

EXCELENTÍSSIMA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA, D.D. PRESIDENTE DO  
EXCELSO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**, partido político devidamente registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o n. 01.421.697/0001-37, com sede nacional na SCLN 304, Bloco A, Sobreloja 01, Entrada 63, Asa Norte, Brasília/DF, CEP n.º. 70.736-510, vem, por intermédio de seus procuradores devidamente constituídos, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal, e na Lei n. 9.868/1999, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**(com pedido de medida liminar)**

em face do § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/97, dispositivo introduzido ao referido diploma legal por meio da Lei n. 13.165/2015, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

## I. DO RESUMO DA DEMANDA

Assim enuncia o § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/97 ora impugnado:

**Art. 23.** Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

[...]

**§ 1º-A.** O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre.

Como se pode perceber, a norma permite que os candidatos utilizem recursos próprios até o limite de gastos estabelecidos para cada cargo eletivo, ou seja, torna-se legítima a possibilidade de os candidatos financiarem integralmente as suas próprias campanhas eleitorais.

A Lei n. 13.488/2017 define, dentre outras questões, os limites de gastos de campanha para os cargos eletivos a serem disputados nas eleições de 2018. Conforme prediz o art. 5º do diploma legislativo, “nas eleições para Presidente da República em 2018, o limite de gastos de campanha de cada candidato será de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais)”. O art. 6º, por sua vez, determina que, nas eleições para Governador nos Estados com mais de vinte milhões de eleitores, poderão ser desembolsados até R\$ 21.000.000,00 (vinte e um milhões de reais).

Nesse contexto, o art. 23 §1º-A da Lei n. 9.504/97, impugnado neste ADI, permite que um candidato à Presidência da República nas eleições de 2018, desembolse, sozinho, todos os R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais) que a sua campanha poderia gastar. O dispositivo possibilita também que os candidatos ao Governo de São Paulo, por exemplo, desembolsem, cada um, os R\$ 21.000.000,00 (vinte e um milhões de reais) que podem ser utilizados em suas campanhas.

É evidente que, ao possibilitar a ocorrência do cenário acima delineado, o dispositivo ora impugnado **beneficia diretamente os candidatos ricos em relação àqueles que não detêm alto poder aquisitivo.** O absurdo se agrava, sobretudo, ao se considerar a importância desempenhada pelo dinheiro para o êxito das campanhas eleitorais brasileiras.

Conforme será demonstrado adiante, a norma ora atacada segue na **contramão** das decisões recentes deste Excelso Supremo Tribunal Federal, como o julgamento da ADI 4650/DF, em que a Corte, preocupada com a intervenção indevida do poder econômico na normalidade, legitimidade e equilíbrio das eleições, julgou inconstitucional a possibilidade do financiamento empresarial de campanhas eleitorais.

Por tais motivos – que serão mais bem explanados a frente – restam patentes as violações, pelo dispositivo aqui impugnado, à igualdade de chances na disputa eleitoral, ao princípio republicano e ao princípio democrático, valores fundamentais do ordenamento jurídico eleitoral brasileiro, salvaguardados pela Constituição Federal de 1988.

## II. DA LEGITIMIDADE ATIVA

Conforme dispõem os arts. 103, VIII, da Constituição Federal, e 2º, VIII, da Lei nº 9.868/99, os partidos políticos que possuem representação no Congresso Nacional, como Partido Socialista Brasileiro, podem propor ação direta de inconstitucionalidade.

Segundo a jurisprudência deste Excelso STF, a legitimidade ativa de agremiação partidária com representação no Congresso Nacional “não sofre as restrições decorrentes da exigência jurisprudencial relativa ao vínculo de pertinência temática nas ações diretas” (ADI nº 1.407-MC, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ 24.11.2000).

Quer-se dizer, portanto, que os partidos políticos possuem a denominada legitimidade ativa universal para provocação do controle abstrato de constitucionalidade, de modo que resta clara a legitimidade do Partido Socialista Brasileiro para o ajuizamento da presente ação.

### **III. DO CABIMENTO DA ADI**

A Ação Direta de Inconstitucionalidade, prevista no art. 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, tem por objeto a declaração de inconstitucionalidade, em caráter concentrado e abstrato, de lei ou ato normativo federal ou estadual que viole diretamente a Constituição.

A presente Ação Direta visa a declarar a inconstitucionalidade parcial com redução de texto do art. 23, §1º-A, da Lei n. 9.504/97, que permite que os candidatos financiem integralmente as próprias campanhas eleitorais.

Por se tratar de dispositivo constante de lei federal, a norma impugnada corresponde a preceito autônomo que inaugura conteúdo normativo dotado de abstração e advindo primariamente da Constituição Federal, de modo que as violações constitucionais a que dá curso são absolutamente diretas e, assim, passíveis de se submeterem ao controle concentrado de constitucionalidade.

Assim, perfeitamente cabível a presente ADI.

