário político nacional<sup>196</sup>.

Além do mais, os demais gráficos constantes no anexo I (gráficos 3 ao 17), nas páginas 88 a 95, apresentam o fluxo das doações realizadas pelas principais empresas, no pleito eleitoral de 2014, para os partidos políticos. O que se percebe é que a distribuição das doações segue o mesmo padrão das eleições de 2010 e 2012, em que, os principais partidos brasileiros receberam a maior parte das contribuições. Por exemplo, ao levarmos em consideração as doações realizadas pelo Grupo JBS (gráfico 3, anexo I, página 88), estas representaram um total de R\$ 251.012.322,00, os partidos PMDB, PSDB e PT receberam 42% do total desembolsado pela empresa<sup>197</sup>.

Já o gráfico 4, na página 88, do anexo I, mostra as doações realizadas pelo Grupo OAS ao pleito eleitoral de 2014. O total doado foi de R\$ 75.082.442,00, os partidos PMDB, PSDB e PT receberam juntos 61% do montante doado que representa R\$ 46.458.781,00. O gráfico 5, por seu turno, constante na página 89, demonstra as

---

<sup>195</sup> GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

<sup>196</sup> GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

<sup>197</sup> AS CLARAS. *As quinze principais doadoras e o financiamento dos partidos*. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

doações realizadas aos partidos políticos pelo Grupo Vale no pleito eleitoral de 2014. Conclui-se também que os principais partidos respondem pela maior parte dos recursos doados, 58%<sup>198</sup>.

A Andrade Gutierrez, por sua vez, doou cerca de R\$ 61.987.271,00. Os principais partidos, PMDB, PSDB e PT receberam o equivalente a R\$ 47.642.573,00, ou seja, 76% das doações. Só o PSDB recebeu sozinho R\$ 24.950.451,00, conforme indicado pelo gráfico 6 do anexo I, na página 89. A UTC Engenharia, gráfico 7, página 90 do anexo I, também distribuiu suas doações de forma desigual, em que o PT, PSDB e o PMDB receberam 55% do total doado. O PT recebeu sozinho o equivalente a 23% dos recursos. O gráfico 8 do anexo I, página 90, mostra os recursos destinados aos partidos políticos, nas eleições de 2014, pela instituição financeira Bradesco. O montante doado foi de R\$ 55.613.650,00, deste dinheiro, o PSDB, PMDB e o PT receberam R\$ 27.496.755,00, o que representa 49% das doações realizadas. Vale mencionar que só o PSDB recebeu 26% do dinheiro doado<sup>199</sup>.

Na página 91 do anexo I contém o gráfico 9 que representa o montante doado pela empresa AMBEV, percebe-se a partir da análise do gráfico que a distribuição dos recursos doados também segue o padrão das empresas mencionadas acima, em que o PT, PMDB e PSDB receberam 65% dos recursos doados. O gráfico 10, presente na página 91, do anexo I, por seu turno, mostra as doações realizadas pelo Grupo Norberto Odebrecht em que o PT, PMDB e PSDB receberam 53% do dinheiro desembolsado. A empresa Queiroz Galvão, representada no gráfico 11, página 92, desembolsou R\$45.185.541,00 e os partidos PMDB, PSDB e PT receberam o equivalente a 48% do dinheiro doado. Já o Grupo BTG Pactual, gráfico 12, constante no anexo I, na página 92, foi a empresa que distribuiu de forma mais concentrada os recursos aos principais partidos políticos, dos R\$ 28.186.151 doados, o PT, PSDB e PMDB receberam juntos 72% do montante desembolsado<sup>200</sup>.

Quanto às doações realizadas pelo Grupo Cosan, gráfico 13, página 93, anexo I, estas atingiram o patamar de R\$ 25.185.449,00 em que os partidos PT, PSDB e

---

<sup>198</sup> AS CLARAS. *As quinze principais doadoras e o financiamento dos partidos*. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

<sup>199</sup> AS CLARAS. *As quinze principais doadoras e o financiamento dos partidos*. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

<sup>200</sup> AS CLARAS. *As quinze principais doadoras e o financiamento dos partidos*. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

PMDB receberam 65% do total doado. A siderúrgica ArcelorMittal, gráfico 14, presente no anexo I, na página 93, em contrapartida, não seguiu o padrão demonstrado até então, em que dos R\$ 26.773.532,00 doados aos partidos políticos nas eleições de 2014, o PMDB, PSDB e PT angariaram somente 11% de tal valor. Dentre as doações realizadas pela siderúrgica, o PSD foi o partido que recebeu o maior montante R\$ 10.306.554,00 que representa 38% das doações<sup>201</sup>.

Já o gráfico 15, página 94 do anexo I, retrata o montante doado pela empresa Braskem que foi de R\$ 19.487.514,00, deste valor, o PT, PMDB e PSDB adquiriram 64% das doações. O gráfico 16, página 94 do anexo I, por sua vez, indica os recursos desembolsados pela instituição financeira Itaú, dentre esses, os principais partidos PT, PSDB e PMDB reuniram 52% dos R\$ 19.455.018,00 doados. Por último, o gráfico 17, presente na página 95, simboliza as doações realizadas pela empresa Carioca Engenharia, que não seguiu o padrão heterogêneo da distribuição das doações, uma vez que o PSDB, PMDB e PT receberam apenas 27% do valor doado<sup>202</sup>.

Dessa forma, o que se observa do quadro empírico apresentado é que o financiamento eleitoral brasileiro é qualificado pela concentração. As doações advêm de forma predominantemente do setor privado. Apenas uma fração das instituições privadas (1%) participa do financiamento do pleito eleitoral. E dentro desse grupo específico, outra pequena parcela (1.000 empresas) responde por 50% a 80% do total dos recursos de todo o setor privado<sup>203</sup>.

Percebe-se também que os maiores doadores das campanhas eleitorais são instituições privadas que integram os setores que mantêm vínculos com o poder público, como por exemplo a construção civil, o setor bancário e a indústria. Quanto a esse ponto, o Kellogg Institute for International Studies promoveu um estudo que concluiu que as pessoas jurídicas que contribuem para as campanhas eleitorais recebem, nos primeiros 33 meses após o processo eleitoral, aproximadamente 850%

---

<sup>201</sup> AS CLARAS. *As quinze principais doadoras e o financiamento dos partidos*. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

<sup>202</sup> AS CLARAS. *As quinze principais doadoras e o financiamento dos partidos*. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

<sup>203</sup> GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

do valor doado em contratos firmados com o poder público. Assim, tais contribuições tornam-se muito lucrativas para os financiadores<sup>204</sup>.

Além do mais, outro aspecto importante é que o peso político conferido à participação de uma empresa diferirá conforme a sua renda. Quanto maior a capacidade econômica da pessoa jurídica financiadora maior será seu poder de interferência no resultado do pleito eleitoral, o que levaria a plutocratização da política nacional. De acordo com o estudioso David Samuels<sup>205</sup> a concorrência dos candidatos no pleito eleitoral é diretamente proporcional aos gastos realizados na campanha.

De forma ilustrativa em relação a interferência irrestrita do poder econômico nas campanhas eleitorais, conforme demonstrou o Ministro Luiz Fux no seu voto na ADI 4.650, é “o mesmo que convidar duas pessoas para participar de uma corrida de automóveis, em que uma delas disputará a competição com uma bicicleta e a outra com um carro esportivo”<sup>206</sup>.

Para os defensores da participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral, tal participação está amparada pelo princípio da liberdade de expressão. Ocorre que, esse princípio, no campo político, adquire um caráter instrumental ou acessório. E isso porque o seu objetivo é incentivar a expansão do debate político, fazendo com que os cidadãos tenham conhecimento das diferentes plataformas e projetos políticos. Em detrimento disso, em uma perspectiva ideal, os indivíduos destinariam seus votos àqueles candidatos que estivessem em harmonia com suas inclinações políticas.

No entanto, a demasiada interferência do poder econômico no processo político macula esse cenário ideal ao passo que beneficia poucos candidatos, que possuem laços com os maiores doadores, em decorrência dos demais. Trata-se de uma situação que desequilibra, no pleito eleitoral, a igualdade entre os candidatos, ecoando, assim, na elaboração dos quadros representativos.

---

<sup>204</sup> BOAS, Taylor C.; HIDALGO, F. Daniel; RICHARDSON, Neal P. The spoils of victory: campaign donations and government contracts in Brazil. 2014 apud SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política dinheiro e financiamento das eleições*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

<sup>205</sup> SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 3, n. 4, p. 1-172, jan./jun. 2007.

