



Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, Sr.
Luís Roberto Barroso

SOLIDARIEDADE, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o n. 18.532.307/0001- 07 (**Doc. 01**), com sede em SHIS QL 26, Conjunto 01, Casa 19, Brasília/DF, CEP 71665-115, vem, por seus procuradores devidamente constituídos (**Doc. 02**) e respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por seus Advogados abaixo assinados, propor

AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE
com pedido de medida cautelar

com fundamento no art. 103, IX, da Constituição Federal, bem como no art. 2º, IX, da Lei n. 9.868/99, para postular a declaração de inconstitucionalidade da situação do financiamento das campanhas eleitorais nos moldes impostos pela Lei n. 13.165/2015 e, utilizando-se da técnica decisória do apelo ao legislador, a fixação de prazo para que o Congresso Nacional aprove lei fixando critérios



objetivos para doação por empresas, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas:

I. DO CENÁRIO FÁTICO E NORMATIVO DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL

1. Com a proibição das doações eleitorais por empresas, constata-se a materialização do alerta realizado pelo Min. Gilmar Mendes no bojo do julgamento da ADI n. 4.650/DF: **com um financiamento quase exclusivamente público, os partidos políticos, em vez de se conectarem com a sociedade civil e dela angariem apoio – inclusive, financeiro –, passam a se confundir com o próprio Estado**, sendo agraciados com recursos públicos independentemente da sua interlocução junto aos setores sociais. Cite-se:

Isso ocorre porque, **apesar da essencialidade dos partidos políticos à vida democrática nesses países, eles não devem confundir-se com o próprio Estado. Antes, os partidos devem estar conectados à sociedade civil, ou a parte significativa dela, de modo a angariar apoios e representar efetivamente correntes de opinião existentes no seio dessas sociedades. Assim, pode-se dizer que os partidos devem situar-se entre o Estado e a sociedade, representando a vontade desta na formação da vontade daquele.**

Por essa razão, teóricos dos partidos políticos afastam qualquer tipo de assimilação dos partidos pelas estruturas do Estado – algo típico dos piores regimes autoritários vivenciados no curso do século passado – e, assim, rejeitam teses que conduzam a um sistema de financiamento de partidos e campanhas exclusivamente público.

É essencial que os partidos logrem auferir recursos de seus apoiadores na sociedade civil, demonstrando o liame necessário a uma existência não meramente formal, mas real, como força representativa de setores sociais.

2. Além disso, o Min. Gilmar Mendes bem anteviu que, com o fim do financiamento por empresas, a tendência seria a elevação do emprego de verbas



públicas nas eleições, tanto é que houve a triplicação do Fundo Partidário (FP) de 2014 para 2016 diante do mero risco de julgamento da ADI n. 4.650/DF – na época, ainda não existia o Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha (FEFC), criado em 2017 após a proibição de doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais. Observe-se:

Note-se que um dos efeitos do risco de julgar procedente esta ADI foi a elevação do valor do Fundo Partidário. Os parlamentares aprovaram legislação triplicando o valor do Fundo, que foi de R\$ 289 milhões em 2014, para R\$ 867 milhões neste ano, devendo chegar a quase R\$ 1 bilhão em 2016.

A elevação do percentual de verbas públicas no financiamento eleitoral tem sido rechaçada pela população em vários países europeus (v.g. a Itália), ante as sucessivas crises econômicas. **No Brasil, o problema poderá vir à tona em breve.**

3. Nas últimas eleições, R\$ 4,96 bilhões do Orçamento Público foram destinados para o FEFC, o que representa um incremento de 150% ante os R\$ 2,034 bilhões (cerca de R\$ 2,5 bilhões corrigidos pela inflação) nele alocados no pleito municipal anterior em 2020. Na época, o então Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco, afirmou: “Realmente os custos das eleições se tornaram impraticáveis no Brasil e vamos ter que precipitar essa discussão”. **E não se pode concluir, superficialmente, que os valores do FEFC são desproporcionais, pelo contrário: eles não cobrem os custos das eleições, dadas as dimensões continentais do País, o que revela uma tendência exponencial de crescimento desse fundo público no futuro, caso não haja o imediato reforço do financiamento privado**

4. Nota-se que a realização de disputas eleitorais no Brasil é destacadamente custosa em razão do território de dimensões continentais e das desigualdades das realidades regionais e sociais dos 5.570 municípios, quase 155 milhões de eleitores e dezenas de milhares de candidaturas a cada pleito, chegando a centenas de milhares nos pleitos municipais. **O próprio custo da**



Justiça Eleitoral (TSE e TREs) de cerca de R\$ 12 bilhões¹ bem ilustra essa sobrecarga logística e financeira, já que supera o dobro do que representam o FEFC e o Fundo Partidário. Tal magnitude naturalmente pressiona a estrutura de financiamento eleitoral – ainda mais quando sua fonte é quase exclusivamente pública.

5. **Nesse cenário, em 2024, ainda houve R\$ 54 bilhões de recursos públicos federais direcionados, via emendas parlamentares impositivas,** para as prioridades estabelecidas pelos detentores de mandato de Deputado Federal e Senador da República, que utilizam tais montantes para viabilizar projetos locais, **assim criando uma “máquina de reeleição” que elege prefeitos e reelege parlamentares,** perpetuando a concentração de poder e obstando a renovação da classe política, dado que os entrantes não têm iguais condições de disputa e ainda ficam impedidos de compensar esse quadro que lhes é hostil com o financiamento de suas campanhas eleitorais por empresas.

6. No entanto, nem sempre foi assim. Durante seu período democrático, o Brasil passou por diversos modelos de financiamento de campanhas eleitorais. De 1946 até a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) em 1965, era possível o recebimento de verbas por empresas com finalidades lucrativas e, inclusive, entidades de classe ou sindicais. Com a LOPP, posteriormente substituída pela Lei n. 5.682/1971, **o Regime Militar criou uma vedação ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais por empresas e por entidades classistas.** No mesmo período, houve a criação de financiamentos públicos de campanha, diretamente, com o acesso ao orçamento público e, indiretamente, mediante subvenções para propaganda em rádio e televisão.

7. Esse foi o modelo vigente no País até as primeiras eleições democráticas em 1989, que elegeram Fernando Collor de Melo para Presidente

¹ CNN. *TSE aprova proposta de orçamento para 2024 com R\$ 1,2 bi de Fundo Partidário.* Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/tse-aprova-proposta-de-orcamento-para-2024-com-r-12-bi-de-fundo-partidario/>. Acesso em: 11 de setembro de 2025.



da República. Já naquela época, as vedações legais se mostraram uma opção ineficaz, como ficou claro com os escândalos de doações por empresas por meios extraoficiais e sem qualquer transparência, que vieram à tona na Comissão Parlamentar de Inquérito do esquema PC Farias.

8. Diante disso, em 1993, o Congresso Nacional aprovou a possibilidade do financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas e manteve essa permissão na Lei n. 9.504/1997. Até que, depois de quase vinte anos assim, o Supremo Tribunal Federal concluiu pela inconstitucionalidade do modelo legal existente de financiamento dos partidos e das campanhas, no bojo do julgamento da ADI n. 4.650/DF, que se desenrolou durante o auge da Operação Lava-Jato.

9. Em decorrência dessa decisão, o Congresso Nacional promulgou duas leis que modificaram o financiamento das campanhas eleitorais. Inicialmente, por meio da Lei n. 13.165/2015, o Parlamento revogou as previsões legais sobre doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais e, na sequência, com a Lei n. 13.487/2017, criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

10. Após essas medidas legislativas, o atual modelo de financiamento de campanhas eleitorais se tornou majoritariamente público. Com base nos dados da Divulgação de Contas do Tribunal Superior Eleitoral, já nas eleições gerais de 2018, o FEFC correspondeu a 87% e 91% das receitas dos candidatos a presidente Fernando Haddad e Geraldo Alckmin, respectivamente. O cenário não se modificou em 2022, tendo em vista que o FEFC ainda manteve participação acima de 80% no custeio das campanhas presidenciais, sendo complementado com reduzido aporte de doações por pessoas físicas.

