

O financiamento das campanhas eleitorais e a influência do poder econômico no resultado eleitoral brasileiro.

The investment of electoral campaigns and the influence of economic power in brazil election result

*Robson Tadeu de Castro Maciel Júnior\**

## Resumo

A discussão sobre o financiamento das campanhas eleitorais brasileiras exige a análise da igualdade na concorrência entre candidatos e partidos políticos, bem como a influência do poder econômico no processo eleitoral. O detentor do poder político tem como atribuição dirigir o Estado que, por sua vez, se relaciona fortemente com o Mercado. Com base nisso, a proximidade dos agentes econômicos do financiamento das campanhas dos agentes políticos é perigosa. Deste modo, é necessário discutir a legislação atual brasileira que permite que empresas doem dinheiro para financiar campanhas eleitorais. Considerando que o exercício do poder político é uma consequência dos direitos fundamentais e que todo poder emana do povo, a igualdade de competição deve ser sempre perseguida. Além disso, o financiamento de campanhas pelos agentes econômicos cria uma relação comprometedora destes com os detentores do poder político, que podem se sentir condicionados a retribuir as doações recebidas com favores estatais, comprometendo, assim, o desenvolvimento da livre iniciativa.

Palavras Chave: Financiamento. Campanha Eleitoral. Igualdade. Concorrência. Influência. Abuso. Poder Econômico. Processo Eleitoral. Estado. Mercado. Agente Econômico. Agente Político. Democracia.

## Abstract

The discussion on the financing of the Brazilian electoral campaigns requires the analysis of equal competition between candidates and political parties, as well as the

---

\* Mestrando em Direito Econômico e Desenvolvimento – UCAM/RJ. Matrícula n.º 13146203. Advogado.

influence of economic power in the electoral process. The holder of political power has the task to run the state, in turn, strongly relates to the market. Based on this, the proximity of economic agents in the financing of political campaigns is dangerous agents. Thus, it is necessary to discuss the current Brazilian legislation allows companies to donate money to finance election campaigns. Whereas the exercise of political power is a consequence of the fundamental rights and that all power emanates from the people, equal competition should always be pursued. Moreover, the financing of campaigns for economic agents creates a compromising relationship with these holders of political power, who may feel constrained to reciprocate the donations received from State favors, thereby undermining the development of free enterprise.

Keywords: Financing. Election campaign. Equality. Competition. Influence. Abuse. Economic Power. Electoral Process. State. Market. Economic agent. Political Agent. Democracy.

## 1 – Introdução

O exercício do poder em uma democracia depende de regras rígidas para a legitimidade da escolha dos que se propõem a representar o povo. De acordo com a Constituição Federal brasileira, todo o poder emana do povo, que o exercerá por meio de representantes eleitos.

Nesse viés, a igualdade de condições para concorrer aos mandatos políticos possui conexão com o funcionamento da ordem jurídica, pois aqueles que irão criar as regras de fiscalização e regulação econômica, dentre outras atribuições, serão justamente os mandatários políticos.

O Estado e o Mercado se relacionam intimamente e, agentes econômicos e agentes políticos, por diversas vezes, irão discutir a administração de interesses.

Por essa razão, a influência do poder econômico na escolha dos detentores do poder político é rechaçada pela Constituição Federal brasileira. Contudo, a forma atual de arrecadação de recursos para o financiamento das campanhas eleitorais permite uma aproximação questionável entre candidatos, partidos políticos e empresas.

Além disso, a possibilidade das pessoas utilizarem recursos próprios para financiamento de suas campanhas sem um limite expressamente definido na legislação põe em desigualdade de concorrência aqueles que não possuem recursos para investir.

Por tudo isso, está sendo discutido no Supremo Tribunal Federal, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, as regras atuais sobre o financiamento privado de campanhas eleitorais.

A influência e o abuso do poder econômico nas eleições, bem como a desigualdade na concorrência entre candidatos e partidos políticos, contribui para agravar a crise de representatividade que enfrenta o país.

É imperioso discutir o processo eleitoral brasileiro de modo que seja afastada a influência do poder econômico e, conseqüentemente, atraia pessoas verdadeiramente comprometidas em desempenhar um bom papel no exercício do poder político, preocupadas em contribuir com o desenvolvimento do país.

## 2 – A relação entre Estado e Mercado

No livro “História do Pensamento Econômico – Uma Perspectiva Crítica”, escrito por E. K. Hunt, ao tratar sobre “A economia de Bentham”, o autor citou o Leviathan de Thomas Hobbes, dizendo o seguinte:

O Leviathan, de Thomas Hobbes, publicado em 1651, expôs, de maneira bastante objetiva, uma opinião muito difundida: todos os motivos humanos advinham de um desejo egoísta do que quer que promovesse o “movimento vital” do organismo individual (pessoa). Acreditava ele que todos os motivos humanos, até mesmo a compaixão, eram apenas disfarces do auto-interesse egoísta: “a tristeza pela calamidade de outra pessoa é piedade” – escreveu ele – “e é derivada da imaginação de que a mesma calamidade possa ocorrer com a própria pessoa, sendo, assim, chamada de ... compaixão e de ... companheirismo”

Na ausência de restrições sociais, Hobbes achava que este egoísmo inato levaria, inevitavelmente, a um “estado natural” de guerra, em que cada pessoa era contra todas as outras. Neste “estado da natureza”, a vida de cada pessoa seria “solitária, pobre, feia, brutal e curta”. A única escapatória do combate brutal – argumentava ele – era o estabelecimento de alguma fonte de poder absoluto – um governo central – ao qual cada pessoa se submetesse, em troca de proteção de todas as outras.

Hobbes escreveu numa época em que as características do capitalismo ainda estavam misturadas com as da ordem social medieval. Embora advogasse a submissão a um monarca absoluto como meio de escapar ao conflito brutal entre as pessoas. Autores posteriores que aceitavam esta visão da natureza humana advogaram que a “mão invisível” do mercado

era o meio de solucionar os conflitos surgidos com a combatividade e a competitividade natural dos homens<sup>1</sup>.

O trecho acima permite a contextualização do problema aqui enfrentado. O presente artigo se destina a abordar as discussões acerca do financiamento das campanhas eleitorais sob as lentes da influência do poder econômico e, lendo E. K. Hunt, citando Thomas Hobbes, identifica-se os elementos mais fortes que envolvem o assunto aqui tratado, isto é, Estado<sup>2</sup> e Mercado<sup>3</sup>.

A articulação da figura do “Leviathan” e da “mão invisível do mercado” em um único trecho demonstra uma tentativa comum entre os dois fenômenos, que é alcançar a pacificação social, como também sugere a interação desses fenômenos, que se influenciam reciprocamente.