<sup>206</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4650*. Plenário. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. p. 29. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

Por fim, a interferência das pessoas jurídicas na política, de acordo com os dados mencionados acima, estabelece relações questionáveis entre o poder público e as instituições privadas. Se a disputa por recursos passa a ser o foco, o sistema de financiamento de campanhas estimula a constituição de fortes vínculos entre os candidatos eleitos e seus financiadores. E esse vínculo antirrepublicano, que é formado entre as instituições privadas que doam e os políticos, é uma das origens de corrupção no Brasil, desvirtuando recursos públicos que deveriam ser empregados para atender as necessidades e os direitos da sociedade.

Essa conjuntura favorece, ainda, a crise de representação e o distanciamento dos cidadãos da política, pois se os candidatos adquirem mais da metade dos recursos para se elegerem de uma pequena parcela do setor empresarial, sem necessitar dos cidadãos, o mecanismo de arrecadação de fundos minimiza a capilaridade do sistema representativo e os cidadãos não se veem como parte integrante desse sistema. Como assevera 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”<sup>207</sup>.

### **3.2 Estipulação de teto de gastos nas campanhas eleitorais: alteração advinda da Lei nº 13.165/15**

Um dos pontos centrais na análise do financiamento eleitoral é a relação entre poder econômico e os resultados eleitorais. Diversos são os estudos que tratam da ligação entre arrecadação, gasto eleitoral e sucesso na campanha eleitoral, tendo em vista que os candidatos que possuem maior quantidade de recursos conseguem exercer fortes investimentos em atividades voltadas para a conquista de votos, como por exemplo *marketing*, transporte, contratação de mão de obra, etc.

Diante desses estudos, nascem críticas com o argumento de que a interferência demasiada do poder econômico sobre os resultados eleitorais corrompe o princípio da igualdade dos cidadãos no que se refere à representação política, uma vez que

---

<sup>207</sup> WALZER, Michael. Spheres of justice: a defense of pluralism and equality, 1983 apud SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política dinheiro e financiamento das eleições*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

aqueles que possuem mais recursos monetários passam a exercer maior ingerência nos resultados e eleger maior número de candidatos. Além do mais, a interferência excessiva do poder econômico no pleito eleitoral desrespeita o princípio da garantia da livre e equilibrada competição entre os candidatos.

A ideia é que aqueles que subsidiam de forma incisiva as campanhas eleitorais adquirem influência no mandato dos candidatos eleitos, pois os que se elegeram construíram uma relação de dependência com os seus financiadores. Quanto a isso, Bruno Speck<sup>208</sup> afirma que:

“[...] esta relação de trocar apoio financeiro à campanha por benefícios aos financiadores, claramente, viola os deveres de representação e tem um ônus para a sociedade. Essas doações que compram o acesso ao poder ou outras vantagens se aproxima da definição da corrupção na área administrativa”.

Leany Lemos, Daniel Marcelino e João Pederiva realizaram um estudo em que eles analisaram as prestações de contas, disponibilizadas pela Justiça Eleitoral, dos candidatos que disputaram as eleições para a Câmara de Deputados e para o Senado Federal. Nesse trabalho, os autores perceberam que é possível associar os recursos empregados na campanha eleitoral e o êxito no pleito.

Os autores observaram que a média dos gastos dos candidatos eleitos para o Senado, nas eleições de 2002, foi de aproximadamente R\$ 1,3 milhão, enquanto que os candidatos não eleitos tiveram um gasto de R\$ 235 mil. Já a disputa para a Câmara de Deputados, o cenário não foi diferente, os candidatos que se elegeram obtiveram um gasto médio de R\$ 353 mil e os que perderam R\$ 16 mil e os suplentes R\$ 66 mil<sup>209</sup>.

Nas eleições de 2006, analisadas no mesmo estudo, os candidatos que conquistaram uma vaga no Senado realizaram um gasto de R\$ 1,6 milhão, em contrapartida aqueles que não lograram êxito na disputa tiveram um gasto médio de R\$ 461 mil. Na Câmara de Deputados, por sua vez, essa diferença também se configura, porém de forma mais acentuada. Enquanto os vitoriosos gastaram uma

---

<sup>208</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (coords). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 155.

<sup>209</sup> LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. *Porque o dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006*. Opinião Pública, Campinas, v. 16, n. 2, p. 366-393, nov. 2010.



média de R\$ 589 mil, os perdedores tiveram um gasto de R\$ 11 mil e os suplentes R\$ 77 mil<sup>210</sup>.

O crescente aumento dos gastos nas eleições brasileiras é identificado ao se observar que, no processo eleitoral de 2002, os candidatos gastaram, ao todo, R\$ 798 milhões, ao passo que em 2012, após dez anos, o montante gasto alcançou a cifra de R\$ 4,5 bilhões, um crescimento de 471%. Para que se entenda a relevância desse aumento, basta verificar que, no mesmo período, o crescimento do PIB brasileiro foi de 41% e a inflação acumulada foi de 78%. Sendo assim, não há explicação razoável para tamanho crescimento dos gastos com campanhas eleitoras<sup>211</sup>.

Além disso, vale mencionar que o gasto per capita da campanhas eleitorais brasileiras é maior do que o da França, Alemanha e do Reino Unido. No Brasil, esse patamar é de U\$ 10,93, em contrapartida, na França é de U\$ 0,45, no Reino Unido, de U\$ 0,77 e na Alemanha, de U\$ 2,21. Ao correlacionar o PIB de forma proporcional, o Brasil também apresenta-se no topo do rol dos países que possuem as campanhas eleitorais mais caras. No Brasil, 0,89% de toda riqueza produzida no país destina-se a subsidiar candidaturas a cargos representativos. Nessa perspectiva, o Brasil fica na frente até dos Estados Unidos em que 0,38% do PIB é direcionado às campanhas eleitorais<sup>212</sup>.

Diante desse quadro, alterações foram feitas na Lei das Eleições, consolidadas na Lei nº 13.165/15, sancionada em 29 de setembro de 2015, a denominada minirreforma eleitoral, que passou a produzir efeitos a partir das eleições de 2016. Uma das mudanças trazidas por essa lei foi a estipulação de um teto máximo de gastos nas campanhas eleitorais.

---

<sup>210</sup> LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. *Porque o dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006*. Opinião Pública, Campinas, v. 16, n. 2, p. 366-393, nov. 2010.

<sup>211</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4650*. Plenário. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. p. 29. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

<sup>212</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4650*. Plenário. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. p. 29. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 24 fev. 2017.

Na metodologia anterior à nova lei, os partidos determinavam na convenção a quantia máxima de gastos para cada cargo eletivo, em cada eleição que disputassem, informando à Justiça Eleitoral no pedido de registro das candidaturas. Com a nova regulamentação, a deliberação acerca dos limites de gastos passou a ser de competência do Tribunal Superior Eleitoral, com base nos parâmetros estipulados em lei. Além disso, determinou-se que o desrespeito aos limites estabelecidos para cada campanhas eleitoral acarretará a aplicação de multa em valor equivalente a 100% do valor que ultrapassar o limite, não havendo dano a apreciação de ocorrência e abuso do poder econômico<sup>213</sup>.

Nas eleições municipais que ocorreram em 2016, os candidatos que concorreram ao mandato de prefeito só foram autorizados a gastar, no primeiro turno, o equivalente a 70% do maior valor gasto demonstrado para este cargo no pleito eleitoral anterior. Já nos municípios em que houve a realização dos dois turnos nas eleições de 2012, o gasto autorizado para o mesmo cargo, nas eleições de 2016, foi de 50% do maior gasto anunciado na campanha eleitoral daquele ano<sup>214</sup>.

Levando-se em consideração os dados apresentados pelo Tribunal Superior Eleitoral das campanhas eleitorais de 2016 e fazendo um comparativo com as eleições de 2012, observou-se que os candidatos aos cargos de prefeito e vereador angariaram aproximadamente R\$ 2.556.242.876,54, enquanto que os candidatos aos mesmos cargos, em 2012, arrecadaram R\$ 5.312.790.864,34. Esses dados apontam para uma queda de 48% do montante arrecadado pelos candidatos e, conseqüentemente, uma redução significativa dos gastos realizados por esses agentes nas campanhas eleitorais<sup>215</sup>.

Outra mudança que se percebe a partir dos dados das prestações de contas apresentados pelos candidatos, nas eleições de 2016, é em relação aos recursos recebidos de partidos políticos. Neste período eleitoral o valor total foi de R\$

---

<sup>213</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2016*: candidatos receberam mais de R\$ 2,5 bilhões em doação. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/eleicoes-2016-candidatos-receberam-mais-de-r-2-5-bilhoes-em-doacoes>>. Acesso em: 24 de março de 2017.

