

**CICERO PEREIRA ALVES NETO**

**O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS: a licitude das doações de  
pessoas jurídicas para o financiamento de campanhas eleitorais**

**João Monlevade**

**2015**

**CICERO PEREIRA ALVES NETO**

**O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS: a licitude das doações de pessoas jurídicas para o financiamento de campanhas eleitorais**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Coordenação de Curso Direito da Faculdade Doctum de João Monlevade - Rede de Ensino Doctum, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.**

**Área de concentração: Direito Eleitoral**

**Orientador: MSc. Hugo Lázaro Marques Martins**

**João Monlevade**

**2015**

**CICERO PEREIRA ALVES NETO**

**O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS: a licitude das doações de pessoas jurídicas para o financiamento de campanhas eleitorais**

**Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado e aprovado, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito, na Faculdade Doctum de João Monlevade - Rede de Ensino Doctum, em 2015.**

**Média final: \_\_\_\_\_**

**João Monlevade, de novembro de 2015.**

.....  
**MSc. Hugo Lázaro Marques Martins**  
Prof. Orientador

.....  
**MSc. Maria da Trindade Leite**  
Professora TCC II

.....  
**Fabiano Thales de Paula Lima**  
Coordenador de Curso

Dedico ,

Aos meus pais, Cícero Pereira Junior e Miriam Márcia Alves da Silva; aos meus familiares e aos meus nobres colegas da 150ª Zona Eleitoral - MG.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em primeiro lugar a Deus, que me preparou e me deu forças para concluir esta etapa da minha vida. Aos amigos pelo apoio incondicional e constante incentivo tanto para a realização deste curso quanto para a elaboração do Trabalho de Conclusão. Ao Professor Hugo, pela orientação e pela paciência. À professora Trindade por toda a ajuda durante o curso.

"Meu ideal político é a democracia, para que todo homem seja respeitado como indivíduo e nenhum venerado." (Albert Einstein)

## RESUMO

O trabalho analisa a dependência financeira da política meio a uma sociedade de massa, onde a propagação pública da candidatura está ligada diretamente ao emprego de grandes aportes financeiros em propagandas. O financiamento das campanhas se dá, nos termos da lei, por duas formas: a pública e a privada; entretanto, o financiamento público ainda carece da edição de uma lei específica, já o financiamento privado, recentemente sofreu algumas alterações no seu contexto normativo. O Supremo Tribunal Federal declarou que as doações realizadas por pessoas jurídicas para o financiamento de campanhas é inconstitucional. Objeto de pesquisa, a ilegitimidade das pessoas jurídicas para intervir no processo eleitoral viola diretamente vários princípios constitucionais. Demonstrado e comprovado por dados do TSE, a dependência econômica da política vem gerando desastrosos resultados no cenário político, econômico e moral do país. Certo é que, toda a discussão sobre o tema, exige uma impiedosa análise dos princípios basilares do estado democrático, na tentativa de garantir a integridade do processo eleitoral democrático. É quase consenso que o atual modelo de financiamento apresenta graves problemas, entretanto, não é pacífico o entendimento de que este merece ser reformado.

Palavras-chave: Financiamento de Campanha. Financiamento Privado. Doação de Pessoa Jurídica. Ilegitimidade. Inconstitucionalidade.

## **ABSTRACT**

The paper analyzes the financial dependence of political means to a mass society, where public spread of the application is linked directly to the use of large financial contributions in advertisements. The campaign financing from the, under the law, by two ways: public and private, however, public funding still lacks the editing of a specific law, since private financing has recently undergone some changes in its regulatory framework, the Supreme Court ruled that the donations made by corporations for campaign finance is unconstitutional. Research object, the illegitimacy of legal entities to intervene in the electoral process directly violates several constitutional principles. Demonstrated and proven by TSE data, the economic dependence of politics has generated disastrous results on the political scene, economic and moral country. It is certain that all discussion on the subject, requires a ruthless analysis of the basic principles of the democratic state in an attempt to ensure the integrity of the democratic electoral process. It is almost a consensus that the current funding model has serious problems, however, is not peaceful understanding that this deserves to be reformed.

Keywords: Campaign Financing. Private financing. Corporate Donation. Invalidity. Unconstitutional.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CNPJ	CADASTRO NACIONAL DE PESSOAS JURÍDICAS
EC	EMENDA CONSTITUCIONAL
OAB	ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
PEC	PROJETO DE EMENDA CONSTITUCIONAL
AS	SOCIEDADE ANÔNIMA
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
TV	TELEVISÃO

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>A REPÚBLICA FEDERATIVA BRASILEIRA.....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>O REGIME DE GOVERNO DEMOCRÁTICO.....</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO.....</b>	<b>18</b>
4.1	O Direito Eleitoral.....	18
4.2	Os Direitos Políticos.....	19
4.3	As Condições de Elegibilidade.....	20
<b>5</b>	<b>CAMPANHA ELEITORAL.....</b>	<b>24</b>
5.1.	Financiamento de campanha.....	26
5.1.1.	Financiamento Público.....	26
5.1.2.	Financiamento Privado.....	27
5.1.2.1.	<i>Doação de Pessoas Físicas.....</i>	<i>28</i>
5.1.2.2.	<i>Doação de Pessoas Jurídicas.....</i>	<i>30</i>
<b>6</b>	<b>OS ENTRAVES JURÍDICOS DAS DOAÇÕES DE PESSOAS JURÍDICAS.....</b>	<b>30</b>
6.1	A ilegitimidade das pessoas jurídicas para intervir no processo .....	31
6.2	Doação de Pessoas Jurídicas X A dependência econômica da política...32	
6.3	Doação de Pessoas Jurídicas X O princípio da igualdade.....	33
6.4	Doação de Pessoas Jurídicas X Os princípios .....	35
<b>7</b>	<b>CONTEXTO NORMATIVO REGULAMENTADOR DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA.....</b>	<b>39</b>
<b>8</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>41</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>45</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho teve como ponto de partida a análise da legitimidade da doação das pessoas jurídicas como fonte de arrecadação financeira para as campanhas eleitorais, com o propósito de identificar quanto o poder econômico influencia diretamente no processo de escolha dos representantes do povo. O objeto desse estudo consiste na realização de pesquisa teórica sobre o papel do voto no processo democrático em contraposição ao interesse financeiro subentendido nas doações das pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, identificando a relação existente entre ambos.

Dentre outros aspectos que rodeiam o assunto, questiona-se a representatividade dos políticos, uma vez que todo o processo eleitoral vem sendo condicionado e diretamente influenciado pelo poder econômico, desqualificando portanto o estado democrático de direito e sua ideologia política.

A problemática da pesquisa tem como eixo central a questão: É legítima a doação de pessoa jurídica para fins de financiamento de campanhas eleitorais em um processo eleitoral democrático uma vez que estamos assentados em um sistema democrático representativo que essencialmente deve ser um governo do povo?

A pesquisa objetiva-se a analisar a legitimidade e a constitucionalidade da doação das pessoas jurídicas como fonte de arrecadação financeira para as campanhas eleitorais, para tanto, necessário se faz esboçar o papel ideológico do voto no processo democrático. O estudo propõe-se a analisar os votos proferidos na ADI que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal para discutir o assunto.

O financiamento das campanhas eleitorais é, na atualidade, assunto central das agendas políticas. A centralidade da questão decorre, por um lado, da importância que tem para a preservação do princípio democrático e por outro, da legitimidade da escolha dos representantes. No âmbito Constitucional, a democracia se materializa, de forma direta, através dos plebiscitos, referendos e iniciativas populares, entretanto, em sua maior parte ela se dá de forma indireta, através do sufrágio universal, isto é, o voto dos cidadãos. Esse modelo clássico da democracia indireta é também chamado

de democracia representativa. A pessoa jurídica é ente alheio à este modelo, por não ser abarcada pelo conceito de cidadania, razão pela qual, não lhe é próprio nenhum interesse jurídico no processo democrático, inclusive no procedimento eleitoral. Apesar das pessoas jurídicas não terem o direito de votar e ser votado, de acordo com a legislação atual, ela participa do processo eletivo através de doações de cunho econômico para as campanhas.

