



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – FAJS**  
**CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**TATIANA MARQUES DE OLIVEIRA GARCIA BRESSAN**

**PERSPECTIVA FAVORÁVEL ARGUMENTATIVA À POSSIBILIDADE DE  
DOAÇÃO FINANCEIRA POR PESSOA JURÍDICA ÀS CAMPANHAS ELEITORAIS  
NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O JULGAMENTO DA ADI 4.650  
NO ÂMBITO DO STF**

**BRASÍLIA**

**2020**

**TATIANA MARQUES DE OLIVEIRA GARCIA BRESSAN**

**PERSPECTIVA FAVORÁVEL ARGUMENTATIVA À POSSIBILIDADE DE  
DOAÇÃO FINANCEIRA POR PESSOA JURÍDICA ÀS CAMPANHAS ELEITORAIS  
NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O JULGAMENTO DA ADI 4.650  
NO ÂMBITO DO STF**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Juiz de Direito Júlio César Lérias Ribeiro

**Brasília**

**2020**

**TATIANA MARQUES DE OLIVIERA GARCIA BRESSAN**

**PERSPECTIVA FAVORÁVEL ARGUMENTATIVA À POSSIBILIDADE DE  
DOAÇÃO FINANCEIRA POR PESSOA JURÍDICA ÀS CAMPANHAS ELEITORAIS  
NO BRASIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE O JULGAMENTO DA ADI 4650 NO  
ÂMBITO DO STF**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Juiz de Direito Júlio César Lérias Ribeiro

**BRASÍLIA, 1º DE JUNHO DE 2020**

**BANCA AVALIADORA**

---

Prof. Júlio César Lérias Ribeiro  
Orientador

---

Prof. Danilo Porfírio de Castro Vieira  
Avaliador

*In memoriam:*  
*Pedro Garcia da Silva*  
*Betty Bianucci Marques*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, que é bom o tempo inteiro comigo e com a minha família.

Ao meu marido e aos meus filhos por terem me encorajado e acolhido nesses anos de vida acadêmica. Não foi fácil.

À minha mãe, que tanto me incentiva a trilhar o meu caminho.

Ao meu pai, que não está mais comigo e que queria tanto me ver formada em Direito.

À minha avó, que tanto queria me ver advogada.

Ao meu orientador, Júlio César Lérias Ribeiro, sempre tão atencioso, compreensível, paciente e caridoso comigo ao compartilhar todo o seu conhecimento e vivência.

*Vivemos no melhor dos mundos possíveis.  
Gottfried Wilhelm Leibnitz*

## RESUMO

O presente trabalho visou estudar o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650, ocorrido no ano de 2015, sob a luz da Constituição, da doutrina, da legislação infraconstitucional e sob os princípios constitucionais do país, além de algumas jurisprudências que circundam o tema. A problemática do estudo tentou, sob a análise dos princípios, da doutrina, dos direitos políticos dos cidadãos, observando-se o papel do dinheiro nos pleitos eleitorais, além do exame da legislação hierarquicamente abaixo da Constituição, investigar se a resposta dada no julgamento pelos magistrados à controvérsia das doações e financiamentos de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, foi realmente justa e se fere todos os princípios constitucionais trazidos na decisão do julgamento. Além disso, foi investigado em até que ponto a democracia é afetada com a resposta deliberada, pois proibições e permissões já haviam sido concedidas antes e tal transitoriedade das leis pode ser capaz de trazer incertezas e desordem para o mundo jurídico. O presente artigo pretendeu inferir que a decisão do Supremo Tribunal Federal pode eventualmente ter avançado além do comando normativo dado na Carta Magna do Brasil, pois privou às pessoas jurídicas no país do exercício de direitos políticos que outrora lhe eram permitidos, restando configurado na lei com o julgamento, por ora restrito somente às pessoas físicas.

**Palavras-chave:** ADI 4.650. Doações. Eleitoral. Financiamento Eleitoral. Campanhas. Dinheiro e eleições.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1 A DOCTRINA DOS DIREITOS POLÍTICOS E O PAPEL DO DINHEIRO NA CAMPANHA ELEITORAL.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 O papel do dinheiro nas campanhas eleitorais segundo a doutrina.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Os Direitos Políticos na doutrina do Direito Constitucional e legislação.....</b>	<b>14</b>
<b>2 A DOAÇÃO FINANCEIRA NAS CAMPANHAS ELEITORAIS E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>19</b>
<b>2.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 e os princípios constitucionais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 e a legislação infraconstitucional.....</b>	<b>24</b>
<b>3 A DOAÇÃO FINANCEIRA NAS CAMPANHAS ELEITORAIS E ANÁLISE ARGUMENTATIVA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4650/2015 NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....</b>	<b>29</b>
<b>3.1.1 Relatório sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650.....</b>	<b>33</b>
<b>3.1.2 Argumentos desfavoráveis à doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais.....</b>	<b>39</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objeto de estudo a análise do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 de 2015, assim como suas implicações jurídicas, sociais e econômicas, inegavelmente advindas da decisão, a qual teve como base primordial os argumentos principiológicos dos magistrados. O tema possui grande relevância, visto que as pessoas jurídicas vinham em uma escalada crescente em protagonismo no cenário eleitoral brasileiro, inflando os gastos com financiamentos eleitorais e supostamente sobrepondo-se ao papel das pessoas naturais, as quais, em princípio, outorgadas pela Carta Magna, são as primeiras detentoras da capacidade de exercício do poder de decidir e influenciar as principais e mais importantes decisões que dizem respeito à forma como o governo dirige e conduz uma nação.

Questiona-se, no presente trabalho, se é possível, na interpretação do Direito, conceber uma perspectiva argumentativa favorável à doação financeira por pessoas jurídicas no Brasil, por mais que a decisão tenha, por ora, tolhido as empresas privadas do exercício dos direitos políticos, os quais lhes foram outrora em parte concedidos. Nesse sentido, a hipótese pretende responder afirmativamente ao problema proposto, conforme será verificado nos argumentos doutrinários, legais e jurisprudenciais trazidos à baila e a serem desenvolvidos nos capítulos deste artigo.

Os argumentos que serão trazidos no primeiro capítulo almejam escorar-se na doutrina para examinar a função dos recursos arrecadados em dinheiro, suas diferentes formas de aplicabilidade em financiamento dos pleitos eleitorais, a sua operacionalização para a divulgação de ideias e propostas de candidatos e partidos, sua eventual imprescindibilidade em face de campanhas, além da evolução da regulamentação do seu uso pela legislação do Brasil, no financiamento eleitoral. Discutir-se-á nesse mesmo capítulo o conceito de direitos políticos, marco principal que proporciona o exercício do sufrágio e um direito fundamental segundo a Constituição. Será ressaltada a prerrogativa inseparável dos direitos políticos e da cidadania para a participação no governo de um país, além da sua ligação intrínseca com a soberania do Estado.

O segundo capítulo irá discorrer sobre os princípios constitucionais trazidos à discussão na argumentação exposta em plenário no Supremo Tribunal Federal, examinando-os sob o prisma então decidido, que encerrou, por ora, o exercício dos direitos políticos por empresas no campo das campanhas eleitorais, além de seus conceitos e fundamentos doutrinários. Neste capítulo será feita a análise da legislação infraconstitucional supostamente violada na Ação Direta de Inconstitucionalidade, para expor todo o movimento histórico-jurídico, apoiado em decisões jurisprudenciais, que culminou na então permissibilidade de financiamento de campanha por pessoa jurídica e que eventualmente resultou na controvérsia que acabou sendo imposta pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 de 2015.

Por fim, o terceiro capítulo irá relatar detalhadamente a Ação Direta de Inconstitucionalidade. Aventar-se-á sobre como e por que se deu o ajuizamento da ação e sua audiência pública, trazida pelo relator, devido à importância do objeto, além do julgamento em si. Pelos tópicos, far-se-á o exame do julgado com seus desdobramentos através do tempo, pois essa é uma ação inicialmente proposta em 2011, com o julgamento havendo sido iniciado em 2013 e tendo sido interrompido por dois pedidos de vista e decisão consumada somente em 2015. O exame será efetivado trazendo-se argumentos favoráveis e desfavoráveis ao financiamento privado por pessoas jurídicas às campanhas eleitorais brasileiras.

O marco teórico do artigo será baseado na doutrina, na legislação infraconstitucional pertinente ao tema, na jurisprudência e, acima de tudo, sob a luz da Constituição Federal do Brasil e seu telos último, que é o de ser garantidora da democracia no país.

A metodologia empregada será o exame da doutrina, das legislações e das jurisprudências que corroboram para o desenvolvimento do tema discorrido por todo o artigo para o qual se pretenderá depreender que a decisão do Supremo Tribunal Federal pode ter avançado além do comando normativo dado pela Constituição do país.

## 1 A DOCTRINA DOS DIREITOS POLÍTICOS E O PAPEL DO DINHEIRO NA CAMPANHA ELEITORAL

A análise discorrida no primeiro tópico do presente capítulo almeja examinar na doutrina o papel do dinheiro e suas diferentes utilidades em financiamento de pleitos eleitorais, a sua instrumentalização para divulgação de ideias e propostas, a sua necessidade em campanhas, bem como demonstrar as diferentes visões que discutem o dinheiro como discurso ou propriedade (não aventado pelos ministros do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650, mas não menos importante) percorrendo sobre a evolução da regulamentação pela legislação, no Brasil, do financiamento eleitoral, até os dias atuais. No tópico seguinte, discute-se o conceito de direitos políticos, erigido pela Constituição Federal como direito fundamental, em sentido lato e estrito pela doutrina, ressaltando sua prerrogativa inseparável da cidadania para a participação no governo de um país, intrinsecamente ligado à soberania do Estado e marco fundamental que possibilita o exercício do sufrágio. Ainda são destacadas as diferentes formas de exercício da cidadania como fixado pela doutrina e pela legislação, destacando como se dá sua perda e recuperação pela lei brasileira.

### 1.1 O papel do dinheiro nas campanhas eleitorais segundo a doutrina

O dinheiro tem uma importância relevante e essencial no campo das campanhas eleitorais e pode vir a afetá-las tanto positiva quanto negativamente. De modo que no atual universo capitalista o dinheiro determina as ações dos indivíduos, sendo que a mera indagação sobre a sua influência em eleições já pode ser vista como um malefício ao processo eleitoral<sup>1</sup>. Mas em se tratando de campanhas para eleger candidatos, é necessário o desembolso de quantias financeiras para viabilizar a expressão política dos concorrentes e a comunicação de propostas dos candidatos para a sociedade. A impressão de folhetos ou anúncios em jornais de grande

---

<sup>1</sup>SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo e ANASTÁSIA, Fatima (orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006. p. 153-158. Disponível em: [https://www.academia.edu/6313964/Bruno\\_Wilhelm\\_Speck\\_O\\_financiamento\\_de\\_campanhas\\_eleitorais](https://www.academia.edu/6313964/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_de_campanhas_eleitorais) Acesso em: 12 set. 2019.

circulação, por exemplo, só se torna viável por meio de tais recursos. Nesse sentido, apesar do dinheiro não disseminar nenhuma proposta política em si mesmo, ele é instrumento necessário para que se torne possível a divulgação de ideias e propostas<sup>2</sup>.

Ocorre que no campo doutrinário, como oportunamente trouxe Aline Osório em sua obra “Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão”, existem duas correntes que discutem o papel do dinheiro em campanhas eleitorais. Uma que defende que dinheiro é discurso, no qual doações a campanhas seriam uma forma de expressar-se favorável a determinada opinião política, candidato, partido ou ideologia, e onde os gastos dos partidos e candidatos seria o meio para difundirem seus ideais, e outra que defende que dinheiro é propriedade e não expressão, sendo exatamente um meio para a expressão no campo eleitoral<sup>3</sup>.

Se porventura for considerado como expressão, toda forma de restrição ao seu uso em campanhas é uma forma ilegítima de tolher a liberdade de expressão que é tutelada pelo art. 220, *caput*, da CRFB/88<sup>4</sup>. Se considerarmos que é propriedade, limitar o seu uso viola a liberdade de iniciativa que indivíduos possuem para dispor de seus recursos (propriedade) como queiram, tal liberdade erigida a princípio fundamental na Constituição da República em seu art. 1º, IV e também erigida a um direito fundamental na mesma Carta Magna em seu art. 5º, XXII<sup>5</sup>. Registra-se que tal controvérsia foi alusivamente ignorada no julgamento da ADI 4.650/2015.