<sup>214</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2016*: candidatos receberam mais de R\$ 2,5 bilhões em doação. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/eleicoes-2016-candidatos-receberam-mais-de-r-2-5-bilhoes-em-doacoes>>. Acesso em: 24 de março de 2017.

<sup>215</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2016*: candidatos receberam mais de R\$ 2,5 bilhões em doação. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/eleicoes-2016-candidatos-receberam-mais-de-r-2-5-bilhoes-em-doacoes>>. Acesso em: 24 de março de 2017.

540.645.615,98, ao passo que, em 2012, o montante foi de R\$ 1.033.674.492,47. Além do mais, em 2016, os candidatos introduziram menos recursos próprios nas campanhas que foi de R\$ 752.185.001,34 contra R\$ 847.505.549,66 em 2012<sup>216</sup>.

Dessa forma, já é possível perceber uma diminuição significativa dos gastos eleitorais em virtude das alterações promovidas pela Reforma Eleitoral de 2015. Além disso, a vedação das doações das pessoas jurídicas às campanhas eleitorais propiciaram o aumento das doações realizadas pelas pessoas físicas, que, em 2016, foi de R\$ 1.160.573.821,01, enquanto que, em 2012, a quantia foi de R\$ 1.145.69446,02<sup>217</sup>.

De acordo com David Samuels a redução das contribuições máximas, em regra, diminui, ao menos marginalmente, a interferência do poder econômico nas eleições e no uso do caixa 2. A utilização de um limite para os gastos eleitorais não aniquila a influência do poder econômico no processo eleitoral, porém desestimula o uso do caixa 2 que macula o sistema atual<sup>218</sup>.

Além do mais, a atribuição de uma quantia máxima autorizada para o gasto eleitoral ajuda a assegurar o princípio da livre competição e tornar as campanhas eleitorais mais equilibradas, de forma que os gastos passa a ser unânime a todos aqueles que estejam disputando o pleito eleitoral.

---

<sup>216</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2016*: candidatos receberam mais de R\$ 2,5 bilhões em doação. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/eleicoes-2016-candidatos-receberam-mais-de-r-2-5-bilhoes-em-doacoes>>. Acesso em: 24 de março de 2017.

<sup>217</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2016*: candidatos receberam mais de R\$ 2,5 bilhões em doação. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/eleicoes-2016-candidatos-receberam-mais-de-r-2-5-bilhoes-em-doacoes>>. Acesso em: 24 de março de 2017.

<sup>218</sup> SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 3, n. 4, p. 1-172, jan./jun. 2007.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou o financiamento eleitoral brasileiro sob a ótica da participação das pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais e a maneira como esse mecanismo de arrecadação de recursos pode se transformar em um instrumento que macula o processo eleitoral. Verificou-se que a lisura do pleito eleitoral só é alcançada quando se inibe a influência abusiva do poder econômico, do poder político, da fraude e da corrupção. Para inibir tais interferências abusivas são necessários meios de fiscalização eficientes que propõem a transparência do processo eleitoral de forma a possibilitar a vigilância dos cidadãos, que são os maiores interessados na formação da representação legítima, e a condições igualitárias a todos os candidatos.

Observou-se que a participação das pessoas jurídicas não assegura a efetivação dos princípios da isonomia, democrático e republicano. Isso porque a prática dos direitos políticos é incompatível com a natureza das pessoas jurídicas e, por isso, não há como tornar indispensável o seu papel no campo político.

Quanto à participação das pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais, ficou demonstrado que apenas um pequeno grupo seletivo de empresas apresenta-se como financiadora nas eleições e que esse grupo responde pela maior parte dos recursos arrecadados. Esses recursos podem chegar ao seu destino direta ou indiretamente. A respeito das doações indiretas, percebeu-se que estas são distribuídas de forma desigual entre os partidos, em que as maiores agremiações partidárias recebem a maior parte do montante doado. Logo, isso significa que as doações realizadas pelas pessoas jurídicas não estão associadas a questões ideológicas defendidas pelos partidos nem a propostas apresentadas pelos candidatos. E, sim, a sua principal motivação é a formação de vínculo com os futuros ocupantes dos cargos públicos com o intuito de terem seus interesses pessoais materializados.

Além disso, a ingerência excessiva das pessoas jurídicas no processo eleitoral tem elevado o valor das campanhas eleitorais e, conseqüentemente, provocando o desequilíbrio na disputa eleitoral. Isso porque percebeu-se que o sucesso eleitoral está fortemente ligado ao valor gasto nas campanhas, ou seja, aqueles que possuem maiores recursos para investir em atividades voltadas para a conquista de votos adquirem uma capacidade maior de êxito na disputa eleitoral.

Sendo assim, esse quadro favorece a crise de representação e os afastamentos dos cidadãos da política, pois se os candidatos conseguem grande parte dos recursos para se elegerem de um pequeno grupo específico do setor empresarial, sem necessitar dos cidadãos, o instrumento de arrecadação de recursos minimiza a ramificação do sistema representativo e os cidadãos não se enxergam como integrantes desse sistema.

Por esses motivos e em detrimento do princípio republicano, da soberania popular e pela busca da preservação de um processo democrático de escolha dos representantes políticos com competições livres, equilibrado e imparcial, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 4650, julgou inconstitucional a doação das pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Além do mais, após o julgamento da Suprema Corte, foi criada a lei 13.165/15 que trouxe diversas alterações na legislação eleitoral e uma delas, objeto presente estudo, foi a estipulação de um teto máximo de gasto para as campanhas eleitorais.

Essa alteração mostra-se importante, porque a determinação de um valor máximo a ser gasto nas campanhas eleitorais reduz as contribuições e, de certa forma, minimiza os efeitos do poder econômico como mecanismo que propicia o vínculo entre os financiadores e os candidatos. Além disso, o teto de gastos propicia um pleito eleitoral mais equilibrado e justo em que os candidatos disputam de forma igualitária o cargo pretendido.

Em suma, para que se tenha uma efetiva aplicação da democracia em que se preza pelo interesse geral e pelo bem comum, deve-se desenvolver um processo eleitoral pautado na isonomia entre os candidatos para que todos possam concorrer de forma equilibrada ao cargo político pretendido e isento de abusos econômicos para que os interesses da sociedade não sejam minimizados em prol daqueles detentores do poder econômico.

## REFERÊNCIA

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de Filosofia*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOREIRO, Maria Rita. *Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro*. Disponível em <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2016.

AIRES, Maria Cristina Andrade. A dimensão representativa da participação na teoria democrática contemporânea. *Revista debates*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 12-38, jul./dez. 2009.

AS CLARAS. As quinze principais doadoras e o financiamento dos partidos. Disponível em: <<http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BARRETO, Rafael. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOURDOUKAN. Adla Youssef. *O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada*. 2009. 151 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BRASIL. *Constituição Federal (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 24 jan. 2017.

BRASIL. *Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 12 out. 2016.  
BRASIL. *Lei nº 13.165, de 39 de setembro de 2015*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)>. Acesso em: 7 nov. 2016.

BRASIL. *Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 11 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 23 jan. 2017.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 28 set. 2016.

BRASIL. *Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro 2015*. Artigo 14. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 12 set. 2016.

BRASIL. *Resolução nº 23.463, de 15 de dezembro. 2015*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 11 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. *ADI 4650*. Plenário. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula nº 365*. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula\\_301\\_400](http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_301_400)>. Acesso em: 13 fev. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo de Instrumento. *AG 4410*. Agravante: Luiz Carlos de Oliveira. Agravada: Coligação (PPB/PSD). Relator: Min. Fernando Neves. Brasília, 16 de setembro de 2003. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Aceso em: 18 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Cartilha sobre a prestação de contas das eleições 2016*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/prestacao-de-contas/2016/cartilha-prestacao-contas-eleicoes-2016.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral. *RESPE 19.566/MG*. 1º Embargante: Adão Pereira Santos e outro. 2º Embargante: Adelino Carvalho Lino e outra. Embargada: Lucia Maria Figueiredo Cota. Relator: Min. Sálvio de Figueiredo. Brasília, 6 de junho de 2002. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo Partidário*. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Informativo nº 30, de 3 a 9 de outubro de 2011*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/informativo-tse-ano-xiii-no30>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso contra expedição de diploma. *RCED 698/TO*. Recorrente: Partido Social Democracia Social (PSDB) e outros. Recorrida: Marcelo de Carvalho Miranda e outros. Relator: Min. Felix Fischer. Brasília, 25 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral. *RESPE 21346/MG*. Recorrente: Diretório Municipal do Partido Popular Socialista - PPS. Recorrido: Josefino Lopes Viana. Relator: Min. Francisco Peçanha Martins. Brasília, 9, de setembro de 2003. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 11 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral. *RESPE 28448*. Recorrente: Democratas (DEM) – estadual. Recorrido: Alfredo Pereira do