11. Essa dependência das campanhas eleitorais de verbas públicas explica o crescimento do FEFC em progressão geométrica a cada pleito eleitoral. Em 2018, era irrigado com R\$ 1.716.209.431,00 do Orçamento da União; em



2020, teve aumento para R\$ 2.034.954.824,00 (crescimento de 18,57%); em 2022, subiu para R\$ 4.961.519.777,00 (alta de 143,81%); e, em 2024, chegou a R\$ 4,96 bilhões.

12. É fundamental destacar, desde logo, a importância do FEFC para a consolidação do processo democrático brasileiro, porquanto representou um marco na busca por maior transparência, equidade e controle sobre os recursos aplicados nas eleições, contribuindo de maneira decisiva para reduzir práticas informais e dar previsibilidade ao financiamento das campanhas.

13. Não se pode desconsiderar que o FEFC tem cumprido papel essencial na garantia da participação plural de partidos e candidaturas, assegurando meios materiais mínimos para a competição eleitoral, independentemente do alinhamento da sua pauta ideológica com os interesses de grupos empresariais, assim neutralizando ou reduzindo o risco de captura. Ele tem permitido, inclusive, que legendas com menor capilaridade disponham de recursos básicos para levar suas propostas ao eleitorado, reforçando a legitimidade do processo representativo.

14. Aqui nem se fala da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, que constitui financiamento público indireto previsto no ordenamento jurídico brasileiro. E das verbas específicas destinadas no Orçamento Público para a manutenção das agremiações políticas: o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, mais conhecido como Fundo Partidário, que distribuiu, no primeiro semestre de 2025, R\$ 573.210.455,03 a diretórios nacionais de 19 legendas.

15. Nesse quadro, conforme se demonstrará a seguir, **o atual sistema de financiamento de campanhas eleitorais, na parte que proíbe as doações por empresas, foi se tornando inconstitucional**, na medida em que drena recursos públicos de forma exponencialmente crescente para partidos políticos



– e o pior, tais montantes são insuficientes para a viabilização das eleições neste País com dimensões e complexidades singulares, o que fomenta o surgimento de meios não republicanos de custeio das disputas.

16. Ademais, os ocupantes de mandatos eletivos dispõem de mais de R\$ 50 bilhões de emendas parlamentares impositivas para construir e fortalecerem laços político-eleitorais com Prefeitos Municipais, com vistas à sua perpetuação no poder em clara violação à isonomia eleitoral, já que os candidatos sem mandato, além de não terem essa vantagem competitiva, também são proibidos de angariarem recursos com empresas.

17. Urge que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade da situação do financiamento das campanhas eleitorais nos moldes impostos pela Lei n. 13.165/2015 e, **utilizando-se da técnica decisória do apelo ao legislador, estabeleça prazo para que o Congresso Nacional aprove lei fixando critérios objetivos para doação por empresas. E, enquanto tal avanço normativo não se materializa, cabe ao STF a concessão de medida cautelar com a definição de tais requisitos para o financiamento híbrido no pleito eleitoral de 2026.**

II. DO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE DECISÃO EM CONTROLE CONCENTRADO SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DA LEI N. 13.165/2015

18. A Constituição Federal prevê a possibilidade de ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) perante este Supremo Tribunal Federal em face de lei federal que seja contrária ao arcabouço constitucional, nos termos do art. 102, I, “a”, da CF/1988 c/c art. 3º da Lei n. 9.868/1999.

19. No presente caso, a ADI é em face do art. 15 da Lei n. 13.165/2015, que revogou o art. 81 da Lei n. 9.504/1997 e, com isso, retirou do ordenamento jurídico a existente regulação jurídica sobre doações ou contribuições de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais; além do art. 2º da Lei n. 13.165/2015 na parte em que alterou o art. 20 da Lei n. 9.504/1997, suprimindo a previsão de arrecadação de doações de pessoas jurídicas.

20. **As citadas inovações legislativas**, embora tenham decorrido da decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria em 2015, **foram se tornando inconstitucionais em razão: (i) do crescimento do montante de verbas públicas destinado ao FEFC** – cujo valor ainda é insuficiente para a estrutura das eleições no Brasil, dadas suas dimensões continentais, mas que poderá assumir um patamar exacerbado no futuro caso não conte com o imediato reforço do financiamento privado –; **(ii) das distorções geradas pelas emendas parlamentares impositivas na seara eleitoral, enquanto vantagem competitiva para os detentores de cargos eletivos; e (iii) do aumento descontrolado dos recursos advindos de “Caixa 2”**, com consequências perversas ao pluralismo político, à isonomia eleitoral e à própria possibilidade de renovação do sistema político representativo, previstos nos arts. 1º, V; 5º, *caput*; e 14, *caput*, § 9º, da Constituição Federal.

21. A vedação das doações por empresas para campanhas eleitorais restringiu as possibilidades de êxito dos candidatos entrantes no sistema político-partidário, já que, de um lado, o modo de distribuição do FEFC é discricionariamente regulamentado por cada partido político e, por outro, o financiamento por pessoas físicas corresponde apenas a um diminuto percentual das receitas totais das campanhas eleitorais. Para piorar, esses novos postulantes também não possuem acesso às volumosas emendas parlamentares impositivas, o que gera uma incontestável quebra na isonomia eleitoral.



22. Por conseguinte, o FEFC de R\$ 4,96 bilhões (valores de 2024), administrado centralizadamente pelas lideranças consolidadas de cada partido político, quando descasado das doações empresariais, ocasiona especial concentração dos recursos disponíveis para o financiamento das campanhas eleitorais, **acentuando a escassez de oportunidades para os candidatos que pleiteiam ingressar no sistema político representativo, mas não contam com o respaldo do status quo partidário**. Violada, pois, a diretriz constitucional do pluralismo político, enquanto elemento central para o funcionamento do Estado Democrático de Direito.

23. **Com esse modus operandi, em afronta à isonomia eleitoral, três tipos de candidatos são favorecidos:** (i) aqueles que são chancelados pelas lideranças dos partidos políticos e, com isso, têm acesso facilitado às verbas do FEFC; (ii) os já detentores de mandato de Deputado Federal ou Senador da República, que possuem poder discricionário para alocarem o total de R\$ 54 bilhões do Orçamento Público da União em emendas parlamentares impositivas, que funcionam como uma “máquina de reeleição” – sem contar os parlamentares estaduais e municipais das Casas Legislativas que recentemente espelharam essa sistemática das emendas impositivas; e (iii) aqueles que possuem dinheiro suficiente para se autofinanciarem e, com isso, não precisam de doações de empresas nem de dinheiro público.