Observam-se dois graves problemas, a interferência econômica sob o resultado de pleito e a posterior troca de favores, o que mitiga a ideologia da "doação", na medida em que, o candidato eleito, deixa de governar pautando-se na supremacia do interesse público para, na maioria das vezes, gerir o seu governo com a finalidade de atender os interesses daqueles que patrocinaram sua campanha.

É consenso a necessidade de se inibir a vinculação existente entre os doadores e os candidatos eleitos. O financiamento de campanha deve ser mais bem regulamentado, impondo-lhes limites mais sólidos.

O tema é atual e polêmico, por isso capaz de imiscuir a vontade de se encontrar mecanismos para minorar, quiçá combater, a corrupção que assola a esfera pública deste país.

A pesquisa teórico-dogmática se concretiza através da leitura de doutrina e artigos científicos sobre o tema, com estudo da ADI 4.650, na parte que tange o tema proposto de financiamento de campanhas eleitorais. Levanta-se de dados através das fontes de divulgação da Justiça Eleitoral, relativos ao atual cenário da participação financeira direta das pessoas jurídicas nas últimas campanhas eleitorais do Brasil, traçando um comparativo entre campanhas antigas e atuais, através de números e seu percentual frente ao montante arrecadado.

## 2 A REPÚBLICA FEDERATIVA BRASILEIRA

O fim dos governos militares e a conseqüente redemocratização do País fez notar-se a necessidade de uma nova Constituição. Foi José Sarney, o então presidente, que encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de emenda à Constituição, que resultou na EC nº26 de 27 de novembro de 1985. Em 1º de fevereiro de 1987, tomou posse a Assembleia Constituinte, responsável por formar a nova Constituição.

Nas palavras de Paulo e Alexandrino, (2010, p.31), “[...] pode-se, em grande síntese, afirmar que a Constituição de 1988 pretendeu dar ao Brasil a feição de uma social-democracia, de criar um verdadeiro Estado Democrático-Social de Direito [...]”.

A Nova Constituição com finalidade da criação efetiva do estado democrático estabeleceu prestações positivas, que em tese, poderiam ser requeridas pela população em geral. A efetivação do estado democrático está explícita no preâmbulo da nova carta conforme se colaciona:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte (BRASIL, 1988)

Segundo Paulo, Alexandrino (2010, p.33), “[...] muito se discute a respeito da relevância jurídica do preâmbulo de uma constituição especialmente quanto à sua eficácia jurídica e à possibilidade de uma lei ser declarada inconstitucional por contrariar o seu texto”

Fato é que, o novo texto constitucional redesenhou-se completamente o Estado, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a forma de Estado como Federado, o Governo como Republicano e o seu respectivo sistema, como Presidencialismo. Já o Regime Político seria o Estado Democrático de Direito.

A forma de Estado é o modo com que se dá o exercício do poder político do país em função do seu território. De acordo com Carvalho (2009, p.133):

Por forma de Estado entendemos a maneira pela qual o Estado organiza o povo e o território e estrutura o seu poder relativamente a outros poderes de

igual natureza, que a ele ficarão coordenados ou subordinados. A posição recíproca que se encontram os elementos do Estado (povo, território e poder) caracteriza a forma de Estado.

Se existe uma unidade de poder sobre território, pessoas e bens, tem-se o Estado unitário, mas, se o poder é repartido, isto é, distribuído em função do território nacional, gerando outras organizações governamentais, temos um estado composto, denominado Estado Federado.

O Estado Federado é caracterizado por um modelo descentralizado de política, a partir da repartição constitucional das diversas competências das entidades federadas autônomas que o integram.

Já, a forma de Governo conceitua-se pela maneira como se dá a instituição do poder na sociedade, isto é, a maneira pela qual a relação entre governantes e governados se apresenta.

A instituição do poder por meio de eleições, periódicas, onde os governantes representam o povo caracteriza a República. Como tal, esta forma de governo vai muito além do que a simples contraposição à monarquia e deve ser entendida como no seu sentido originário da palavra *res publica*, coisa do povo para o povo.

Para Carvalho (2009, p.204)

A recuperação de alguns valores republicanos, além de contribuir para a manutenção da estabilidade social, aprimora o regime democrático e ajudam o Estado na realização de suas finalidades, em especial aquela que consiste em proporcionar à população uma vida digna com a garantia de que não terão sua liberdade por atos arbitrários. Os princípios republicanos ainda oferecem diretrizes para participação ativa dos cidadãos, enfim, o Republicanismo democratiza o poder.

A República se baseia em um governo realizado pelo povo com a função de atender os interesses do próprio povo. O princípio republicano não é, e não deve ser encarado apenas pelo ponto de vista puramente formal, uma vez que ele se materializa pela existência da tripartição de poderes e pela constituição do poder executivo.

A independência dos Poderes Legislativo e Executivo no exercício das suas funções governamentais nos apresenta o Sistema de Governo.

A existência de grande independência entre estes poderes constitui o Presidencialismo. Conforme bem ressalta Carvalho (2009, p.234,) o presidencialismo é “[...] demarcado por uma rígida separação dos Poderes, assentada na independência orgânica e na especialização funcional.”

Neste sistema de governo, o Presidente da República exerce de forma monocrática o Poder Executivo, cumprindo o mandato de forma autônoma, por tempo certo, não dependendo do legislativo, nem para sua investidura, nem para sua permanência no poder.

Por último, e mais importante, a Constituição de 1988 institucionalizou o regime político brasileiro como um Estado Democrático de Direito.

Distinguem-se os regimes políticos em democrático e autocrático, divisão feita pela existência, ou não, da participação do povo no poder feita de forma representativa, participativa ou deliberativa.

Na autocracia os regidos pelas normas não participam da sua elaboração, nem têm influência sobre a política governamental, há imposição de vontade do governante sobre o povo.

Na democracia, há a participação dos destinatários das normas e políticas públicas na escolha dos titulares de cargos políticos, na produção do ordenamento jurídico e no controle das ações governamentais, formando um governo de baixo para cima por prevalecer a vontade da maioria, sendo ainda, reconhecidos e protegidos os direitos da minoria. A democracia, em outras palavras, é o poder do povo de se autogovernar.

### 3 O REGIME DE GOVERNO DEMOCRÁTICO

A Constituição de 1988 não se valeu de uma fórmula abstrata ao consagrar o princípio democrático, levou-se em conta todo o contexto histórico brasileiro e sua consequente redemocratização.

Precisamente por isso, o estudo que aqui vai se fazer da democracia segue a medida e forma que lhes foi dada pela Constituição.

Conforme descreve Silva (2007 p. 125):

O regime brasileiro da Constituição de 1988 funda-se no princípio democrático. O preâmbulo e o art. 1º o enunciam de maneira insofismável. Só por aí se vê que a Constituição instituiu um Estado Democrático de Direito, destinado à assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária e sem preconceitos (art.3º, II e IV), com fundamento na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e na livre iniciativa e no pluralismo político. Trata-se assim de um regime democrático fundado no princípio da soberania popular, segundo o qual todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes, ou diretamente (parágrafo único do art. 1º).

Silva (2007 p. 125) pontua, a democracia está assentada em princípios fundamentais:

A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte de poder, que se exprime pela regra de que todo poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação.

Com efeito, a Constituição de 1988, na tentativa de efetivação dos direitos democráticos sociais, respondeu normativamente aos problemas da legitimidade da ordem jurídica constitucional em termos substanciais como procedimentais, uma vez que, condicionou a legitimidade do domínio político à prossecução de determinados fins e à realização de determinados valores e princípios tais como a soberania popular, a garantia dos direitos fundamentais, o pluralismo de expressão e a organização política democrática.