Apesar disso, as duas concepções se relacionam entre si. O dinheiro é sim instrumento necessário para a divulgação de mensagens, ideias, opiniões, críticas e discursos em campanhas eleitorais, viabilizando a comunicação na seara política.

---

<sup>2</sup>OSÓRIO, Aline. O dinheiro e as campanhas eleitorais. *In*: **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017. p. 351-407.

<sup>3</sup>Ibidem.

<sup>4</sup>BRASIL. [Constituição (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: 10 jan. 2020.

<sup>5</sup>BRASIL. [Constituição (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: 10 jan. 2020.

Segundo Aline Osório, dinheiro é também a expressão de um discurso em si para que um indivíduo declare suas preferências e convicções na política, tal qual um discurso feito por um indivíduo nos carros de som em manifestações<sup>6</sup>. Orientando-se por esse raciocínio, uma passeata, carreatas ou uma profanação à bandeira da República conseguem expressar mensagens, tal como o dinheiro em si consegue passar uma mensagem ao ser doado a uma instituição beneficente prestadora de serviços de cunho social à população carente da sociedade. Doar dinheiro a um candidato em particular também expressa uma mensagem de que se concorda com as ideias do postulante ao cargo público<sup>7</sup>.

No Brasil, a regulamentação do uso de dinheiro em campanhas eleitorais só começou a existir a partir do Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950), trazendo em seu Título II intitulado “Dos Partidos Políticos”, o Capítulo V, “Da contabilidade e das finanças dos partidos políticos”, que estabeleceu os primeiros parâmetros ao financiamento de campanha sob a fiscalização da Justiça Eleitoral<sup>8</sup>.

Tais parâmetros se limitavam a uma autorregulação de gastos por cada partido. Às agremiações eram permitidos estabelecer tetos de gastos para seus candidatos. Tal norma foi posteriormente positivada na Lei nº 9.504/1997<sup>9</sup>, lei que atualmente regulamenta as eleições no Brasil. Em seu artigo 18 ditava-se as regras para gastos aos partidos políticos, nos moldes do Código Eleitoral de 1950. Esse

---

<sup>6</sup>OSÓRIO, Aline. O dinheiro e as campanhas eleitorais. *In*: **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017. p. 351-407.

<sup>7</sup>OSÓRIO, Aline. O dinheiro e as campanhas eleitorais. *In*: **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017. p. 351-407.

<sup>8</sup>BACKES, Ana Luiza. Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica: estudo dezembro 2001. **Consultoria Legislativa: IV – do fim do estado novo ao golpe de 64: 1946 a 1964**, Câmara dos Deputados, p. 1-8, 15 dez. 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema3/111722.pdf>. Acesso em: 7 set. 2019.

<sup>9</sup>BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.

artigo 18 da Lei nº 9.504/1997 foi revisto com o advento da Lei nº 11.300<sup>10</sup> de 2006 e inseriu o art. 17-A, modificando o art. 18 na Lei nº 9.504/1997. A modificação consistiu em impor aos partidos somente o dever de informar à Justiça Eleitoral o valor máximo que iriam gastar em toda a campanha caso não houvesse lei regulamentadora sobre gastos. Isso foi, portanto, um falso controle que vigorou no país até meados de 2014.

A Constituição do país está supostamente resguardada no que tange à proteção contra a influência que o poder do dinheiro tem, em seu art. 14, § 9º, que assegura que “a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico”<sup>11</sup> precisam ser preservadas, pois tal influência pode ocorrer nos pleitos eleitorais. O referido inciso é norma de eficácia limitada, não sendo, portanto, cláusula pétrea e está orientado no sentido de depender de norma infraconstitucional para produzir efeito, tendo sido concretizada pelas leis eleitorais em vigor e resoluções do TSE.

Para o fundador da entidade não governamental Transparência Internacional, Peter Eigen, o financiamento dos partidos políticos está diretamente relacionado com a forma mais comum de corrupção dos Estados democráticos<sup>12</sup>, donde se conclui, portanto, que o dinheiro no meio eleitoral pode insuflar grave corrupção. As diversas disposições na legislação que foram normatizadas com o objetivo de impor limites às doações estão vigorando hodiernamente, mas, ao que parece, são ineficazes para a forma instaurada no país no que concerne à condução legítima de uma campanha eleitoral. Assim, ao mesmo tempo em que o dinheiro tem um papel positivo na competição política, permanece existente um risco grave que

---

<sup>10</sup>BRASIL. **Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006**. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm) Acesso em: 10 set. 2019.

<sup>11</sup>BRASIL. [Constituição (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: 10 jan. 2020.

<sup>12</sup>SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. **Dicionário de Política**, São Paulo: T.A. Queiroz, 1998. p. 143.

decorre da influência desse meio de financiamento para as campanhas eleitorais brasileiras<sup>13</sup>.

## 1.2 Os Direitos Políticos na doutrina do Direito Constitucional e legislação

O direito político, em sentido *lato sensu*, é o direito da Nação enquanto sociedade política independente, juridicamente organizado em forma de Estado<sup>14</sup> e o direito político em sentido estrito está inserido dentro do direito nacional<sup>15</sup> com a seguinte definição dada por Robles, jurista espanhol do séc. XIX: é direito público, quando e enquanto concerne à existência e prosperidade da Nação onde seus atos devem reger-se de forma ordenada aos interesses de toda a sociedade nacional<sup>16</sup>. Nesse sentido, o conceito de Jairo Gomes:

Direito Político é o ramo do Direito Público cujo objeto são os princípios e as normas que regulam a organização e o funcionamento do Estado e do Governo, disciplinando o exercício e o acesso ao poder estatal. Encontra-se, pois, compreendido no Direito Constitucional, cujo objeto consiste no estudo da constituição do Estado, na qual encontram-se reguladas não só a ordem política, como também a social, a econômica e os direitos fundamentais<sup>17</sup>.

Os direitos políticos são inseparáveis da cidadania do indivíduo e estão relacionados ao direito de organização, funcionamento e participação verdadeira, no governo e comando do país tanto direta quanto indiretamente. Estão intrinsecamente ligados à atuação da soberania popular, princípio insculpido no art. 1º da Constituição

---

<sup>13</sup>SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. *In*: AVRITZER, Leonardo e ANASTÁSIA, Fatima (orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006. p. 153-158. Disponível em: [https://www.academia.edu/6313964/Bruno\\_Wilhelm\\_Speck\\_O\\_financiamento\\_de\\_campanhas\\_eleitorais](https://www.academia.edu/6313964/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_de_campanhas_eleitorais) Acesso em: 12 set. 2019.

<sup>14</sup>SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. **Dicionário de Política**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1998 p. 181.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup>ROBLES, Enrique Gil. **Tratado de Derecho Político**. Madrid: Afrodísio Aguado, 1961, v. 1, p. 23.

<sup>17</sup>GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14ª ed. Brasil, Ed. Atlas, 2018. p. 4.

Federal<sup>18</sup>. É através do exercício dos direitos políticos que o povo (os nacionais que preencheram os requisitos expressos na CRFB/88) pode intervir e participar do governo. Esses direitos estão elencados no Cap. IV da Constituição da República, nos arts. 14 ao 16<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup>BRASIL. [Constituição (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: 10 jan. 2020.

<sup>19</sup> “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

A questão dos direitos políticos envolve a cidadania ativa ou capacidade eleitoral ativa (aptidão para exercer a soberania popular por meio do voto), envolve também a cidadania passiva ou capacidade eleitoral passiva (susceptibilidade de ser eleito através do voto, portanto de participar como candidato) e os direitos políticos negativos (perda e suspensão dos direitos políticos)<sup>20</sup>. Nesse diapasão, a cidadania se relacionada ao sufrágio, direito de participar da vida política nacional influenciando nas decisões políticas. De acordo com a doutrina de José Afonso da Silva, trata-se de um direito público subjetivo: subjetivo porque consiste no direito de poder exigir de outra pessoa que faça ou permita algo (participar de uma eleição), e público porque

---

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

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

§ 11 - A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.

<sup>20</sup> GLOSSÁRIO ELEITORAL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/glossario-eleitoral>. Acesso em: 23 out. 2019.

o sujeito passivo (pessoa que tem obrigação de respeitar o direito) é o Estado. O sufrágio deve ser universal, isto é, não se admite qualquer hipótese de sufrágio restrito (discriminatório). O sufrágio universal é cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, II, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e não é lícita sua abolição nem mesmo por meio de proposta de emenda à Constituição<sup>21</sup>, pois é um dos alicerces de todo o ordenamento legal pátrio.

Tais artigos, elencados do 14 ao 16 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, delegam a prática desses direitos a determinados indivíduos, além de discorrer a respeito de que tais prerrogativas só podem ser privadas através da perda ou suspensão desses direitos. A suspensão ou perda dos direitos políticos de um indivíduo acarretam prejuízos jurídicos como sua exclusão do corpo de eleitores (art. 71, II do Código Eleitoral<sup>22</sup>), sua suspensão ou cancelamento da filiação partidária (art. 22, II da Lei dos Partidos Políticos<sup>23</sup>), sua perda de mandato eletivo (art. 55, IV, § 3º, CRFB/88<sup>24</sup>), da função ou cargo público (art. 37, § 4º, da CRFB/88<sup>25</sup>) e ocasionando também a impossibilidade de ajuizamento de ação popular (art. 5º, LXXIII, da CRFB/88<sup>26</sup>), impedimento para exercer a iniciativa popular, para votar e ser votado (arts. 14, § 3º, II e 61, § 2º, da CRFB/88<sup>27</sup>).

No tocante à exclusão do indivíduo do corpo de eleitores do país, deve-se ressaltar que tal procedimento não é automático e deve ser observado o comando do art. 77 do Código eleitoral, *verbis*:

Art. 77. O juiz eleitoral processará a exclusão pela forma seguinte:

---

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42ª ed. Brasil: Malheiros, 2019.

<sup>22</sup>BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o código eleitoral. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>23</sup>BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 20 ago. 2019.

<sup>24</sup>BRASIL. [Constituição (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: 10 jan. 2020.

<sup>25</sup>Ibidem.

<sup>26</sup>Ibidem.

<sup>27</sup>Ibidem.

I - Mandará autuar a petição ou representação com os documentos que a instruírem:

II - Fará publicar edital com prazo de 10 (dez) dias para ciência dos interessados, que poderão contestar dentro de 5 (cinco) dias;

III - Concederá dilação probatória de 5 (cinco) a 10 (dez) dias, se requerida;

IV - Decidirá no prazo de 5 (cinco) dias<sup>28</sup>.

De toda forma, tal prerrogativa pode ser recuperada conforme prelecionado no art. 81 da Lei nº 4.737/1965, pois o interessado poderá requerer a sua reinscrição assim que deixar de existir a causa do cancelamento, e requalificação no corpo de leitores, tornando-se um cidadão mais uma vez<sup>29</sup>.

Impende destacar, ainda, que tais direitos políticos foram erigidos a direito fundamental pela Carta Magna brasileira, pois está contido no Título II da Constituição Federal de 1988 “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, e, segundo João Trindade Cavalcante Filho, essas prerrogativas “compõem um núcleo intangível de direitos dos seres humanos submetidos a uma determinada ordem jurídica”<sup>30</sup>. Tais direitos, portanto, são universais e foram normatizados para garantir e otimizar a proteção desses direitos.

A controvérsia trazida à lume com o advento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF é a discussão sobre os limites do exercício de direitos políticos por parte de empresas, algumas delas detentoras de grande poderio financeiro, influência e contratos governamentais, o que as torna capazes de influir decisivamente em campanhas eleitorais por todo o país ou de facilitar o risco sempre

---

<sup>28</sup>BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o código eleitoral. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. p. 6. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/Joao\\_Trindade\\_Teoria\\_Geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaITvJustica/portaITvJusticaNoticia/anexo/Joao_Trindade_Teoria_Geral_dos_direitos_fundamentais.pdf). Acesso em: 8 fev. 2020.

iminente de existência de troca de favores entre o doador e futuro governante<sup>31</sup> pois muitas delas movimentavam a economia do Estado brasileiro.