24. Além do que, o mundo político está cada vez mais preocupado com o financiamento das campanhas eleitorais em decorrência da **explosão do “Caixa 2”** e do **avanço do crime organizado² no custeio dessas atividades**. A tentativa de captura de setores da política pelo crime organizado também foi uma preocupação apontada pela Missão de Observação Eleitoral da OEA nas eleições municipais de 2024, seja pela restrição do acesso de candidatos a

² Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/10/partidos-veem-eleicao-com-avanco-de-caixa-2-compra-de-votos-e-infiltracao-de-faccoes.shtml>. Acesso em 14.07.2025.



territórios sob controle dos grupos criminosos, seja pelo custeio das eleições por fundos ilícitos oriundos, especialmente, do tráfico de drogas. Confira-se:

A Missão também observou a preocupação crescente de vários atores com quem se reuniu para discutir o risco de o crime organizado entrar no âmbito político. Com relação a isso, eles manifestaram o receio da ação de grupos criminosos de impor restrições de mobilidade nas áreas sob seu controle, afetando as candidaturas locais, bem como exercer coerção sobre as e os eleitores de algumas comunidades para influenciar o voto. **Além do exposto acima, expressaram sua preocupação com a entrada de fundos ilícitos, especialmente provenientes do tráfico de drogas, nas eleições.**

25. Por fim, importa destacar que inexistente qualquer decisão de controle de constitucionalidade dos arts. 2º e 15 da Lei n. 13.165/2015 que constitua óbice formal à discussão sobre o tema versado na presente ação, que abrange apenas as situações de financiamento de campanhas eleitorais hoje pagas quase totalmente por meio de verbas públicas advindas do FEFC, custeado pelo Orçamento Público da União.

26. Desse modo, diante da inexistência de qualquer decisão desta Suprema Corte sobre a (in)constitucionalidade do art. 15 da Lei n. 13.165/2015, que revogou o art. 81 da Lei n. 9.504/1997, além do art. 2º daquela Lei na parte em que alterou o art. 20 desta, suprimindo a previsão de arrecadação de doações de pessoas jurídicas, resta patente o cabimento da presente ação de controle concentrado para que o C. STF analise o atual estado de inconstitucionalidade do sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.

27. Não se pode desconsiderar que, **devido à complexidade e ao elevado custo inerente às campanhas em território de dimensões continentais como o é o Brasil, torna-se inarredável a opção pela consolidação do sistema híbrido de financiamento eleitoral mediante a**



abertura da possibilidade de doações por empresas sob regras claras, limites proporcionais e rigorosa fiscalização por parte da Justiça Eleitoral e do Ministério Público.

28. Exemplificativamente, em 2024, a divisão proporcional do FEFC entre os candidatos resultaria em pouco mais de R\$ 11 mil por candidatura, enquanto o menor teto de gastos estabelecido pelo TSE nesta mesma eleição ultrapassava R\$ 147 mil para prefeito e R\$ 14 mil para vereador em Boa Esperança do Norte/MT. Situação semelhante ocorreu em 2022, quando o valor médio do fundo por candidato (cerca de R\$ 188 mil) ficou muito aquém do menor teto de gastos então vigente (R\$ 1,27 milhão para deputado estadual ou distrital).

29. Diante desse quadro, o que se propõe é um modelo híbrido de financiamento, capaz de combinar o fundo público com a participação regulada da iniciativa privada. Tal arranjo contribuirá para a redução da pressão sobre os cofres públicos e, ao mesmo tempo, assegurará que partidos e candidatos disponham de condições materiais adequadas para o exercício pleno da democracia, evitando que práticas não republicanas tentem ocupar o vácuo que a quase ausência do financiamento privado gerou.

III. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO REQUERENTE

30. Do art. 2º, I, da Lei n. 9.882/1999, extrai-se que os mesmos sujeitos aptos a propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, os quais são arrolados no artigo 103 da Constituição Federal, são legitimados para o ajuizamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

31. Nessa conjuntura, o Requerente é partido político regularmente constituído há mais de 10 (dez) anos e devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral. Além disso, o Solidariedade possui representação no



Congresso Nacional e conta, hoje, com 5 (cinco) Deputados Federais eleitos para a legislatura de 2023 a 2027.

32. É imprescindível também rememorar que os partidos políticos constituem os chamados legitimados universais, sendo entidades que não necessitam comprovar a pertinência temática dos fins institucionais com o objeto da sua arguição.

33. A ideia de universalização é de fácil compreensão, eis que leva em consideração a importância que tais instituições possuem para o Estado Democrático de Direito, como, aliás, já foi pontuado por esse E. Supremo Tribunal Federal. Perceba-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PARTIDO POLÍTICO - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - INEXIGIBILIDADE - LEGITIMIDADE ATIVA AMPLA DAS AGREMIÇÕES PARTIDÁRIAS NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE - A POSIÇÃO INSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SISTEMA NORMATIVO DA CONSTITUIÇÃO - REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS AÇÕES DIRETAS -SERVIDOR PÚBLICO E EQUIPARAÇÃO REMUNERATÓRIA - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL - LEI ESTADUAL QUE CONTEM MATÉRIA ESTRANHA AQUELA ENUNCIADA EM SUA EMENTA - SUPOSTA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA MORALIDADE - INOCORRÊNCIA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. PARTIDO POLÍTICO E PERTINÊNCIA TEMÁTICA NAS AÇÕES DIRETAS:

(STF. Tribunal Pleno. ADI n. 1.096-MC, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 22/09/1995, p. 30.589).

6. Por consequência, uma vez que o Solidariedade foi legalmente constituído e que restaram atendidos os requisitos previstos legal e constitucionalmente (em especial nos arts. 2º, I, da Lei n. 9.882/1999 e 103, VIII, da Constituição Federal), torna-se indene de dúvidas que o Requerente é parte legítima para propor a presente demanda.



IV. **DA SUPERVENIENTE INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DA VIOLAÇÃO À ISONOMIA ELEITORAL E À PARIDADE DE ARMAS DESENCADEADA PELO MODO DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC**

34. A atual sistemática de financiamento das campanhas viola frontalmente a isonomia eleitoral e o princípio da paridade de armas, consubstanciados no art. 5º, *caput*; e no art. 14, *caput*; e § 9º, da Constituição Federal:

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

35. Como bem realçado pelo Min. Teori Zavascki no julgamento da ADI n. 4.650/DF, a vedação central do art. 14, § 9º, da Constituição Federal relaciona-se à existência de uma influência econômica abusiva, que corrói a normalidade e a legitimidade das eleições, não atingindo toda e qualquer influência do poder econômico nas campanhas. Confira-se:

O que essas normas visam a combater não é, propriamente, o concurso do poder econômico em campanhas eleitorais, até porque, como já afirmado, não se pode promover campanhas sem suporte financeiro. **O que a Constituição combate é a influência econômica abusiva, ou seja, a que compromete a “normalidade e legitimidade das eleições”** (§ 9º). É o *abuso*, e não o uso, que enseja a perda do mandato eletivo (§ 10).



36. Além disso, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de lidar com esses princípios constitucionais em ações anteriores e reconhece que, em um regime democrático, o processo eleitoral deve ser igualitário, sendo evitadas situações de deformação e de desequilíbrios no pleito eleitoral. Cite-se o seguinte trecho do voto do então Min. Ricardo Lewandowski, relator da ADI n. 3.741/DF:

O processo eleitoral, com efeito, numa democracia, deriva sua legitimidade de um conjunto de procedimentos, aperfeiçoados de tempos em tempos, que se destinam a evitar, o tanto quanto possível, a ocorrência de deformações e desequilíbrios, conferindo a mais ampla credibilidade ao seu resultado final (ADI n. 3.741/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJ 23.02.2007).

37. Esse entendimento foi reforçado pelo Plenário do e. STF no julgamento da ADI n. 7.212/DF, na qual se consolidou que o procedimento eleitoral deve, obrigatoriamente, respeitar o princípio da igualdade e da paridade de armas. Nessa ação, declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional n. 123/2022, que, dentre outras coisas, ampliou programas sociais em ano eleitoral. Sobre o tema, o Min. Gilmar Mendes destacou que a essência da democracia será comprometida se não for garantida uma concorrência livre e equilibrada nas eleições, *in verbis*:

O princípio da igualdade é fundamental para a adequada atuação das instituições do Estado no complexo processo democrático. **A importância do princípio da igualdade está no fato de que, sem a sua observância, não haverá possibilidade de ser estabelecida uma concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, o que acabará por comprometer a essência do próprio processo democrático** (GRIMM, Dieter. Politische Parteien. In: BENDA, Ernst; MAIHOFER, Werner; VOGEL, Hans-Jochen (Hrsg). *Handbuch des Verfassungsrechts*. Band 1, p. 599 (626)) (ADI n. 7.212/DF, Rel. Min. ANDRÉ MENDONÇA, Red. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe 25.05.2025).