A legitimidade do domínio político, portanto passou a ser condicionada, entre outros,



pela prossecução dos direitos fundamentais, bem os enumera Paulo, Alexandrino, (2010, p.106 - 107):

A constituição de 1988, ao arrolar os direitos fundamentais no seu Título II (arts. 5º a 17), classificou-os em cinco grupos distintos: direitos individuais e coletivos, direitos sociais, direito de nacionalidade, direitos políticos e direitos relacionados à existência, organização e participação em partidos políticos.

Dentre outros pontos, a democracia abarcada pela carta magna, ao constituir a soberania popular e estabelecer as formas do seu exercício, materializou a democracia semidireta, uma vez que, conforme estabelece o art. 1º em seu parágrafo único, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988)

O exercício da soberania de forma indireta se dá pela representação popular. É por meio desta, que o poder do povo é exercido pelos seus representantes. O exercício jurídico da representação popular é constitucional, devendo ser delegado a um órgão soberano, para que esse possa agir autonomamente em nome do povo e para o povo.

A representação popular se constitui pelo sufrágio universal e assenta-se assim no efetivo exercício indireto da soberania popular.

No Estado Democrático, o sufrágio universal é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático, uma vez que é através dele que, torna-se possível a conversão da vontade popular em posição de poder e domínio.

Segundo Gomes (2008, p.34), o sufrágio universal “[...]denota, pois, a manifestação de vontade um conjunto de pessoas para escolha de representantes políticos.” O autor ainda complementa que:

Em suma: o sufrágio traduz o direito de votar e de ser votado, encontrando-se entrelaçado ao exercício da soberania popular. Trata-se do poder de decidir sobre o destino da comunidade, os rumos do governo, a condução da Administração Pública.

Em outras palavras é o mesmo que dizer que este instituto possibilita que a soberania popular seja exercida. O direito ao sufrágio universal é a tutela da possibilidade de votar e ser votado, é a efetiva participação da sociedade na vida política e nas

decisões tomadas pelo governo. É através do sufrágio universal que se estabelece a organização legítima do Estado.

O Estado Democrático, portanto, garante a participação de todos os seus cidadãos, formando um governo com base nos direitos fundamentais, sociais e políticos, tendo ainda os seus representantes escolhidos livremente pelo voto direto e universal.

Conforme veremos adiante, é o Sistema Eleitoral Brasileiro que garante e regulamenta os direitos políticos dos cidadãos, possibilitando assim o pleno exercício da soberania popular.

## 4 SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO

O Direito Eleitoral é conceituado como direito público, uma vez que trata de interesses ligados ao Estado.

### 4.1 O Direito Eleitoral

Necessário se faz destacar a relação existente entre esse ramo do direito e a democracia. O Direito Eleitoral, nas palavras de Gomes (2008. p.15) “Normatiza o exercício do sufrágio com vistas a concretização da soberania popular.”

Ainda de acordo com o autor Gomes (2008. p.19), o “Direito Eleitoral é o ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos regularizadores dos Direitos Políticos.”

De acordo Ramayana (2006 p.24):

Na verdade, o Direito Eleitoral tem por função regulamentar a distribuição do eleitorado, o sistema eleitoral, a forma de votação, a apuração, a diplomação e garantir a soberania popular através do voto eletrônico ou do depósito de célula na urna eleitoral.

Segundo Ramayana (2006 p.13) a Justiça Eleitoral faz parte de instituições democráticas diretamente responsáveis pela higidez do sufrágio universal, devendo inclusive:

[...] Ser considerado como uma pedra angular na edificação dos regimes democráticos e o único capaz de defender com eficácia, a liberdade na votação e a autonomia individual do eleitor, principalmente através dos mecanismos prévios concomitantes e posteriores das candidaturas e do mandato eletivo, criando-se um senso eleitoral como meio eficaz de moralização das urnas escoimando-as dos vilipêndios, ilegalidades abusivas e manipulação do eleitorado com a fabricação de representantes políticos.

É possível concluir que o Direito Eleitoral estabelece as garantias do pleno exercício da cidadania, das condições de elegibilidade e dos direitos políticos.

Além dessas garantias, a carta magna tratou, dentro da organização do Poder Judiciário, a defesa do regime democrático, por meio do Ministério Público Eleitoral.

## 4.2 Os Direitos Políticos

A Constituição Federal de 1988 estabelece como um fundamento da República a soberania que é garantida pelos direitos políticos. É mister destacar que, toda a participação política sustentada pelo Estado Democrático somente é garantida aos denominados cidadãos, aqueles detentores dos direitos políticos, conforme estabelece a constituição.

De acordo com Chalita (2014, p.43) “é por meio da cidadania, obtida pelo devido regular alistamento eleitoral, que o nacional (ou naturalizado) alcança a condição de detentor de direitos políticos no Brasil”.

A luz dos ensinamentos de Gomes (2012.p.4) “denomina-se direitos políticos ou cívicos as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania. Englobam o direito de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado.”

Ainda para o mesmo:

É pelos direitos políticos que as pessoas – individual e coletivamente – intervêm e participam no governo. Tais direitos não são conferidos indistintamente a todos os habitantes do território estatal - isto é, a toda a população -, mas só aos nacionais que preencham determinados requisitos expressos na constituição [...].

Compreendem-se direitos políticos como a garantia da participação de forma direta e indireta no governo. É possível classificá-los em Direitos Políticos Ativos e Direitos Políticos Passivos.

Segundo Chalita (2014, p.41) os Direitos Políticos Ativos se apresentam pela totalidade em que se conceituam, uma vez que, em “regra geral, atingem a todos os cidadãos, pois se trata de um direito obrigação em alistar-se (título de eleitor) e votar (eleições, plebiscitos e referendo).

Já os Direitos Políticos Passivos, ainda à luz dos ensinamentos de Chalita (2014, p.41) “trata-se de direitos-prerrogativas, pois o cidadão pode ou não exercê-los”, esse é o caso das pessoas que se candidatam à um cargo eletivo-efetivo. “O ato de se

candidatar-se constitui verdadeiro exemplo de direitos políticos passivos”. Como veremos brevemente, algumas condições, as chamadas condições de elegibilidade, devem ser devidamente preenchidas para que seja possível o exercício dos Direitos Políticos Passivos.

### 4.3 As Condições de Elegibilidade

Para se candidatar a um cargo eletivo, as condições de elegibilidade são obrigatórias, devendo ser cumpridas pelos cidadãos candidatos. Dentre as condicionantes do exercício dos direitos políticos passivos algumas peculiaridades devem ser lembradas.

A primeira condição para a elegibilidade é a nacionalidade brasileira, que pode ser conceituada como o vínculo entre o indivíduo e o estado. Segundo Chalita (2014, p.42) esse instituto “não se confunde com naturalidade (local onde nasceu o indivíduo)”. O art. 12 da CF dispõe acerca da conceituação de brasileiros natos e ou naturalizados conforme se colaciona:

**Art. 12.** São brasileiros:

**I** - natos:

- a)** os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b)** os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c)** os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente, ou venham a residir na República Federativa do Brasil antes da maioridade e, alcançada esta, optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira;
- d)** os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira; (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)
- e)** os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 54, de 2007)

**II** naturalizados:

- a)** os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;
- b)** os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República

Federativa do Brasil há mais de trinta anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira  
 c) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira.  
 (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

§ 1º - Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro nato, salvo os casos previstos nesta Constituição .

§ 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição .(Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

§ 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

Destaca-se a diferença existente entre brasileiros natos e os naturalizados, sendo o primeiro, todo aquele que nasce em território brasileiro sendo descendente de pais brasileiros ou estrangeiros, já o brasileiro naturalizado, é o estrangeiro que reside no Brasil e pede sua naturalização ao governo.