---

<sup>31</sup>SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. *In*: AVRITZER, Leonardo e ANASTÁSIA, Fatima (orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006. p. 153-158. Disponível em: [https://www.academia.edu/6313964/Bruno\\_Wilhelm\\_Speck\\_O\\_financiamento\\_de\\_campanhas\\_eleitorais](https://www.academia.edu/6313964/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_de_campanhas_eleitorais) Acesso em: 12 set. 2019.

## **2 A DOAÇÃO FINANCEIRA NAS CAMPANHAS ELEITORAIS E O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

No primeiro tópico do presente capítulo discorre-se sobre os princípios constitucionais trazidos à baila na controvérsia exposta em plenário no Supremo Tribunal Federal para uma reflexão pelos seus conceitos e fundamentos à luz da doutrina, concomitantemente e sem perder de vista a moldura fática delineada soberanamente pelo Supremo Tribunal Federal que outrora delimitou o exercício dos direitos políticos por empresas no campo das campanhas eleitorais. No segundo tópico deste capítulo, enveredou-se pela legislação infraconstitucional supostamente violada na ação proposta, para discorrer por toda a movimentação jurídica em torno da então permissibilidade de financiamento de campanha por pessoa jurídica, que eventualmente acabou culminando na discussão imposta pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/ 2015.

### **2.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 e os princípios constitucionais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

Os princípios Constitucionais, conforme prelecionados por Jairo Gomes, foram alçados a fonte de importância fundamental ao Direito, providos de força vinculante tal como as regras nas leis<sup>32</sup>. Com o advento da superação do positivismo jurídico no séc. XX, alguns foram expressamente positivados pelo texto legal, enquanto outros existem implicitamente na legislação.

Para Miguel Reale, os princípios são “verdades ou juízos fundamentais que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade”<sup>33</sup>.

Por outro lado, para Robert Alexy, tais princípios se encontram com a qualidade de serem normas impositivas a serem realizadas na maior medida

---

<sup>32</sup>GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. Ed. Atlas. p. 51-53.

<sup>33</sup>REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 21. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1994.

possível dentro das possibilidades dos fatos e do mundo jurídico vigente orientados pela regra da ponderação<sup>34</sup>.

A respeito das fontes dos princípios, deve-se ressaltar que nascem das experiências histórico-culturais de uma nação, sendo objetivados historicamente e introduzidos lentamente na consciência jurídica ao longo do tempo, conforme descrito por Canotilho<sup>35</sup>, para orientar a interpretação e utilização das normas. É fruto da tradição histórica coletiva de uma nação.

No mundo jurídico, os princípios constitucionais irradiam-se por todos os ramos do Direito, onde os princípios gerais são aplicáveis a todas disciplinas, sendo outros cabíveis a uma disciplina específica, como à matéria do Direito Eleitoral. Segundo Jairo Gomes, os princípios são sistematizados em obras doutrinárias diversas, pois não existe um consenso sobre seu rol e nem a Constituição da República os têm elencados expressamente<sup>36</sup>.

O presente tópico ficará restrito aos princípios que foram relevantes ao julgamento da ADI 4.650 pelos Ministros da Suprema Corte do país.

No plenário foram levados em alta conta a violação ao princípio da isonomia, da democracia, da paridade de armas, da normalidade das eleições, da liberdade de expressão, da cidadania, da soberania popular e o princípio republicano expresso no art. 1º da CRFB/1988 para que se chegasse a uma decisão final na ação proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil<sup>37</sup>. Todos esses princípios compõem importante

---

<sup>34</sup>ALEXY, Robert. **Constitucionalismo Discursivo**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 90-91.

<sup>35</sup>CANOTILHO J.J. **Gomes. Direito Constitucional**. 6. ed. rev. 2. reimpr. Coimbra: Almedina, 1996.

<sup>36</sup>GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. Brasil: Ed. Atlas, 2018. p. 60

<sup>37</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.

núcleo axiológico da Constituição Federal, o que demonstra a relevância de todo o exame proposto no plenário da Suprema Corte do país.

O princípio da isonomia previsto no art. 14 da Carta Cidadã<sup>38</sup> propõe-se a resguardar a igualdade política entre os cidadãos, este postulado sempre deve prevalecer de modo que proporcione igual capacidade de influência nos pleitos eleitorais. Segundo Aline Osório<sup>39</sup>, o axioma decorre dos princípios democrático, do representativo, da soberania popular e do republicano e é condição para um governo que, nos ideais de Abrahan Lincoln é “do povo, pelo povo e para o povo”<sup>40</sup>. O Estado deve considerar seus cidadãos como pessoas autônomas com capacidade de autodeterminação para decisões para dispor entre eles, por direito, do mesmo peso nas principais decisões do país. O Ministro Luiz Fux, deixou claro no julgamento da ADI 4.650 que autorizar empresas a fazer doações e não dispender semelhante tratamento às entidades sindicais ou entidades não governamentais, por exemplo, afrontava o princípio da isonomia e da cidadania entre as pessoas jurídicas. O Ministro Ricardo Lewandowski aventou que, para ele, os pleitos eleitorais deveriam ser regidos pelo princípio de que cada cidadão deveria corresponder a um voto, com igual peso e valor para todos e que o atual modelo ofendia o art. 14, § 9º da CRFB/1988.

O princípio democrático está insculpido em vários artigos da Constituição Federal como no art. 1º, 17 e 23 da CRFB/1988 e, nas palavras de Jairo Gomes, é “fundamento e valor essencial das sociedades ocidentais definindo o modo como elas existem e operam<sup>41</sup>”. O princípio da democracia pressupõe uma concepção do homem e da sociedade da qual processa-se o juízo para o poder legítimo<sup>42</sup>, sendo

---

<sup>38</sup>BRASIL. [Constituição (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: 10 jan. 2020.

<sup>39</sup>OSÓRIO, Aline. Constitucionalização do Direito Eleitoral: os princípios e interesses em jogo nas campanhas. *In: Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017. p. 141-176.

<sup>40</sup>O PORTAL DA HISTÓRIA. **Discurso de Abraham Lincoln**. Disponível em: <http://www.arqnet.pt/portal/discursos/novembro01.html>. Acesso em: 11 jan. 2020.

<sup>41</sup>GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. Brasil: Ed. Atlas, 2018. p.62.

<sup>42</sup>SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. **Dicionário de Política**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1998 p. 157.

um dos mais preciosos valores da atualidade. A democracia oriunda da Revolução Francesa de 1789 e vigente hodiernamente organizou-se sob a forma representativa e atualmente se processa através da intermediação dos partidos políticos (art. 14, § 3º, V da CRFB/1988). Portanto, partidos políticos ergueram-se a elementos fundamentais do cenário para o efetivo funcionamento do substancial mecanismo da democracia moderna. No julgamento da ADI 4.650 o Ministro Luiz Fux asseverou que excluir as pessoas jurídicas do financiamento de campanhas, para ele objetos não essenciais à democracia, não traria nenhum efeito sistêmico deletério para a democracia do país, visto que permaneceriam o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita nos veículos de comunicação e ainda persistiria o financiamento por pessoas naturais. Para o Ministro Barroso, o modelo de financiamento vigente fere o princípio democrático ao violentar a moralidade pública.

O princípio da paridade de armas diz respeito à igualdade de chances na corrida eleitoral entre candidatos e partidos. Segundo Aline Osório, é regra de ouro na seara eleitoral e provém dos princípios democrático, representativo, republicano e da soberania popular, garantindo a mesma igualdade de acesso aos atores da disputa eleitoral, assegurando que variadas possibilidades de ideias políticas estejam acessíveis aos cidadãos para a disputa de cargos políticos<sup>43</sup>.

A respeito do princípio republicano, esse está ligado às formas de governo e faz referência à estruturação do Estado, ao modo como o poder político é atribuído para que o governo composto exerça suas atribuições. É uma forma de governo fundada na alternância de poder que é eleito de tempos em tempos, periodicamente, para um mandato popular<sup>44</sup>. Immanuel Kant acredita que toda a legislação jurídica de um povo deve estar submetida a esse princípio para garantir a liberdade e igualdade entre os cidadãos <sup>45</sup>. Para o Ministro Luís Roberto Barroso, a doação de

---

<sup>43</sup> OSÓRIO, Aline. Constitucionalização do Direito Eleitoral: os princípios e interesses em jogo nas campanhas. *In: Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017. p. 141-176.

<sup>44</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. Brasil: Ed. Atlas, 2018. p. 71.

<sup>45</sup> KANT, Immanuel. *A paz perpétua: um projecto filosófico*. Trad. Artur Morão. Covilhã: LusoSofia, 2008, p. 11-15.

vultosas quantias por parte de empresas alimenta o uso de mecanismos não republicanos facultando ao candidato beneficiário vantagens indevidas no jogo eleitoral frente aos demais competidores, ensejando em abuso de poder político.

Sobre o princípio da soberania popular, Jairo Gomes afirma que a soberania está acima do exercício do poder, designando o poder em um outro patamar, o supremo e superpoder que não se sujeita a nenhum outro. Sem ele, o Estado não existe, não se cria. De acordo com a Constituição da República, esse poder soberano emana do povo, exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente (art. 1º, parágrafo único da CRFB/1988). Esse poder é concretizado por meio de uma norma insculpida na Constituição em seu art. 14, *caput*, que preleciona que a soberania se materializa por meio do sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, pelo referendo, plebiscito e iniciativa popular<sup>46</sup>. Ressalta-se que o poder soberano precisa estar submetido ao regime jurídico criado pelo Estado soberano. O Ministro Joaquim Barbosa assevera em seu voto na ADI 4.650 que a soberania não pode ser exercida por pessoas jurídicas e que somente pessoas naturais estariam autorizadas a exercer o sufrágio, por isso a grave violação a esse princípio ao permitir doação financeira por parte de pessoas jurídicas.

A liberdade de expressão constitui um princípio da matéria eleitoral. De acordo com Aline Osório, por meio desse princípio é assegurado que os atores do cenário eleitoral possam livremente expor e ter acesso a informações sobre assuntos de interesse geral para reflexão e tomada de decisões eleitorais e políticas<sup>47</sup>. Na doutrina de Jairo Gomes está prelecionado que esse princípio permite a conformação do debate no espaço público e sem ele os fatos verdadeiros a respeito dos partidos e candidatos, não importando se a informação é positiva ou negativa, podem permanecer à sombra, prejudicando o diálogo dos pensamentos e opiniões

---

<sup>46</sup>GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. Brasil: Ed. Atlas, 2018. p. 70.

<sup>47</sup>OSÓRIO, Aline. Constitucionalização do Direito Eleitoral: os princípios e interesses em jogo nas campanhas. In: **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017. p. 141-176.

diversas<sup>48</sup>. A liberdade de expressão está erigida a direito fundamental na Constituição da República em seu art. 1º, IV.

No próximo tópico será abordado a ADI 4.650 e a legislação infraconstitucional.

## 2.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 e a legislação infraconstitucional

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil arguiu violação direta aos artigos 23, § 1º, incisos I e II; 24; 81, caput e § 1º, da Lei das Eleições Lei nº 9.504/1997<sup>49</sup>, e dos artigos 31; 38, inciso III; 39, caput e §5º, da Lei Orgânica dos Partidos Políticos Lei nº 9.096/1995<sup>50</sup>, todos esses artigos presentes em leis infraconstitucionais e tendo sido julgadas:

(...) MÉRITO. DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). (...).

(...)

Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões ‘ou pessoa jurídica’, constante no art. 38, inciso III, e ‘e jurídicas’, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95 (...)<sup>51</sup>

<sup>48</sup>GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. Brasil: Ed. Atlas, 2018. p. 89-90.

<sup>49</sup>BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.

<sup>50</sup>BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 20 ago. 2019.