38. Essa igualdade, como bem demonstra o Min. Gilmar Mendes, materializa-se por dois aspectos: (i) a paridade de armas; e (ii) a liberdade de voto, em seu aspecto subjetivo e objetivo. No presente caso, **as emendas parlamentares afetam, diretamente, a liberdade de voto em seu aspecto objetivo, tendo em vista que determinados grupos políticos podem se utilizar do cargo público para obter vantagens no pleito eleitoral, associando “sua emenda parlamentar individual” à entrega de obras para a comunidade local, por exemplo**. Confira-se o seguinte trecho do voto de Sua Excelência:

Nesse sentido, o princípio da paridade de armas vincula-se à democracia e à legitimidade do processo eleitoral, o qual exige a garantia de um pleito legítimo, dotado de lisura, higidez e credibilidade pública, com a atribuição de plena liberdade para que o eleitor possa concretizar suas opções de voto e, ainda, para que o certame ocorra livre de fraudes, manipulações e outros constrangimentos que alterem o resultado do processo.

A liberdade de voto, por sua vez, pressupõe o exercício de influência e condicionamento mútuo entre os eleitores, de modo que é resultado de um processo dialógico livre entre eleitores-candidatos e eleitores-eleitores, o que possibilita a liberdade de formação da decisão eleitoral. Essa liberdade pode ser violada tanto em um aspecto subjetivo quanto em um aspecto objetivo.

Sob o ângulo subjetivo, a transgressão ocorre no plano individual, sobretudo quando o eleitor é alvo de ameaças ou coerções, ou seja, o eleitor opta por uma das alternativas sem que isso seja fruto de sua livre escolha, o que evidencia uma decisão viciada. **O desrespeito ao vértice objetivo, por outro lado, ocorre quando, no processo de formação da decisão eleitoral, um dos candidatos não gozou das mesmas oportunidades do(s) outro(s), por ter usufruído de vantagens ilegítimas** (MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La igualdad de oportunidades en la competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 42-43) (ADI n. 7.212/DF, Rel. Min. ANDRÉ MENDONÇA, Red. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe 25.05.2025).

39. A Corte Interamericana de Direitos Humanos já teve a oportunidade de se manifestar em sentido similar, reforçando que os direitos políticos demandam uma igualdade de “oportunidades”. Nesse sentido, os titulares



desses direitos devem ter meios efetivos de exercê-los, competindo em condições de igualdade e não discriminação. Observe-se o seguinte trecho do acórdão *Gadea Mantilla v. Nicaragua*, de 16.10.2024:

75. **A diferencia de otros artículos de la Convención, el artículo 23 establece que sus titulares no solo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”.** Este último término implica la obligación de garantizar, a través de medidas positivas, que toda persona formalmente titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En ese sentido, **los Estados deben propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.** Estas obligaciones que emanan del artículo 23 de la Convención deben ser interpretadas tomando en cuenta el compromiso de los Estados de la región de establecer democracias representativas y respetar el Estado de Derecho, el cual se desprende de la propia Convención Americana, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana.

76. **En particular, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos y candidatas en condiciones de igualdad** y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello. El derecho y la oportunidad de ser elegido, consagrados en el artículo 23.1.a) y b) de la Convención Americana, se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Las elecciones auténticas son aquellas que reflejan la libre expresión de un pueblo, y constituyen la base de la autoridad y legitimidad del gobierno. En este sentido, el artículo 23.1.a) y b) no solo reconoce un derecho individual, sino también el derecho colectivo de los electores a manifestar su voluntad y escoger a sus representantes en un proceso que cumpla con las mencionadas características. Por otra parte, el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad, reconocido en el artículo 23.1.c) de la Convención, protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. La Corte ha entendido que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular, como por nombramiento o designación.

40. *In casu*, **ainda há um agravante: o desequilíbrio eleitoral se sustenta por meio da utilização de verbas públicas**. Como destacado pela Missão de Observação Eleitoral da Organização dos Estados Americanos (OEA), **89% dos recursos informados pelos partidos nas eleições gerais de 2022 advieram do Estado brasileiro, favorecendo as agremiações partidárias mais consolidadas**, com aumento exponencial de 188% dos valores do FEFC de 2018 a 2022, sem que houvesse reforço proporcional dos meios de fiscalização e controle desses recursos públicos. Há casos em que a Justiça Eleitoral leva mais de cinco anos para julgar a prestação de contas dos partidos e candidatos³. Confira-se:

Desde 2017, quando o FEFC foi criado para compensar partidos após o STF proibir doações de empresas, o sistema se tornou majoritariamente público. **De fato, nesta eleição, 89% dos recursos informados pelos partidos foram fornecidos pelo Estado brasileiro**. Cabe destacar que a base do critério para a distribuição dos recursos públicos é a força eleitoral, que favorece os partidos mais consolidados.

41. Os achados da OEA dialogam, por exemplo, com o diagnóstico de Adla Bourdoukan de que um financiamento quase que exclusivamente público pode gerar uma cristalização dos partidos políticos e impedir a renovação política, caso o método de distribuição não seja bem-feito, sendo uma estratégia de “cartelização” do mercado eleitoral. Transcreve-se:

Com essas informações em mente, uma hipótese para explicar a adoção do financiamento público e seus efeitos sobre a competição eleitoral foi proposta: o financiamento público está associado a sistemas proporcionais porque esses sistemas são mais permeáveis à entrada de novos partidos na competição eleitoral. **A tese de Katz e Mair segundo a qual os partidos estabelecidos se unem em cartéis para se proteger, restringindo o mercado eleitoral por intermédio do financiamento público, é compatível com os achados aqui**, uma vez que se admita que a necessidade de formação de cartéis – e portanto da adoção do

³ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/04/fundao-de-r-5-bi-aumenta-gargalo-da-justica-eleitoral-para-fiscalizar-contas.shtml>



financiamento público – é maior nos países em que há maior permeabilidade no mercado eleitoral, ou seja, nos países com sistemas proporcionais.

Esses países com sistemas proporcionais são onde se encontra maior predominância de critérios alocativos baseados no tempo passado, que ao mesmo tempo beneficiam os partidos maiores e mais estabelecidos, ou seja, o status quo ante partidário, comprovando a hipótese de que sua adoção visa restringir a permeabilidade eleitoral⁴.

42. A violação à isonomia eleitoral e ao princípio da igualdade de oportunidades também ocorre dentro dos próprios partidos. Não por acaso, uma das recomendações da Missão da OEA foi o fortalecimento da equidade e da transparência do financiamento público no Brasil, inclusive com a exploração de **“novos mecanismos que favoreçam uma distribuição mais equitativa do financiamento público dentro dos partidos políticos”**. Consignou-se, ainda, que: *“com exceção da reserva de valores para candidatas mulheres e candidatos/as afrodescendentes, os critérios para a aplicação dos recursos continuam sendo uma decisão interna dos partidos”*.