Nascimento. Relator: Min. Marco Aurélio Mendes de Faria Mello. Brasília, 22 de março de 2012. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 22 março de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário. *RO 4446-96.2010.6.07.0000/DF*. Recorrente: Raad Mtanios Massouh. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Marcelo Ribeiro. Brasília, 21 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 21 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário. *RO-1635/RN*. Recorrente: Joacy Pascoal do Nascimento. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Marcelo Ribeiro. Brasília, 4 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 10 out 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Súmula nº 11*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-11>>. Acesso em: 15 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Súmula nº 18, publicada no DJe 21 a 23 de agosto de 2000*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-18>>. Acesso em: 10 out. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COSTA, Homero de Oliveira. *Democracia e participação na teoria pluralista*. Cronos, Natal, v. 8, n. 1, p. 215-228, jan./jun. 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Miniaurélio século XXI escolar: o minidicionário da língua portuguesa*. 4 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FERREIRA, Nuno Miguel Miranda. *O conceito de democracia segundo Joseph Schumpeter*. Centro de estudos jurídicos, políticos e sociais. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Democracia%20e%20Participa%C3%A7%C3%A3o/O%20conceito%20de%20democracia%20segundo%20Joseph%20Schumpeter.pdf>>. Acesso em 18 fev. 2017.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GONÇALVES, Benjamin; MAGRI, Caio; FERRO, Marina Martins. *A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral*. São Paulo: Instituto Ethos, 2014. Disponível em: <[https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2010.  
HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Trad. De Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984, p. 60.  
KIMURA, Alexandre Issa. *Manual de Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.



LALANDE, André. *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. *Democracia, pluralização da representação e sociedade civil*. São Paulo: Lua Nova, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n67/a04n67.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2017.

LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque o dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 366-393, nov. 2010. LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Reflexões em torno do princípio republicano. *Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo*. São Paulo, v. 100, p. 189-200, jan./dez. 2009.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

MACHADO, Luiz Melíbio Uiraçaba. *O abuso do poder econômico no processo eleitoral*. Disponível em: <[http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/o-abuso-do-poder-economico-no-processo-eleitoral/indexcfc5.html?no\\_cache=1&cHash=b210b4aa00c846aa7ef07e38b292a41b](http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/o-abuso-do-poder-economico-no-processo-eleitoral/indexcfc5.html?no_cache=1&cHash=b210b4aa00c846aa7ef07e38b292a41b)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Abuso do poder no processo eleitoral. *Revista brasileira de estudos políticos*, Belo Horizonte, n. 100, p. 155-172, jan./jun. 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO. Caso lava jato. Disponível em:

<<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

NIESS, Pedro Henrique Távora. *Direitos políticos*. Bauru: Edipro, 2000.

OHMAN, Magnus. *Political Finance Regulations Around the World: an overview of the IDEA database*. IDEA, 2012. Disponível em <<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-finance-regulations-around-the-world.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.

OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política dinheiro e financiamento das eleições*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

PEREIRA, Gabrielle Tatith. *Financiamento de campanhas eleitorais: reflexões e alternativas possíveis para a reforma política*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/agenda-legislativa/capitulo-11-financiamento-de-campanhas-eleitorais-reflexoes-e-alternativas-possiveis-para-a-reforma-politica>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

PINTO, Djalma. *Direito Eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções gerais*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RIBEIRO, Flávia. *Direito Eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. *Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 3, n. 4, p. 1-172, jan./jun. 2007.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral: entre o público e o privado. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). *Temas de Direito Eleitoral no século XXI*. Brasília: ESMPU, 2012. p. 251-270.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, Aline. *Uma mistura tóxica: política dinheiro e financiamento das eleições*. Disponível em:

<<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/1/art20140130-01.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

SILVA, José Afonso de. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo. ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 153-158.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Reagir a escândalos ou perseguir ideias: a regulação do financiamento político no Brasil*. Disponível em: <<http://www.kas.de/wf/doc/9795-1442-5-30.pdf>>. Acesso em: 7 dez. 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm. A compra de votos: uma aproximação empírica. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9, n. 1, maio 2003. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762003000100006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100006)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

TAKAYANAGI, Fabiano Yuji. A democracia representativa do Brasil. *Revista da faculdade de direito da Universidade de São Paulo*, v. 102, p. 1095-1122, jan./dez. 2007.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Eleições 2016: candidatos receberam mais de R\$ 2,5 bilhões em doação*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/eleicoes-2016-candidatos-receberam-mais-de-r-2-5-bilhoes-em-doacoes>>. Acesso em: 24 de março de 2017.

TONIAL, Raíssa. OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. *Direito e Justiça*, Rio Grande do Sul, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014.

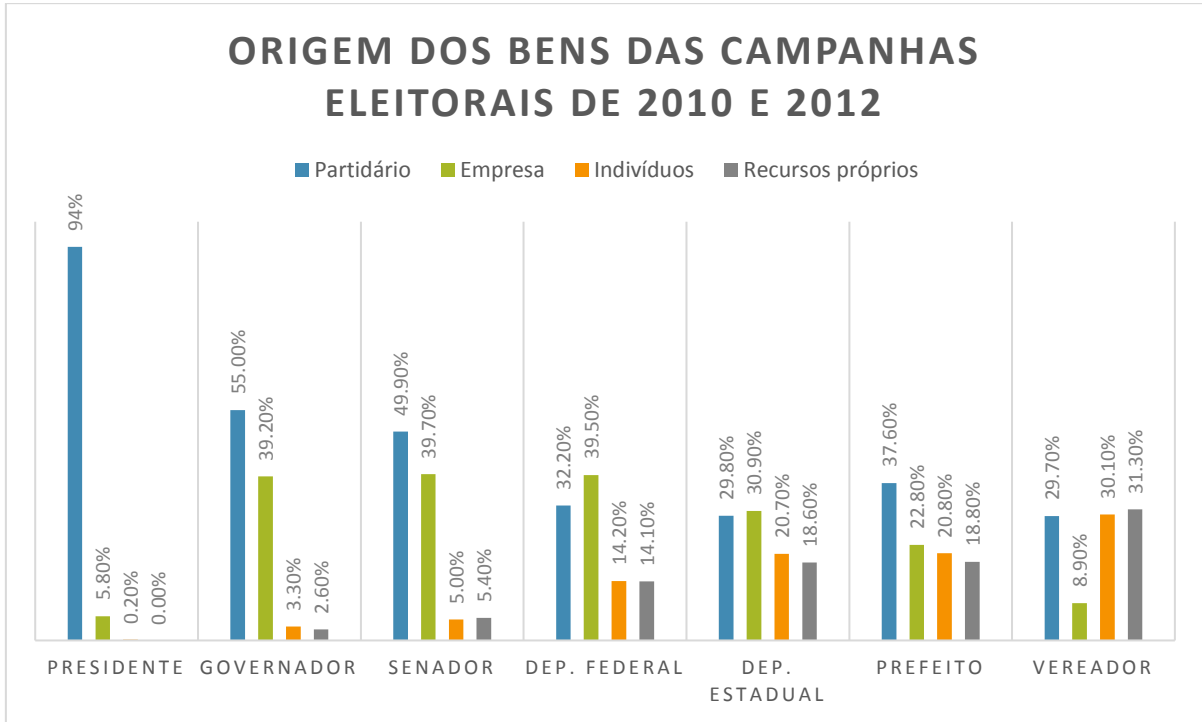
VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016.

ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. Campinas: 2005. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26417.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

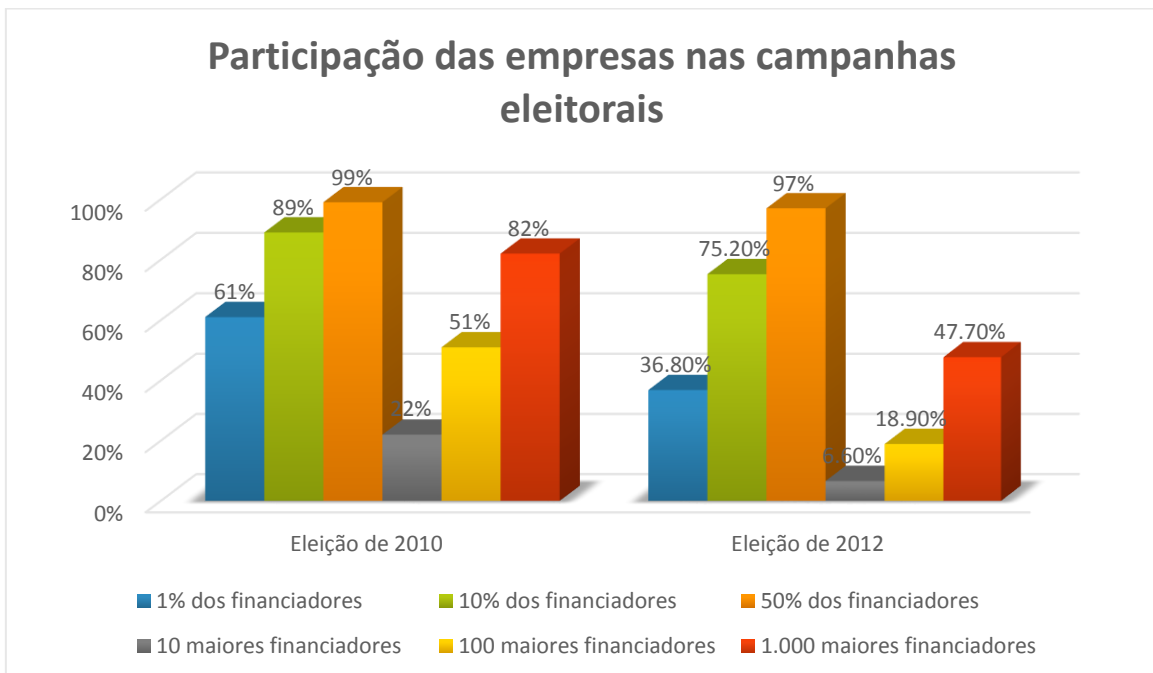
## ANEXO I

**Gráfico 1 – Origem dos bens das campanhas eleitorais de 2010 e 2012**



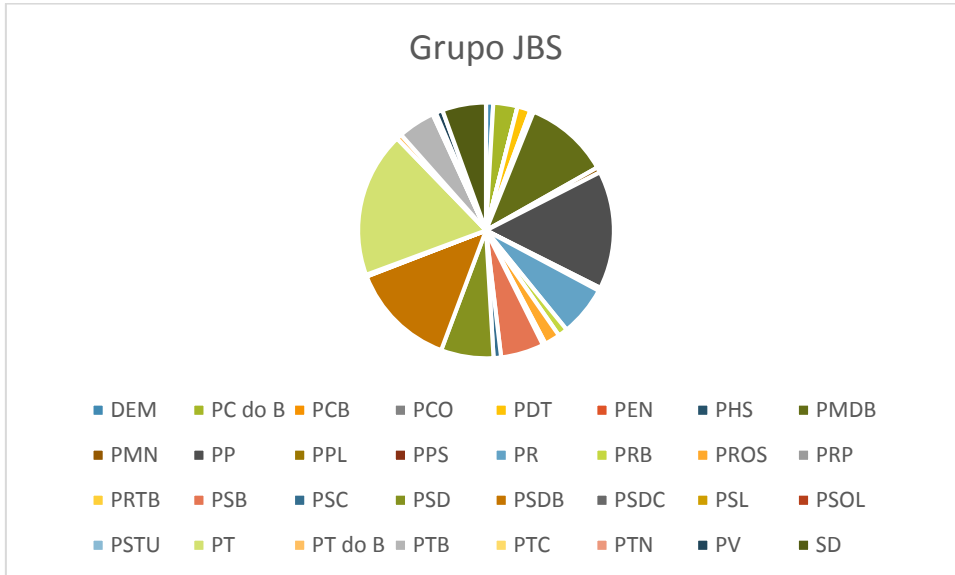
Fonte: [https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)

**Gráfico 2 – Participação das empresas nas campanhas eleitorais**



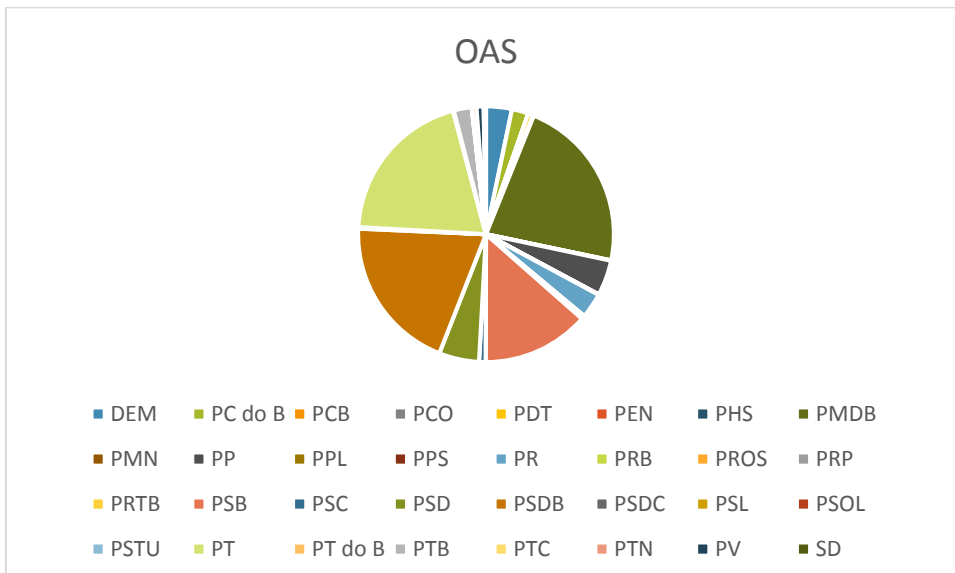
Fonte: [https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)

**Gráfico 3 – Fluxo das doações do Grupo JBS aos partidos nas eleições de 2014**



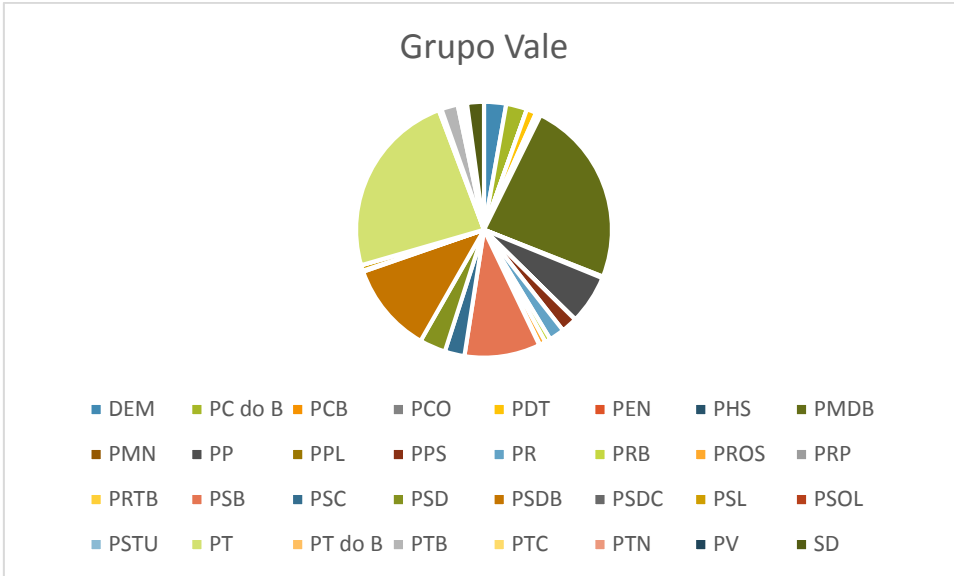
Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

**Gráfico 4 – Fluxo das doações da OAS aos partidos nas eleições de 2014**



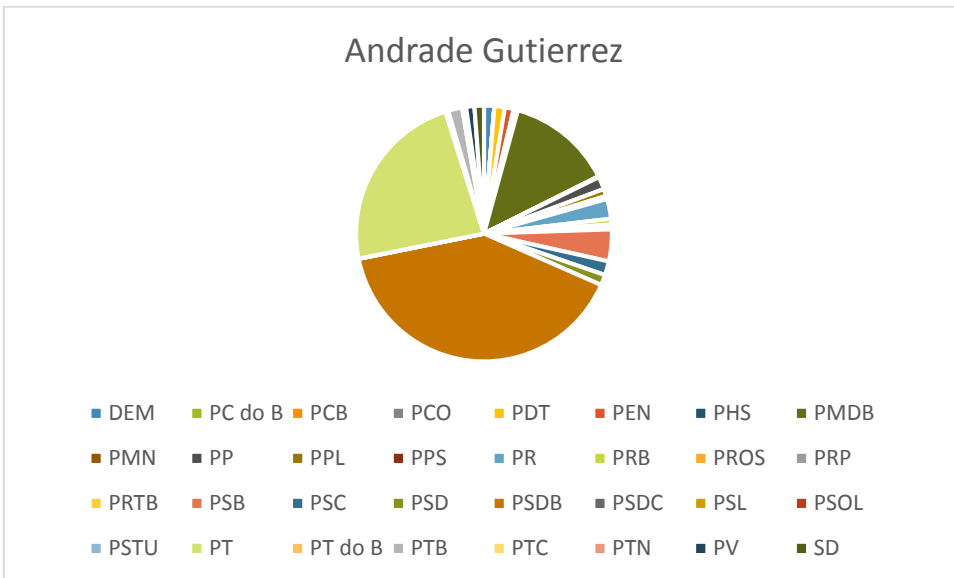
Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