Quanto à tentativa de pacificação social, percebe-se grande dificuldade tanto do Estado como do Mercado de alcançarem esse fim, pois o desejo egoísta somado à combatividade e competitividade natural dos homens é difícil de administrar.

Como retrato dessa dificuldade, basta observar a sociedade brasileira, que se encontra cada vez mais dividida e segmentada. Os últimos acontecimentos ocorridos no ano de 2014 demonstram um período complicado no Brasil, como podemos perceber através do caso em que um jovem foi amarrado em um poste, no Rio de Janeiro, acusado de ter cometido furto<sup>4</sup>.

O “olho por olho dente por dente”, à moda lei de talião, ganhou força após o comentário da jornalista Rachel Sheherazade, do Jornal SBT Brasil<sup>5</sup>.

Após esse fato, notícias surgem a todo o momento sobre jovens amarrados e espancados Brasil afora e, as opiniões, na maioria das vezes expressadas em redes sociais, são divididas entre pessoas que apoiam e outras que condenam a vingança

---

<sup>1</sup> - HUNT, E. K. História do pensamento econômico / E. K. Hunt; tradução José Ricardo Brandão Azevedo. – 7ª. Ed. – Ed. – Rio de Janeiro: Campus, 1989. pg. 144

<sup>2</sup> - **Estado** (do latim status,us: modo de estar, situação, condição), segundo o Dicionário Houaiss, data do século XIII e designa "conjunto das instituições (governo, forças armadas, funcionalismo público etc.) que controlam e administram uma nação"; "país soberano, com estrutura própria e politicamente organizado. Definição obtida em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Estado>, acessado em 27/02/2014, às 11:18

<sup>3</sup> - Designa-se por **mercado** o local no qual agentes econômicos procedem à troca de bens por uma unidade monetária ou por outros bens. Os mercados tendem a equilibrar-se pela lei da oferta e da procura. Definição obtida em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado>, acessado em 27/02/2014, às 11:31.

<sup>4</sup> - <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/02/menor-presos-poste-no-rio-diz-que-agressores-ameacaram-mata-lo.html>

<sup>5</sup> - <https://www.youtube.com/watch?v=at89CynMNIg>

privada. A paciência dos cidadãos se esgotou completamente. Serviços públicos e privados ineficientes<sup>6</sup> exigem reflexões sobre o rumo do país.

No que se refere à interação entre Mercado e Estado, grande dificuldade é notada para que seja alcançado o equilíbrio dessa relação. As discussões sobre a intervenção do Estado na economia são enormes, mas não fazem parte do objeto deste estudo, a não ser como pano de fundo.

Já as discussões sobre a influência do poder econômico na escolha dos mandatários políticos fazem parte do objeto do presente artigo e precisam ser cada vez mais estudadas pelos operadores do direito brasileiro.

Vale ressaltar, por importante, que “é notável como as escolas de pensamento no Direito Econômico são progressivamente influenciadas por metodologias que prestigiam o econômico mais do que o jurídico<sup>7</sup>”.

Fernando Herren Aguillar, no livro *Direito Econômico*, acentuou a seguinte questão para descrever a análise econômica do direito:

*O Law and Economics procura demonstrar como o Direito pode ser mais eficiente na sua regulação social e econômica. Para tanto, estabelece um ferramental conceitual, baseado no individualismo metodológico e no utilitarismo, que impõe o estudo da própria política econômica mais do que as normas jurídicas que a veiculam. Tal política econômica é correta? Eficiente? Beneficiará a maioria da população? Será melhor substituída por outra? Como calcular-se o limite entre o exercício e o abuso do direito? Aplicando-se o critério de Kaldor-Hicks, pergunta-se se uma dada mudança de política é desejável. E a resposta é: se os ganhos dos vencedores, medidos em termos monetários, excederem o custo dos perdedores, sim. Estas são as questões que o analista econômico do Direito fará. Ou seja, vemos sob certos aspectos um verdadeiro retorno à Economia Política, sob a premissa de que o fundo de análise é a própria economia, tendo como incidente incontornável, mas secundário, a análise jurídica.*

A influência do poder econômico no processo eleitoral brasileiro faz emergir a necessidade de análise jurídica e econômica desse fato, pois, juridicamente há

---

<sup>6</sup> - Os problemas nos serviços brasileiros envolve o setor público e privado. No setor público, reclamar de transporte, saúde e educação parece um mantra do povo brasileiro. No setor privado, as pessoas enfrentam problemas com planos de saúde, telefonia e diversos outros seguimentos que obtém lucro.

<sup>7</sup> - AGUILLAR, Fernando Herren. *Direito Econômico: do direito nacional ao supranacional*. 3ª ed. São Paulo. Editora Atlas. 2012. pg. 41.

problemas de igualdade de competição entre candidatos e partidos e, economicamente, há suspeitas de favorecimentos aos agentes econômicos que financiam as campanhas eleitorais, distorcendo a livre concorrência entre os particulares.

O leitor desse artigo pode estar se perguntado por que falar de análise econômica, Leviathan e jovens amarrados em postes, se o título do texto se refere a financiamento de campanha eleitoral.

A resposta poderia ser mais simples se o artigo dissesse se é contra ou a favor da doação de dinheiro para financiamento de campanha eleitoral. Uma resposta assim eliminaria toda a análise teórica e, certamente, a maioria dessas linhas.

Além do mais, o desenvolvimento deste artigo poderia se dar com base nos princípios jurídicos tradicionais, falando do princípio da igualdade, tão afetado quando se trata de concorrência desleal, como do princípio da moralidade, sem precisar falar em análise econômica, jovens amarrados em postes e Leviathan.

Contudo, o objetivo do presente artigo é analisar, mesmo que sinteticamente, o problema do financiamento das campanhas eleitorais sobre a ótica das regras jurídicas destinadas à regulação econômica, pois, no fim da linha, o ciclo que se inicia com as doações para campanhas eleitorais termina em regras sobre licitações, juros, tributos e tantos outros temas que interessam à ordem social e econômica do país<sup>8</sup>.

### 3 – A necessidade de igualdade de condições entre candidatos e partidos políticos

Na linha que envolve o presente estudo, que se destina a analisar a influência do poder econômico na disputa eleitoral, é importante destacar que a igualdade de

---

<sup>8</sup> - De acordo com Eros Roberto Grau em: A Ordem Econômica na Constituição de 1988. pg. 64, “A expressão ordem econômica é incorporada à linguagem dos juristas, sobretudo – mas também do Direito – a partir da primeira metade deste século. Sob esse uso, de expressão nova, repousa indiscutida – como se fora indiscutível – a afirmação de que a ordem econômica (mundo do ser) do capitalismo foi rompida. Para tanto contribuí, como enorme eficácia, a Constituição de Weimar, de 1919”.