<sup>51</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019. p. 7

São nas leis hierarquicamente abaixo da Constituição Federal que se encontram todo o regramento importante que especifica a forma de captação, fiscalização e limites para se angariar recursos às campanhas nos pleitos eleitorais brasileiros, ou seja, toda a disciplina normativa da matéria, sempre sob a estrita observância à Carta Magna da República. Anteriormente ao julgamento da ADI 4.650, era permitido às pessoas jurídicas doarem o máximo até 2% de seu faturamento bruto do ano anterior ao das eleições, o artigo assim consignava, *verbis*:

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição<sup>52</sup>.

Dessa mesma forma, estava também consignado no artigo 20, inciso II, combinado com o art. 25, inciso II, da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral 23.376/2012<sup>53</sup>. *verbis*:

Art. 20. As doações recebidas pelos partidos políticos em anos anteriores ao da eleição poderão ser aplicadas na campanha eleitoral de 2012, desde que observados os seguintes requisitos:

(...)

II – transferência para a conta específica de campanha do partido político, antes de sua destinação ou utilização, respeitado o limite legal imposto a tais doações, tendo por base o ano anterior ao da eleição;

(...)

Art. 25. As doações de que tratam esta Seção ficam limitadas:

(...)

II – a 2% do faturamento bruto auferido por pessoa jurídica, no ano-calendário anterior à eleição, declarado à Receita Federal do Brasil; (...).

---

<sup>52</sup>BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.

<sup>53</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.376, de 1º de março de 2012**. Dispõe sobre a arrecadação de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2012/RES233762012.htm> . Acesso em: 23 fev. 2020.

Deste modo, as empresas escolhiam seus candidatos e partidos para investir em suas campanhas eleitorais como bem quisessem, contanto que observando os limites, e sem seguirem nenhum critério para a distribuição.

Pode-se constatar que o regramento infraconstitucional tomou o cuidado para que entidades jurídicas do sistema político não se aproveitassem da lei permissiva para desvirtuar seu fim, tendo feito isso ao limitar a doação em dois por cento do faturamento no ano que antecede as eleições. Além disso, a Lei das eleições nº 9.504/1997<sup>54</sup>, em seu artigo 24, ainda estabelece os atores de quem os partidos políticos são proibidos de receber financiamento, vejamos:

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

I – entidade ou governo estrangeiro;

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

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

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

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

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

VIII - entidades beneficentes ou religiosas;

IX - entidades esportivas;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

---

<sup>54</sup> BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.

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

Insta salientar que o relator da ação, o Ministro Luiz Fux, asseverou que tal situação criava desigualdade entre pessoas jurídicas sem nenhuma base na Constituição, ao deturpar noções de cidadania e igualdade entre empresas (princípios constitucionais), fazendo com que um dispositivo infraconstitucional colidisse com outro de maior hierarquia constante da Constituição Federal, gerando a inconstitucionalidade<sup>55</sup>.

Ademais, impende destacar que através de judicializações sucessivas, o Tribunal Superior Eleitoral vinha, por meio de várias decisões, esvaziando o sentido do inciso III do artigo 24 acima mencionado, desvirtuando o telos do regramento e causando desconforto na sociedade. Várias decisões podem ser localizadas nesse sentido, tais como as que foram proferidas no Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 965.311/MG<sup>56</sup> e no Agravo Regimental em Ação Cautelar nº 4.493/GO<sup>57</sup>. O intuito do dispositivo sempre foi o de coibir, com uso do capital das empresas que contratassem com o poder público, a reutilização de tal capital ganho como reinvestimento nas campanhas daqueles agentes públicos que as contrataram previamente. Porém, a jurisprudência vinha sempre se consolidando no esvaziamento desse dispositivo, ou seja, o sistema acabou por permitir que a empresa que outrora financiara a campanha de determinado candidato, depois pudesse ser contratada pela administração vencedora, de modo que o favor privado, que era doação de campanha, pudesse e viesse a ser pago com o dinheiro público do contrato administrativo. Nesse sentido, o Agravo Regimental no Recurso

---

<sup>55</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019. p. 33-34.

<sup>56</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 965.311/MG**.

<sup>57</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Ação Cautelar nº 4.493/GO**. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22019720/agravo-regimental-em-acao-cautelar-agr-ac-4493-go-tse/inteiro-teor-110496737?ref=amp>. Acesso em: 4 jan. 2020.

Ordinário nº 1.117/SP proferido em 2014, portanto um ano antes da decisão final sobre a controvérsia referente a doações empresariais:

O art. 24, III, da Lei nº 9.504/1997 veda aos partidos políticos e candidatos o recebimento, direta ou indiretamente, de doação em dinheiro ou estimável em dinheiro proveniente de concessionário ou permissionário de serviço público.

A doação realizada por concessionária de uso de bem público - que, no caso dos autos, atua na exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural - não se enquadra na vedação contida no mencionado dispositivo, pois normas que encerrem exceção ou mitigação de direitos devem ser interpretadas restritivamente. Precedentes<sup>58</sup>.

Todo esse estado de coisas culminou com o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade para que se discutisse os limites de tais interferências em campanhas eleitorais por empresas privadas, pois a cada pleito seguia-se de gastos desregrados que vinham em uma crescente exponencial<sup>59</sup>.

No próximo capítulo será aprofundada a análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650.

---

<sup>58</sup>BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 1.117/SP**. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/133229879/agravo-regimental-em-recurso-ordinario-agr-ro-1117-sp/inteiro-teor-133229891?ref=serp>. Acesso em: 23 jan. 2020.

<sup>59</sup>TSE. **Estatísticas e resultados da eleição**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2012/resultado-eleicao.html> . Acesso em: 23 jan. 2020

### **3 A DOAÇÃO FINANCEIRA NAS CAMPANHAS ELEITORAIS E ANÁLISE ARGUMENTATIVA NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4650/2015 NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Neste presente capítulo, almeja-se discorrer sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade propriamente dita. Aventa-se sobre como se deu o ajuizamento da ação e o porquê. Ressalta-se ainda a audiência pública trazida pelo relator devido à importância do tema. Tem-se aqui o seu exame com os desdobramentos através dos anos, pois essa é uma ação inicialmente proposta em 2011, com julgamento tendo sido iniciado em 2013, com dois pedidos de vista através dos anos subsequentes e com decisão somente tendo sido efetivada em 2015. Os tópicos aqui presentes fornecem os argumentos tanto favoráveis quanto desfavoráveis ao financiamento privado por pessoas jurídicas às campanhas eleitorais no Brasil.

#### **3.1 Relatório sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650**

Como a sociedade dava os sinais de que não se via representada pela classe política e havendo o estranhamento entre esses dois agentes, supostamente resultante da influência desregrada do poder econômico no poder político, foi proposto, diante dessas circunstâncias, em 2011, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650.

O julgamento da ADI 4.650, de relatoria do Ministro Luiz Fux, proposta em 05/09/2011, iniciou-se cerca de dois anos depois, em 11 de dezembro de 2013, sob a presidência do Ministro Joaquim Barbosa, tendo como requerente o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB<sup>60</sup> e tendo sido interrompido em 12 de dezembro de 2013 pelo pedido de vista do Ministro Teori Zavascki<sup>61</sup>. O

---

<sup>60</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno - STF inicia julgamento de ação sobre financiamento de campanhas eleitorais**. Parte 1. Brasília. 11/12/2013. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=joMGQft9xXY>. Acesso em 11 jul. 2019.

<sup>61</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno - STF inicia julgamento de ação sobre financiamento de campanhas eleitorais**. Parte 2. Brasília. 12/12/2013. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OyAoILM01UI>.

Tribunal Pleno retornou à análise da ADI 4.650 em 02/04/2014<sup>62</sup>, sendo novamente suspenso pelo pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes, o qual só viria a proferir seu voto dezessete meses mais tarde, sob a presidência do Ministro Ricardo Lewandowski<sup>63</sup>.

Antes de ter sido dado o início do julgamento da ADI 4.650, o Ministro relator Luiz Fux convocou audiência pública, que ocorreu nos dias 17 e 24 de junho de 2013, como forma de instruir com informações técnicas a Suprema Corte do país em sua decisão final sobre a matéria, bem como de reforçar o argumento de autoridade e dar legitimidade democrática ao pronunciamento judicial que seria dado no julgamento. Foram trazidos, na audiência, dados empíricos e estatísticos da realidade sobre a matéria por cientistas políticos, especialistas, membros da classe política, juristas e entidades da sociedade civil organizada. Ao todo, trinta pessoas expuseram os dados trazidos na audiência, entre elas, entidades civis, representantes da classe acadêmica, juristas, acadêmicos, partidos políticos, Congregação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB e a Academia Brasileira de Letras - ABL.

Nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, a OAB requereu, com fulcro no argumento de que os dispositivos impugnados violariam desde sempre a isonomia do sistema de financiamento de campanha no país, a democracia e o princípio republicano, que fosse declarada (i) a inconstitucionalidade de doações a partidos e campanhas por parte de pessoas jurídicas; (ii) a inconstitucionalidade do limite imposto ao uso de recursos do próprio candidato; (iii) a inconstitucionalidade do limite imposto às doações provenientes de pessoas físicas; (iv) que, no caso dos limites impostos às pessoas físicas, e, ao uso de recursos próprios, fosse autorizado que tais preceitos mantivessem a eficácia por mais 24 meses e, (v) além disso, que o Congresso Nacional fosse instado a editar legislação para estabelecer limite per

---

<sup>62</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno – Pedido de vista suspende julgamento de ADI sobre financiamento de campanhas**. Parte 1. Brasília. 02/04/2014. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=joMGQft9xXY>. Acesso em 11 jul. 2019.

<sup>63</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno – financiamento privado de campanha eleitoral**. Parte 1. Brasília. 17/09/2015. Youtube. Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_0VqMql0x0k](https://www.youtube.com/watch?v=_0VqMql0x0k). Acesso em: 11 jul. 2019.

capita uniforme para doações a campanhas eleitorais. Ou seja, requereu a modulação dos efeitos da decisão para que o Congresso pudesse atuar<sup>64</sup> posteriormente.

Deu-se na ocasião, então, o início do julgamento da ADI, na data de 11/12/2013, com as sustentações orais do requerente (Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB), dos interessados e dos *amici curi*. Marcus Vinicius Furtado Coelho, então Presidente Nacional da OAB, fez a primeira sustentação pelo requerente. Sustentou os fundamentos da inconstitucionalidade do investimento empresarial em campanhas eleitorais: (i) o empresário e não as empresas são titulares de direitos políticos em um regime capitalista, pois empresa é atividade e não se enquadra no conceito de povo; (ii) pelo princípio da igualdade, deveria ser proibido contribuição financeira por parte de empresas na mesma linha, como já é vedado a entidades esportivas, sindicatos, organizações religiosas, quer recebam ou não favores ou recursos públicos; (iii) a proteção deficiente da

---

<sup>64</sup>Os pedidos da ADI 4.650 foram: “e) a procedência do pedido de mérito para que: e.1 – seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza, a *contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do Parágrafo Único do mesmo dispositivo, e do art. 81, caput e §1º do referido diploma legal; e.2 – seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei no 9.096/95, na parte em que autoriza, a *contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; e a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, da mesma lei, e “e jurídicas”, inserida no art. 39, caput e §5º do citado diploma legal; e.3 – seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, §1º, incisos I e II, da Lei 9.504/97, autorizando-se que tais preceitos mantenham a eficácia por mais 24 (vinte e quatro) meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações de campanha realizadas por pessoas naturais e ao uso de recursos próprios pelos candidatos nestas campanhas; e.4 – seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 39, §5º, da Lei 9.096/95 – com exceção da expressão “e jurídicas”, contemplada no pedido “e-2”, supra – autorizando-se que tal preceito mantenha a eficácia por mais até 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações a partido político realizadas por pessoas naturais; e.5 – seja instado o Congresso Nacional a editar legislação que estabeleça (1) limite *per capita* uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como (2) limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral, no prazo de 18 (dezoito) meses, sob pena de atribuir-se ao Eg. Tribunal Superior Eleitoral – TSE a competência para regular provisoriamente a questão”.

legitimidade das eleições propicia o caixa dois e dificulta sua fiscalização durante a campanha eleitoral, pois altos volumes de dinheiro advindos de empresas se misturam entre as doações lícitas e ilícitas e é de difícil verificação; (iv) a permissão da participação censitária por meio da influência do poder econômico das empresas no processo eleitoral fere a igualdade política entre os cidadãos e entre os candidatos e os partidos.