**Gráfico 5 – Fluxo das doações do Grupo Vale aos partidos nas eleições de 2014**



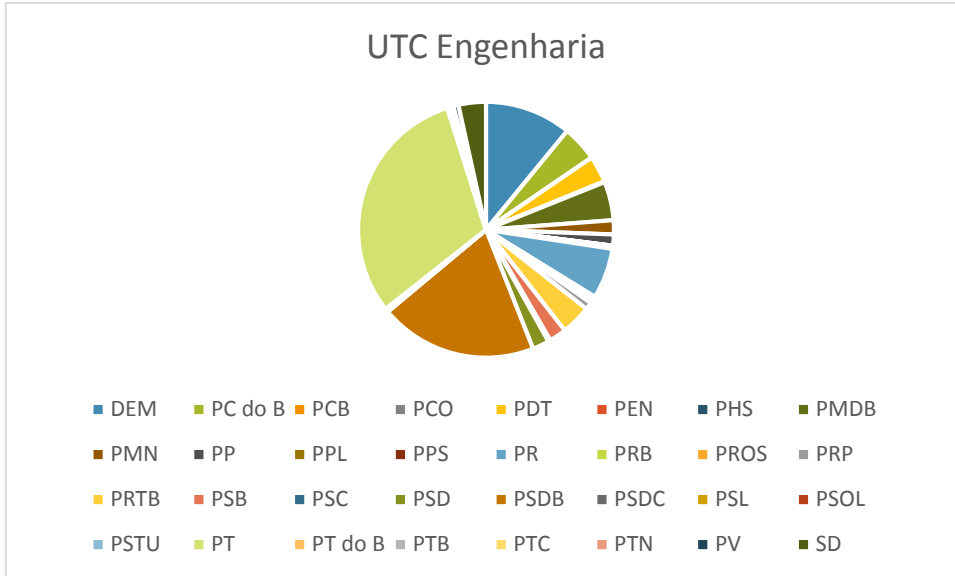
Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

**Gráfico 6** – Fluxo das doações da Andrade Gutierrez aos partidos nas eleições de 2014



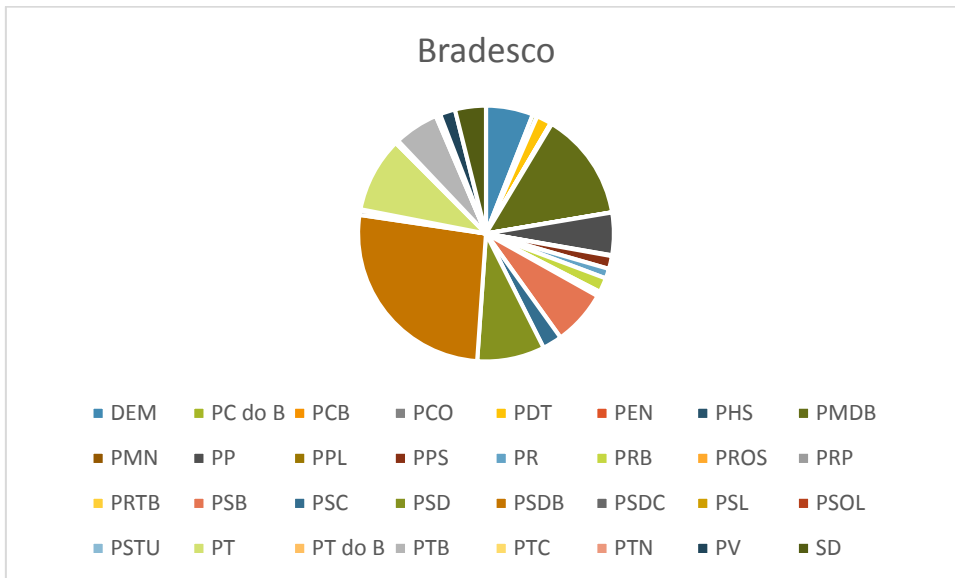
Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

**Gráfico 7** – Fluxo das doações da UTC Engenharia aos partidos nas eleições de 2014



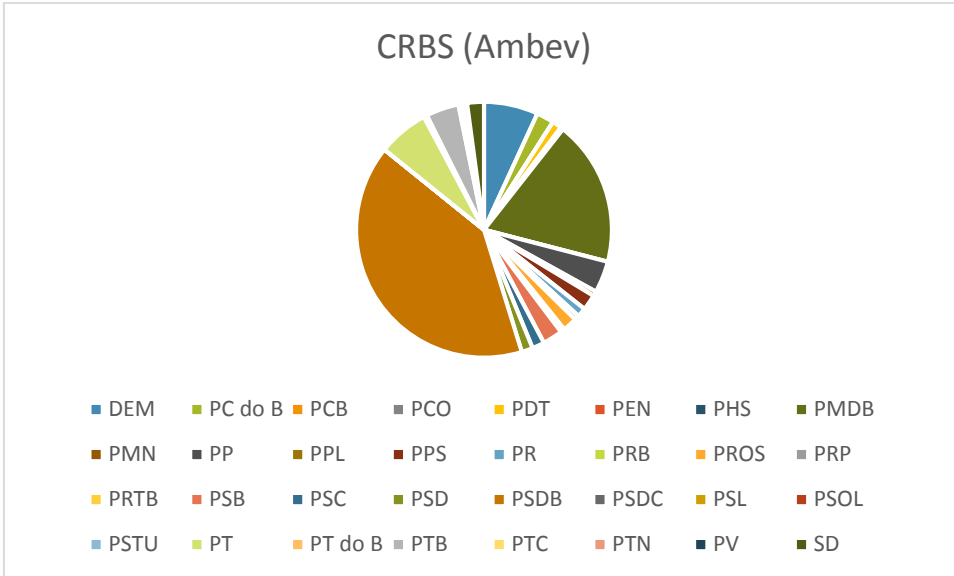
Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

**Gráfico 8** – Fluxo das doações do Bradesco aos partidos nas eleições de 2014



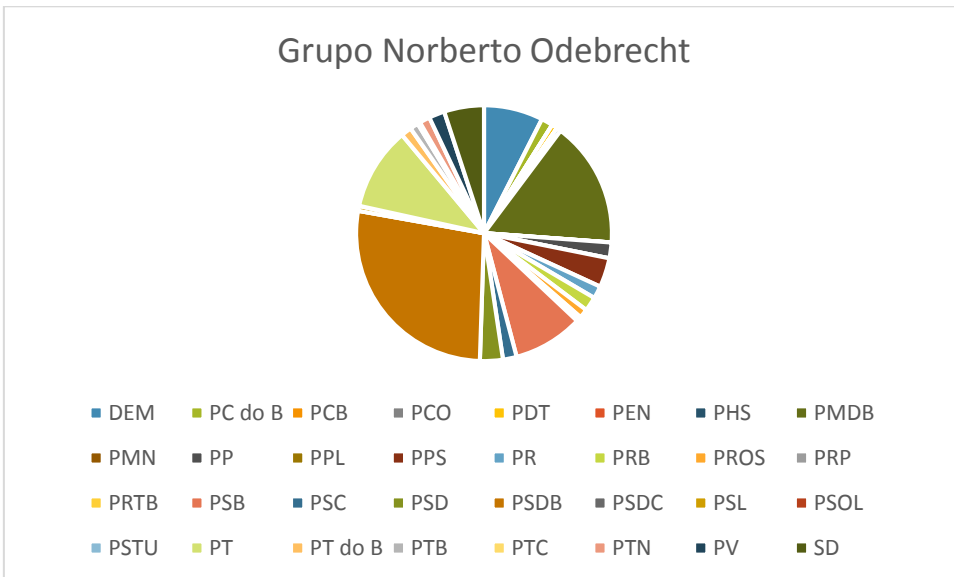
Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