“Entre nós, a referência a uma ordem econômica e social, nas Constituições de 1934 até a de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969 – salvo a de 1937, que apenas menciona a ordem econômica – e a duas ordens, uma econômica e outra social, na Constituição de 1988, reflete de modo bastante nítido a afetação ideológica da expressão. O que se extrai da leitura despida de senso crítico, dos textos constitucionais, é a indicação de que o capitalismo se transforma na medida em que assume novo caráter, social”.

condições entre candidatos e partidos políticos se deve, também, para assegurar o correto funcionamento da ordem econômica, que compõe a ordem jurídica<sup>9</sup>.

Nada obstante as célebres discussões sobre a Constituição Dirigente, suscitadas por José Gomes Canotilho, merece relevo a observação realizada por Thadeu Andrade da Cunha e Marcelo Fernandes Bispo, sobre o novo quadro constitucional brasileiro. Vejamos:

O que podemos destacar desse novo quadro é pela prevalência da Sociedade Liberal sobre o Estado Social, pois, onde anteriormente havia a obrigação direta do Estado de prover educação, saúde, segurança, entre outros, agora caberia à iniciativa privada, mediante regulação do Estado. Onde anteriormente o poder público ditava as regras de maneira unilateral, agora terá que se submeter às regras do mercado<sup>10</sup>.

Seja no Estado Social<sup>11</sup> ou na Sociedade Liberal<sup>12</sup>, verifica-se a interação entre Estado e Mercado, de modo que os detentores do poder político possuem grande interferência nessa relação político-econômica, sendo este o maior motivo de se observar a igualdade de condições entre candidatos e partidos políticos nas disputas eleitorais, para que não existam favorecimentos indevidos no exercício de atividades

---

<sup>9</sup> - “**Ainda que se oponha à ordem jurídica a ordem econômica, a última expressão é usada para referir uma parcela da ordem jurídica. Esta, então – tomada como sistema de princípios e regras jurídicas – compreenderia uma ordem pública, uma ordem privada, uma ordem econômica, uma ordem social**”. Eros Roberto Grau em: A Ordem Econômica na Constituição de 1988. pg. 59.

<sup>10</sup> - DA CUNHA, Thadeu Andrade, e BISPO, Marcelo Fernandes. O PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA E A VEDAÇÃO AO DIREITO DE REGRESSO NOS CONTRATOS DE FACTORING CONVENCIONAL. Direito e Desenvolvimento - Volume 1 [recurso eletrônico]. João Marcelo Assafim [coord.] - São Paulo: Clássica, 2012. pg. 57.

<sup>11</sup> - Guilherme Peña de Moraes entende que “O Estado Social, evidenciado no período entre 1917, desde a elaboração da Constituição mexicana, e 1989, até o fim da guerra fria entre os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, **é fundamentado no intervencionismo estatal**, destinado à proteção, **preservação e promoção do mercado, como também à satisfação das reivindicações sociais, econômicas e culturais da sociedade de massa**, e na organização da comunidade internacional e proteção universal dos direitos humanos, especialmente após o desaparecimento dos regimes nazi-facistas e a emancipação política das colônias afro-asiáticas, tendo sido dividido em Estado de bem-estar social, Estado socialista e Estado totalitário”. “O Estado contemporâneo, delineado sob a égide do unilateralismo hegemônico, é identificado pela mitigação dos conceitos de nação e soberania”. DE MORAES, Guilherme Peña. “Readequação Constitucional do Estado Moderno – Transformações do conceito de Estado no Direito Constitucional do limiar do século XI”. Editora *Lumen Juris*. 2006. pg. 18/19.

<sup>12</sup> - Fábio Ulhoa Coelho adverte que “Por estas razões, é pressuposto jurídico do regime jurídico-comercial uma Constituição que adote os princípios do liberalismo ou de uma vertente neoliberal, no regramento da ordem econômica. Sem um regime econômico de livre iniciativa, de livre competição, não há direito comercial. **Ao nível da legislação ordinária, o direito complementa tais pressupostos constitucionais, procurando garantir a livre iniciativa e a livre competição através da repressão ao abuso do poder econômico e à concorrência desleal**”. COELHO, Fábio Ulhoa. Manual de Direito Comercial – Direito de empresa. Editora Saraiva. 18ª edição revista e atualizada. 2007. pg. 27.

econômicas pelos particulares, bem como na atividade regulatória e fiscalizatória pelo Estado.

Alexandre Santos de Aragão asseverou que “a coexistência entre as técnicas da regulação econômica e as da defesa da concorrência, é uma realidade inegável que tende a se alargar ainda mais com a crescente submissão dessas atividades às regras do mercado<sup>13</sup>”.

Portanto, tanto as características do Estado Social, que é marcado pelo intervencionismo estatal, quanto da Sociedade Liberal, que exige a defesa da concorrência, se encontram presentes na atuação do Estado brasileiro, pois, autorizado pela Constituição Federal, o Estado regula a economia, como também explora, excepcionalmente, atividades econômicas relacionadas ao imperativo da segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

Conforme acentuado por Fabio Ulhoa Coelho, à legislação ordinária cabe a tarefa de complementar os delineamentos constitucionais a respeito da ordem econômica e, com isso, garantir a livre iniciativa e a livre concorrência, coibindo o abuso do poder econômico e a concorrência desleal<sup>14</sup>.

Como se sabe, a “legislação ordinária”, aqui empregada em sentido amplo, abrange não somente as leis ordinárias como também os atos normativos em geral, que são produzidos, essencialmente, pelos Poderes Executivo e Legislativo, ocupados por representantes eleitos.

Desse modo, a vinculação existente entre os doadores de campanhas eleitorais e os políticos eleitos faz surgir uma relação perniciosa de favores e obrigações entre ambas às partes.

André Marengo bem descreveu os perigos advindos da vinculação entre doadores e políticos. Vejamos:

A arrecadação de fundos financeiros para custear campanhas eleitorais adquiriu um lugar central na competição eleitoral das democracias contemporâneas, com conseqüências para o

---

<sup>13</sup> - ARAGÃO, Alexandre Santos. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Julho 2008 / junho 2009. N. 64. ISSN 0101-2096. pg. 25.