É mister destacar que alguns cargos políticos são destinados somente aos brasileiros natos, tais como: Presidente e Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Ministro do Supremo Tribunal Federal, carreira diplomática, oficial das Forças Armadas e Ministro de Estado da Defesa (acrescido pela Emenda 23/99)"

O pleno exercício dos direitos políticos é expressamente necessário para que um indivíduo se candidate a um cargo eletivo. Ressalta que perde ou tem suspensos os direitos políticos aqueles que nos termos do art. 15 da CF:

**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.

O efetivo alistamento eleitoral é o que concede segundo Chalita (2014, p.43) “[...] a cidadania e seus direitos”. O alistamento eleitoral é comprovado pela apresentação do título eleitoral, ou número de inscrição obtido em qualquer cartório eleitoral ou no site do TSE.

O domicílio eleitoral na circunscrição compreende-se pela moradia na localidade pelo menos um ano antes do pleito, conforme estabelece o art.9 da Lei 9.504/1997.

A aptidão para candidatura a cargos eletivos é adquirida por etapas, respeitando a idade mínima dos candidatos correlacionando-as com os cargos pretendidos. Cita-se, a título de exemplo, a candidatura para presidente e para governador que exigem idade mínima de 35 e 30 anos respectivamente.

Por fim, a última condição da elegibilidade é a filiação partidária. É pertinente salientar que a Constituição Federal, em busca da efetiva democratização, instituiu no sistema eleitoral brasileiro o pluripartidarismo, bem como garantiu a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos.

Basicamente, compreende-se por Partido Político, segundo Gomes (2008, p.71): “[...] a entidade formada pela livre associação de pessoas, cujas finalidades são assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, e defender os direitos humanos fundamentais.”

No sistema pluripartidarista, a sociedade se agrupa de acordo com suas opiniões para formar partidos políticos. O partido político devidamente instituído e registrado deve escolher os seus representantes para disputar cargos políticos durante as eleições.

A possibilidade de criação de partidos políticos revela importante manifestação de vontade popular, garantindo a diversidade de opiniões, concretizando o princípio do Estado Democrático.

Muito bem conclui Gomes (2008, p.74) ao afirmar que “Os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas, de sorte que, para ser votado, o cidadão deve filiar-se. Não há no sistema brasileiro candidaturas avulsas

Vimos então que o Brasil, enquanto Estado Democrático, tem sua democracia exercida pela forma semidireta, na qual, os seus cidadãos, estando em gozo dos seus direitos políticos, delegam sua soberania popular, elegendo seus representantes para que governem em prol do interesse social.

Vimos também que, todo cidadão em gozo dos seus direitos políticos, que preencha as condições de elegibilidade podem se candidatar a um cargo eletivo para representar a sociedade e governar, atendendo as ideologias comuns à sua legenda partidária desde que atenda todas as condições de elegibilidade. Deste modo, preenchidos todos os requisitos legais para a candidatura, inicia-se a busca pela captação de votos, para tanto, um conjunto de atos e procedimentos conceituam a chamada campanha eleitoral conforme veremos adiante.

,



## 5 CAMPANHA ELEITORAL

A campanha eleitoral é compreendida por muitos, inclusive para Gomes (2008, p.230) como uma complexidade de “[...] atos e procedimentos usados pelos candidatos e agremiações políticas para obter voto dos eleitores e lograr êxito na disputa do cargo público-eletivo.”

Conforme conceitua e exemplifica Soares (2008 p. 205), a campanha eleitoral:

[...] é o procedimento pelo qual os candidatos habilitados pela justiça eleitoral buscam captar os votos dos eleitores, com a finalidade de serem eleitos para mandatos eletivos em disputa. Os candidatos entendidos tais aqueles que estejam registrados perante a Justiça Eleitoral, devem buscar captar o voto dos eleitores através de propaganda eleitoral, comícios, debates nos meios de comunicação social, exposição de suas ideias e ideologia etc.

Neste contexto, é consenso que a propaganda é um instrumento indispensável para tornar público à candidatura, uma vez que, pelos seus diversos veículos de propagação, leva ao conhecimento de grande parte da população os projetos que cada candidato defende e as ações que pretendem implementar, caso eleitos.

Conforme muito bem pontua Gomes (2008, p.230), pontua que: “[...] a propaganda é instrumento indispensável, de importância primordial. Sem ela, é praticamente impossível alcançar a vitória no certame eleitoral.”

Somente a propaganda tem o condão de pulverizar a imagem, as ideias e propostas dos candidatos, perante o eleitorado. Entretanto, ela custa caro, muito caro.

Nas últimas eleições gerais (2014), segundo dados da prestação de contas apresentados ao TSE, a então presidente gastou, para realizar sua campanha eleitoral, em publicidade por carros de som, placas, faixas, jornais e revistas dentre outros tipos de materiais impressos aproximadamente R\$ 185.956.267,00, o valor representa 58,41% das despesas totais da campanha declaradas pela candidata.

### 5.1 Financiamento de campanha

Um dos temas importantes do Direito Eleitoral, e em voga pelos atuais escândalos de

corrupções, é o financiamento de campanhas eleitorais. Já dizia GOMES, José Jairo, 2012. p.240 “[...]o terreno econômico é onde mais se cogita do uso abusivo de poder nas eleições[...].”

Bem complementa Marengo, professor associado no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em seu artigo “Quando Leis Não Produzem os Resultados Esperados: Financiamento Eleitoral em Perspectiva Comparada”:

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

O financiamento das campanhas eleitorais trata dos aportes financeiros recebidos e empregados pelos candidatos durante o período eleitoral.

A Constituição Federal não rege diretamente sobre o financiamento de campanhas eleitorais, contudo, o parágrafo 9º do artigo 14, que teve sua redação alterada pela emenda constitucional nº4 de 1994, explicita a disposição princípio lógica do ordenamento jurídico eleitoral, determinando a edição de lei complementar para estabelecer outros casos de inelegibilidade, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade, a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função.

O regulamento do financiamento das campanhas eleitorais é feito pela Lei nº 9.504/97, que trata nos seus artigos 17 a 27 da arrecadação e aplicação de recursos, e nos artigos 28 a 32 sobre a prestação de contas.

Por determinação da mesma lei, especificamente em seu artigo 105, o Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, expedirá instruções sobre a execução da legislação durante o período eleitoral.

Hoje, muito embora a Lei 9.096/95 estabeleça um aporte de recursos públicos, em favor dos partidos políticos, para a constituição do fundo partidário, o que prevalece é

o financiamento privado das campanhas, uma vez que, é permitido o recebimento de contribuições de particulares para o financiamento da campanha, conforme estabelece o art. 39 da lei 9.096/95, ressalvadas as vedações do art. 31 da mesma lei.

A Lei 9.504/97 em seu artigo 23 garante que as agremiações partidárias recebam doações de pessoas físicas, já o seu art. 81 regulamentava as doações de pessoas jurídicas antes da recente reforma eleitoral ditada pela Lei 13.165/2015, cujas doações poderiam ser realizadas em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para as campanhas eleitorais.

Já a lei 9.096/95 garante a possibilidade dos partidos políticos, em ano eleitoral, utilizarem seus próprios recursos de caixa para aplicar ou distribuir, pelas diversas eleições, os recursos recebidos de pessoas físicas, e até então, jurídicas.

A atual legislação eleitoral traz regras que impedem algumas entidades de realizar doações, e ainda, estabelece limites para as doações, além de prever, de forma flexível, limites para os gastos totais de cada candidato.

Nesse contexto, a Justiça Eleitoral vêm buscando que os partidos e os candidatos, cumpram as regras legais disciplinadoras para que se consiga chegar a um parâmetro de transparência e idoneidade nas campanhas políticas.

#### 5.1.1 Financiamento público

A nossa atual Lei das Eleições (Lei n.º 9.504 de 1997), em seu art. 79 determina que o financiamento de campanhas eleitorais por recursos públicos, será disciplinado por lei específica.