### **IV. DA REALIDADE BRASILEIRA – A excessiva importância do dinheiro para as campanhas eleitorais no Brasil**

É fato notório e histórico que as campanhas eleitorais no Brasil envolvem valores exorbitantes. Com efeito, a cada pleito que se sucede, os montantes despendidos nas campanhas se superavam, atingindo números cada vez mais elevados.

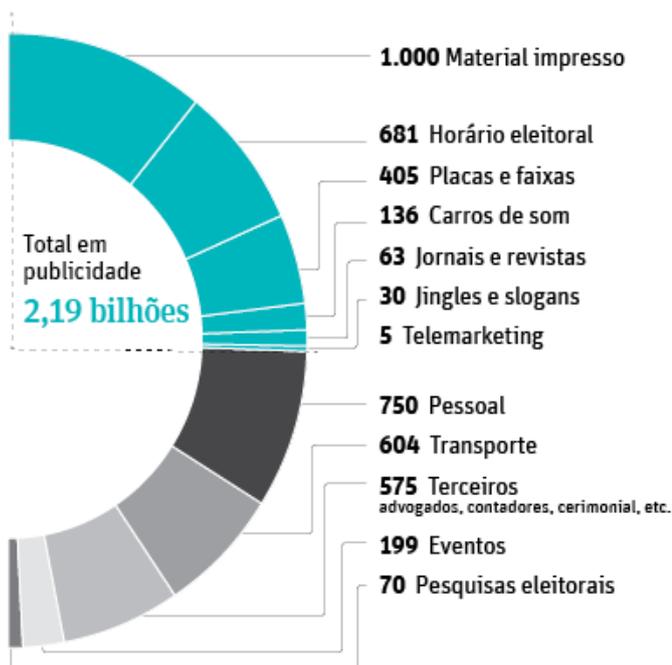
Merecem destaque, a título demonstrativo, os valores expendidos nas últimas eleições gerais no Brasil, ocorridas no ano de 2014, que, batendo recorde histórico, atingiram o expressivo custo de R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais), aproximadamente.<sup>1</sup>

---

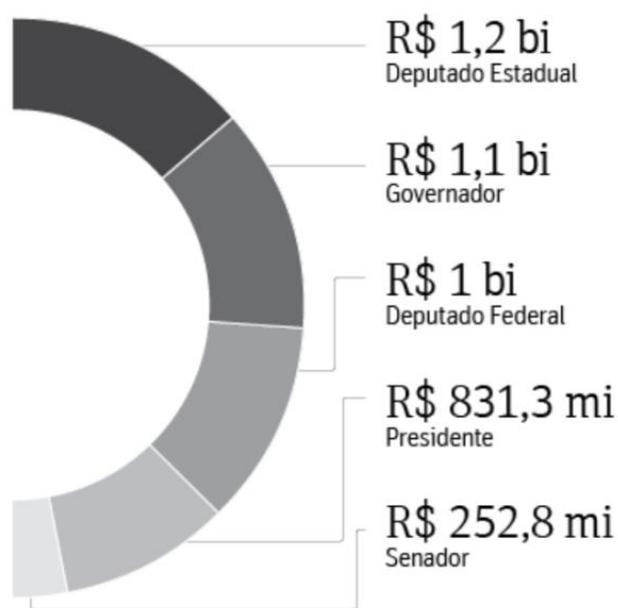
<sup>1</sup> Divulgação das contas eleitorais pelo TSE a partir do sistema DIVULGACAND, disponibilizado em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/candidaturas/divulgacao-de-candidaturas-divulgacand-2014>> Acesso em 10.11.2017.

A análise mais minuciosa dos gastos revela valores impactantes. Vejam-se os gráficos abaixo, elaborado pelo jornal Folha de São Paulo, a partir dos dados disponibilizados pelo TSE<sup>2</sup>:

#### PRINCIPAIS GASTOS\* (EM R\$ MILHÕES)



#### GASTO POR CARGO\* Em R\$



Como se depreende do gráfico à esquerda, apenas no que diz respeito à publicidade eleitoral, os gastos da eleição de 2014 atingiram monta aproximada de R\$ 2.2 bilhões. Além desse custo, os gastos de campanha com pessoal, transporte e eventos, somados, representam mais de R\$ 1,5 bilhão.

De acordo com o gráfico à direita, que expõe os gastos em função do cargo concorrido, nota-se que apenas as campanhas para os cargos de Governador dos Estados custaram mais de R\$ 1 bilhão. As campanhas para os cargos de Deputado Federal e Deputado Estadual, por sua vez, também tiveram seu gasto calculado em R\$ 1 bilhão, aproximadamente.

<sup>2</sup> Matéria jornalística publicada pelo jornal Folha de São Paulo, disponibilizada em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1555475-custo-de-r-5-bilhoes-faz-eleicoes-deste-ano-baterem-recorde-historico.shtml>> Acesso em: 10.11.2017.