<sup>14</sup> - COELHO, Fábio Ulhoa. Manual de Direito Comercial – Direito de empresa. Editora Saraiva. 18ª edição revista e atualizada. 2007. pg. 27.



equilíbrio da competição e geração de oportunidades responsáveis pela alimentação de redes de compromissos entre partidos, candidatos e financiadores privados, interessados no retorno de seu investimento, sob a forma de acesso a recursos públicos ou tratamento privilegiado em contratos ou regulamentação pública. Dessa forma, a conexão, – incremento nos custos de campanha eleitoral → arrecadação financeira → tratamento privilegiado aos investidores eleitorais nas decisões sobre fundos e políticas públicas passou a constituir fonte potencial para a geração de corrupção nas instituições públicas. De um lado, partidos e candidatos buscando fontes para sustentar caras campanhas eleitorais, e de outro, empresários de setores dependentes de decisões governamentais, como bancos e construção civil<sup>15</sup>.

Com base nas observações acima empreendidas, torna-se necessário melhorar as regras eleitorais a respeito do financiamento de campanhas no Brasil. Atualmente, a captação de recursos para campanhas eleitorais pode resultar em flagrante desigualdade entre os candidatos.

O critério estabelecido pela lei de permitir a doação com base em percentual sobre os rendimentos das pessoas físicas e jurídicas coloca em desvantagem aqueles que possuem ciclos sociais menos abastados, tornando o exercício do poder censitário.

Além do mais, o uso de recursos próprios de candidatos sem critérios rígidos definidos em lei<sup>16</sup> permite que os mais ricos tenham maior visibilidade que os demais.

---

<sup>15</sup> - MARENCO, André. “Financiamento de Campanhas Eleitorais”. In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães e Heloisa Maria Murgel Starling (Orgs.). *Corrupção: Ensaio e Críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 381. **apud:** <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acessado em 27/02/2014, às 16:22.

<sup>16</sup> - O Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovou, na sessão administrativa desta quinta-feira (27), mais três resoluções relativas às Eleições Gerais 2014. As normas tratam de escolha e registro de candidatos que concorrerão ao pleito de 5 de outubro, propaganda eleitoral e condutas ilícitas, e **arrecadação e gastos de campanha por partidos, candidatos e comitês financeiros**. Das 11 resoluções previstas para reger as eleições deste ano, 10 já foram aprovadas. O vice-presidente do TSE, ministro Dias Toffoli, é o relator das resoluções.

As regras trazem algumas alterações para a campanha deste ano. A resolução sobre registro de candidatos estabelece as seguintes inovações: fixa prazo mínimo de 20 dias antes do pleito para substituição de candidatos em caso de renúncia ou inelegibilidade e proíbe o candidato associar seu nome na propaganda eleitoral a órgão da administração direta ou indireta da União, estados e municípios.

Uma das principais novidades da resolução sobre a propaganda eleitoral foi a proibição da propaganda de candidatos por meio de telemarketing. Outra novidade é a obrigatoriedade do uso da Língua Brasileira de Sinais (Libras) ou legenda nos debates e na propaganda eleitoral gratuita na televisão.

**A maior inovação do texto que trata da arrecadação e gastos de campanha foi fixar que o candidato só pode financiar sua campanha com recursos próprios até o limite de 50% de seu patrimônio, com base na declaração do imposto de renda do ano anterior ao pleito. Nas eleições passadas não havia esse limite.**

Todas as discrepâncias do processo eleitoral brasileiro compromete a atuação do sistema político na organização social, tornando o poder econômico capaz de ditar as regras que melhor lhe convém<sup>17</sup>.

#### 4 – O Abuso de Poder

No âmbito eleitoral, a relevância do estudo do Abuso de Poder se vincula a ideia de democracia, designativo que aglutina os referenciais de ideologia participativa e efetiva influência popular na formação da vontade política<sup>18</sup>.

A coibição ao abuso encontra fundamento na democracia, pois somente nela a vontade popular desempenha um papel decisivo na constituição e na repartição equitativa do poder<sup>19</sup>.

Emerson Garcia, em interessante estudo sobre o abuso de poder nas eleições, destacou o seguinte:

---

**“Pelo Código Civil você não pode doar mais do que 50% do seu patrimônio. Ninguém pode doar mais da metade do que tem”, disse o ministro Dias Toffoli, lembrando que há candidatos que, na vontade de se eleger, chegam a pegar empréstimos.**

Segundo a resolução aprovada, o candidato que não prestar contas à Justiça Eleitoral ficará impedido de obter a certidão de quitação eleitoral até o fim da legislatura. Enquanto ele não apresentar as contas, não poderá receber a quitação, que é uma das condições para se candidatar.

Nesta resolução, o ministro Dias Toffoli acolheu proposta feita pelo ministro Gilmar Mendes e compartilhada pelos ministros Marco Aurélio, presidente da Corte, e João Otávio de Noronha, do STJ, de retirada da proibição de doações eleitorais “por parte de pessoas jurídicas que sejam controladas, subsidiárias, coligadas ou consorciadas a empresas estrangeiras”. O ministro Gilmar Mendes havia pedido vista desta minuta de resolução em dezembro passado. O relator Dias Toffoli lembrou inclusive que o Supremo Tribunal Federal (STF) está discutindo, em ação direta de inconstitucionalidade, se pessoas jurídicas podem fazer doações eleitorais.

Em dezembro de 2013, o Plenário da Corte já havia aprovado seis resoluções sobre as eleições deste ano. As seis resoluções já foram publicadas no Diário de Justiça Eletrônico (DJe) e dispõem sobre atos preparatórios para o pleito; registro e divulgação de pesquisas eleitorais; crimes eleitorais; cerimônia de assinatura digital e fiscalização do sistema eletrônico de votação, votação paralela e segurança dos dados dos sistemas eleitorais; representações, reclamações e pedidos de direito de resposta; e modelos de lacres e seu uso nas urnas, etiquetas de segurança e envelopes com lacres de segurança.

Antes destas, a resolução com o Calendário Eleitoral das Eleições 2014 já havia sido aprovada em maio de 2013. <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Fevereiro/tse-aprova-mais-tres-resolucoes-sobre-regras-das-eleicoes-gerais-de-2014>. Acesso realizado em 28/02/2014, às 15:38.

<sup>17</sup> - **“Por outro enfoque, a globalização econômica é sucedida pela degeneração da capacidade do sistema político para subordinar os fatores econômicos, com repercussões na promoção da segurança pública e dos direitos sociais, sem embargo da regulação do mercado de trabalho”**. DE MORAES, Guilherme Peña. “Readequação Constitucional do Estado Moderno – Transformações do conceito de Estado no Direito Constitucional do limiar do século XI”. Editora *Lumen Juris*. 2006. pg. 59.