43. Conforme atesta o jornalismo investigativo do jornal Folha de São Paulo: *“os R\$ 5 bilhões de dinheiro público destinados aos partidos políticos para financiar as eleições municipais de outubro [de 2024] serão distribuídos aos candidatos com base em critérios variados e, em alguns casos, quase sem critério nenhum”*. A partir do levantamento realizado nas resoluções aprovadas pelos principais partidos políticos sobre os parâmetros adotados para a repartição interna dos recursos, encontrou-se *“um rol de generalizações que, à exceção da determinação da verba mínima para mulheres e negros, mantém a decisão final nas mãos dos pequenos grupos que formam cada uma das cúpulas dessas legendas”*⁵.

⁴ BOURDOUKAN, Adla. **O Bolso e a Urna: financiamento político em perspectiva comparada**. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 136

⁵ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/07/partidos-estabelecem-criterios-oscuros-para-uso-de-r-5-bi-do-fundo-publico-eleitoral.shtml>

44. Em suma, “caciques partidários” decidem discricionariamente, com base “no interesse e na conveniência partidária”, os candidatos que serão agraciados com a maior parte do dinheiro público do FEFC. Segundo o especialista Marcelo Issa, diretor-executivo do Transparência Partidária: “*não se definem propriamente critérios, mas somente a divisão de fatias dos recursos entre órgãos ou autoridades do partido, cujos critérios para distribuí-los entre as candidaturas permanecem desconhecidos*”⁶.

45. Para agravar o quadro, o desequilíbrio eleitoral em prol dos “caciques partidários” e seus candidatos prediletos, sustentado por meio da utilização de verbas públicas, não pode ser atenuado com a injeção de recursos oriundos de doações por empresas em favor dos demais postulantes políticos. Assim, **se antes o mais importante era o partido se conectar com a sociedade civil, ou com parte significativa dela, de modo a angariar apoios (inclusive, financeiros); agora o elemento decisivo para ter acesso ao polpudo financiamento eleitoral (quase que exclusivamente público) é a proximidade com as lideranças da cúpula partidária.**

46. Contra o financiamento (quase) exclusivamente público, o Min. Gilmar Mendes, no julgamento da ADI 4.650/DF, finalizado em 17.09.2015, muito bem pontuou os perigos da confusão dos interesses das agremiações partidárias com os do próprio Estado, bem como assinalou que o financiamento privado conduz os partidos a dialogarem e se aproximarem da sociedade civil representada, viabilizando, assim, a concorrência democrática efetiva:

Por essa razão, **teóricos dos partidos políticos afastam qualquer tipo de assimilação dos partidos pelas estruturas do Estado** – algo típico dos piores regimes autoritários vivenciados no curso do século passado – **e, assim, rejeitam teses que conduzam a um sistema de financiamento de partidos e campanhas exclusivamente público.**

⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/07/partidos-estabelecem-criterios-oscuros-para-uso-de-r-5-bi-do-fundo-publico-eleitoral.shtml>



É essencial que os partidos logrem auferir recursos de seus apoiadores na sociedade civil, demonstrando o liame necessário a uma existência não meramente formal, mas real, como força representativa de setores sociais.

-*-*-

O financiamento público (que no Brasil é realizado via distribuição do Fundo Partidário) visa a estabelecer uma certa igualdade de chances entre partidos, o que insere, no sistema de concorrência partidária, o elemento de igualdade formal (certamente imperfeito e cujo equilíbrio é de difícil alcance). Todavia, conforme visto, **o sistema precisa de evitar que os partidos confundam-se com o próprio Estado** (ou que o partido confunda-se com o Estado), pois esta prática revelou-se a mais perversa no curso da história recente, gerando regimes autoritários, à esquerda e à direita, dos mais violentos que a humanidade já teve notícia.

-*-*-

Por essa razão, **faz-se imprescindível que os partidos políticos logrem auferir recursos privados, por via de doações, seja de pessoas naturais, seja de pessoas jurídicas**, entre aquelas cujas contribuições não estejam vedadas pelo ordenamento jurídico.

O apoio e o financiamento auferido de fontes privadas, em muitos casos, revela-se o maior indício de que determinado partido existe de fato, isto é, que detém existência real ou material, visto que está em conexão a, pelo menos, uma parcela da sociedade, o que é essencial à vitalidade da democracia.

-*-*-

E nosso modelo de financiamento de partidos (via Fundo Partidário) e de financiamento de campanhas eleitorais (ora impugnado e que conta com recursos públicos **e com doações de pessoas físicas e jurídicas**, com limitação baseada na renda dos doadores), apesar de todos seus vícios e, portanto, da necessidade premente de aperfeiçoamento, **viabiliza a promoção da concorrência democrática efetiva.**

47. Ao lançar um olhar histórico para a jurisdição constitucional brasileira, nota-se que a proibição do financiamento eleitoral por empresas já tinha sido



rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.076-0/DF, relatada pelo Min. Sepúlveda Pertence, julgada em 15.06.1994, sob o fundamento da sua notória ineficácia e do efeito perverso de fomentar contribuições empresariais clandestinas, sem transparência:

Financiamento de campanhas eleitorais: vedação de contribuições de entidades sindicais ou de classe (L. 8.713/93, art. 45, VI): argüição de inconstitucionalidade por violação do princípio da isonomia: medida cautelar indeferida, vencido em parte o relator e os que o acompanharam, que a deferiam para suspender a proibição dirigida às entidades não sindicais de classe.

1. Considerações gerais sobre o problema da regulação e da tentativa de redução à medida do inevitável da influência do poder econômico nas eleições - desafio mais dramático do Direito Eleitoral contemporâneo - e acerca do ensaio de solução da L. 8.713/93, que, reconhecendo a **superação do ingênuo modelo proibitivo da legislação anterior, rendeu-se - com a permissão das contribuições eleitorais de pessoas jurídicas e particularmente das empresas privadas -, à realidade incontornável da interferência do poder econômico na disputa do poder político, a fim de buscar discipliná-la.**

2. Manutenção, não obstante, da vedação de contribuições de entidades de classe, sindicais ou não: argüição de sua inconstitucionalidade por afronta à isonomia.

3. Oponibilidade ao legislador do princípio constitucional da igualdade, que, somado à consagração explícita do princípio do devido processo legal, se traduz na exigência da razoabilidade das disposições legais e na proscrição da lei arbitrária.

4. Razoabilidade da proibição questionada, com relação às entidades sindicais, dada a limitação do princípio constitucional de sua liberdade e autonomia pela regra, também constitucional, da unicidade, que - além de conferir-lhes poder de representação de toda uma categoria, independentemente da filiação individual dos que a compõem -, propicia a manutenção da contribuição sindical, estabelecida por lei e de inequívoco caráter tributário, cujo âmbito de incidência também se estende a todos os integrantes da categoria respectiva.

5. Divisão do Tribunal quanto à plausibilidade da argüição de ofensa à isonomia, no tocante à proibição imposta às entidades não sindicais de classe: a) votos majoritários que entenderam razoável a discriminação, à vista da distinção constitucional entre entidades de classe e associações civis em geral (v.g., CF, art. 5º, LXX); b) votos vencidos, a partir do relator, no sentido da falta de congruência lógica entre o fator de discrimen - o cuidar-se de entidades de classe - e a



discriminação legal questionada, no contexto de uma lei, que facultou amplamente o financiamento de campanhas eleitorais às organizações privadas de todo o tipo, independentemente de sua forma e regime jurídicos e do seu objeto social, pouco importando a falta de conexão deste com a atividade política partidária.

-*-*-

9. Dispensa comentários o rotundo fracasso dessa tentativa ingênua de expungir do financiamento das campanhas eleitorais o dinheiro da empresa privada: **além da ineficácia notória, a vedação gerou o efeito perverso do acumplicamento generalizado dos atores da vida política com a prática das contribuições empresariais clandestinas, fruto, na melhor das hipóteses, da sonegação fiscal.**

10. Assim como ocorrera na América, sob o estrépito de Watergate, era previsível que, também no Brasil, os escândalos dos últimos anos, universalizando a consciência da sua hipocrisia, sepultariam o velho modelo proibitivo.