Com efeito, os altos valores despendidos demonstram a importância que o dinheiro detém para o êxito das campanhas eleitorais no Brasil. Ao se observarem os gastos das campanhas dos candidatos a Governador que venceram as eleições de 2014, por exemplo, os números impressionam. Veja-se a tabela abaixo<sup>3</sup>:

UF	Candidato Eleito	Valor Despendido
Minas Gerais	Fernando Pimentel	R\$ 52,2 milhões
Ceará	Camilo Santana	R\$ 51,1 milhões
Bahia	Rui Costa	R\$ 45,3 milhões
Rio de Janeiro	Luiz F. Pezão	R\$ 45,1 milhões
São Paulo	Geraldo Alckmin	R\$ 40,4 milhões

A lógica é a mesma para o Poder Legislativo. Em estudo elaborado pelo Professor Jairo Nicolau, renomado cientista político e professor da UFRJ, demonstrou-se que, nas eleições para o cargo de Deputado Federal em 2014, o gasto médio dos candidatos vitoriosos no Brasil foi superior a R\$ 1,77 milhão, ao passo que o gasto médio dos candidatos derrotados foi de apenas R\$ 166 mil, em valor aproximado. (DOC. 02)

Significa dizer que, em média, **as campanhas dos candidatos que venceram as eleições custaram 15 (quinze) vezes mais que as campanhas dos candidatos perdedores.** <sup>4</sup>

Como se vê, a equação é simples de se resolver: *No Brasil, vence as eleições quem tem muito dinheiro para gastar na campanha.*

<sup>3</sup> Matéria jornalística publicada pelo jornal Folha de São Paulo, disponibilizada em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1555675-governador-eleito-de-mg-teve-o-maior-custo-de-campanha.shtml>> Acesso em: 10.11.2017.

<sup>4</sup> Estudo elaborado pelo professor Jairo Nicolau, sob o título *Gastos dos candidatos a deputado federal em 2014*, disponibilizado em: <<https://rpubs.com/jaironicolau/304472>> acesso em 10.11.2017.

**V. DA AUSÊNCIA DE LIMITE PARA O AUTOFINANCIAMENTO – As consequências nefastas observadas nas eleições de 2016. De cada 5 prefeitos eleitos, 1 é milionário**

A partir das informações dispostas no tópico anterior, chegou-se à conclusão de que, no Brasil, em regra é eleito o candidato que dispõe de mais recursos financeiros para despende em sua campanha.

Por si só, essa conclusão já evidenciaria que no atual sistema eleitoral os candidatos de maior poder aquisitivo possuem grande vantagem em relação aos candidatos que não dispõem de grande patrimônio. É fácil deduzir que quem possui mais dinheiro pode investir mais na própria campanha e, assim, ter mais chance de vencer o pleito em relação aos candidatos com baixo poder aquisitivo.

Essa realidade ficou ainda mais marcante a partir do julgamento da ADI 4.650/DF, que declarou a inconstitucionalidade do financiamento de campanha eleitoral por pessoas jurídicas. Com efeito, ao proibir a doação de empresas e demais associações às campanhas eleitorais, o referido julgamento fez aumentar em larga medida a importância do autofinanciamento para a disputa de 2016 e para os pleitos vindouros.

Os números demonstram isso com clareza. Segundo os dados disponibilizados pelo site do Tribunal Superior Eleitoral, **dos aproximados 5,5 mil prefeitos eleitos nas eleições municipais de 2016, 1,1 mil são milionários.**<sup>5</sup>

Significa dizer que, no último pleito municipal, de cada 5 (cinco) prefeitos eleitos, 1 (hum) é milionário. Veja-se a tabela abaixo, que expõe o patrimônio declarado pelos prefeitos eleitos para algumas das grandes capitais em 2014:

CAPITAL	CANDIDATO ELEITO	PATRIMÔNIO
São Paulo	João Dória	R\$ 179.765.700,69
Salvador	ACM Neto	R\$ 27.886.721,62
Palmas	Carlos Amastha	R\$ 21.093.095,53
Goiânia	Iris Rezende	R\$ 17.87.579,12

<sup>5</sup> Matéria jornalística publicada pelo G1, disponibilizada em <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/1-em-cada-5-prefeitos-eleitos-e-milionario.html>> Acesso em: 10.11.2017.

Porto Velho	Dr. Hildon	R\$ 11.261.219,90
Belo Horizonte	Kalil	R\$ 2.787.609,13
Natal	Carlos Eduardo	R\$ 1.994.985,41
Campo Grande	Marquinhos Trad	R\$ 1.400.126,51
Cuiabá	Emanuel Pinheiro	R\$ 1.357.151,46
Belém	Zenaldo Coutinho	R\$ 1.249.574,51
João Pessoa	Luciano	R\$ 1.131.560,69

Os números falam por si só e comprovam a relação “*fortuna do candidato e sucesso nas eleições*”.