<sup>18</sup> - LAUN, Rudolf. A Democracia. Ensaio Sociológico, Jurídico e Filosofia Política, trad. de Albino Camargo, São Paulo. Cia. Editora Nacional, 1936. *apud* GARCIA, Emerson. Abuso de Poder nas Eleições, Meios de Coibição. *Lumen Juris* Editora. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2004. pg. 1.

<sup>19</sup> - GARCIA, Emerson. Abuso de Poder nas Eleições, Meios de Coibição. *Lumen Juris* Editora. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2004. pg. 1.

Para que seja aferida, junto ao povo, a receptividade dispensada àqueles que almejam exercer a representatividade popular, afigura-se indispensável que a vontade popular seja cristalinamente refletida no resultado do pleito.

Caracterizada a ilegitimidade do mandato político outorgado, restarão maculados os ideais de democracia e soberania popular, comprometendo a própria essência do Estado de Direito. Como algoz incansável da democracia, exige o abuso de poder sejam encetados esforços no sentido de sistematizá-lo, o que em muito facilitará a sua coibição<sup>20</sup>.

No sistema eleitoral brasileiro, a Lei Complementar 64 de 1990 faz referência expressa a Lei 4137 de 1962, para determinar hipóteses de inelegibilidade para concorrer aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República<sup>21</sup>, determinando, em seguida<sup>22</sup> que as transgressões referentes ao abuso de poder econômico sejam investigadas e punidas pela Justiça Eleitoral, com o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições.

Contudo, não há na Lei Complementar 64 de 1990 a definição sobre o abuso de poder econômico eleitoral. A Lei 9504/97 dispõe no seu artigo 22, § 3º que constitui abuso de poder econômico o uso de recursos financeiros para pagamento de gastos de

---

<sup>20</sup> - GARCIA, Emerson. Abuso de Poder nas Eleições, Meios de Coibição. *Lumen Juris* Editora. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2004. pg. 2.

<sup>21</sup> - Art. 1º São inelegíveis:

(...)

II - para Presidente e Vice-Presidente da República:

(...)

e) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tenham exercido cargo ou função de direção, administração ou representação nas empresas de que tratam **os arts. 3º e 5º da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962**, quando, pelo âmbito e natureza de suas atividades, possam tais empresas influir na economia nacional;

f) os que, detendo o controle de empresas ou grupo de empresas que atuem no Brasil, **nas condições monopolísticas previstas no parágrafo único do art. 5º da lei citada na alínea anterior**, não apresentarem à Justiça Eleitoral, até 6 (seis) meses antes do pleito, a prova de que fizeram cessar o abuso apurado, do poder econômico, ou de que transferiram, por força regular, o controle de referidas empresas ou grupo de empresas;

<sup>22</sup> - Art. 19. As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais.

Parágrafo único. A apuração e a punição das transgressões mencionadas no caput deste artigo terão o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

campanha que não provenham de conta específica<sup>23</sup>, além do artigo 25 que prevê o abuso na arrecadação e aplicação indevida de recursos em campanhas eleitorais<sup>24</sup>.

No entanto, a Lei 9504/97 também não define o abuso de poder eleitoral, tornando necessário a análise do ato abusivo nos outros ramos do direito.

No direito privado, historicamente surgiu a necessidade<sup>25</sup> de se estabelecer parâmetros para combater o exercício de direitos cujo fim precípua não era propriamente beneficiar o seu titular, mas prejudicar os direitos de outrem: eram os denominados atos emulativos<sup>26</sup>.

O abuso de direito não é necessariamente um ato praticado à margem do direito, sendo factível a existência de atos que, não obstante praticados nos limites do direito, causam dano a outrem. Anderson Schreiber adverte com precisão que:

---

<sup>23</sup> - Art. 22. É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha.

§ 1º Os bancos são obrigados a:

I - acatar, em até 3 (três) dias, o pedido de abertura de conta de qualquer comitê financeiro ou candidato escolhido em convenção, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo e a cobrança de taxas ou a outras despesas de manutenção;

II - identificar, nos extratos bancários das contas correntes a que se refere o **caput**, o CPF ou o CNPJ do doador.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos casos de candidatura para Prefeito e Vereador em Municípios onde não haja agência bancária, bem como aos casos de candidatura para Vereador em Municípios com menos de vinte mil eleitores.

**§ 3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o caput deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado.**

§ 4º Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

<sup>24</sup> - Art. 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

<sup>25</sup> - Emerson Garcia cita em seu livro o caso proveniente do direito romano, onde Pistoia, respondendo a uma consulta, relata a abertura de uma janela na parede de um edifício, feita com o simples objetivo de olhar para dentro de um convento de freiras. GARCIA, Emerson. Abuso de Poder nas Eleições, Meios de Coibição. *Lumen Juris* Editora. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2004. pg. 4.

<sup>26</sup> - Para demonstrar o contexto histórico do abuso de direito, vale transcrever trecho do texto de Anderson Schreiber, senão vejamos: “Indignação. Esse o sentimento de que foi tomado, no início do século XX, um construtor de balões dirigíveis ao se deparar com altas torres de madeira repletas de extremidades pontiagudas de metal, construídas pelo seu vizinho com o propósito de impedir voos de testes sobre o próprio terreno. O conflito, ocorrido em Amiens, acabou levado ao Poder Judiciário francês, o qual, em sucessivas instâncias, concluiu que, embora o engenhoso proprietário possuísse, sim, em abstrato, o direito de construir o quisesse em suas terras, tal exercício do domínio afigurava-se, nas circunstâncias concretas, abusivo e, portanto, inadmissível. Com esse desfecho, o caso Clément-Bayard, julgado em 1915, tornou-se o mais célebre precedente em relação à figura que se notabilizaria na prática jurisprudencial de diversos países sob a denominação de *abuso do direito*”. SCHREIBER, Anderson. Direito Civil e constituição. São Paulo. Atlas, 2013. pg. 49/50.

O abuso do direito configura, em larga medida, uma reação. Expressa uma justificada resposta das cortes judiciais ao excessivo liberalismo consagrado nas codificações que se seguiram à Revolução Francesa. Surge na esteira de inúmeros movimentos sociais que, percorrendo todo o século XIX, denunciaram o mecanismo perverso da concepção liberal-individualista, que, erigindo a liberdade do Homem a valor supremo e impedindo a interferência do Estado nas relações privadas, acabava retirando dos mais vulneráveis qualquer esperança de proteção contra a submissão econômica<sup>27</sup>.

O Direito se preocupa em disciplinar o abuso de poder em diversos dos seus ramos, como por exemplo, no artigo 101 da Lei de Falências<sup>28</sup>, que pune o pedido abusivo de falência, no artigo 17 do Código de Processo Civil<sup>29</sup>, que repudia o uso indevido do processo<sup>30</sup> ou o abuso de poder de controle praticado por acionista controlador de sociedade anônima<sup>31</sup>, dentre outros.