11. Não é que seja desejável que empresas de finalidade lucrativa custeiem a disputa do poder político. Mas é inevitável que o façam. Desse modo, **a alternativa real não é permitir ou proibir simplesmente. É proibir nominalmente, fingindo ignorar a inoperância fatal da vedação utópica, ou render-se à realidade inevitável da interferência do poder econômico nas campanhas eleitorais, a fim de tentar discipliná-la, limitá-la e fazê-la transparente.**

12. Desse modo, uma vez que não se quis ou não se pôde seguir o alvitre do financiamento estatal – que continua reduzido ao minguado fundo partidário, de valor apenas simbólico – **o criticável na L. 8.713 não é a permissão das contribuições empresariais – que, repita-se, a experiência internacional tem revelado inevitável. O que se há de deplorar, na lei regente do pleito de dimensões gigantescas deste ano é a flexibilidade dos limites fixados, quando não a inexistência deles; a duvidosa operacionalidade dos mecanismos de fiscalização e, sobretudo, o abandono da idéia de transparência das fontes de custeio de cada candidato,** durante a campanha, para que – na expressão feliz de Schwartzberg (L'État Spectacle, p. 404, apud M. Caggiano, ob. cit., p. 51), pudesse o eleitor votar conscientemente, “em sachant qui finance qui”.

48. Mas, os problemas que suscitam a inconstitucionalidade da situação do financiamento das campanhas eleitorais nos moldes impostos pela Lei n. 13.165/2015 não param por aqui.



v. **DA SUPERVENIENTE INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO PARA CONTRABALANCEAR AS DISTORÇÕES GERADAS PELAS BILIONÁRIAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS**

49. Não é exagero afirmar que as emendas parlamentares impositivas, ao disponibilizarem o montante anual de cerca de R\$ 50 bilhões aos parlamentares federais, tornaram-se uma “máquina de reeleição”. Afinal, cada Deputado Federal e Senador da República, discricionariamente, decide a alocação dos recursos públicos a si atribuídos para contemplar necessidades locais, o que lhe gera dividendos político-eleitorais, seja diretamente com o reconhecimento por parte da comunidade beneficiada pelo investimento público ou despesa de custeio, seja indiretamente com a retribuição de apoio político do Prefeito Municipal cuja localidade foi contemplada.

50. Desse modo, as emendas parlamentares impositivas acentuam distorções no sistema eleitoral brasileiro, gerando vantagem competitiva para os que já são detentores de mandato. De outra banda, **os candidatos entrantes se encontram impossibilitados de compensar essa quebra da isonomia eleitoral, haja vista a proibição de angariarem doações de empresas para suas campanhas eleitorais. Não custa lembrar que, na distribuição de recursos do Fundão, os já parlamentares também tenderão a ser mais beneficiados pelas lideranças partidárias do que os novatos na política.**

51. Mesmo antes desse cenário das emendas impositivas, o Min. Gilmar Mendes já alertava que, no sistema híbrido, o financiamento privado auxiliava os políticos a fazerem oposição aos partidos governistas, garantindo um mínimo de competição eleitoral. Confira-se o seguinte trecho do voto do Ministro no julgamento da ADI n. 4.650/DF:



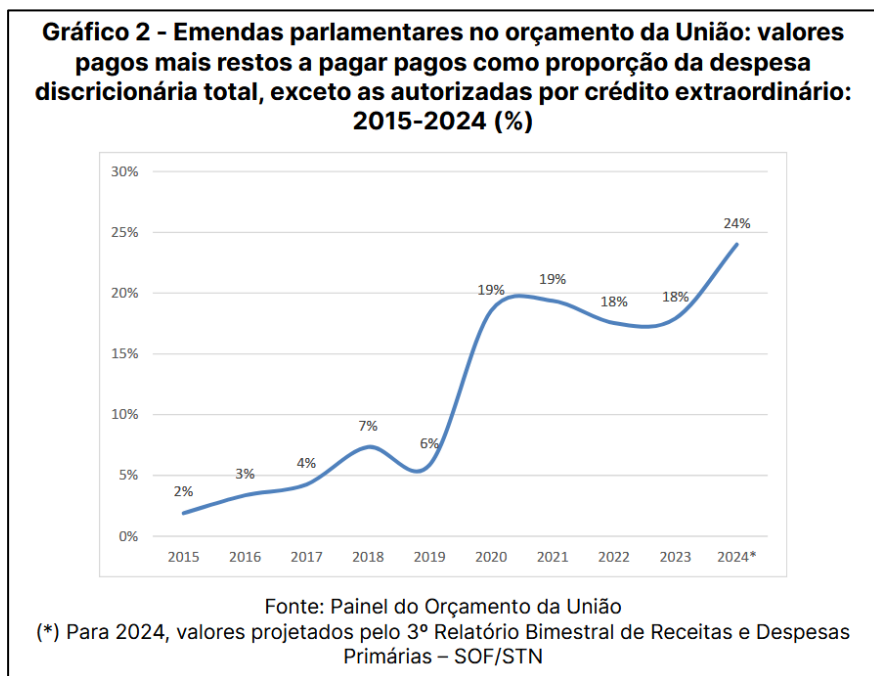
Dessa argumentação decorre que não apenas o financiamento privado não viola a isonomia, como tem a ela servido, visto que, sem que pudesse contar com o apoio financeiro das pessoas jurídicas, os partidos de oposição não teriam a menor chance de competir em níveis razoáveis com o partido que ocupa o Governo. Assim, a legislação atual é garantidora de alguma competição democrático-eleitoral no país.

52. Na perspectiva histórica, as emendas parlamentares individuais, desde a redação original da Constituição Federal em seu art. 166 até 2015, possuíam um caráter não-impositivo, de modo que o Poder Executivo poderia escolher se as executaria ou não. Contudo, esse cenário se modifica completamente com a promulgação da Emenda Constitucional n. 86/2015 que adicionou o § 11 no art. 166 do texto constitucional para determinar a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais, que, à época, correspondiam a 1,2% da receita líquida corrente do orçamento federal.

53. O poder do Congresso Nacional sob o orçamento público é ampliado ainda mais em 2019 com a promulgação da Emenda Constitucional n. 100/2019, que estipula a execução obrigatória das emendas de bancada, por meio da introdução do § 12 no art. 166 da Constituição Federal. Além disso, por meio da Emenda Constitucional n. 105/2019, o Parlamento aprovou que as emendas individuais impositivas poderiam ser realizadas por meio de transferências especiais, as chamadas “Emendas PIX”, conforme previsto no então introduzido art. 166-A da Constituição Federal.

54. A partir dessas reformas constitucionais de 2019, passou a ocorrer o fenômeno conhecido como “Orçamento Secreto”, dinâmica na qual o Congresso Nacional passou a controlar uma fatia considerável do orçamento público, de maneira impositiva. A partir disso, **as emendas parlamentares passaram a representar quase 25% das despesas discricionárias** do orçamento público federal, conforme constataram Hélio Tollini e Marcos Mendes em estudo

realizado no INSPER⁷. Eis um gráfico que demonstra a progressão geométrica do crescimento do gasto com emendas:



55. A despeito do julgamento da ADPF n. 854/DF ter se limitado a uma análise da transparência e rastreabilidade das emendas de relator (RP-9), é possível observar, no voto da então Min. Rosa Weber, que **grande parte das verbas do “Orçamento Secreto” eram direcionadas para contemplar “prioridades eleitoreiras e interesses paroquiais” dos membros do Congresso Nacional.** A propósito, cita-se o seguinte ponto da ementa de julgamento:

9. A captura do orçamento público federal em favor das prioridades eleitoreiras e interesses paroquiais dos congressistas representa grave risco à capacidade institucional do Estado de realizar seus objetivos fundamentais (CF, art. 3º), especialmente em decorrência da pulverização dos investimentos públicos, da

⁷ TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. **É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE.** Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/bfd34354-650a-41fe-8481-f317d9d474bf/full>. Acesso em 05.08.2025



precarização do planejamento estratégico, da perda progressiva da eficiência e da economia de escala, tudo em detrimento do interesse público.