Segundo matéria publicada pelo jornal Gazeta do Povo<sup>6</sup>, diversos candidatos que financiaram mais de 90% das próprias campanhas. Veja-se a tabela abaixo, elaborada a partir das informações constantes da reportagem:

MUNICÍPIO/UF	PREFEITO	AUTODOAÇÃO (R\$)	% NO TOTAL ARRECADADO
Betim/MG	Vittorio Medioli	4.480.000,00	99,9%
Itapeverica da Serra/SP	Jorge Costa	386.323,00	99,7%
Umuarama/PR	Celso Luiz Pozzobom	95.447,00	99,5%
Ananindeua/PA	Pioneiro	802.756,00	99,0%
Rio Verde/GO	Paulo do Vale	1.189.826,00	98,4%
Araguari/MG	Marcão	427.595,00	96,8%
Trindade/GO	Jânio Darrot	559.968,00	95,2%
Codó/MA	Francisco Nagib	622.650,00	95,1%
Lavras/MG	Zé Cherem	283.323,00	94,7%
Araucária/PR	Hissan Dehaini	293.402,00	94,3%
Barreiras/BA	Zito Barbosa	567.099,00	92,1%
São Carlos/SP	Airton Garcia	772.200,00	92,0%
Castanhal/PA	Pedro Coelho	72.441,00	91,1%
Palmas/TO	Amastha	4.367.885,00	91,1%
Maracanaú/CE	Firmo Pessoa	54.300,00	90,2%

<sup>6</sup> Matéria jornalística publicada pelo jornal Gazeta do Povo, disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/lucio-vaz/2017/04/10/metodo-doria-historia-dos-prefeitos-milionarios-que-se-bancaram-para-chegar-ao-poder/>. Acesso em: 10.11.2017.

Como se pode notar, inúmeros prefeitos foram eleitos em 2016 em importantes municípios com mais de 100 mil habitantes, 15 (quinze) e financiaram mais de 90% de sua campanha eleitoral.

A partir do exposto, portanto, chega-se a duas conclusões:

1. Quanto mais dinheiro o candidato tem, mais ele investe na própria campanha e, por conseguinte, mais chances ele tem de vencer a disputa eleitoral; e
2. A permissão veiculada na norma impugnada realmente faz com que os candidatos financiem quase a integralidade de suas próprias campanhas eleitoral.

E é justamente em vista desse cenário que as violações constitucionais geradas pelo dispositivo ora impugnado saltam aos olhos.

Ao possibilitar que os candidatos financiem integralmente as suas próprias campanhas e tendo em vista que, no Brasil, vence o candidato que mais pode investir nelas, a norma ora impugnada beneficia claramente os candidatos mais favorecidos em detrimento dos menos favorecidos, **umentando-se em larga escala as chances de os candidatos ricos vencerem o pleito.**

Isso transforma as disputas eleitorais em verdadeiro leilão, situação na qual vence quem pode pagar mais.

Assim sendo, a possibilidade de os candidatos financiarem as próprias campanhas até o limite de gastos estabelecidos para os cargos aos quais concorrem, tal qual prevista pelo art. 23 §1º-A da Lei n. 9.504/97, **viola frontalmente o princípio da igualdade de chances na disputa eleitoral, o princípio republicano e o princípio democrático**, valores fundamentais resguardados pela CF/88.

Passa-se à exposição pormenorizada das referidas violações.

## VI. DAS OFENSAS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

### a) DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE CHANCES NA DISPUTA ELEITORAL

Como se demonstrou acima, a norma ora impugnada, ao prever a ausência de limite para o autofinanciamento eleitoral, prestigia manifestamente os candidatos economicamente favorecidos em detrimento dos que possuem baixo poder aquisitivo, conferindo àqueles maiores chances de vencerem as eleições.

Assim, é evidente a violação ao princípio da igualdade de chances na disputa eleitoral, a que dá curso o dispositivo ora vergastado. O art. 5º, *caput*, dispõe que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros [...] a inviolabilidade do direito [...] à igualdade”.

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina, em relação ao princípio da igualdade, que “a Lei não pode ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos”<sup>7</sup>.

A respeito da importância do princípio da igualdade, é magistral a doutrina de Francisco Campos<sup>8</sup>. Vejamos:

“A cláusula relativa à igualdade diante da lei vem em primeiro lugar, na lista dos direitos e garantias que a Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País. Não foi por acaso ou arbitrariamente que o legislador constituinte iniciou com o direito à igualdade a enumeração dos direitos individuais. **Dando - lhe o primeiro lugar na enumeração, quis significar expressivamente, embora de maneira tácita, que o princípio de igualdade rege todos os direitos em seguida a ele enumerados.** É como se o art. 141 da Constituição estivesse assim redigido: A Constituição assegura com igualdade os direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: ...”

---

<sup>7</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 10.

<sup>8</sup> Francisco Campos, Parecer de 19 -5 -1947, RF, 116/396; em MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 690.

Ainda conforme o eminente doutrinador, o princípio da igualdade serve à proteção da livre concorrência entre os homens. *In verbis*:

**“O princípio de igualdade tem por principal função proteger e garantir a livre concorrência entre os homens, seja quando a sua atividade tem por objeto o poder, seja quando o polo de seu interesse são os bens materiais ou imateriais, cujo gozo exclusivo lhes é assegurado pelo direito de propriedade”**

No Direito Eleitoral, especificamente, o direito fundamental à igualdade assume faceta de peculiar relevância para a legitimidade e normalidade das eleições, qual seja, a da igualdade de chances entre os candidatos na disputa eleitoral.