Apesar de inúmeros projetos de lei apresentados ao Congresso, a referida Lei ainda não existe. É possível notar que o comando jurídico trouxe algumas contribuições, uma vez que o financiamento, pela tangente, recebe recursos públicos.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos em seu art. 38 institucionaliza o fundo partidário, que é formado pela arrecadação de multas e penalidades aplicadas pela Justiça

Eleitoral, recursos financeiros destinados por lei e dotações orçamentárias da União, que posteriormente serão divididos entre os partidos.

Outra contribuição denominada pública para o financiamento das campanhas é cessão do horário partidário e eleitoral gratuito pelas emissoras de rádios e TV. O caráter público se dá pelo fato de haver compensação fiscal a favor das emissoras.

A imunidade fiscal também assiste aos partidos políticos, conforme estabelece o art.150, VI, c, da CF/88 conforme se colaciona:

**Art. 150.** Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:  
**VI** - instituir impostos sobre: (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)  
**c)** patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;(BRASIL, 1988).

No entanto, o implemento do financiamento exclusivamente público traz como entrave a proibição da participação financeira das pessoas físicas, o que de certa forma limitaria o princípio da liberdade participativa dos cidadãos em contribuir para as campanhas eleitorais dos candidatos que apoiam.

Outro ponto prejudicial do financiamento público é apresentado por Gomes (2012. p 240), conforme colaciona:

[...] em um país que há grande graves desníveis sociais, altos índices de analfabetismo, poucos investimentos em saúde, em que as rodovias se tornam “caminhos” esburacados, em que a segurança pública é claramente insatisfatória, certamente o dispêndio de verbas do erário para financiar campanhas eleitorais não é algo que em sã e reta consciência se possa considerar prioritário.

A abertura dos cofres públicos para o financiamento de campanha, no atual contexto de problemas sociais do país, representaria uma grande ameaça para sociedade, uma vez que, as campanhas eleitorais, conforme já foi exposto, apresentam um alto custo financeiro.

### 5.1.2 Financiamento privado

Também destinado ao financiamento das campanhas políticas, nessa modalidade os

recursos advêm de fontes privadas oriundas de pessoas físicas ou jurídicas e são destinadas aos Partidos Políticos e aos candidatos.

Contudo, apesar de legal, as doações privadas sempre foram alvo de questionamento, segundo Chalita (2014, p.214), “é impensável que haja uma doação desta natureza sem que se almeje um retorno de vantagem a qualquer tempo”.

Deste mesmo raciocínio segue o entendimento de Gomes (2008, p. 230): “Por óbvio, o financiador não empenha seus recursos por altruísmo ou amor à pátria amada e idolatrada, senão com o fito de ampliar sua rede de influencias, ter acesso a canais oficiais e até mesmo intervir em decisões estatais.

Dentre as receitas do financiamento privado figuram-se:

- a) recursos próprios;
- b) doações de pessoas físicas;
- c) doações de pessoas jurídicas;
- d) doações de comitês financeiros ou partidários;
- e) repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário;
- f) receita decorrente da comercialização de bens e realização de eventos.

#### *5.1.2.1 Doação de pessoas físicas*

No geral, a doação pode ser realizada por todas as pessoas físicas, eleitoras ou não. Para os maiores de 18 anos é necessário o registro do cadastro de pessoas físicas, todavia, no caso de menores de idade, deverá conter a identificação do responsável legal. Os incapazes podem doar desde que estejam devidamente representados.

As doações de pessoas físicas têm limites estabelecidos, não podem ultrapassar o limite de 10% dos rendimentos percebidos no ano anterior à eleição. Os rendimentos brutos deverão ser calculados sobre a declaração de renda do doador. Há, porém, uma exceção no que tange às doações estimáveis em dinheiro, mais especificamente, na utilização/locação de bens imóveis de propriedade do doador, as quais não podem ultrapassar o valor de R\$ 50.000,00

As doações serão recebidas por conta corrente específicas, podendo ser através de cheques cruzados e nominais ou transferências eletrônicas de depósitos; depósitos de cheque em espécie devidamente identificados; ou pelo mecanismo disponível em site, permitindo até o uso de cartão de crédito.

#### *5.1.2.2. Doação de pessoas jurídicas*

Antes da vigência da Lei 13.165/15, as doações de pessoas jurídicas eram permitidas e apresentavam limites poucos sólidos, uma vez que estes se baseavam sobre faturamento bruto da empresa no ano anterior à eleição. O referido faturamento deveria ser apurado, assim como nas pessoas físicas, pela declaração do imposto de renda do ano anterior à eleição.

Toda e qualquer doação que ultrapassasse o limite estabelecido estaria sujeita a aplicação de penalidades. As doações de pessoas jurídicas excedentes eram passíveis de multa de 5 a 10 vezes o valor da quantia, nestes casos, além da multa, o doador ficava proibido de participar de licitações públicas, bem como, celebrar contratos com o poder público durante 5 anos.

Muitos doutrinadores, já de plano, vislumbravam um problema no próprio limite que era estabelecido. Por não ser progressivo, o limite de 2% beneficiava as grandes empresas em detrimento das pequenas, uma vez que o faturamento bruto daquelas representavam um valor exorbitante, ainda que dentro do limite estabelecido.

## **6 OS ENTRAVES JURÍDICOS DAS DOAÇÕES DE PESSOAS JURÍDICAS**

Pertinente à pesquisa, um dos fundamentos jurídicos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.650), proposta pela OAB ao Supremo Tribunal Federal, é a ilegitimidade da pessoa jurídica para intervir no processo eleitoral.

### **6.1A ilegitimidade da pessoa jurídica para intervir no processo eleitoral**

O Ministro Dias Toffoli, em seu voto (ADI 4.650), sustentou a inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas, uma vez que estas não são legítimas para participar do processo eleitoral, pois o exercício da soberania popular apenas é legítimo aos cidadãos, pessoas físicas.

Não há, hoje, previsão constitucional que justifique a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral, já que estas não são titulares da soberania para exercê-la.

Para o Ministro. “o financiamento eleitoral deve ter liame com os atores sociais que participam do pleito: os eleitores, candidatos e os partidos políticos”.

O ilustre concorda que “[...] as pessoas jurídicas não participam do processo democrático, pois não gozam de cidadania”, e ainda que, “[...] admitir que possam financiar o processo eleitoral é violar um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da soberania popular.”

Um ponto interessante ressaltado pelo ilustre Ministro é o de que as “pessoas jurídicas de direito privado não têm ideologia. Elas buscam na verdade atender interesses eminentemente econômicos”.

As inexistências de ideologia política nas doações de pessoas jurídicas, não as torna ilegítimas, entretanto, as diferenciam ainda mais das doações de pessoas físicas. As pessoas naturais, enquanto pessoas físicas, titulares dos direitos políticos, são as únicas legitimadas constitucionalmente para participar do processo eleitoral e utilizam-se deste método de financiamento, para doar, no sentido original da palavra, e

fortalecer os partidos e candidatos que seguem ideologias políticas que mais assemelham com as individuais e próprias dos doares.

Neste sentido, um estudo realizado por Oliveira, publicado em *blog*, prova matematicamente que várias pessoas jurídicas realizam doações a vários partidos políticos distintos com as mais diversas, e até mesmo, antagônicas, ideologias políticas.

O estudo levantou os dados de todas as prestações de contas de campanha de 2012, agrupando as 55.744 pessoas jurídicas que participaram do financiamento destas campanhas.

Posteriormente foram relacionados a quantos partidos distintos uma mesma empresa fez doações, e demonstrou que um total de 95,89% das empresas doaram para até três partidos diferentes.

No entanto, constatou-se que 189 daquelas entidades financiadoras, doaram para 10 ou mais partidos, ou seja, uma única empresa efetuou doações para mais de 10 legendas diversas. De início, conclui-se que apenas a minoria, em termos numéricos, não seguiria uma ideologia político-partidária por realizar doações a partidos das mais diversas doutrinas ideológicas.