56. Isso fica evidenciado a partir do ponto 61 do voto da Min. Rosa Weber, quando cita reportagens sobre municípios pequenos do Estado do Maranhão que tiveram mais acesso a verbas do que grandes capitais brasileiras, como Florianópolis, Natal, Vitória, Belém e Manaus. Confira-se:

Apurou-se que **diversos Municípios de baixa densidade demográfica, como Bela Vista do Maranhão (11,3 mil habitantes), Afonso Cunha (6,6 mil habitantes) e Igarapé Grande (11,4 mil habitantes) foram contemplados, individualmente, com dotações orçamentárias superiores àquelas destinadas a grandes capitais brasileiras como Florianópolis, Natal, Vitória, Belém e Manaus.** Ao todo, entre os 30 (trinta) Municípios brasileiros beneficiados com maior parcela do orçamento secreto, ao menos 23 (vinte e três) estão localizados no Estado do Maranhão.

57. Em reportagem da Revista Piauí de dezembro de 2021⁸, demonstrou-se mais profundamente os impactos do “Orçamento Secreto” no sistema eleitoral brasileiro. Nela se relatou como parlamentares federais passaram a utilizar as emendas parlamentares com o objetivo de arregimentar novos aliados locais e de manter uma robusta teia de apoiadores em suas bases eleitorais.

58. Outra reportagem da Revista Piauí⁹ em 2022, evidenciou, a partir de dados que foram tornados públicos em decorrência de decisões do e. STF, que **a verba das emendas parlamentares apoiou a reeleição de, pelo menos, 140 Deputados Federais. Especificamente, entre os 50 candidatos que obtiveram mais verbas, 43 deles se reelegeram.**

⁸ Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/orcamento-secreto-vira-votos-em-brasilia-e-ganha-cabos-eleitorais-nos-estados/>. Acesso em 14.07.2025.

⁹ Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/centrao-colhe-os-votos-do-orcamento-secreto/>. Acesso em 14.07.2025.



59. Ademais, os dados analisados pela Revista Piauí sobre os impactos das emendas parlamentares nas eleições de 2022 demonstram que **os integrantes da base governista possuem mais acesso à verba pública do que outros candidatos, desequilibrando ainda mais o pleito eleitoral.** Isso tudo em um contexto de eleições proporcionais, em que os “puxadores de votos” elegem ou contribuem decisivamente para eleição de mais candidatos do seu partido político. Confirmando isso, a revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas demonstrou como o índice de reeleição da Câmara dos Deputados atingiu seu maior pico desde uma análise a partir de 1990¹⁰:

60. Em síntese, a concentração de recursos do FEFC em poucos partidos políticos e sua gestão centralizada nas mãos das lideranças partidárias já consolidadas geram distorções nas campanhas eleitorais nacionais, que vêm sendo agravadas pelo notório impacto eleitoral decorrente da atual distribuição das emendas parlamentares impositivas. Dessa operação, beneficiam-se, especialmente, **partidos e parlamentares governistas, que acumulam poder decisório sobre bilhões de reais em verbas públicas relacionadas ao FEFC e às emendas parlamentares impositivas.**

61. Essas anomalias não se restringem às eleições gerais de 2022. Destaca-se que **os impactos das emendas parlamentares se mostraram ainda mais presentes nas eleições municipais de 2024, que tiveram uma taxa de reeleição de 80,5%, a melhor desde 2008,** conforme divulgado pela BBC News Brasil¹¹.

62. Mesmo não se tratando de um financiamento “direto” das campanhas eleitorais, a verba das emendas parlamentares impositivas gera uma espécie de financiamento “indireto”, já que determinados políticos possuirão uma maior

¹⁰ MONTEIRO, Solange. Governança Orçamentária. *Revista Conjuntura Econômica*, v. 76, n. 12, pp. 30-37, dez/2022.

¹¹ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cj9nnkl1mpyo>. Acesso em 14.07.2025.



garantia financeira para se apresentarem como “padrinhos” de obras e outras utilidades entregues para a população, assim, aumentando sua popularidade. Como a distribuição das emendas não segue uma lógica própria e fica sob a discricionariedade de cada Deputado Federal e Senador da República, há benefício a grupos políticos específicos.

63. O acesso a milhões de reais por meio de recursos públicos por alguns candidatos (seja pelo FEFC, seja pelas emendas parlamentares) contrasta-se com o fato de que outros postulantes a cargos eletivos não possuem qualquer meio de se financiarem para competir com esses políticos tradicionais.

64. Segundo a revista VEJA¹², **os partidos políticos com parlamentares que concentram as maiores verbas das emendas elegeram 60% dos Prefeitos Municipais brasileiros**. No mesmo sentido, o Valor Econômico¹³ analisou os dez municípios que mais receberam verba, per capita, de emendas parlamentares e verificou que, em apenas dois, houve “derrota” do incumbente ou do seu aliado.

65. Esse ponto também é destacado pelo Min. Flávio Dino na ADPF n. 854/DF, em decisão de 02.12.2024, que destacou reportagens que indicavam **um índice de reeleição de quase 90% dos prefeitos que foram beneficiados com “emendas PIX” e quase 100% dos prefeitos que receberam mais emendas no geral, in verbis:**

45. Ademais, nas últimas eleições municipais, no corrente ano de 2024, **“98% dos prefeitos mais turbinados com emendas se reelegeram”**²⁰. Tudo indica, assim, que “o volume de emendas parlamentares destinadas a municípios por deputados federais pode ter ‘desequilibrado’ a disputa a favor dos atuais prefeitos”²¹. Também foi apurado que “emendas PIX” turbinaram **“a taxa de reeleição de prefeitos, que**

¹² Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/partidos-com-maiores-fatias-do-orcamento-secreto-somam-ganhos-nas-eleicoes/>. Acesso em 14.07.2025.

¹³ Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/eleicoes-2024/noticia/2024/10/10/top-10-do-orcamento-secreto-tem-vitoria-de-atuais-prefeitos-mas-tambem-derrotas.ghtml>. Acesso em 14.07.2025.



foi de 89,3% nas 178 cidades mais beneficiadas” por essa fonte de recursos, segundo *ranking* da CGU22.

46. O que os fatos amplamente noticiados demonstram é **uma possível “face oculta” das emendas parlamentares executadas sem transparência e rastreabilidade: constituem um instrumento de perpetuação no poder, impõem um “continuismo político”, criam obstáculos à alternância e, por isso, atentam contra a democracia** (art. 1º da CF).

66. Nota-se, a partir dos dados apurados pela imprensa nacional e constatados pelo Min. Flávio Dino, **que as emendas parlamentares modificaram completamente as eleições no Brasil, beneficiando grupos específicos e obstando a renovação da classe política**, consequências nefastas potencializadas no contexto da proibição da doação por empresas e do do FEFC controlado por “caciques” partidários.

67. Diante disso, no atual sistema de financiamento eleitoral brasileiro, **inexistem mecanismos eficazes para mitigar a oligarquização do poder político**, em razão de campanhas eleitorais serem quase exclusivamente financiadas por verbas públicas (sem possibilidade de doações por empresas), e candidatos beneficiados por emendas parlamentares obterem vantagem competitiva.