José Jairo Gomes<sup>9</sup>, ao tratar sobre o tema, assim ensina:

**“O princípio em tela [da igualdade/isonomia] adquire especial relevo nos domínios do Direito Eleitoral, já que rege diversas situações. Basta lembrar que os concorrentes a cargos político-eletivos devem contar com as mesmas oportunidades, ressalvadas as situações previstas em lei – que têm em vista o resguardo de outros valores – e as naturais desigualdades que entre eles se verificam”**

Felizmente, este E. Supremo Tribunal Federal sempre se mostra preocupado com a igualdade de chances e com o equilíbrio de forças nas disputas eleitorais. Em seu voto proferido na ADI 4650/DF – que discutia a (in)constitucionalidade do financiamento empresarial de campanhas eleitorais – o Exmo. Ministro Dias Toffoli asseverou:

**“Não se pode medir o exercício da cidadania e a participação de eleitores e dos candidatos no processo eleitoral com base na capacidade financeira de cada um deles. Todos os cidadãos, no processo eleitoral, têm o mesmo valor. No exercício da cidadania, todos – ricos, pobres, de qualquer raça, opção sexual, credo – são formal e materialmente iguais entre si, o que impede que se retire dos eleitores e candidatos a possibilidade de igual participação no pleito eleitoral.”**

---

<sup>9</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 73.

O ilustre Ministro Dias Toffoli, preocupado especialmente com a influência ilimitada do dinheiro nos pleitos eleitorais, assim declarou:

“É evidente que, sem a definição de limites uniformes e independentes da condição financeira dos doadores ou dos candidatos, as desigualdades econômicas e a concentração de renda que imperam na nossa sociedade hão de refletir no financiamento das campanhas e, consequentemente, no resultado da eleições.”

No mesmo julgamento, a Exma. Ministra Rosa Weber brilhantemente fez constar de seu voto:

“Consabido que no processo de construção e fortalecimento da democracia a legitimidade da escolha dos candidatos é valor maior a ser perseguido, a exigir seja assegurado o exercício da soberania popular por meio de voto com igual valor para todos, enquanto que **a disputa eleitoral propriamente dita deve ser informada pela igualdade de chances**, de rigor verificar se os critérios erigidos nos dispositivos legais ora submetidos a controle de constitucionalidade convergem à realização da igualdade.”

Na hipótese da presente ADI, a violação ao princípio da igualdade é ainda mais frontal e clarividente do que na hipótese do julgamento da ADI n. 4650/DF, uma vez que, ao prever a possibilidade de os candidatos financiarem as próprias campanhas até o limite de gastos estabelecidos para os cargos aos quais concorrem, **a norma transforma os candidatos mais ricos nos que possuem maiores chances de vencer as eleições.**

Portanto, em respeito ao princípio da igualdade de chances na disputa eleitoral, merece ser declarado parcialmente inconstitucional o art. 23, §1º-A, da Lei n. 9.504/97, para que seja extirpada do ordenamento jurídico a expressão “até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre”, na medida em favorece de forma notória e injustificada os candidatos ricos em detrimento dos menos abastados.

**b) DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO – A norma atacada faz prevalecer o poder econômico dos candidatos em detrimento da pluralidade de ideias no processo eleitoral**

A Constituição Federal de 1988 consagra o princípio republicano em seu art. 1º, que institui o Estado brasileiro como República Federativa.

Não obstante a ampla densidade desse princípio, sua aplicação não se esgota na forma de governo e na coexistência dos três poderes<sup>10</sup>, mas se estende na legitimação das instituições estatais por meio das eleições populares. Por esse motivo, a Constituição atribui soberania ao povo, que se autogoverna mediante leis editadas por seus representantes.

Seguindo-se o raciocínio, tem-se que o período eleitoral representa momento de extrema relevância para a concretização da soberania popular, pois deve compreender o livre debate das propostas políticas com a finalidade de legitimar a representação da população pelos seus representantes eleitos.

Nesse sentido, Habermas estabelece que:

*“o processo político não serve apenas como controle da atividade do Estado através de civis (...) Ele resulta muito mais do poder comunicativamente produzido na prática de autodeterminação de cidadãos e se legitima pelo fato de proteger essa prática através da legitimação da liberdade positiva. A justificativa da existência do Estado não reside primariamente na proteção de direitos subjetivos iguais, e sim na **garantia de um processo inclusivo de formação da opinião e da vontade, dentro do qual civis livres e iguais se entendem sobre quais normas e fins estão no interesse comum de todos**”<sup>11</sup>.*

---

<sup>10</sup> BARBOSA, Ruy. Comentários à Constituição Federal Brasileira, v.1, p. 165 em DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 103.

<sup>11</sup> HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p. 335.

Como já se demonstrou, ao permitir que os candidatos invistam em suas próprias campanhas até os limites fixados em lei para os cargos aos quais concorrem, a norma ora impugnada favorece os candidatos ricos em detrimento dos menos abonados.