Logo após, sustentou o Advogado Geral da União, o Dr. Luís Inácio Lucena Adams, e, indo contra os argumentos da OAB, argumentou que a controvérsia deveria ser discutida e solucionada no âmbito do Congresso Nacional e não do STF, por ter natureza política e não constitucional. Aduziu que, apesar da CRFB/1988 proibir a participação no processo político por entidades esportivas, sindicatos e organizações religiosas, esses entes não deixam de influir no processo político e citou como exemplo a grande influência das igrejas e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP no debate político nacional.

Na sequência, sustentou, pela Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, como *amicus curi*, o advogado Raimundo Cezar Britto Aragão, o qual falou por 51 instituições da sociedade civil que integram o Movimento, entre elas igrejas, associações de magistrados, associações do Ministério Público e várias associações sindicais. Defendeu que existia uma relação direta do financiamento de campanhas eleitorais e corrupção, e que 50% da corrupção brasileira derivava do financiamento eleitoral. Afirmou categoricamente que o poder econômico no processo eleitoral representava 95% dos financiamentos eleitorais. Aduziu que as mesmas empresas financiavam todos os partidos políticos ainda que de conteúdo ideológico diverso uns dos outros.

Dando continuidade, foi dada a palavra ao Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado - PSTU, sendo sustentado pelo seu representante, o advogado Bruno Colares Soares Figueiredo Alves, o qual argumentou, sob o aspecto do princípio da igualdade, que partidos que não conseguiam ser financiados pelas empresas ou que eram pequenos e recebiam pouco dinheiro das empresas como doação, ficariam em extrema desvantagem se o quadro não sofresse modificação.

Adiante, pelo Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais e da Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, foi dado início à exposição da advogada Aline Osório. A advogada trouxe à tribuna dados empíricos sobre financiamento de campanhas no Brasil e demonstrou a inconstitucionalidade do modelo vigente. Afirmou que 90% das doações no país eram feitas pelas mesmas e poucas empresas, as quais doavam para todos os partidos com maior chance de êxito nas campanhas eleitorais, de modo que tais empresas passavam a ser tidas em alta conta pelos partidos políticos e, conseqüentemente, seus interesses passavam a ser defendidos no Parlamento. Expôs que o valor das doações era diretamente proporcional à quantidade de votos obtidos nas urnas. Aduziu ainda que a vedação de doação direta por parte de pessoas jurídicas é legítima no Brasil, tendo em vista a existência de um interesse público relevante em garantir a integridade do sistema representativo brasileiro, igualdade política entre os cidadãos e ainda a confiança dos cidadãos do país no modelo político brasileiro.

Imediatamente foi dada a palavra à Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB na pessoa do advogado Marcelo Lavenère Machado, o qual sustentou pela vedação de doação a campanhas eleitorais por parte das empresas e defendeu a competência do STF para apreciação daquela matéria, indo na mesma linha dos argumentos da OAB.

Enfim, sustentou o então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, reconhecendo que a matéria ali tratada se resolveria de melhor forma se fosse inserida no contexto amplo da necessária reforma política dentro do âmbito do Congresso Nacional, casa do Povo brasileiro. Defendeu o fim das vantagens econômicas e políticas em contraprestação às doações por empresas.

No próximo tópico serão revelados e analisados argumentos de Ministros favoráveis à posição de doação a campanhas eleitorais por pessoas jurídicas.

### **3.1.1 Argumentos favoráveis à doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais**

Foi então que se deu início ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade pelos Ministros da Corte, na ordem inversa de antiguidade, nos termos do art. 135 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal - RISTF<sup>65</sup>. O primeiro voto favorável deu-se somente em 2 de abril de 2014, em favor das doações por empresas a campanhas eleitorais. Naquela data, o Ministro Teori Zavascki apresentou seu voto-vista, requerido no ano anterior em 12/12/2013. O Ministro direcionou seu voto no sentido divergente do relator, votando contra a proibição do financiamento por empresas. Sustentou que a controvérsia sobre o financiamento residia no descumprimento sistemático dos dispositivos legais ora questionados, cabendo tão somente à uma regulamentação eficiente de controle e de sanções que proporcionaria uma fiscalização efetiva dos abusos cometidos, os quais geravam a corrupção.

Ele apontou que o modelo que vigorava era produto do fracasso do modelo anterior, o qual havia resultado na queda do então Presidente Fernando Collor de Melo. Para ele, o que estava em questão era a legitimidade das normas indicadas na petição inicial, se eram constitucionais ou não. Asseverou que não existia na Constituição relação entre a capacidade de votar e a habilitação para contribuir, pois existiam pessoas que não poderiam votar e ainda assim poderiam contribuir para candidaturas políticas e tais circunstâncias, sob a tutela da CRFB/1988. Para ele, não se poderia radicalizar afirmando que todo financiamento de pessoa jurídica era inconstitucional. Lembrou ainda que, qualquer que fosse o resultado do julgamento, não iria, fundamentalmente, eliminar ou limitar os altos custos dispendidos no financiamento de campanhas eleitorais, pois a inconstitucionalidade estaria nas práticas políticas ilegítimas.

---

<sup>65</sup>STF. **Regimento interno**. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2020. Art. 135. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

Para o Ministro, bastaria que o judiciário, através da justiça eleitoral, efetivasse o art. 17-A da Lei nº 9.504/1997<sup>66</sup>, o qual ordenava a fixação por lei de disposição sobre limites de gastos de campanhas. Asseverou ainda que não se tratava de declarar a inconstitucionalidade das fontes de financiamento. Para o Ministro Teori, a eliminação formal dos recursos provenientes de pessoas jurídicas, muito provavelmente seriam imediatamente substituídos através de uma suplementação informal e ilegítima. Ele deixou registrado ainda que seria importante que fosse vedado às pessoas jurídicas doadoras de campanhas eleitorais celebrar contratos com o poder público até o termo final da gestão subsequente.

Com tudo isso, o Ministro Luiz Fux interveio na exposição do Ministro Teori, para que viesse a esclarecer sobre seu voto, o qual havia sido dado no ano anterior. Ele asseverou que não dava para escapar da realidade daquele modelo vigente pois ele criava assimetria entre os eleitores, concluindo que o modelo de antes de Fernando Collor nunca serviu para o país e que o modelo vigente também não, o que tornava o problema delicado, segundo ele.

Tanto o Ministro Luís Roberto Barroso quanto o Ministro Luiz Fux vieram a intervir na exposição do Ministro Teori Zavascki, lembrando-o de que o ingresso na política no Brasil se daria por sucessão hereditária ou como um compromisso já firmado entre financiador e candidato, de modo que esse era o modelo que decretava a morte do idealismo e precisava ser transformado, para atrair novas pessoas para a política.

Logo após aquelas intervenções, o Ministro Gilmar Mendes pediu vista do processo, levando à sua suspensão, pois, para ele, existiam considerações que deveriam ser feitas levando em conta as cogitações passíveis de se fazer, pois o tema era complexo e permitia uma miscelânea de abordagens, segundo ele.

---

<sup>66</sup> BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.

O voto-vista do Ministro Gilmar Mendes se deu somente em 16 de setembro de 2015. Seu pedido de vista havia interrompido o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por dezessete meses. Impende registrar que o Ministro devolveu o processo para voto exatamente um dia após a votação em plenário do Congresso Nacional. Votação essa que resultou na aprovação de doações por pessoas jurídicas pela Câmara dos Deputados (Projeto de Lei nº 5.735/2013<sup>67</sup>). Para o Ministro Gilmar, não se poderia mudar pontualmente a forma de financiamento sem a discussão do modelo eleitoral que até então vigia, como um todo. Segundo ele, um dos riscos de que se viesse a permitir apenas a doação de pessoas naturais nos moldes então vigentes era de que partidos fariam o que ele chamou de “captação indevida de CPFs”, dividindo as doações que receberiam de grandes companhias entre várias pessoas naturais. Afirmou que daquele desenho que estava sendo formulado pela Corte, com a proibição de doações por pessoas jurídicas, surgiria uma verdadeira “fábrica de laranjas”, pois o sistema, que sempre se reinventa, manejaria mais uma vez para driblar a proibição. Ele afirmou que partidos deveriam situar-se entre o Estado e a sociedade, representando o seu liame, o qual não seria meramente formal, mas, ao contrário, seria real como força representativa de setores da sociedade. Ele pontuou que partidos não deveriam poder se confundir com o próprio Estado, e que o financiamento exclusivamente público de campanha poderia trazer tal confusão. Alertou ainda para o risco de surgimento de cartéis eleitorais pelo país com tal proibição. Para ele, seria essencial que partidos buscassem apoio por meio de recursos no seio da sociedade civil, essencial para a saúde da democracia.

Dando continuidade ao julgamento, o decano Ministro Celso de Mello, em seu voto, consignou que a CRFB/88 não regulou ou tocou no tema de doação de campanha por pessoa jurídica, apenas ressaltou que o abuso do poder econômico não seria tolerado, asseverando, portanto, que a prática não seria inconstitucional. O Ministro acompanhou Teori Zavascki em seu voto e destacou que pessoas

---

<sup>67</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.735/2013**. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>. Acesso em: 20 jul. 2019.

jurídicas poderiam possuir interesses legítimos, e que tais doações deveriam limitar-se a serem muito bem regulamentadas e fiscalizadas pelo Ministério Público, por outros partidos e pelos próprios candidatos, para impedir o abuso do poder econômico.

Foram então, nesse julgamento, três votos vencidos a favor de doações por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais.

Ressalta-se, no entanto, que a realidade no Brasil é que as campanhas eleitorais costumam ser caras, além de imprescindíveis, não sendo possível descartar o apoio financeiro para que sejam realizadas. Importa que, até 1994, eram proibidas, no Brasil, a doação em dinheiro por parte de pessoas jurídicas através da Lei nº 4.740/1965<sup>68</sup> em seu art. 56, IV e da Lei nº 5.682/1971<sup>69</sup> em seu art. 91, IV. Contudo, a experiência da época demonstrou que tal proibição não foi uma alternativa viável. Assim se posicionou o Ministro Teori Zavascki no acórdão da ADI 4.650, página 145<sup>70</sup>:

(...) A história do direito brasileiro dá testemunho claro a esse respeito. Como se sabe, o legislador brasileiro optou, em certa época, por proibir pessoas jurídicas de contribuir para partidos políticos e campanhas eleitorais. Era assim na vigência da Lei Orgânica dos Partidos Políticos editada em 1971 (Lei 5.682/71, art. 91, IV). Nem por isso, todavia, deixaram de existir na época os mesmos (ou até maiores) abusos, gastos excessivos e corrupção eleitoral que agora se atribuem às normas impugnadas na presente ação direta. Na verdade, a abertura que permitiu doações por parte de pessoas jurídicas, em níveis limitados e acompanhados por sistema de controle, como hoje está consagrado nas normas aqui atacadas, resultou de uma opção legislativa explicitamente concebida como resposta às imoderações, fraudes e descaminhos verificados quando vigorava a proibição que aqui se busca reimplantar, mazelas que vieram à tona durante as investigações de Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI desencadeada no governo

---

<sup>68</sup> BRASIL. **Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965**. Revogada. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm). Acesso em: 24 ago. 2019.

<sup>69</sup> BRASIL. **Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971**. Revogada. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l5682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5682.htm). Acesso em 24 de agosto de 2019.

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019. p. 145.

do então presidente Fernando Collor de Mello (...). Na ocasião, firmou-se o consenso de que a proibição pura e simples do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas seria uma alternativa hipócrita para minorar a natural e inevitável insinuação do poder econômico sobre as eleições. A admissão de doações privadas, acompanhada do estabelecimento de meios de controle mais efetivos, foi a aposta que acabou sendo adotada (...). Presente essa realidade, mostra-se uma alternativa pouco afinada com a nossa experiência histórica imaginar que a corrupção eleitoral e o abuso do poder econômico sejam produto do atual regime normativo e que isso seria razão ou pretexto suficiente para declará-lo inconstitucional, propiciando assim a volta ao regime proibitivo anterior (...).