Todavia, o estudo verificou a relevância das doações pulverizadas pela “minoria”. Enumeradas em ordem crescente pelo valor doado, a primeira da lista, a Empresa Construtora Andrade Gutierrez SA, doou o equivalente à R\$ 81.165.800,00; enquanto a última de uma lista de 100, a Construtora Colares Linhares S A – doou R\$ 2.110.000,00.

O resultado do estudo apresentou que, do total arrecadado em doações provenientes de pessoas jurídicas, 41% foram doados pelas 100 empresas que pulverizaram suas doações por diversos partidos.

Este estudo traduz claramente, o quão frágil é a ideologia partidária destas doações de pessoas jurídicas, já que as principais empresas doadoras, em termos financeiros,



pulverizam o financiamento dentre as mais diversificadas legendas. Ou seja, financeiramente falando, as empresas que mais realizam doações não seguem uma ideologia política, o que desmistifica mais um ponto do problema.

## **6.2 A doação de pessoas jurídicas X dependência econômica da política**

Conforme já foi mencionado, o sucesso das eleições está, infelizmente, diretamente ligado à realização de campanhas e a consequente “criação” de candidatos, que por lógica, gera um custo econômico elevado.

As chances de êxito dos candidatos, infelizmente estão ligadas a uma formulação muito bem estruturada de marketing e publicidade para a divulgação do seu nome, o que acaba por gerar um elevado gasto com aquisições de espaço na mídia, tornando assim, não só o pleito, mas a política, extremamente dependentes do poder econômico.

Gomes (2008, p.230) evidencia que é o altíssimo custo financeiro envolvido em uma campanha eleitoral, que impõe aos candidatos a busca do financiamento no setor privado.

De acordo com Marengo, em seu artigo “Quando Leis Não Produzem os Resultados Esperados: Financiamento Eleitoral em Perspectiva Comparada”:

O custo crescente de campanhas eleitorais e o acesso a fontes de financiamento privado contribuem para o reforço de ligações perigosas envolvendo partidos, candidatos e empresas. O problema ocorre quando agentes privados pretendem mais do que simplesmente traduzir suas preferências sobre políticas governamentais, buscando retorno futuro de seu investimento

Os dados do Tribunal Superior Eleitoral, apresentados pelo Ministro Dias Toffoli no seu voto da ADI 4.650, relativos às receitas de campanhas eleitorais são assustadores e demonstram a dependência econômica da política para com as doações das pessoas jurídicas, uma vez que representam boa porcentagem das arrecadações.

Nas eleições do ano de 2004, as receitas provenientes de doações totais somaram o

valor de R\$1.203.297.201,91, deste valor, 38,84% correspondiam à doações recebidas de pessoas jurídicas, o que totalizou quase quinhentos milhões de reais.

No ano de 2010, durante o período eleitoral para as eleições gerais, foram arrecadados monstruosos R\$ 3.096.915.436,03, deste valor 74,72% foram advindos de doações realizadas por pessoas jurídicas o que representa R\$2.313.959.457,31.

Na última eleição presidencial (2014), a então presidente Dilma Vana Rousseff, arrecadou, para a tentativa de reeleição, a quantia total de R\$ 318.624.652,00 em dinheiro, sendo provenientes de doações de pessoas jurídicas R\$ 294.148.445,00. Seu concorrente o Sr Aécio Neves arrecadou a quantia total de R\$ 200.868.887,79, tendo recebido de doações de pessoas jurídicas o total de R\$ 133.605.095,79 em dinheiro.

É essa dependência econômica que vem gerando desastrosos resultados no cenário político, econômico e moral do país.

### **6.3 A doação de pessoas jurídicas X o princípio da igualdade**

Conforme fundamentado na ADI 4.650 o princípio da igualdade é a alma do constitucionalismo democrático, pois carrega a ideia de que todas as pessoas, naturais, devem ser tratadas com o mesmo respeito e consideração, pela lei, pelas políticas públicas e medidas governamentais

O regime de financiamento de campanha, que permitia as doações de pessoas jurídicas, violava o princípio da igualdade ao exacerbar as desigualdades políticas e sociais. A violação deste princípio também serviu de fundamento jurídico para o pedido de declaração de inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas (ADI 4.650).

O sistema, com efeito, permitia que os ricos, por si ou pelas suas empresas, angariassem a deliberada influência nos resultados eleitorais e nas deliberações coletivas de políticas públicas.

A desigualdade de riquezas no país fere diretamente o princípio da igualdade, um dos principais elementos da democracia, pois aquela gera reflexos, conforme demonstrado, na esfera política.

No estado democrático de direito todos devem ter iguais possibilidades de participar no processo político e influenciar na formação da vontade coletiva. Neste estado o seu princípio basilar, a igualdade, deveria afastar a possibilidade de a condição financeira privilegiada refletir no campo político.

O princípio da igualdade traz a ideia de tratar o desigual de forma desigual, o antigo ordenamento jurídico ao equiparar e conceder as mesmas espécies de interferência no financiamento de campanhas às pessoas físicas e jurídicas viola mais uma vez o referido princípio, uma vez que, esta última, enquanto pessoas fictícias, não podem ser equiparadas às pessoas naturais.

As doações realizadas pelas pessoas físicas, com limites mais sólidos, que não favoreçam os mais ricos, devem ser vistas como um instrumento legítimo à disposição do cidadão para a participação na vida pública.

A mesma lógica, todavia, não assiste às pessoas jurídicas, uma vez que sua participação na vida pública e política deveriam ser limitadas por não serem detentoras dos direitos políticos.

Essa relação de necessidade impiedosa do poder econômico salienta a desigualdade política.

O fator econômico, por muitas vezes, prejudica diretamente a capacidade eleitoral dos candidatos, por não possuírem grande patrimônio para financiar suas campanhas, ou ainda, por não terem bons e abastados contatos financeiros para que financiem sua campanha.

Ressalta-se que, nestes casos, os candidatos que não possuem os recursos necessários para realizar uma campanha financeiramente digna de competição, acabam por desistir da candidatura, sob pena de obter apenas um resultado píffio nas

urnas, o que afasta, por fim, estas pessoas da política, ou, se persistem, obtém pífio resultado nas urnas.

A infiltração do poder econômico que era permitida pelo nosso ordenamento jurídico no contexto político revela triste realidade de que o princípio da igualdade ainda é apenas uma proclamação simbólica.

#### **6.4 As doações de pessoas jurídicas X princípios democrático e republicano**

As regras para o financiamento de campanhas até então vigentes violavam também o princípio democrático, o qual, no seu sentido primário, pressupõe a igualdade política dos cidadãos dada pelo voto de igual valor.

As normas que regulamentavam tais doações atentavam contra o princípio da democracia por não respeitarem a paridade de recursos financeiros dos diferentes partidos e candidatos, fortalecendo ainda mais aqueles que têm maior acesso ao poder econômico.

Conforme é afirmado pelo Conselho Federal da OAB na ADI 4.650, “se não há igualdade política entre os cidadãos, o sistema político se constitui não como democracia, mas como aristocracia, como governo de elites.”

Nota-se que o princípio republicano também é violado, uma vez que este sustenta uma ideia de república voltada para noção de que os governantes e agentes públicos não gerem o que é seu, mas sim o pertencente à toda coletividade, a coisa pública. Na sistemática atual, o dinheiro investido nas campanhas acaba por ser subtraído dos cofres públicos.

As empresas que patrocinam as caríssimas campanhas têm uma grande influência nas ações governamentais de gerência da coisa pública, fazendo com que esta seja gerida em prol dos seus próprios interesses.

Em um outro post de Oliveira, publicado no blog de política aberta campanha, o autor tenta tornar esta influência do poder econômico nas decisões de políticas públicas alvo de questionamento.