A partir disso, consequência inevitável é a produção de maior visibilidade para os candidatos mais abastados no cenário eleitoral, **restringindo-se o acesso pelo eleitorado às propostas de outros candidatos, que não possuem o mesmo poder aquisitivo.**

Assim, a norma ora impugnada promove grave deturpação dos valores republicanos, visto que limita o debate de ideias apenas em torno das campanhas dos candidatos ricos. Isso, por sua vez, prejudica severamente a formação política da opinião pública. Sobre o tema, afirmou Habermas:

**“No entendimento republicano, a formação política da opinião e da vontade, na esfera pública e no parlamento, não obedece às estruturas de processo do mercado, mas às estruturas próprias de uma comunicação pública orientada pelo entendimento. Para a política no sentido de uma prática de autoderminação de cidadãos, o paradigma não é o do mercado, mas o do diálogo<sup>12</sup>.”**

A Constituição Federal, em seu art. 14, § 9º, condena a influência do poder econômico sobre processo eleitoral, justamente visando a preservação do princípio republicano, do equilíbrio das eleições, e da própria representatividade popular. *In verbis*:

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.

---

<sup>12</sup> HABERMAS, Jurgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012, p. 337-338.

Portanto, é fácil notar que a norma ora atacada compromete a lisura do processo eleitoral por **favorecer o poder aquisitivo do candidato em detrimento do livre debate e acesso às ideias e propostas políticas, o que fere profundamente o princípio republicano.**

Ao julgar a ADI 4.650/DF, esta E. Corte afirmou que permitir a influência econômica no processo eleitoral promove o desequilíbrio do pleito, em virtude das probabilidades de vitória dos candidatos mais abastados, *verbis*:

“Por sua vez, autorizar a **influência dos setores econômicos sobre o processo eleitoral é admitir o que também é constitucionalmente vedado: a quebra da igualdade jurídica nas disputas eleitorais e o desequilíbrio no pleito.**

**É inegável que os candidatos, os partidos políticos e as coligações com maior capacidade de arrecadar recursos** junto aos grupos de interesse com maior poder econômico têm aumentadas as probabilidades de se sagrarem vitoriosos nas eleições.”<sup>13</sup>

Como se vê, em perfeita observância ao art. 14, §9º da CF/88, esta Suprema Corte mostra-se atenta e tem o histórico de reprimir a influência do poder econômico no processo eleitoral. Esse Egrégio Tribunal busca, com isso, impedir distorções na disputa que tragam qualquer violação ao princípio republicano.

Nos julgamentos das ADC's n. 29/DF e n. 30/DF, também emblemáticos nesse sentido, ao discutir a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, este E. STF ressaltou a importância dos valores republicanos em face dos investimentos econômicos na disputa eleitoral, senão vejamos:

“A preponderância desse argumento não é de se estranhar, já que velou a Constituição Federal, embora por intermédio do legislador complementar, pela proteção dos valores da moralidade, da probidade administrativa e do **livramento do processo eleitoral de investidas perniciosas do poder econômico** e do abusivo exercício de função pública.”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> ADI n. 4.650/DF, Voto Min. Luiz Fux, p. 84.

<sup>14</sup> ADC n. 29/DF e 30/DF, voto Min. Dias Toffoli, p. 80.

Assim, nota-se que a jurisprudência deste E. Tribunal acertadamente preocupa-se em refrear a influência abusiva do poder econômico sobre o resultado dos pleitos eleitorais.

Em conclusão, viu-se que o art. 23, § 1º-A da Lei n. 9.504/1997 chancela manifesta **prevalência da capacidade econômica dos candidatos em detrimento o debate de ideias na disputa eleitoral**, uma vez que prevê a possibilidade de os candidatos financiarem as próprias campanhas até o limite de gastos estabelecidos para os cargos aos quais concorrem.

Sendo assim, o dispositivo reduz a visibilidade dos candidatos mais humildes, de modo a limitar o debate político que chegará ao eleitorado, o qual terá o acesso a informações restritas, evidenciadas apenas as propostas dos candidatos com maior poder aquisitivo.

Portanto, também pela frontal ofensa ao princípio republicano a que também dá curso, a norma ora atacada merece ser declarada parcialmente inconstitucional para que seja extirpada a expressão “até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre”.

**c) DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO – A norma impugnada contribui para a formação de um ambiente antidemocrático no poder público, pois fomenta que ele seja ocupado unicamente pela elite econômica do país**

A democracia, na célebre frase do presidente Lincoln, reside no regime político “do povo, pelo povo e para o povo”<sup>15</sup>. É o processo de convivência e autodeterminação social, em que o poder emana do povo, que o exerce direta ou indiretamente em proveito próprio<sup>16</sup>.

A Carta de 1988 é fundada essencialmente na democracia representativa (art. 1º, parágrafo único) e participativa (art. 14, III), estabelecendo o sufrágio universal pelo voto direto, secreto e com o igual valor para todos (art. 14º).

---

<sup>15</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12ª ed. São Paulo Atlas, 2016, p. 48: “the government of the people, by the people, for the people”.

<sup>16</sup> DA SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 127.