Aventando-se por entre opiniões de juristas, como a do advogado José Pires da Silva em seu artigo para a Revista dos Tribunais em 2016, a decisão do Supremo foi além do conteúdo normativo específico do comando do art. 14, § 9º da CRFB/1988, pois, para ele, o STF presumiu, ao mesmo tempo, que a única importante influência do poder econômico se dava pelo financiamento de campanha por pessoas jurídicas, partindo do pressuposto de que as doações de empresas conduziam, automaticamente, à ilegitimidade da eleição ao ponto de ser melhor proibi-las de maneira total. Na opinião de José Pires da Silva, o Supremo aplicou ainda um critério de distinção de capacidade econômica entre pessoas físicas e jurídicas que não reflete precisamente uma verdade em consonância com a realidade<sup>71</sup>.

Ademais, a oscilação do regramento hora posto a depender da vontade de magistrados também não favorece a democracia, pois, a esse respeito, Manuel Gonçalves Ferreira Filho asseverou que a crise da lei é intimamente relacionada à crise da democracia e sua transitoriedade provoca sua desvalorização e isso é danoso para o tecido da sociedade de um país. A norma que deveria ser objeto de ordem e certeza em todas as relações sociais torna-se um adorno que é mudado ao

---

<sup>71</sup> SILVA, Rogério Pires da. **Financiamento de campanhas eleitorais e a recente proibição de doações de pessoas jurídicas**. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RTrib\\_n.970.04.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.970.04.PDF) . Acesso em: 22 out 2019.

sabor da vontade de alguns<sup>72</sup>. Ferreira recorda ainda Hobbes em seu livro, assinalando que:

A contraposição entre lei e direito é sumamente perigosa para a paz e estabilidade sociais, quando cada qual se dispõe a julgar a lei, cumprindo-a ou não, segundo sua apreciação subjetiva do justo e do injusto, a sociedade se transforma num campo de luta, onde o mais forte ou mais astuto esmagará o menos hábil e o mais fraco<sup>73</sup>.

Importante destacar que Ferreira cita o filósofo Platão em seu livro, lembrando que o ateniense afirmava que a incontestável superioridade da lei é condição indispensável para a prosperidade do Estado. No diálogo “As leis”, é sublinhado que:

Um Estado onde a Lei está submetida àqueles que governam e fica sem autoridade, está bem perto da perda; ao contrário, aquele onde a Lei é senhora e os magistrados são escravos da Lei, conserva-se e goza de todos os bens que os deuses concedem aos Estados<sup>74</sup>.

Por tudo isso, importa consignar que se deve primeiramente mirar na regulamentação e fiscalização de doações por parte de empresas, como aventado por parte dos Ministros da Corte em seus votos, proibindo-as de obter contraprestações vantajosas por parte daqueles que foram conduzidos ao poder com ajuda da empresa, além de limitar a quantidade de capital que a pessoa jurídica pode doar e, por lógica, normatizar que empresas não possam doar para diferentes candidatos, assim como para partidos com ideologias opostas. Mas o que restou decidido pela Suprema Corte foi a proibição total, por ora, de doações por parte de empresas privadas.

No próximo tópico serão analisados e revelados argumentos de Ministros desfavoráveis à doação a campanhas eleitorais por pessoas jurídicas.

### **3.1.2 Argumentos desfavoráveis à doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais**

---

<sup>72</sup> FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>73</sup> ibidem

<sup>74</sup> ibidem

Em 11 de dezembro de 2013, o Ministro Relator Luiz Fux votou de maneira desfavorável à doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais. Ele iniciou seu voto afirmando que a demanda se resumia em discutir a validade jurídico constitucional daquele arcabouço normativo vigente, o qual disciplinava o financiamento de campanhas eleitorais. Sustentou a legitimidade da intervenção judicial naquele caso concreto, estabelecendo que se encontrava em harmonia com o regime democrático de direito, legitimando o exercício da jurisdição constitucional na espécie.

O Ministro então lembrou da influência cada vez maior do poder econômico no processo político brasileiro, em decorrência do aumento de gastos por partidos políticos durante a competição eleitoral. Asseverou que em 2002 os candidatos haviam gastado 788 milhões no total, ao passo que 10 anos mais tarde esses valores haviam superado 4,5 bilhões, significando um aumento de 471% de gastos. Uma verdadeira discrepância. O Magistrado da Corte comparou esses valores com outros indicadores importantes no Brasil à época, como o Produto Interno Bruto - PIB, que havia crescido 41% perante a inflação acumulada, a qual havia sido de 78% no mesmo período, demonstrando, assim, a veemente irrazoabilidade injustificável daquele crescimento exponencial.

Afirmou que a lei que deveria fixar limites aos dispêndios eleitorais nos termos do art. 17-A da Lei nº 9504/1997 (que até então vigorava com a redação dada pela Lei nº 11.300/2006) nunca havia sido editada e que, por isso, e nos termos do art. 18 (que até então vigorava com a redação também dada pela Lei nº 11.300/2006), sempre haviam sido os partidos que estabeleciam os limites de gastos e os informavam à justiça eleitoral por ocasião do pedido de registro de candidatura. Para ele, somente uma reforma política aperfeiçoaria e corrigiria os rumos daquela matéria, pois 0,89% de toda a riqueza gerada no Brasil escoava para financiamento de campanhas políticas, o que superava inclusive os Estados Unidos, que gastava 0,30% do PIB em campanhas. Ele lembrou que até a edição da Lei nº 13.165/2015<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis n<sup>o</sup> 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos

eram permitidas as doações e contribuições de empresas para campanhas eleitorais até o limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição (art. 24, da Lei nº 9.504/1997, parte em que autorizava tais doações a contrário *sensu*, parágrafo único do mesmo dispositivo, e art. 81, caput e § 1º dessa lei).

Para o Ministro, excluir as pessoas jurídicas que não eram essenciais à democracia do financiamento de campanhas, não traria nenhum efeito sistêmico deletério para a democracia do país, visto que permaneceriam o acesso aos recursos do fundo partidário e a propaganda eleitoral gratuita nos veículos de comunicação e ainda persistiria o financiamento por pessoas naturais. Segundo o Ministro, a atuação por parte de pessoas jurídicas poderia limitar-se a ser meramente contingencial. Ele subscreveu a defesa de Ronald Dworking sobre a legitimidade das pessoas jurídicas de atuarem na seara política no plenário. Esse autor, segundo o Ministro, sustenta que empresas são ficções legais sem opiniões próprias para contribuir e sem direitos a participar com a mesma voz e voto das pessoas físicas.

Segundo o Ministro, a participação das pessoas jurídicas encarecia o processo eleitoral, sem oferecer como contrapartida a melhora e o aperfeiçoamento do debate. Ainda para ele, financiamento de campanha e liberdade de expressão não possuíam a menor vinculação. Lembrou ainda da inexistência de perfil ideológico por parte das pessoas jurídicas responsáveis pelo financiamento, haja vista que as doações eram feitas para candidatos com ideologias diametralmente opostas. O Ministro deixou claro que autorizar empresas a fazerem doações e não dispender semelhante tratamento às entidades sindicais ou entidades não governamentais, por exemplo, afrontava o princípio da isonomia e da cidadania entre as pessoas jurídicas. Ele lembrou que a ampla possibilidade de doação a campanhas, tendo por base a renda e o faturamento de pessoa jurídica, desequilibrava o processo eleitoral, revelando-se insuficiente para impedir que amoralidades econômicas fossem levadas ao campo político. Destacou ainda que o sistema vigente criava obstáculos à redução das desigualdades de gênero no sistema político, haja vista que, segundo

---

Políticos e incentivar a participação feminina. 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: 17 fev. 2020.

ele, as empresas priorizavam as suas doações a candidatos homens. Asseverou que a doação por pessoa jurídica potencializava as desigualdades sociais e econômicas, pois seria inexistente a igualdade política entre uma grande empresa e uma pessoa física. Os dois não possuíam igual possibilidade de influir e participar na formação da vontade política do Estado. Asseverou o Ministro que naquele ambiente o êxito era dependente do poderio econômico e não das plataformas políticas de ideias, o que desestimulava indivíduos a participarem da vida política do país.

Por fim, o Ministro acolheu os pedidos formulados na Ação Direta de Inconstitucionalidade, decidindo pela inconstitucionalidade dos artigos 23, § 1º, I e II; 24, e 81, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/1997<sup>76</sup>, que tratavam de doações a campanhas eleitorais por pessoas físicas e jurídicas, bem como dos artigos 31; 38, III, e 39, *caput* e § 5º, da Lei nº 9.096/1995<sup>77</sup>, os quais preconizavam as formas e os limites para efetivação de doações a partidos políticos no país. Sobre a modulação dos efeitos, o Ministro decidiu pela aplicação daquela decisão para as próximas eleições com efeitos *ex tunc*, e salvaguardou situações concretas consolidadas até aquele momento, assim como fixou o prazo de 18 meses para que o Congresso Nacional legislasse sobre a doação por pessoas naturais, caso contrário o TSE estaria autorizado a fazê-lo.

Em seguida, o Ministro Presidente Joaquim Barbosa antecipou seu voto, acompanhando o Ministro Luiz Fux, porém divergindo quanto à modulação dos efeitos, ao afirmar que votaria para que a decisão pudesse ser aplicada já a partir daquele momento, visto que a ação havia sido ajuizada em 2011.

O julgamento, que continuou no dia seguinte (12/12/2015) sem a presença dos Ministros Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandowski, foi interrompido pelo pedido de vista do Ministro Teori Zavaski, havendo apesar disso, naquela ocasião, a

---

<sup>76</sup> BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.

<sup>77</sup> BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 20 ago. 2019.

antecipação dos votos do Ministro Dias Toffoli e do Ministro Luís Roberto Barroso. Assim, o Ministro Dias Toffoli pronunciou antecipadamente o seu posicionamento naquela data. Ele sintetizou em seu voto que a questão se restringia a decidir se eram as corporações dos grandes grupos econômicos, com o seu poderio financeiro, ou o povo, a cidadania, que poderia financiar a democracia no Brasil. Ao fim, acompanhou os votos do relator e do Presidente da Corte Joaquim Barbosa, lembrando que a Constituição em seu art. 14, § 9º protegia a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico. Ele repisou que cidadania e soberania não poderiam ser exercidas por pessoas jurídicas e que somente pessoas naturais estariam autorizadas a exercer o sufrágio. Concluiu que a ideologia das empresas era o lucro e que pessoas físicas deveriam contribuir de acordo com suas ideologias. Não deixou consignado, naquela ocasião, sobre a modulação dos efeitos relativos à decisão.

Em dado momento, durante a exposição do Ministro Toffoli, o Ministro Gilmar Mendes interveio no voto do Ministro Dias Toffoli para chamar à baila implicações que deveriam ser levadas em conta naquela decisão. Segundo ele, a proibição de financiamento por pessoa jurídica favorecia o grupo político que estivesse no poder, pois, para ele, propaganda institucional nada mais era do que propaganda eleitoral, e quem estivesse no poder teria a mais valia em suas mãos, bem como preconizado por Carl Schmitt, segundo o Ministro. Afirmou que a discussão era sobre a perversão do Sistema para legitimar a proibição de doação por empresas e deslegitimar aquele sistema que funcionava desde a promulgação da CRFB/1988.

Logo em seguida, o Ministro Luís Roberto Barroso votou no mesmo sentido do relator, evidenciando a centralidade que o dinheiro havia passado a ter no processo eleitoral brasileiro, asseverando que a questão era de moralidade pública. Chamou atenção à importância que deveria ser dada àquele momento, em que estava em curso a perversão com o uso de mecanismos não republicanos, apontando que a imoralidade acontecia no mesmo instante em que o interesse particular se transvestia de interesse público. Para ele, o poder legislativo precisava reanalisar o modelo vigente, pois precisava de transformação e necessitava de um sistema eleitoral mais barato, autêntico, democrático e republicano para atender à

moralidade pública que a sociedade brasileira demandava. Vetou a participação das empresas dentro daquele modelo que vigorava até então, deixando expressamente ressalvado o espaço para eventual legislação que permitisse a volta de doação por pessoas jurídicas que eventualmente deveria ser normatizado pelo Congresso Nacional, para ser reintroduzido no ordenamento jurídico. Para o Ministro, o poder do dinheiro desnivelava as pessoas e ele não deveria ter essa capacidade. O Ministro ainda trouxe ideias para baratear campanhas onde essas seriam os votos em lista fechada ou preordenada e o voto distrital majoritário. Ainda deixou expressa a necessidade urgente de reaproximação da classe política com a sociedade civil, para a estabilidade.