No que se refere à proteção da Ordem Econômica, Fabio Ulhoa Coelho delimita o princípio da repressão do abuso de poder econômico, dizendo o seguinte:

O princípio da repressão aos abusos do poder econômico é, no dizer de Eros Grau, um fragmento do princípio da livre concorrência (1990:230). Desse modo, a interpretação da legislação antitruste (Lei n. 12.529/2011), especialmente quanto à caracterização legal das condutas infracionais, não pode ser feita dissociada da referência constitucional à matéria. A livre concorrência deve ser prestigiada como estrutura fundamental da ordem econômica e a repressão aos abusos do poder econômico deve servir unicamente de sua garantia.

---

<sup>27</sup> - SCHREIBER, Anderson. Direito Civil e constituição. São Paulo. Atlas, 2013. pg. 49.

<sup>28</sup> - Art. 101. Quem por dolo requerer a falência de outrem será condenado, na sentença que julgar improcedente o pedido, a indenizar o devedor, apurando-se as perdas e danos em liquidação de sentença. § 1º Havendo mais de 1 (um) autor do pedido de falência, serão solidariamente responsáveis aqueles que se conduziram na forma prevista no **caput** deste artigo.

§ 2º Por ação própria, o terceiro prejudicado também pode reclamar indenização dos responsáveis.

<sup>29</sup> - Art. 17. Reputa-se litigante de má-fé aquele que:

I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso;

II - alterar a verdade dos fatos;

III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal;

IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo;

V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;

VI - provocar incidentes manifestamente infundados.

VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório.

<sup>30</sup> - PEREIRA, Caio Mario. Instituições de Direito Civil. Rio de Janeiro, Editora Forense, 2010. pg. 577.

<sup>31</sup> - Coelho, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial, volume 1 : direito de empresa / Fábio Ulhoa Coelho. — 16. ed. — São Paulo : Saraiva, 2012.

Nota-se, nas lições de Fábio Ulhoa Coelho, que a expressão do poder econômico não é sempre ilícita, mas se torna ilícita quando pretende abolir a concorrência ou aumentar arbitrariamente as vantagens<sup>32</sup>.

No que tange a infração à ordem econômica, basta que alguém tenha produzido ou produziria efeitos considerados abusivos pela lei, sem necessidade de análise do ânimo do agente, isto é, é irrelevante a existência ou não de culpa<sup>33</sup>.

Em breve relato sobre o abuso de poder em outros ramos do direito, observa-se que há uma preocupação sobre os fins que se busca resguardar com a repressão ao ato abusivo, que no direito econômico, por exemplo, são a dominação de mercado, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros<sup>34</sup>.

Da mesma forma como determina o § 4º do artigo 173<sup>35</sup> da Constituição Federal para proteção da ordem econômica, o § 9º e o § 10º do artigo 14<sup>36</sup>, também da

---

<sup>32</sup> - Segundo Fábio Ulhoa Coelho, “O poder econômico, note-se, é um dado de fato inerente ao livre mercado. Se a organização da economia se pauta na liberdade de iniciativa e de competição, então os agentes econômicos são necessariamente desiguais, uns mais fortes que outros. **Ou seja, conforme assentou Miguel Reale, o poder econômico não é em si ilícito, mas é o instrumento normal ou natural de produção e circulação de riquezas nas sociedades constitucionalmente organizadas em função do modelo da economia de mercado** (em Franceschini-Franceschini, 1985:521). Ora, nem a Constituição nem a lei poderiam ignorar ou pretender a eliminação do poder econômico. O direito somente pode disciplinar o exercício desse poder, reprimindo as iniciativas que comprometem as estruturas do livre mercado (cf. Grau, 1990:228/229). É apenas a repressão a certas modalidades de exercício do poder econômico que a lei pode contemplar, em obediência ao mandamento constitucional. **Em outros termos, nem todas as manifestações de exercício do poder econômico se encontram, pela constituição econômica, no campo do que a lei pode considerar ilícito administrativo, mas apenas aquelas que têm ou podem ter o efeito de domínio de mercados, eliminação da concorrência ou aumento arbitrário dos lucros**”. COELHO, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial, volume 1 : direito de empresa / Fábio Ulhoa Coelho. — 16. ed. — São Paulo : Saraiva, 2012.

<sup>33</sup> - COELHO, Fábio Ulhoa. Manual de Direito Comercial – Direito de empresa. Editora Saraiva. 18ª edição revista e atualizada. 2007. pg. 29.

<sup>34</sup> - Fábio Ulhoa Coelho diz que “A caracterização da infração da ordem econômica é feita pela indispensável conjugação de dois dispositivos da Lei Antitruste, o art. 36 e seu § 3º da Lei n. 12.529/2011. Isto é, **a conduta empresarial correspondente a qualquer um dos incisos do § 3º do art. 36 somente é infracional se o seu efeito, efetivo ou potencial, no mercado estiver configurado no caput do referido dispositivo; especificamente, se dela resultar dominação de mercado, eliminação da concorrência ou aumento arbitrário dos lucros** (o exercício abusivo de posição dominante não configura categoria autônoma: item 4.5). A norma constitucional programadora da Lei Antitruste (CF, art. 173, § 4º) circunscreve com clareza o conjunto das condutas empresariais suscetíveis de repressão legal. Diz a Constituição que a lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise determinados efeitos lesivos às estruturas do livre mercado. Assim dispondo, estabelece que outros modos de exercício do poder econômico, incapazes de redundarem os efeitos assinalados, são, em virtude da proeminência do princípio da livre competição, plenamente jurídicos, lícitos”. Coelho, Fábio Ulhoa. Curso de direito comercial, volume 1 : direito de empresa / Fábio Ulhoa Coelho. — 16. ed. — São Paulo : Saraiva, 2012.

<sup>35</sup> - Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

Constituição Federal, estabelece a necessidade de proteção das eleições contra a influência e abuso de poder econômico.

É importante notar que, no caso eleitoral, a Constituição Federal brasileira previu expressamente a necessidade de proteger o processo eleitoral da influencia do poder econômico e não somente do abuso.

Por tudo isso, atualmente, a Justiça Eleitoral analisa, casuisticamente, os atos que caracterizam ou não o abuso de poder econômico<sup>37</sup>. Contudo, não há construção teórica acerca do que seria a influência do poder econômico no processo eleitoral brasileiro.

Deste modo, pelo que se percebe, a doutrina e a jurisprudência eleitoral combatem o abuso de poder econômico, que é a presença degenerada do poder econômico no processo eleitoral.