A representatividade democrática pressupõe um conjunto de instituições apto a viabilizar a participação popular no processo político. Em regra, essa participação é indireta, periódica e formal, por via das eleições, procedimento técnico para a designação dos representantes do povo, que tem o condão de legitimar a escolha desses agentes.

Por isso, as eleições ultrapassam a função meramente de designação dos cargos políticos para se transformar num instrumento pelo qual o povo manifesta seu consentimento sobre determinada política e confere legitimidade para as autoridades governamentais.

Nesse sentido, a doutrina constitucional de José Afonso da Silva define:

“A eleição gera, em favor do eleito, o mandato político representativo, que constitui o elemento básico da democracia representativa.”

“Nele se consubstanciam os princípios da representação e da autoridade legítima. O primeiro significa que o poder, que reside no povo, é exercido, em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos (...). O segundo consiste em que o mandato realiza a técnica constitucional por meio do qual o Estado, que carece de vontade real e própria, adquire condições de manifestar-se e decidir, porque é pelo mandato que se constituem os órgãos governamentais, dotando-os de titularidades e, pois, de **vontade humana, mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou, por outras palavras, o poder se impõe.**<sup>17</sup>”

Nesse ponto reside a inconstitucionalidade ora questionada. Ao prever a possibilidade de os candidatos financiarem as próprias campanhas até o limite definido para cada cargo, a norma ora impugnada contribui para a formação de um ambiente antidemocrático na administração estatal, pois fomenta que o poder público seja ocupado unicamente pela elite econômica do país.

---

<sup>17</sup> Idem, p. 138.

Sabe-se que, no processo eleitoral, os candidatos refletem as ideias do partido a que são filiados. No entanto, é também indubitável que os representantes refletem, em especial, as classes que integram. Um representante que pertença ao setor empresarial, por exemplo, refletirá mais os ideais do empresariado do que os dos trabalhadores, enquanto que um representante da classe dos trabalhadores refletirá mais a vontade da classe trabalhadora.

Da mesma forma, os representantes que possuem alto poder aquisitivo refletem, por óbvio, as ideias e interesses políticos da parcela da sociedade brasileira mais favorecida economicamente.

Desse modo, ao fazer com que os cargos políticos se destinem majoritariamente aos candidatos ricos, **a norma ora impugnada faz com que as deliberações políticas girem em torno apenas das classes econômicas mais abastadas.** Por outro lado, a norma estimula que os projetos e a identidade política das classes mais desfavorecidas – que representam a enorme maioria da população – sejam desprezados.

Assim, resta evidente a violação ao princípio democrático gerada pelo dispositivo ora vergastado, uma vez que **limita as discussões políticas apenas ao campo de interesse das elites econômicas do Brasil.**

Em brilhante artigo que tratou dos riscos da interferência econômica nas eleições, o Exmo. Ministro Maro Aurélio ensina que:

A representação política indireta, própria da democracia representativa, constrói-se a partir da escolha popular de quem tomará as decisões políticas, sociais e morais fundamentais. Se o procedimento de escolha revela-se corrompido, **a representação democrática torna-se uma ilusão. Este é um risco real que sofre a democracia brasileiro, em razão da forte influência do poder econômico sobre os resultados das eleições.**<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> MELLO, Marco Aurélio. A democracia participativa e a inconstitucionalidade do financiamento privado das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas. In CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de; FERREIRA CAVALCANTE, Telson Luís. Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais. P. 22.

Assim, resta indutivo que, ao prestigiar a elite econômica no acesso aos cargos políticos, a norma ora impugnada viola diretamente o princípio democrático, uma vez que concentra as discussões políticas apenas em torno dos interesses das classes mais altas.

Por tal razão, também nesse ponto merece ser declarado parcialmente inconstitucional o art. 23 §1º-A, da Lei n. 9.504/97.

## **VII. DA FUNÇÃO NORMATIVA DO TSE – A necessidade de que a Corte Eleitoral fixe limites objetivos para o autofinanciamento**

Uma das distinções da Justiça Eleitoral em relação aos demais setores do Poder Judiciário diz respeito à função normativa que lhe foi atribuída pelo legislador.

O Código Eleitoral e a Lei n. 9.504/97 outorgam ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para expedir instruções normativas para assegurar o fiel cumprimento das normas eleitorais, bem como para disciplinar cada pleito eleitoral. Vejam-se, a esse respeito, os seguintes dispositivos:

### **Código Eleitoral**

**Art. 1º** Este código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

**Parágrafo único.** O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para sua fiel execução.

**Art. 23** Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

**IX** - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código.

### **Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições)**

**Art. 105** Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, **poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução**, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

Conforme ensina José Jairo Gomes<sup>19</sup>, as instruções normativas emanadas do TSE são expedidas em forma de Resolução. Vejamos, a seguir, trecho da lição do doutrinador:

**As instruções e demais deliberações de caráter normativo do Tribunal Superior Eleitoral são veiculadas em Resolução.** Esta é compreendida como o ato normativo emanado de órgão colegiado para regulamentar matéria de sua competência. A Resolução apresenta natureza de ato-regra, pois, conforme esclarece Bandeira de Mello (2002, p. 378), cria situações gerais, abstratas e impessoais, modificáveis pela vontade do órgão que a produziu.