Mas foi quando o Ministro Gilmar Mendes pediu vista do processo que o Ministro Marco Aurélio pediu para antecipar o seu voto. Ele iniciou seu voto lembrando que o Brasil era o país da plutocracia (sistema político onde o poder é exercido pelo grupo mais rico/abastado) e não bastavam eleições periódicas para a manutenção da democracia, para ele era preciso um processo eleitoral igualitário e justo, que obstasse ser subvertido pela influência do poder econômico. Asseverou que o modelo que vigia transgredia princípios fundamentais da democracia, da igualdade, da ordem constitucional, da proporcionalidade e da República. Para ele, não existia doação desinteressada por parte de empresas, de modo que seria primordial a promoção de mecanismos a fim de evitar que a riqueza tivesse o controle do processo eleitoral. O Ministro trouxe também dados empíricos em seu voto, o que fundamentava o papel decisivo do poder econômico no tocante a resultados de eleições na mesma linha do que foi trazido pelo voto do relator. Ele julgou parcialmente procedente a ação e rejeitou a modulação de efeitos, adotando a eficácia *ex tunc*.

Então o Ministro Ricardo Lewandowski também pediu adiantamento de seu voto e o iniciou afirmando que acompanhava o relator. Ele votou pela procedência da ADI 4.650. Para ele, os pleitos eleitorais deveriam ser regidos pelo princípio de que cada cidadão deveria corresponder a um voto, com igual peso e valor para todos. Aventou que o atual modelo ofendia o art. 14, § 9º da CRFB/1988, como no raciocínio

do Ministro Dias Toffoli. Quanto à modulação dos efeitos da decisão, instou manifestar-se sobre apenas ao final do julgamento.

Quando do voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, as Ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia votaram em seguida e em concordância com o relator, votaram as duas na mesma linha do relator.

Enfim, ao final do julgamento, termo que se deu em 17/9/2015, o ministro Ricardo Lewandowski, então Presidente do STF, proclamou que:

(...) o Tribunal, por maioria e nos termos do voto do ministro relator, julgou procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do ministro Teori Zavascki. O Tribunal deliberou que a decisão valerá a partir da data de hoje e, portanto, aplica-se às eleições de 2016 e seguintes. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor (...).<sup>78</sup>

Restou então consignado pela maioria do Tribunal que era inconstitucional apenas o modelo de doação por pessoas jurídicas então vigente naquele momento, o que vetou a futura circulação de bilhões nos pleitos eleitorais que eventualmente se daria nos anos seguintes para assim tentar estancar a sangria da corrupção que arruinava o Brasil, de modo significativo, mas não completamente. Os Ministros, em sua maioria, decidiram ainda que isso não significaria que as empresas não pudessem participar do processo político de modo a influenciar campanhas eleitorais por outros meios. A Corte declarou, portanto, constitucional o limite de 10% dos rendimentos de doação por pessoas físicas e declarou constitucional a questão do

---

<sup>78</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019. p. 350.

autofinanciamento de campanhas, que viria a ser limitado quando viesse a ser regulamentado mais tarde.

Com o julgamento de 8 votos desfavoráveis e somente 3 favoráveis à doação por pessoas jurídicas, o Projeto de Lei aprovado no Congresso, que permitia a doação por pessoas jurídicas, foi vetado pela então Presidente Dilma Rousseff, que não sancionou os dispositivos da lei que reintroduzia o financiamento empresarial de campanhas.

Para Aline Osório, por exemplo, a proibição de doações por pessoas jurídicas possui íntima relação com o princípio democrático. Isso porque, apesar das contribuições de financiamento de campanhas terem alguma dimensão comunicativa (é um dos vetores que viabilizam o acesso dos eleitores a informações sobre candidatos em disputas eleitorais), no Brasil eram encaradas como forma de obtenção de prestígio junto a candidatos e seus partidos. Os doadores forneciam grandes quantias para candidatos rivais, assegurando sua influência, não importando qual fosse o vencedor do pleito. Tal situação, assinala Osório, comprometia a democracia<sup>79</sup>.

Por tudo isso, a camada social detentora do poderio econômico no país sempre o fez valer nas decisões políticas através da obtenção de favores junto a candidaturas, sendo contemplada com facilidades para realização de contratos com o governo, chegando assim a ditar até mesmo os rumos da macroeconomia do país<sup>80</sup>. As doações, no Brasil, nunca conseguiam expressar as preferências políticas das pessoas jurídicas que doavam, afinal, eram tidas como investimento para um futuro contrato com o governo, por exemplo. Além disso, desestimulavam os partidos a convencer eleitores (pessoas físicas) a doarem para a projeção de suas ideias, propostas e projetos para o país, afinal, altos valores eram captados com empresas privadas mais facilmente. Isso desperta, talvez, o alerta de que a sociedade

---

<sup>79</sup>OSÓRIO, Aline. O dinheiro e as campanhas eleitorais. *In: Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017. p. 351-407.

<sup>80</sup>SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. *Dicionário de Política*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1998 p. 383.

necessita de uma eventual reeducação política de todos os atores que movem o curso da direção do país.

Segundo Felipe Borba e Emerson Urizzi Cervi, a distribuição assimétrica dos recursos financeiros gera condições díspares para a representação política no sistema eleitoral brasileiro e o percentual de votos está diretamente relacionado ao volume de doações alcançados para a campanha eleitoral de um determinado pleito<sup>81</sup>. Doações feitas por pessoas jurídicas sempre viabilizaram o ambiente propício para a desigualdade de chances entre candidatos em uma disputa eleitoral.

Tal decisão do STF na ADI 4.650 foi capaz de produzir impacto e concretizava, ao menos por ora, de forma satisfatória, porém, não definitiva, os princípios constitucionais eleitorais conforme preceituados por Aline Osório, entre eles a igualdade política entre os cidadãos, pois se fazia necessário agora que partidos se voltassem ao convencimento de indivíduos e não de empresas e corporações; a igualdade de oportunidade entre os candidatos, pois aqueles próximos a grandes empresas doadoras obtinham vantagens perante outros concorrentes; a legitimidade do pleito, pois a relação corrompida entre dinheiro e política eclipsava e deturpava a vontade popular, afetando a legitimidade das eleições; a liberdade de expressão que seria, a partir daquele momento, mais profundamente viabilizada com o trabalho que os candidatos teriam de realizar para convencer e vender a plataforma de suas propostas, aumentando o fluxo de informações nas campanhas<sup>82</sup>.

Conforme todo o exposto, vê-se que, apesar do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 ter culminado com a proibição de doação por parte de empresas, nota-se que nenhum Ministro se opôs peremptoriamente à sua

---

<sup>81</sup>BORBA, Felipe; CERVI, Emerson Urizzi. Relação entre propaganda, dinheiro e avaliação de governo no desempenho de candidatos em eleições majoritárias no Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, set./dez. 2017. Disponível em [https://www.academia.edu/35436444/2017\\_Revista\\_Opini%C3%A3o\\_P%C3%BAblica\\_Rela%C3%A7%C3%A3o\\_entre\\_propaganda\\_dinheiro\\_e\\_avalia%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_governo\\_nas\\_elei%C3%A7%C3%B5es\\_majorit%C3%A1rias\\_no\\_Brasil](https://www.academia.edu/35436444/2017_Revista_Opini%C3%A3o_P%C3%BAblica_Rela%C3%A7%C3%A3o_entre_propaganda_dinheiro_e_avalia%C3%A7%C3%A3o_de_governo_nas_elei%C3%A7%C3%B5es_majorit%C3%A1rias_no_Brasil) . Acesso em: 20 out. 2019.

<sup>82</sup>OSÓRIO, Aline. O dinheiro e as campanhas eleitorais. *In*: **Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão**, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017. p. 351-407.

eventual normatização pelo Congresso Nacional. Portanto, não se deve olvidar ou deixar de valorizar a importância do papel relevante que uma empresa possa prestar ao seu país, à sua economia e ao seu crescimento. Talvez seja salutar uma discussão profícua e útil por parte do Congresso Nacional para refletir convenientemente sobre a capacidade por parte de pessoas jurídicas de exercer algum tipo de influência econômica em campanhas eleitorais. Decerto o caminho esteja sim na restrição de valores em dinheiro, de maneira regulada e fiscalizada para estabelecer uma forma isonômica e justa entre doadores poderosos e não poderosos, como foi posto pelos Ministros Teori e Celso de Mello em seus votos na ADI 4.650. Certo é que às pessoas jurídicas foram concedidos, pela Constituição da República do país, a fruição de alguns direitos ora outorgados somente às pessoas naturais e que por isso não se pode perder de vista que a elas deveria ser dado ainda que de maneira altamente regulada e eficientemente fiscalizada, a chance de exercer o direito de influenciar economicamente o processo político do país. Urge a busca pelo equilíbrio do correto exercício das liberdades individuais na política por parte de pessoas naturais e de pessoas jurídicas sob o olhar rigoroso das instituições incumbidas da tarefa de promover a legitimidade da normalidade de pleitos eleitorais no Brasil.

Segue tabela com o pleito final da votação relativa à ADI 4.650:

**Tabela 1.** Relação dos votos finais - ADI 4.650

**Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.650**

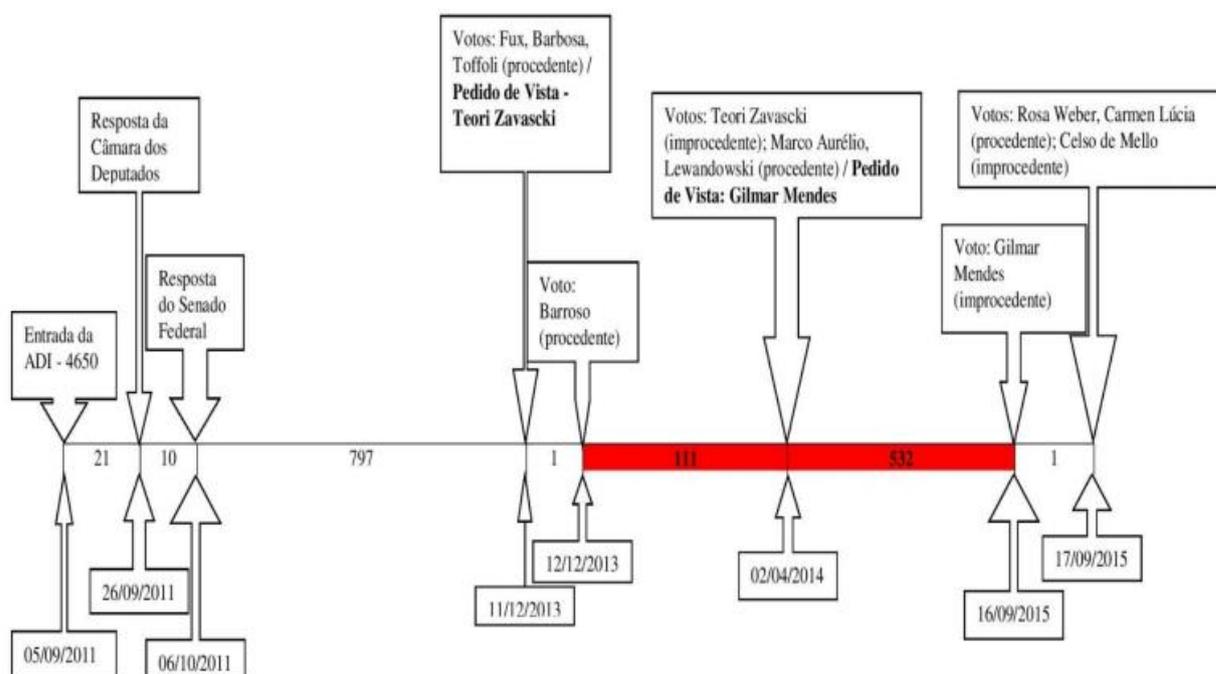
<b>Ministro (a)</b>	<b>Voto</b>
Ricardo Lewandowski (Presidente)	Procedência do pedido
Carmen Lúcia (Vice-Presidente)	Procedência do pedido
Celso de Mello	Improcedência do pedido
Dias Toffoli	Procedência do pedido
Gilmar Mendes	Improcedência do pedido
Joaquim Barbosa	Procedência do pedido
Luís Roberto Barroso	Procedência do pedido
Luiz Fux	Procedência do pedido
Marco Aurélio	Procedência do pedido
Rosa Weber	Procedência do pedido
Teori Zavascki	Improcedência do pedido

**Fonte:** Elaboração própria a partir de informações retiradas do site do STF –

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>

Segue também o registro da linha temporal relativa à ADI 4.650, a fim de traçar um paralelo sobre a evolução da trajetória do julgamento:

**Figura 1.** Linha Temporal ADI 4.650



**Fonte:** <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-3/spg-5/spg28-2/11512-control-de-agenda-individual-analise-dos-efeitos-dos-pedidos-de-vista-no-julgamento-da-adi-4650/file>

## CONCLUSÃO

Após a realização deste trabalho em forma de artigo acadêmico, verificou-se válida a hipótese traçada ao problema proposto. Inicialmente, discutiu-se sobre o papel do dinheiro meio às eleições brasileiras, sua utilização, instrumentalização e importância. Além disso, aventou-se sobre sua regulamentação, a qual se baseou no Código Eleitoral de 1950, tendo o marco sido estabelecido a partir dos parâmetros preliminares sobre doações em campanhas eleitorais. Ato contínuo, discorreu-se sobre o conceito de direitos políticos, destacando seu vínculo indissolúvel da cidadania para o exercício do sufrágio dentro de uma ordem jurídica própria com poder normativo, disciplinar e organizador, incorporado por um Estado soberano.