No entanto, a Constituição Federal brasileira determina que se proteja o processo eleitoral da influência do poder econômico, conduzindo, dessa forma, à formação de regras preventivas e não somente repressivas, como ocorre atualmente.

---

§ 4º - A lei reprimirá o **abuso do poder econômico** que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

<sup>36</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:

(...)

§ 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.

<sup>37</sup> - 37982-61.2009.624.0000. AgR-REspe - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 3798261 - Içara/SC. Acórdão de 16/10/2012. Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES.

Publicação:

DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 220, Data 16/11/2012, Página 12.

**Ementa:**

Recurso contra expedição de diploma. Abuso do poder econômico.

1. A utilização de valores para financiamento de campanha que não transitaram por conta bancária específica, envolvendo retificação de valor considerável no âmbito da prestação de contas do candidato, pode consubstanciar eventual irregularidade de gastos e arrecadação de recursos durante a campanha eleitoral, o que se subsume à discussão sobre a configuração do ilícito do art. 30-A da Lei nº 9.504/97.

2. A irregularidade referente a arrecadação e gastos de campanha não caracteriza, por si só, abuso do poder econômico a ser apurado no âmbito do recurso contra expedição de diploma, porquanto é exigível prova da exorbitância e de excesso no emprego de recursos, com prova da potencialidade da conduta a influir no resultado do pleito.

Agravo regimental não provido.

## 5– O Modelo Atual sobre doação para campanhas eleitorais no Brasil

A Lei 9096/95 que dispõe sobre a organização e funcionamento dos partidos políticos proíbe que as agremiações partidárias recebam contribuições ou auxílios pecuniários de entidades ou governos estrangeiros, autoridades ou órgãos públicos, autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações que recebam recursos governamentais, bem como entidade de classe ou sindical<sup>38</sup>.

A limitação acima citada tem o claro e evidente objetivo de prestigiar a igualdade na concorrência entre os candidatos, inibindo, com isso, as influências do poder econômico e político, pois, a contrário sensu, pessoas financiadas por entidades estrangeiras ou por concessionárias de serviços públicos teriam muito mais chances de vencer a disputa eleitoral do que os demais.

Contudo, a mesma Lei 9096/95 permite que o Fundo Partidário seja constituído por doações de pessoas físicas ou jurídicas, além de permitir que os partidos políticos possam receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus próprios fundos<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> - Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiros;

II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

IV - entidade de classe ou sindical.

<sup>39</sup> - Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

§ 1º As doações de que trata este artigo podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal, que remeterão, à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil.

§ 2º Outras doações, quaisquer que sejam, devem ser lançadas na contabilidade do partido, definidos seus valores em moeda corrente.

§ 3º As doações em recursos financeiros devem ser, obrigatoriamente, efetuadas por cheque cruzado em nome do partido político ou por depósito bancário diretamente na conta do partido político.



Nesse sentido, a Lei 9504/97, que estabelece as normas para a realização das eleições em todo o Brasil, permite que pessoas físicas façam doações em dinheiro para campanhas eleitorais no percentual máximo de dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição, ou, no caso de candidato que utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido<sup>40</sup>.

Quanto às pessoas jurídicas, a Lei 9504/97 permite a doação para campanhas eleitorais no limite de dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição<sup>41</sup>.

---

§ 4º O valor das doações feitas a partido político, por pessoa jurídica, limita-se à importância máxima calculada sobre o total das dotações previstas no inciso IV do artigo anterior, corrigida até o mês em que se efetuar a doação, obedecidos os seguintes percentuais:

I - para órgãos de direção nacional: até dois décimos por cento;

II - para órgãos de direção regional e municipal: até dois centésimos por cento.

§ 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias.

<sup>40</sup> - Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

§ 2º Toda doação a candidato específico ou a partido deverá fazer-se mediante recibo, em formulário impresso, segundo modelo constante do Anexo.

§ 2º Toda doação a candidato específico ou a partido deverá ser feita mediante recibo, em formulário impresso ou em formulário eletrônico, no caso de doação via internet, em que constem os dados do modelo constante do Anexo, dispensada a assinatura do doador.

§ 2º As doações estimáveis em dinheiro a candidato específico, comitê ou partido deverão ser feitas mediante recibo, assinado pelo doador, exceto na hipótese prevista no § 6º do art. 28.

§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 4º Doações feitas diretamente nas contas de partidos e candidatos deverão ser efetuadas por meio de cheques cruzados e nominais.

§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de:

I - cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos;

II - depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo.

III - mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, e que deverá atender aos seguintes requisitos:

a) identificação do doador;

b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

§ 5º Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.

§ 6º Na hipótese de doações realizadas por meio da internet, as fraudes ou erros cometidos pelo doador sem conhecimento dos candidatos, partidos ou coligações não ensejarão a responsabilidade destes nem a rejeição de suas contas eleitorais.

§ 7º O limite previsto no inciso I do § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

<sup>41</sup> - 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.

O método adotado pela legislação eleitoral suscita questionamentos por parte da sociedade civil, destacando-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, onde se postula a declaração de inconstitucionalidade de todos os dispositivos acima citados, que disciplinam os critérios de doação para campanhas eleitorais<sup>42</sup>.

Nesse viés, verificam-se como principais argumentos contra o atual modelo de financiamento de campanhas eleitorais os seguintes: (a) a influência do poder econômico, (b) a violação à igualdade e (c) a consequente existência de desigualdade na concorrência entre os candidatos e partidos políticos<sup>43</sup>.

## 6 – Conclusão

Os direitos políticos se encontram inseridos no Título II, Capítulo IV da Constituição Federal brasileira. A ordem econômica, por sua vez, está prevista no Título VII, Capítulo I, também da Constituição Federal brasileira. Academicamente, os temas acima referidos não possuem muita proximidade. Contudo, em ambos os temas, há a previsão constitucional de proteção contra o abuso do poder econômico.

O Estado e o Mercado interagem reciprocamente, tendo como objetivo comum a promoção do bem estar das pessoas. No entanto, a relação entre Estado e Mercado não é simples, pois o excesso de intervenção do Estado ou a total liberdade do Mercado revelaram consequências terríveis para a humanidade, razão pela qual se busca, incessantemente, um ponto de equilíbrio.

---

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

§ 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 4º As representações propostas objetivando a aplicação das sanções previstas nos §§ 2º e 3º observarão o rito previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e o prazo de recurso contra as decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

<sup>42</sup> - <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>. Acessado em 27/02/2014, às 12:29.

<sup>43</sup> - <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>. Acessado em 27/02/2014, às 12:29.