**Gráfico 9** – Fluxo das doações da CRBS (Ambev) aos partidos nas eleições de 2014



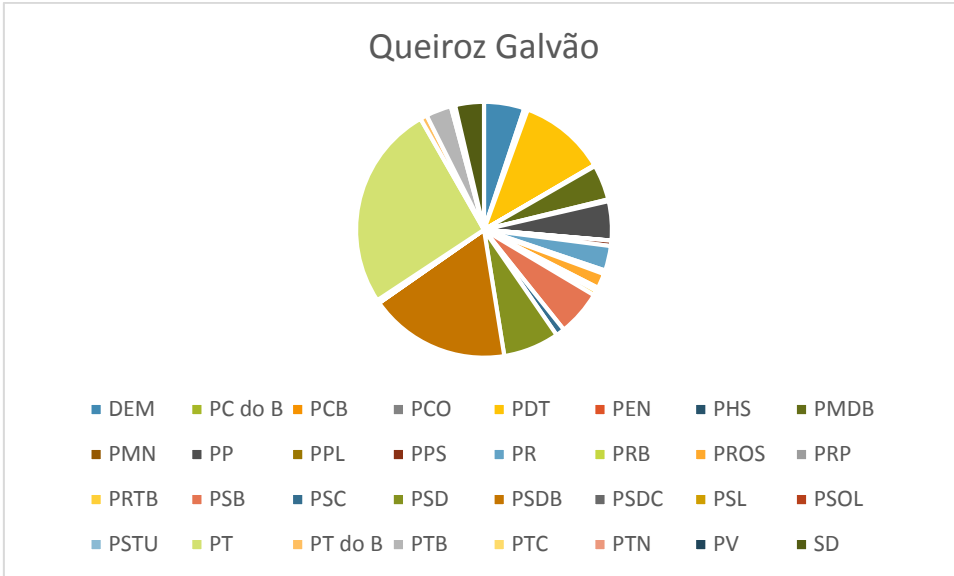
Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

**Gráfico 10** – Fluxo das doações do Grupo Norberto Odebrecht aos partidos nas eleições de 2014



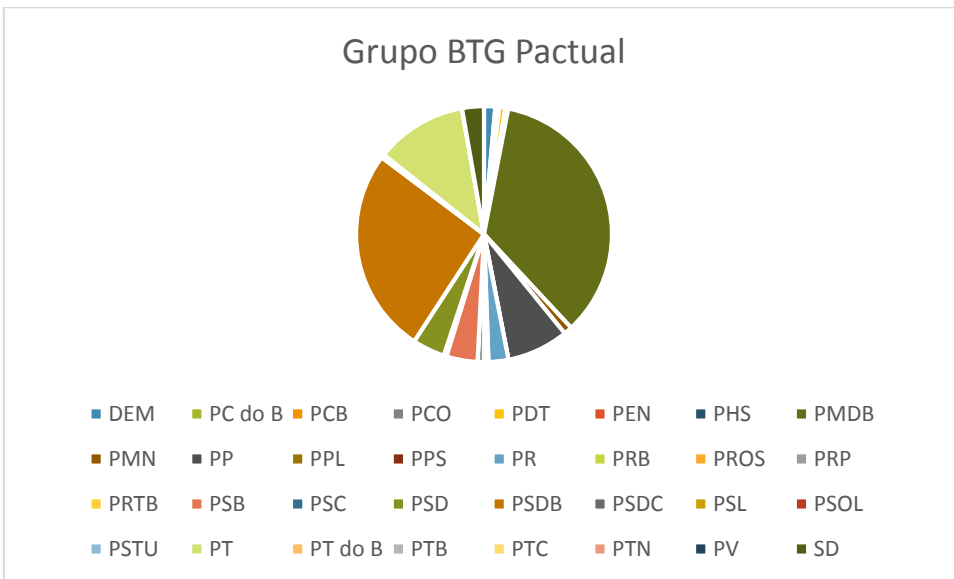
Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

**Gráfico 11** – Fluxo das doações da Queiroz Galvão aos partidos nas eleições de 2014



Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

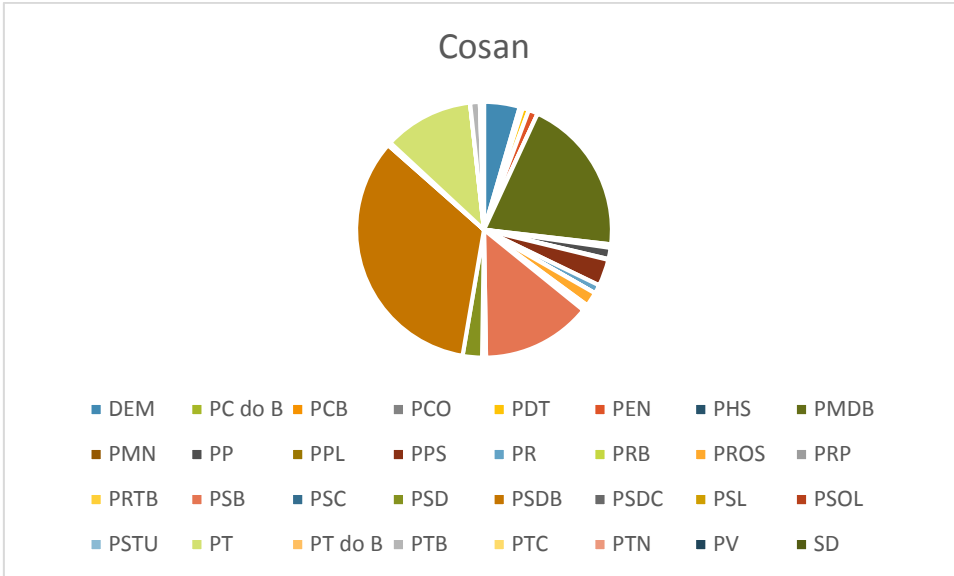
**Gráfico 12** – Fluxo das doações do Grupo BTG Pactual aos partidos nas eleições de 2014



Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

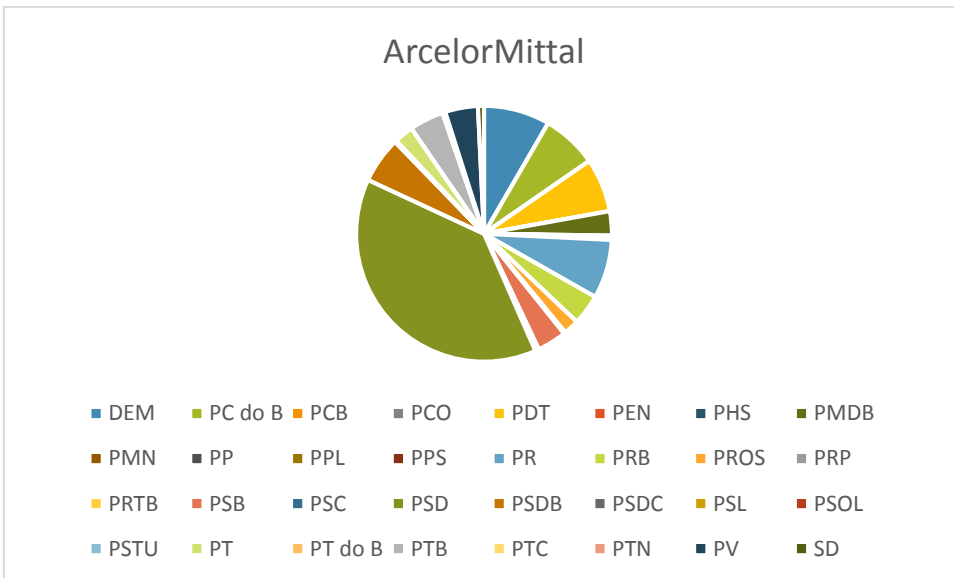
**Gráfico 13** – Fluxo das doações da Cosan aos partidos nas eleições de 2014





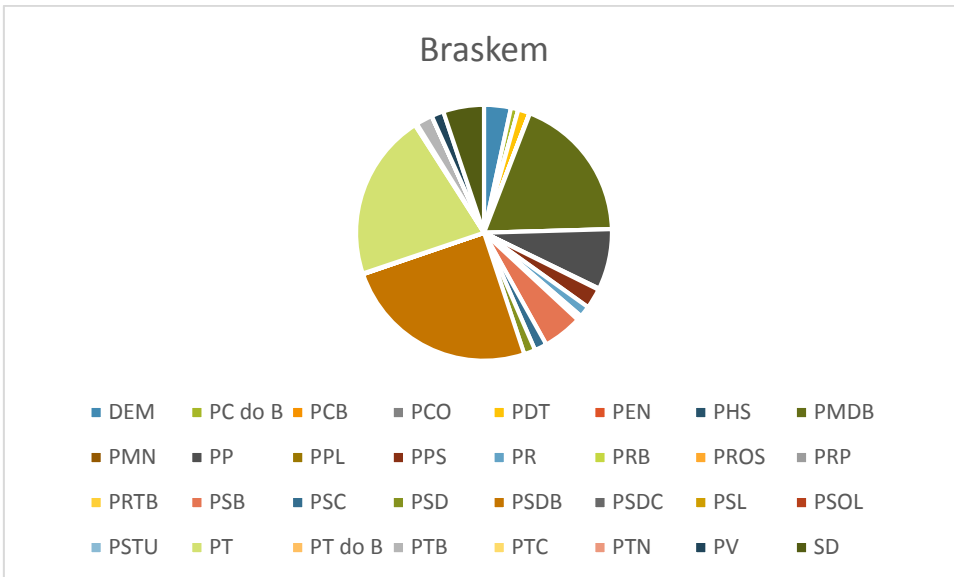
Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