Como já se aduziu, na presente ADI requer-se a declaração de inconstitucionalidade parcial do art. 23, §1º-A da Lei n. 9.504/97, com redução de texto, para se retirar do ordenamento a expressão “*até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre*”.

Tendo em vista a sua função normativa, o TSE pode impor limites objetivos para o autofinanciamento dos candidatos, a fim de que se promova isonomia entre os candidatos.

Invariavelmente, a Corte Eleitoral editará a resolução que disciplinará as eleições de 2018 e nela é perfeitamente possível que seja inserida determinação de limite objetivo para a autodoação.

A jurisprudência desta Suprema Corte é linear ao reconhecer a competência normativa primária do TSE nas hipóteses em que aquele Tribunal sistematiza as normas aplicadas no processo eleitoral, por meio de Resoluções. Confira-se, assim, o seguinte precedente:

Ementa: RESOLUÇÃO Nº 23.396/2013, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. INSTITUIÇÃO DE CONTROLE JURISDICIONAL GENÉRICO E PRÉVIO À INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITOS POLICIAIS. SISTEMA ACUSATÓRIO E PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

1. Inexistência de inconstitucionalidade formal em **Resolução do TSE que sistematiza as normas aplicáveis ao processo eleitoral. Competência normativa fundada no art. 23, IX, do Código Eleitoral, e no art. 105, da Lei nº 9.504/97.** (ADI 5.104-MC/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 21.05.2014).

---

<sup>19</sup> GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 83.

Assim sendo, requer-se seja determinado ao TSE que, no pleno exercício de sua função normativa, fixe limites objetivos para o autofinanciamento de campanha, de modo a assegurar a isonomia entre os candidatos e a legitimidade e lisura da disputa eleitoral.

### VIII. DA MEDIDA CAUTELAR

Busca-se o deferimento da medida cautelar para **suspender liminarmente a eficácia da expressão “até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre”** constante do art. 23, § 1º-A da Lei n. 9.504/1997.

O *fumus boni juris* está suficientemente evidenciado nas razões aduzidas acima, em que foram demonstradas as flagrantes inconstitucionalidades, quais sejam, a) ofensa ao direito fundamental à igualdade de chances na disputa eleitoral (art. 5º, *caput*, da CF); b) ofensa ao princípio republicano (art. 1º, *caput*) por desconsiderar o debate de propostas políticas decorrente da vantagem econômico do candidato; e c) ofensa ao princípio democrático (art. 1º, parágrafo único) por concentrar as discussões políticas apenas em torno dos interesses das classes mais altas.

O *periculum in mora*, por sua vez, está demonstrado na iminência do pleito eleitoral, que ocorrerá no dia **7 de outubro de 2018**. Desse modo, em virtude do curto lapso temporal entre o ajuizamento da presente ação direta e a data prevista para o pleito, bem como da necessidade de se garantir a integridade do processo eleitoral, faz-se impositiva a concessão da medida cautelar.

Como se demonstrou acima, a incidência da norma ora impugnada sobre as eleições de 2016 gerou consequências indesejáveis no resultado do pleito, com verdadeiras fortunas dos próprios candidatos financiando as respectivas campanhas eleitorais.

Perante tais circunstâncias, já é possível perceber, mesmo em sede de cognição sumária, que a manutenção da norma que prevê a possibilidade de os candidatos financiarem as próprias campanhas até o limite de gastos estabelecidos para os cargos aos quais concorrem, ora em vigor, promove risco manifesto à legitimidade e normalidade do processo eleitoral e, por consequência, à própria representatividade popular, de modo enfraquecer o Estado Democrático de Direito.

## IX. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se seja conhecida a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista o preenchimento de seus pressupostos de admissibilidade, para que:

a) Seja concedida a medida liminar para (i) suspender liminarmente os efeitos da expressão: **“até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre”** prevista no art. 23, § 1º-A da Lei n. 9.504/1997; e (ii) determinar com urgência que o TSE, dentro de sua competência normativa, fixe limites para o autofinanciamento de campanha;

b) Ao final, seja julgada **procedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade para, confirmando a liminar, **declarar a inconstitucionalidade parcial com redução de texto** do art. 23, § 1º-A da Lei n. 9.504/97, para extirpar do ordenamento jurídico a expressão **“até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre”**.

Requer ainda que as intimações referentes ao feito sejam realizadas em nome do advogado **Rafael de Alencar Araripe Carneiro**, inscrito na OAB/DF sob o número 25.120, sob pena de nulidade.

É atribuído à causa, para meros efeitos contábeis, o valor de R\$ 100,00 (cem reais).

Nesses termos, pede deferimento.  
Brasília, 13 de novembro de 2017.

Rafael de Alencar Araripe Carneiro  
OAB/DF 25.120

Matheus Pimenta de F. Cardoso  
OAB/DF 56.137