O exercício do poder político influencia diretamente no cotidiano do poder econômico, pois ao Estado compete executar tarefas como regulação, fiscalização e criação de regras, administrando inúmeros interesses.

Nesse sentido, é importante haver um distanciamento daqueles que concorrem a um cargo político daqueles que serão regulados ou fiscalizados pelo Estado.

No Brasil pouco se discute sobre o relacionamento entre detentores de poder político com empresários, podendo ser lembrado o caso envolvendo o Governador do Estado do Rio de Janeiro que viajava no avião de um grande empresário também do Rio de Janeiro e, somente por causa de um acidente o caso se tornou público<sup>44</sup>.

A viagem do Governador do Rio de Janeiro no avião de um grande empresário, também do Rio de Janeiro, não caracteriza nenhum ato ilegal, mas faz supor que algum favorecimento pode ocorrer quando este empresário concorre a contratos públicos ou é fiscalizado pelo Estado.

Do mesmo modo, a doação de dinheiro por empresas para campanhas eleitorais, mesmo dentro dos limites legais, traz a tona um ciclo vicioso existente no Brasil, que torna o poder político dependente do poder econômico e vice versa.

O modelo atual de captação de recursos para o financiamento de campanhas eleitorais fere a igualdade, pois, quem possui mais dinheiro certamente terá maiores chances de se eleger, já que terá mais visibilidade.

Nesse contexto, é necessário repensar o modelo de financiamento das campanhas eleitorais brasileiras, uma vez que a legitimidade das urnas somente existirá quando houver igualdade de condições entre os candidatos que concorrem ao cargo eleitoral.

O problema do modelo das campanhas eleitorais brasileiras é tão grande que, atualmente, vivemos uma crise de representatividade seríssima, onde as pessoas, mesmo depois de conquistar o direito de votar a duras penas, reclamam da obrigatoriedade do voto.

---

<sup>44</sup> - <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/tragedia-na-bahia-expoe-ligacoes-de-sergio-cabral>.

“Governador do Rio de Janeiro voou em avião de Eike Batista para comemorar o aniversário de dono de construtora com quem o estado tem contratos de mais de um bilhão de reais”. Acessado em 07/03/2014, às 18:52.

O modelo atual do processo eleitoral brasileiro sofre de ilegitimidade, pois, criado pela mesma classe política ao qual se destina, possui uma clara tendência de perpetuar os detentores do poder no poder.

Por tal motivo, estão sendo questionadas no Supremo Tribunal Federal as regras sobre o financiamento das campanhas eleitorais, onde se busca critérios mais democráticos no processo eleitoral brasileiro.

A ocorrência de abuso de poder econômico nas eleições é analisada, caso a caso, pela Justiça Eleitoral e, em razão da vagueza normativa, não há uma definição específica sobre o que é permitido ou proibido no direito eleitoral.

Normalmente os casos de abuso de poder econômico estão vinculados ao gasto não declarado à Justiça Eleitoral e não ao volume de recursos que determinado candidato ou partido político arrecadou.

Nesse contexto, considerando a disparidade que a atual legislação permite na arrecadação de recursos para campanhas eleitorais, torna-se imprescindível debater a necessidade de criação de novos critérios para o financiamento do processo eleitoral brasileiro, pois, ao fim e ao cabo, tal arrecadação terá influência na livre concorrência entre os particulares.

No entanto, somente por meio de iniciativa popular ou ativismo judicial que o atual quadro poderá ser modificado. A eterna discussão sobre reforma política demonstra que os parlamentares brasileiros pouco se interessam em modificar as regras eleitorais.

Ademais, o financiamento das campanhas é apenas a ponta do iceberg, pois, divisão dos recursos do Fundo Partidário e distribuição do tempo de televisão para propagandas eleitorais são outros temas espinhosos que também influenciam excessivamente na vontade do eleitor.

Diferentemente de como acontece na livre iniciativa, que convive com as desigualdades dos agentes econômicos, conforme acentuado por Fabio Ulhoa Coelho, o processo eleitoral deve se aproximar cada vez mais da igualdade dos candidatos políticos.

Assim, não somente a repressão do abuso do poder econômico, como também a proteção da influência do poder econômico no processo eleitoral é extremamente necessária para se obter a legitimidade do exercício do poder político, inibindo, com isso, distorções na livre concorrência entre os particulares que se submetem a fiscalização e regulação do Poder Público, além da correta e desejada busca por justiça social.

#### REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. Direito Econômico: do direito nacional ao supranacional. 3ª ed. São Paulo. Editora Atlas. 2012.

ARAGÃO, Alexandre Santos. Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Julho 2008 / junho 2009. N. 64. ISSN 0101-2096

COELHO, Fábio Ulhoa. Manual de Direito Comercial – Direito de empresa. Editora Saraiva. 18ª edição revista e atualizada. 2007.

GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988.

HUNT, E. K. História do pensamento econômico / E. K. Hunt; tradução José Ricardo Brandão Azevedo. – 7ª. Ed. – Ed. – Rio de Janeiro: Campus, 1989.

DA CUNHA, Thadeu Andrade, e BISPO, Marcelo Fernandes. O PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA E A VEDAÇÃO AO DIREITO DE REGRESSO NOS CONTRATOS DE FACTORING CONVENCIONAL. Direito e Desenvolvimento - Volume 1 [recurso eletrônico]. João Marcelo Assafim [coord.] - São Paulo: Clássica, 2012.

DE MORAES, Guilherme Peña. “Readequação Constitucional do Estado Moderno – Transformações do conceito de Estado no Direito Constitucional do limiar do século XI”. Editora *Lumen Juris*. 2006.

GARCIA, Emerson. Abuso de Poder nas Eleições, Meios de Coibição. *Lumen Juris* Editora. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2004.

LAUN, Rudolf. A Democracia. Ensaio Sociológico, Jurídico e Filosofia Política, trad. de Albino Camargo, São Paulo. Cia. Editora Nacional, 1936. *apud* GARCIA, Emerson. Abuso de Poder nas Eleições, Meios de Coibição. *Lumen Juris* Editora. 2ª ed. Rio de Janeiro, 2004.

MARENCO, André. “Financiamento de Campanhas Eleitorais”. In: Leonardo Avritzer, Newton Bignotto, Juarez Guimarães e Heloisa Maria Murgel Starling (Orgs.). Corrupção: Ensaios e Críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 381. **apud:** <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>. Acessado em 27/02/2014, às 16:22.

PEREIRA, Caio Mario. Instituições de Direito Civil. Rio de Janeiro, Editora Forense, 2010.

SCHREIBER, Anderson. Direito Civil e constituição. São Paulo. Atlas, 2013.