Na publicação o autor realizou o levantamento das empresas que financiaram as campanhas dos 29 deputados que votaram contra a PEC 438, que prevê expropriação de propriedades em que for flagrado o trabalho escravo, e cogitou a hipótese de interesse destas empresas na decisão contrária para a emenda constitucional.

Pela ótica do autor, por estes e outros meios, as pessoas jurídicas, que financiam as campanhas eleitorais, detêm maior influência na gerencia da coisa pública e na tomada de decisões das políticas públicas.

O intuito deste estudo foi apenas criar a possibilidade de dúvida para o debate público, sobre a influência que essas empresas e suas doações, efetivamente podem exercer sobre a sua política.

Para o Ministro Barroso “[...] o sistema eleitoral brasileiro tem um viés antidemocrático e antirrepublicano(...)” devido à “(...)possibilidade de financiamento privado por empresas.” O ilustre ainda sustenta que:

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

Outra possibilidade polêmica para a discussão pública também levantada por Oliveira, foi publicada no blog (2014). Desta vez o autor, ainda de forma abstrata, levanta mais um questionamento, o financiamento do porto de Mariel, em Cuba. A execução da obra, de acordo com o apontado no post do autor, está a cargo da empresa Odebrecht, e custou entorno 957 milhões de dólares.

A hipótese criada pelo autor, desta vez, apresenta a coincidência de a referida empresa responsável pela execução da obra do porto está em décimo lugar no ranking de doações de 2012. A Odebrecht doou, pelo seu CPNJ principal, a quantia aproximada de R\$19.450.000,00 para o financiamento de campanhas eleitorais.

É notório, assim como o apresentado no estudo, como o divulgado pelas diversas mídias, que empresas financiadoras contrataram com o poder público no mandato posterior ao pleito eleitoral que participaram enquanto doadoras.

Disso se deduz que estas contribuições financeiras a campanhas eleitorais perfazem verdadeiro investimento com retorno certo de futura contratação de mão de obra. Fala-se em investimento considerando que o valor “doador” será “reembolsado” pelo poder público ao “remunerar” essas empresas durante sua gestão através de contratos administrativos.

Esta vinculação entre financiadores e candidatos, apenas se dá pelo método até então vigente de financiamento de campanhas, no qual, as arrecadações acabam garantindo aos doadores tratamento privilegiado nas decisões sobre fundos e políticas públicas.

Outra não pode ser a conclusão diante da realidade das doações de uma mesma empresa a diversas legendas. Selecionam-se os candidatos indicados pelas pesquisas eleitorais como os possivelmente mais votados, e oferece-lhes doações condicionadas a futuras contratações. Nesta lógica, a empresa financiadora tem a certeza do retorno financeiro de seu “investimento”.

Esta real distorção do valor ideológico das doações de campanha se contrapõe ao ferir todos os princípios do estado democrático de direito que norteiam o processo eleitoral.

Não se pode falar em igualdade da capacidade eleitoral passiva, ou seja, em elegibilidade de todos os cidadãos, quando o fator determinante para uma campanha eleitoral bem sucedida é a conivência do candidato com as entidades detentoras de vultoso poder econômico.

De outra sorte, o princípio democrático se corrompe quando a condição para a vitória deixa de ser o voto direto e secreto, e passa ser a de quem mais arrecadou fundos para a sua campanha.

Já o princípio republicano se esvai de toda sua essência, mais uma vez, quando o eleito governa a coisa pública em prol dos que o financiaram, e não em prol dos que o elegeram. Isto porque o seu comprometimento com o poder econômico tem origem desde sua campanha eleitoral.

## **7 O ATUAL CONTEXTO NORMATIVO REGULAMENTADOR DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS POLITICAS.**

O contexto normativo do financiamento das campanhas políticas no Brasil vem sofrendo algumas mudanças.

Proposta pela o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4.650) pleiteava a declaração de inconstitucionalidade dos textos legais que tratavam da doação de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos.

Essa ação resultou em decisão do Supremo Tribunal Federal que julgou inconstitucional a lei que autorizava a doação de recursos de empresas para campanhas eleitorais.

Prevaleceu no julgamento o entendimento de que as empresas privadas interferem indevidamente nas eleições ao financiarem candidatos e partidos para a concorrência no pleito. Foram 8 votos a favor contra 3 desfavoráveis para a declaração de inconstitucionalidade. Ficaram vencidos os ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Teori Zavascki.

Além da Ação Direta de Inconstitucionalidade, na tentativa de cumprir os seus papéis, meio a tantos escândalos, o poder legislativo e o executivo, também já discutiram o tema em alguns projetos de lei.

Recentemente a presidente da República, Dilma Rousseff, sancionou o projeto de lei aprovado anteriormente pelo Congresso Nacional, que trata da chamada reforma política, materializada através da Lei 13.165/2015. No entanto, a referida Lei não foi sancionada na sua integridade, já que a presidente vetou algumas modificações que eram trazidas pela lei, especificamente, as destinadas à possibilidade de financiamento de campanha por doações de pessoas jurídicas.

O projeto original permanecia com a sistemática que permitia as doações de pessoas jurídicas, motivo pelo qual fez jus ao veto presidencial, que oportunamente teve seu



contexto respaldado no posicionamento do Supremo Tribunal Federal na supracitada ADI 4.650.

Diante da atual sistemática, caso o veto presidencial seja mantido pelo Congresso Nacional, as pessoas jurídicas estão proibidas de doarem para as campanhas eleitorais nas eleições municipais de 2016.

No entanto, caso o veto seja rejeitado pelo Congresso Nacional, estas doações, de início, estariam autorizadas, mas, considerando que a matéria já foi apreciada em ADI própria, que julgou inconstitucional doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, pode-se aventar que uma possível retomada destas doações no ordenamento jurídico seria inconstitucional desde sua origem, argumento, este, merecedor de um estudo próprio.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 ao determinar a forma de governo do Estado como Democrático de Direito, solidificou conceitos básicos e norteadores do ordenamento jurídico brasileiro. A democracia constitucional, com efeitos, condicionou a legitimidade do domínio político à prossecução de princípios basilares como a soberania popular e a garantia dos direitos individuais.

A soberania popular se materializa no poder emanado do povo, que a exerce de forma direta pelo plebiscito, pelo referendo e pela iniciativa popular. O exercício da soberania de forma indireta é possível por meio do instituto da representação popular, a qual se torna legítima por meio do sufrágio universal.

O direito eleitoral trata da manutenção da democracia, uma vez que é o responsável pela normatização do sufrágio universal, garantindo o pleno exercício da cidadania por meio das condições de elegibilidade e os direitos políticos.

A cidadania devidamente obtida pelo alistamento eleitoral garante os direitos políticos aos cidadãos. Uma das modalidades dos direitos políticos, a passiva, se traduz na candidatura de cargo eletivo, a qual somente é possível mediante o preenchimento das condições de elegibilidade.

A candidatura para cargos eletivos de representação popular vem apresentando, conforme demonstrado no decorrer da pesquisa, grandes problemas.

Meio a uma sociedade de massa, a propagação pública da candidatura, está ligada diretamente ao emprego de grandes aportes financeiros em propagandas, as quais se materializam a única forma capaz de atingir o maior número de eleitores colegiado.

O ordenamento jurídico prevê o financiamento de campanhas por duas formas, a pública e a privada. O financiamento público, na atual sistemática, apenas se dá pela tangente, uma vez que, em sua forma primária, o método somente é possível após edição de lei específica o que, apesar de vários projetos, ainda não foi aprovada pelo Congresso Nacional, entretanto, muito se questiona sobre este método, pois a sua

consequente proibição de doações privadas, incluindo as provenientes de pessoas físicas, limitaria a democracia participativa. Considera-se também como prejudicial deste método o dispêndio do erário para bancar campanhas eleitorais, no atual contexto de problemas sociais do país. Já o financiamento privado se apresenta por doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiros realizadas por pessoas físicas e jurídicas.