Adiante, enveredou-se pelos princípios constitucionais relativos ao julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 4.650 de 2015, examinando-se o conceito e a natureza desses postulados através da doutrina, além de analisar a legislação infraconstitucional supostamente violada na espécie. Discorreu-se pela movimentação no mundo jurídico, o que, naquele momento, fragilizou a lei permissiva, alargando o âmbito de atuação de movimentações vultosas de dinheiro por entre campanhas políticas, então mais comprometidas com o mundo empresarial do que com a sociedade civil, deixando a impressão de suposta privatização do espaço político.

Assim, no terceiro capítulo adentra-se no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade 4.650/2015 propriamente dita, através do exame argumentativo do julgado. Percorreu-se pelas razões decisórias aventadas pelos ministros do Supremo Tribunal Federal, analisando as alegações para compreensão do raciocínio feito em plenário. Suscitou-se a questão, quando do exame do julgamento, de que a resposta dada pelo plenário da Corte Constitucional pode ter deixado falhas e ido além do que lhe era permitido pela Constituição do país.

A decisão, objeto deste artigo, acabou por restringir somente às pessoas físicas a faculdade de poder exercer o direito de influenciar campanhas eleitorais através de financiamentos privados. Entretanto, a matéria, segundo a Constituição

da República, é privativa do Congresso Nacional, portanto, uma questão política e, não, jurídica. Mas, apesar disso, por ora, coube ao Supremo Tribunal Federal coordenar e organizar sua regulamentação.

De todo modo, o presente artigo pretendeu concluir que, ao avançar-se assim por responsabilidades pertencentes a outra esfera de poder, pode eventualmente trazer incerteza, insegurança e desordem ao mundo jurídico, o qual deve considerar as evoluções constantes do mundo hodierno, de modo a avançar de maneira dinâmica. Como já foi dito, permissões e restrições já foram concedidas antes sem que realmente pudessem ter sido alcançados os objetivos então propostos. Talvez a resposta a ser deliberada é a liberdade com restrições através da regulamentação pela legislação e fiscalização rigorosas por instituições competentes, as quais precisam impor rigorosa transparência a respeito da origem e do fim que será dado aos valores doados e gastos. Eventuais abusos sempre continuarão a ser decotados pelos órgãos responsáveis da justiça.

É preciso deixar registrado que lacunas e questões importantes foram deixadas de lado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/2015 e que não poderão deixar de ser discutidas em um possível aprofundamento e reflexão por parte do Congresso Nacional como por exemplo a natureza e relevância do cumprimento da função social de uma empresa no seio de uma sociedade. Persiste a indagação sobre quais são os direitos de uma pessoa jurídica e em que medida pode lhe ser concedida a fruição de algumas prerrogativas ora outorgados somente às pessoas naturais. E ainda levar em consideração se uma empresa privada pode ter a chance de exercer algum direito de influenciar o processo político de um país, sendo que tudo indica que sim.

Resta ainda uma indagação, pois há um clamor da sociedade para que as eleições se tornem cada vez mais econômicas, mais austeras, com menos dispêndio, porém, levando em consideração o dado real de que gastos se fazem necessários, mesmo que mínimos, para a viabilização de campanhas eleitorais neste momento.

O presente tempo é plausível para que tal anseio caminhe e se torne realidade, haja vista as eleições de 2018, que elegeram o Presidente da República Jair Bolsonaro, exemplo mais evidente de um candidato que gastou pouquíssimo para conquistar eleitores. Baratear as eleições perpassa por um caminho com mais liberdades, ainda que sejam estabelecidas com regras e fiscalização bem definidas.

Ademais, deve-se ter em mente que o mundo caminha para que seus cidadãos tenham uma postura mais liberal, onde cada indivíduo requer mais autonomia, espaço e protagonismo por meio das redes sociais na internet, cada vez mais atuante entre todos. Hoje, cada indivíduo é um órgão de imprensa, uma voz na internet e pode influenciar debates relevantes para o progresso do país. As redes sociais contribuem para fazer perecer o argumento de que é necessário altas quantias para eleger um candidato e de que só quem tem dinheiro se elege.

Por todo o exposto, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650, de 2015 e sua análise aqui proposta corroborou com o que foi discutido no curso deste trabalho, respondendo afirmativamente ao problema apresentado e tornando válida a hipótese traçada nesta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo Discursivo**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 90-91.

BACKES, Ana Luiza. Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica: estudo dezembro 2001. **Consultoria Legislativa: IV – do fim do estado novo ao golpe de 64: 1946 a 1964**, Câmara dos Deputados, p. 1-8, 15 dez. 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema3/111722.pdf>. Acesso em: 7 set. 2019.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua**: um projecto filosófico. Trad. Artur Morão. Covilhã: LusoSofia, 2008, p. 11-15.

BORBA, Felipe; CERVI, Emerson Urizzi. Relação entre propaganda, dinheiro e avaliação de governo no desempenho de candidatos em eleições majoritárias no Brasil. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, set./dez. 2017. Disponível em [https://www.academia.edu/35436444/2017\\_Revista\\_Opini%C3%A3o\\_P%C3%ABlica\\_Rela%C3%A7%C3%A3o\\_entre\\_propaganda\\_dinheiro\\_e\\_avalia%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_governo\\_nas\\_elei%C3%A7%C3%B5es\\_majorit%C3%A1rias\\_no\\_Brasil](https://www.academia.edu/35436444/2017_Revista_Opini%C3%A3o_P%C3%ABlica_Rela%C3%A7%C3%A3o_entre_propaganda_dinheiro_e_avalia%C3%A7%C3%A3o_de_governo_nas_elei%C3%A7%C3%B5es_majorit%C3%A1rias_no_Brasil) . Acesso em: 20 out. 2019.

BRASIL. [Constituição (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: 10 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.735/2013**. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o código eleitoral. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965**. Revogada. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4740.htm). Acesso em: 24 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.** Revogada. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/l5682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5682.htm). Acesso em 24 de agosto de 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm). Acesso em: 26 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006.** Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm) Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. 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: 17 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro Teor do acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF.** Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno - STF inicia julgamento de ação sobre financiamento de campanhas eleitorais.** Parte 1. Brasília. 11/12/2013. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=joMGQft9xXY>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno - STF inicia julgamento de ação sobre financiamento de campanhas eleitorais.** Parte 2. Brasília. 12/12/2013. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=OyAoILM01UI>. Acesso em: 3 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Pleno – Pedido de vista suspende julgamento de ADI sobre financiamento de campanhas.** Parte 1. Brasília. 02/04/2014. Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=joMGQft9xXY>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. p. 6. Disponível em: [http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaTvJustica/portaTvJusticaNoticia/anexo/Joa%20ao\\_Trindade\\_\\_Teoria\\_Geral\\_dos\\_direitos\\_fundamentais.pdf](http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portaTvJustica/portaTvJusticaNoticia/anexo/Joa%20ao_Trindade__Teoria_Geral_dos_direitos_fundamentais.pdf). Acesso em: 8 fev. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 1.117/SP**. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/133229879/agravo-regimental-em-recurso-ordinario-agr-ro-1117-sp/inteiro-teor-133229891?ref=serp>. Acesso em: 23 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Ação Cautelar nº 4.493/GO**. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22019720/agravo-regimental-em-acao-cautelar-agr-ac-4493-go-tse/inteiro-teor-110496737?ref=amp>. Acesso em: 4 jan. 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 965.311/MG**.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.376, de 1º de março de 2012**. Dispõe sobre a arrecadação de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2012. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2012/RES233762012.htm>. Acesso em: 23 fev. 2020.

CANOTILHO J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. rev. 2. reimpr. Coimbra: Almedina, 1996.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GLOSSÁRIO ELEITORAL. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario/glossario-eleitoral>. Acesso em: 23 out. 2019.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. Brasil: Ed. Atlas, 2018. p. 4; 51-53; 60; 62; 70; 89-90.

O PORTAL DA HISTÓRIA. **Discurso de Abraham Lincoln**. Disponível em: <http://www.arqnet.pt/porta/discursos/novembro01.html>. Acesso em: 11 jan. 2020.

OSÓRIO, Aline. Constitucionalização do Direito Eleitoral: os princípios e interesses em jogo nas campanhas. *In: Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017. p. 141-176.

OSÓRIO, Aline. O dinheiro e as campanhas eleitorais. *In: Direito Eleitoral e Liberdade de Expressão*, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017. p. 351-407.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 21. ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1994.

ROBLES, Enrique Gil. **Tratado de Derecho Político**. Madrid: Afrodísio Aguado, 1961, v. 1, p. 23.

RODRIGUES, Paulo Joaquim da Silva. Controle de agenda individual? Análise dos efeitos dos pedidos de vista no julgamento da ADI 4650. **42º ANPOCS**, Caxambu-MG, out. 2018. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/papers-40-encontro-3/spg-5/spg28-2/11512-control-de-agenda-individual-analise-dos-efeitos-dos-pedidos-de-vista-no-julgamento-da-adi-4650/file>. Acesso em: 13 dez. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42ª ed. Brasil: Malheiros, 2019

SILVA, Rogério Pires da. **Financiamento de campanhas eleitorais e a recente proibição de doações de pessoas jurídicas**. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RTrib\\_n.970.04.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.970.04.PDF) . Acesso em: 22 out. 2019.

SOUSA, José Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema; CARVALHO, José Fraga Teixeira de. **Dicionário de Política**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1998. p. 157; 383.

SPECK, Bruno Wilhelm. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. *In: AVRITZER, Leonardo e ANASTÁSIA, Fatima (orgs.). Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006. p. 153-158. Disponível em: [https://www.academia.edu/6313964/Bruno\\_Wilhelm\\_Speck\\_O\\_financiamento\\_de\\_campanhas\\_eleitorais](https://www.academia.edu/6313964/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_de_campanhas_eleitorais) Acesso em: 12 set. 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Reforma Política no Brasil**. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. Disponível em [https://www.academia.edu/6313964/Bruno\\_Wilhelm\\_Speck\\_O\\_financiamento\\_de\\_campanhas\\_eleitorais](https://www.academia.edu/6313964/Bruno_Wilhelm_Speck_O_financiamento_de_campanhas_eleitorais) Acesso em: 12 set. 2019.

STF. **Regimento interno**. Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2020. Art. 135. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2019.

TSE. **Estatísticas e resultados da eleição**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/estatistica2012/resultado-eleicao.html> . Acesso em: 23 jan. 2020