**Gráfico 14** – Fluxo das doações da ArcelorMittal aos partidos nas eleições de 2014



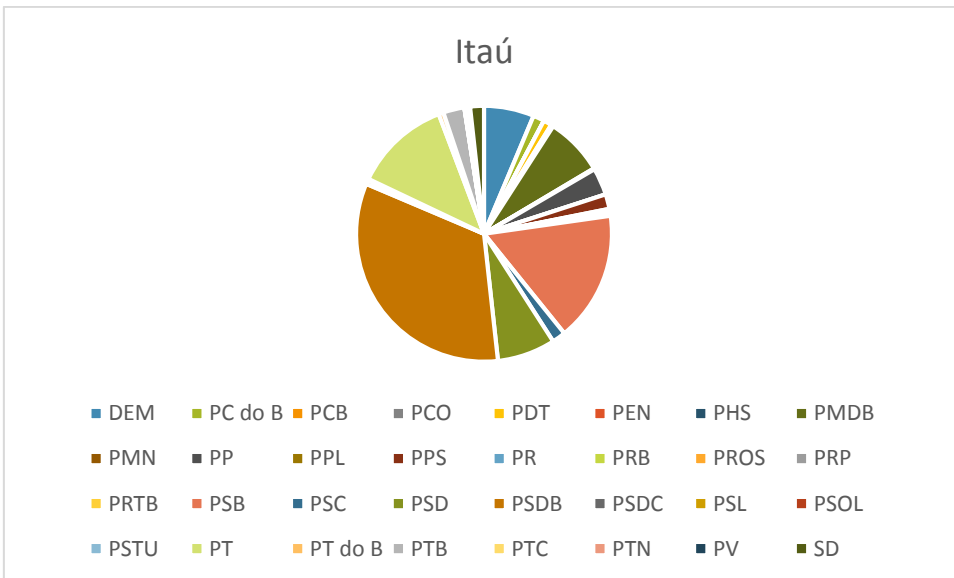
Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

**Gráfico 15** – Fluxo das doações da Braskem aos partidos nas eleições de 2014



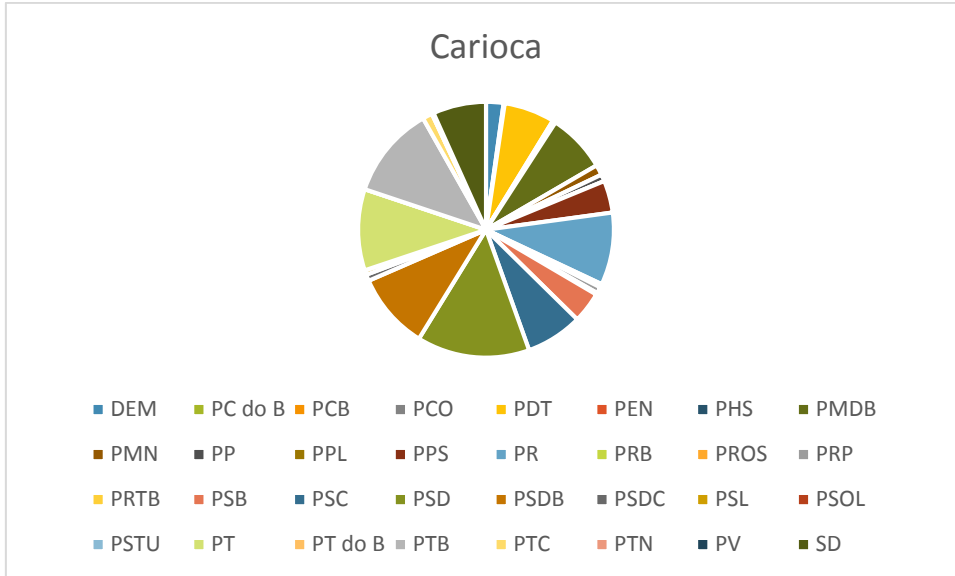
Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

**Gráfico 16** – Fluxo das doações do Itaú aos partidos nas eleições de 2014



Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

**Gráfico 17** – Fluxo das doações da Carioca aos partidos nas eleições de 2014



Fonte: <http://www.asclaras.org.br/arvores/partidos.html>

## ANEXO II

**Tabela 1** – Fluxo das doações dos dez maiores financiadores de 2010

Os dez maiores doadores	Total geral (em R\$)	Deputado estadual	Deputado federal	Senador	Governador	Presidente	Comitê único	Partido
Camargo Corrêa Construções	102.982.120,00	4%	11%	15%	24%	12%	9%	26%
Construtora Queiroz Galvão	65.698.520,50	1%	3%	0%	3%	6%	14%	73%
JBS S/A	65.393.000,00	9%	16%	3%	24%	20%	7%	23%
Construtora Andrade Gutierrez S/A	64.646.000,00	0%	0%	0%	1%	13%	0%	87%
Banco Alvorada	54.169.000,00	0%	0%	0%	1%	0%	16%	83%
Construtora OAS Ltda.	43.544.301,00	6%	9%	10%	15%	13%	6%	40%
Banco BMG S/A	36.582.000,00	10%	13%	6%	14%	1%	16%	40%
Gerdau Comercial de Ações S/A	34.250.000,00	6%	15%	10%	10%	13%	15%	31%
Contax S/A	26.180.000,00	0%	0%	0%	0%	4%	2%	93%
Galvão Engenharia S/A	25.255.730,00	7%	7%	6%	9%	8%	12%	53%
<b>Soma</b>	<b>518.700.671,50</b>	<b>4%</b>	<b>8%</b>	<b>5%</b>	<b>12%</b>	<b>10%</b>	<b>9%</b>	<b>52%</b>

Fonte: [https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)

**Tabela 2** – Fluxo das doações dos dez maiores financiadores das eleições de 2010 aos partidos

Partido	G Engenharia	Contax S/A	JBS S/A	Gerdau Comercial de Aços S/A	Construtora OAS Ltda.	Construtora Andrade Gutierrez	Construtora Queiroz Galvão	Banco Alvorada	Banco BMG S/A	Camargo Corrêa Construções	Total de recursos dos 10 maiores doadores	Votos para todos os cargos
PT	26,0%	21,2%	23,5%	25,5%	41,7%	24,3%	21,5%	13,0%	12,4%	41,0%	26,6%	27,9%
PSDB	27,4%	25,0%	23,8%	25,0%	22,9%	26,5%	18,1%	28,4%	28,9%	17,0%	23,1%	22,7%
PMDB	13,6%	21,6%	17,0%	19,6%	17,1%	31,9%	19,5%	24,5%	22,3%	7,3%	18,7%	9,9%
PSB	14,1%	6,9%	2,7%	4,5%	4,8%	6,9%	13,9%	2,5%	5,1%	6,5%	6,6%	4,6%
DEM	3,4%	8,4%	3,4%	6,5%	2,9%	0,3%	2,3%	9,9%	14,0%	8,2%	5,7%	4,1%
PP	3,5%	5,7%	0,6%	4,8%	2,8%	4,3%	7,3%	4,1%	4,0%	1,0%	3,5%	3,4%
PDT	0,4%	0,1%	2,0%	6,3%	0,0%	0,0%	4,5%	2,9%	5,7%	6,4%	3,2%	2,6%
PTB	1,2%	3,8%	9,5%	2,7%	2,2%	0,6%	0,5%	4,9%	1,8%	1,3%	2,9%	2,6%
PR	3,9%	3,4%	3,5%	1,7%	1,4%	3,1%	6,8%	2,3%	0,4%	1,6%	2,9%	2,8%
PSC	0,4%	1,1%	7,8%	0,1%	0,9%	0,1%	0,0%	0,0%	1,0%	2,3%	1,7%	1,3%
<b>Total</b>	<b>93,9%</b>	<b>97,2%</b>	<b>93,8%</b>	<b>96,7%</b>	<b>96,7%</b>	<b>98,0%</b>	<b>94,4%</b>	<b>92,5%</b>	<b>95,6%</b>	<b>92,6%</b>	<b>94,9%</b>	<b>81,9%</b>

Fonte: [https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral\\_20141.pdf](https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2014/08/A-Responsabilidade-das-Empresas-no-Processo-Eleitoral_20141.pdf)