Conforme o demonstrado, o contexto normativo do financiamento privado vem sofrendo algumas alterações, recentemente o Supremo Tribunal Federal declarou que as doações realizadas por pessoas jurídicas para o financiamento de campanhas é inconstitucional. A minirreforma política materializada pela aprovação da Lei 13.165/15 também tratou do assunto, entretanto de forma contrária a decisão do STF, motivo pelo qual seguiu com o veto presidencial, proibindo portanto as doações de pessoas jurídicas.

Neste contexto, e em consonância com a decisão do STF, a pesquisa circundou o objeto do trabalho, apresentando vários entraves jurídicos presentes nas doações de pessoas jurídicas.

A ilegitimidade das pessoas jurídicas para intervir no processo eleitoral, é um ponto questionado e vencido, conforme fundamentado na ADI 4.650, as pessoas jurídicas não detêm a soberania popular, e, portanto, a titularidade dos direitos políticos, para intervir legitimamente no processo eleitoral. Conforme o demonstrado, no estado democrático o poder emana do povo, e apenas o povo tem a legitimidade para exercer a soberania popular por meio do sufrágio universal.

A sistemática que abarca as doações de pessoas jurídicas fere diretamente vários princípios constitucionais.

Demonstrado e comprovado por dados do TSE, a dependência econômica da política vem gerando desastrosos resultados no cenário político, econômico e moral do país. O problema se agrava ainda mais quando se trata da dependência econômica da política para com as pessoas jurídicas, os elevados gastos com as campanhas colocam os candidatos à mercê do financiamento destas entidades. As prestações de

contas citadas mostram que as doações provenientes de pessoas jurídicas superam 40% do total arrecadado. A ênfase da problemática está na real intenção destas doações, uma vez que, não lhe assistem a ideologia política. Os financiadores das campanhas não pretendem simplesmente traduzir suas preferências sobre políticas governamentais, buscando na verdade um retorno futuro de seu investimento

Considera-se, que o princípio da igualdade se esvai por completo no funcionamento da antiga sistemática de financiamento de campanha que exacerbava as desigualdades políticas, financeiras e sociais. As doações de pessoas jurídicas corrompiam a capacidade eleitoral dos candidatos, uma vez que as diferentes condições financeiras dos próprios e os contatos das empresas financiadoras detidos pelos mesmos tornam as disputas desiguais, o que, por muitas vezes, afastava da política os menos afortunados. A intervenção das pessoas jurídicas no processo eleitoral efetiva a afirmação de que o princípio da igualdade é apenas uma proclamação simbólica no país.

Conclui-se também, que estas doações corrompem os princípios da democracia e da república, uma vez que, o primeiro se funda na igualdade política do povo, desta forma, sempre que o peso do dinheiro for capaz de desequiparar a igualdade política das pessoas, o modelo apresenta um problema capaz de ferir o princípio democrático.

O princípio republicado, baseia-se na ideia de que os titulares da representação popular devem governar a coisa pública pautando se no interesse social, o que na antiga sistemática não acontecia, pois a dependência econômica da política fazia com que as ações governamentais de gerência da coisa pública fossem destinadas ao interesse das empresas financiadoras das campanhas. Neste sentido também padece a conclusão de outros trabalhos conforme foi apresentado.

Resta concluso que, as pessoas jurídicas não são titulares da legitimidade constitucional para influenciarem no processo eleitoral. Conforme, exaustivamente, foi demonstrada, a sua interferência fere vários princípios constitucionais, o que traduz a inconstitucionalidade, no grau máximo, do financiamento de campanhas por meio das pessoas jurídicas.

Certo é que, toda a discussão sobre o tema, exige uma impiedosa análise dos princípios basilares do estado democrático, na tentativa de garantir a integridade do processo eleitoral democrático.

Pensar nos traços específicos que a sistemática do financiamento de campanhas deve seguir, se mostra uma tarefa um tanto quanto difícil, cheia de ponderações e pesares. É quase consenso que o atual modelo apresenta graves problemas, entretanto, não é pacífico o entendimento de que este merece ser reformado.

É gritante a necessidade de exterminar a dependência econômica da política, somente desta forma, a máquina pública funcionaria sem vinculações ilícitas para com os financiadores de campanha. As doações de pessoas jurídicas seguem proibidas, e conforme demonstrado pela pesquisa, assim devem continuar. Muitas são as hipóteses de modelo para o financiamento de campanha, no entanto, não resta, claro o melhor e mais adequado modelo político para tanto.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Vicente Paulo, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 6. ed., atual. Imprensa: São Paulo, Método, 2010.

AFONSO, Jose da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed., rev. atual. São Paulo: Malheiros editores LTDA, 2007.

BRASIL. Código Eleitoral.

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Disponível em: Acesso em: 18 nov. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 set. 2015

BRASIL. Lei nº 9.504/97. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2014.

BRASIL. Resolução TSE nº 23.217. Dispõe sobre a **arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2010**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoesanteriores/eleicoes-2010/arquivos/norma-em-vigor-23.217-pdf-eleicoes-2010>. Acesso em: 18 set. 2015.

BRASIL. Resolução TSE nº 23.376. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2012. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-23376>. Acesso em: 18 de setembro de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F4650> – ADI 4650 . Acesso em: 20 ago.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Eleitoral. Disponível em

<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2013/12/art20131212-10.pdf> - Voto do Ministro Dias Toffoli na ADI 4.650. Acesso em: 20 ago.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Disponível em:

<http://www.politicaaberta.org/blog/2013/12/20/empresas-doam-para-quantos-partidos-diferentes/>. Acesso em: 26 set.2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Eleitoral. Disponível em:

<http://www.politicaaberta.org/blog/2014/01/29/trabalho-escravo-e-financiamento-de-campanha>. Acesso em: 26 set.2015

BRASIL. Supremo Tribunal Eleitoral. Disponível em:  
<http://www.politicaaberta.org/blog/2014/01/28/as-doacoes-da-odebrecht/>. Acesso em:  
26 set.2015

BRASIL. Supremo Tribunal Eleitoral. Disponível em:  
[http://cdn.tse.jus.br/contas\\_partidarias/PT\\_Candidata\\_Eleicoes\\_2014/DEMONSTRATIVOS\\_CANDIDATA/Demonstrativo\\_de\\_Receitas\\_Despesas\\_CNPJ\\_20570274000123.pdf](http://cdn.tse.jus.br/contas_partidarias/PT_Candidata_Eleicoes_2014/DEMONSTRATIVOS_CANDIDATA/Demonstrativo_de_Receitas_Despesas_CNPJ_20570274000123.pdf) .Acesso em: 26 set.2015.

BRASIL. Conceito de política. Disponível em:  
: <http://conceito.de/politicahttp://www.scielo.br/pdf/dados/v53n4/a02v53n4.pdf> -

CHALITA, Sávio. **Manual Completo de Direito Eleitoral**. São Paulo: Editora Foco, 2014.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 15. ed., rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Democracia e Justiça**. São Paulo: LTR, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GOMES, Jairo. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

GOMES, Jairo. **Direito Eleitoral**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GUSTAVO H. M. Oliveira. **Blog**. Disponível em:  
<http://www.politicaaberta.org/blog/2013/12/20/empresas-doam-para-quantos-partidos-diferentes/> .Acesso em: 26 set.2015.

GUSTAVO H. M. Oliveira. **Blog**. Disponível em:  
<http://www.politicaaberta.org/blog/2014/01/29/trabalho-escravo-e-financiamento-de-campanha/> . Acesso em: 26 set.2015.

MARRENCO, Andre. Quando Leis Não Produzem os Resultados Esperados: Financiamento Eleitoral em Perspectiva Comparada. . Acesso em: 26 set.2015

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ROLLO, Alberto. *Uma visão prática: Reforma Política*. São Paulo: Iglu, 2007.

SOARES, Adriano da Costa. **Instruções de Direito Eleitoral**. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumens Júris, 2008.