68. **Importante destacar que nesta ação não se discute a inconstitucionalidade das emendas parlamentares**, mas sim como o seu avultamento – em especial após 2019 – vem cristalizando um novo cenário na política brasileira, beneficiando indevidamente a oligarquia política que têm acesso a essa verba, conforme demonstrado nas reportagens citadas acima. Em suma, **na ausência de um sistema híbrido de financiamento eleitoral, as emendas parlamentares impositivas aprofundam distorções competitivas, pois os candidatos contemplados por essas verbas tendem a ter uma melhor performance nas eleições, sendo reeleitos**.



69. Esse tipo de barreira de entrada impede o funcionamento saudável da democracia, tendo em vista que determinados candidatos possuem acesso a verbas para financiar sua campanha em valores em muito superiores aos demais. Novamente, importante destacar o voto do Min. Gilmar Mendes no âmbito da ADI n. 7.212/DF:

A igualdade de oportunidades e a liberdade de voto, como visto, consubstanciam elementos centrais do processo eleitoral hígido e legítimo. Extraídos diretamente do direito ao sufrágio e, o primeiro, também do princípio da isonomia, estão estreitamente vinculados à própria legitimidade democrática do processo eleitoral. A paridade de armas pressupõe a ampla participação das mais variadas alternativas políticas e a existência de uma legislação regulamentadora do processo eleitoral como um todo, em especial, uma disciplina a respeito da atuação dos partícipes e dos intervenientes da competição eleitoral.

A paridade de armas igualmente apresenta duplo aspecto: (i) aspecto negativo cujo objetivo é impossibilitar a utilização abusiva de situações fáticas de proeminência por algum dos candidatos, sendo um fundamento para restringir a atuação dos competidores; (ii) aspecto positivo que busca neutralizar as circunstâncias de desequilíbrio fático entre os candidatos por meio da adoção de medidas prestacionais (MUÑOZ, Óscar Sánchez. *La igualdad de oportunidades en la competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 72).

Em relação ao aspecto negativo, a paridade de armas impõe que se proíba a utilização da máquina pública como instrumento voltado a influenciar a decisão do eleitorado a favor ou contra qualquer candidato. Assim, a paridade de armas constrange o Estado a adotar uma postura de neutralidade (ADI n. 7.212/DF, Rel. Min. ANDRÉ MENDONÇA, Red. p/ acórdão Min. GILMAR MENDES, DJe 25.05.2025).

70. Como bem ressaltou Joseph Schumpeter, a democracia necessita ter uma disputa competitiva pelos votos dos cidadãos, mas essa competição é desequilibrada pela utilização dos recursos do “Orçamento Secreto”, que beneficiam grupos específicos em detrimento de outros. Cite-se:



[...] o método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo¹⁴.

71. Assim, a redução de competitividade cria um déficit na democracia, já que há candidatos que são beneficiários diretos das verbas do “Orçamento Secreto” e podem se perpetuar no poder por meio da utilização desse dinheiro. Ainda que não diretamente sobre o tema, **essa foi a tese firmada por este STF no julgamento da ADI n. 7.212/DF.**

72. Com isso, tem-se que, após o julgamento pelo e. STF no sentido da proibição do financiamento de campanhas eleitorais por empresas, **as decisões tomadas pelo Congresso Nacional alteraram o contexto fático e normativo, conduzindo ao aumento da oligarquização da política brasileira por meio da apropriação de recursos públicos para a concretização de interesses eleitorais**, violando frontalmente os arts. 1º, IV; 5º, *caput*; 14, *caput*, § 9º, da Constituição Federal.

73. Percebe-se que, **progressivamente, o atual sistema de financiamento de campanhas eleitorais foi se tornando inconstitucional por beneficiar indevidamente um grupo específico de candidatos em detrimentos de outros por meio da utilização de recursos públicos – o que é ainda mais grave**. Trata-se de uma verdadeira violação aos princípios da isonomia eleitoral e da paridade de armas, garantidos por meio dos arts. 5º e 14, § 9º, da Constituição Federal.

¹⁴ SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2017, p. 366.



VI. DA SUPERVENIENTE INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DO DESCONTROLE DO “CAIXA 2” NAS ELEIÇÕES POSTERIORES À PROIBIÇÃO DAS DOAÇÕES POR EMPRESAS

74. A despeito das falhas existentes no antigo modelo de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, ele tinha a vantagem de propiciar algum grau de transparência nas doações. Ainda que existisse “Caixa 2”, as prestações de contas ao Tribunal Superior Eleitoral forneciam dados mínimos sobre o financiamento das campanhas, como destaca David Samuels¹⁵.

75. Com a proibição das doações por empresas pelos canais oficiais, percebe-se, após os ciclos eleitorais de 2016, 2018, 2020, 2022 e 2024, que um dos receios do cientista político Bruno Wanderley Reis se tornou realidade. Em palestra realizada **em 2013**, ele citou que evitaria o financiamento público exclusivo – que é a situação fática do Brasil atualmente – porque isso aumentaria o fluxo do “Caixa 2”¹⁶.

76. Essa hipótese inicial foi posteriormente confirmada pelo próprio Bruno Wanderley Reis e por Felipe Lima Eduardo no Boletim de Análise Político-Institucional do IPEA em 2019. Ao analisar os dados das eleições de 2016, os dois pesquisadores concluíram que **os gastos com campanhas eleitorais cresceram, pois houve uma elevação do patamar de verbas não-contabilizadas, o conhecido “Caixa 2”**. Transcreve-se:

Nas duas primeiras eleições, para cada aumento de um ponto percentual (p.p.) no gasto relativo de candidatos a prefeito e a vereador, os aumentos (médios) na votação relativa foram de 0,43 e 0,39 p.p., respectivamente. Na eleição de 2016, os respectivos impactos foram de 0,57 e 0,49 p.p. **Ou seja, após a reforma, o efeito**

¹⁵ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. **Reforma Política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, pp. 133-153.

¹⁶ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Sistema Eleitoral, Corrupção e Reforma Política. **Revista do CAAP**, Belo Horizonte, v. XIX, n. 1, pp. 10-22, 2013.



do gasto (relativo) de campanha sobre a votação (relativa) para prefeito e para vereador aumentou em 33% e 24%, respectivamente.

É surpreendente que o efeito do gasto tenha crescido em 2016, em vez de diminuir. Nem o mais exaltado crítico da reforma vaticinou um aumento do peso do dinheiro nas eleições. Uma possibilidade que merece ser considerada é a de que o aumento é espúrio. **A seguir, explicamos como a ampliação do caixa dois pode gerar um aumento artificial do efeito do gasto de campanha**¹⁷. [...]

Nosso ponto, devemos enfatizar, não é que a reforma tenha aumentado o caixa dois nem que tenha sido ineficaz em reduzir o peso do dinheiro na eleição, **e sim que o inesperado crescimento do efeito do gasto de campanha na eleição de 2016 pode ser explicado por uma (provável) ampliação do caixa dois**¹⁸.

77. Exatamente por isso, Bruno Wanderley Reis e Felipe Lima Eduardo concluem que os efeitos da reforma eleitoral, especialmente no que se refere ao financiamento das campanhas, foram deletérios, pois o poderio econômico se tornou ainda mais relevante. Em suas palavras:

O que se tinha em mente ao banir as pessoas jurídicas do jogo do financiamento eleitoral era atingir e mitigar o protagonismo do poder econômico nas eleições, sobretudo seus efeitos sobre a representação federal. **No entanto, a experiência e os resultados das eleições municipais de 2016, as primeiras após a reforma, não parecem animadores:** a concentração das fontes de doação de campanha permaneceu elevada, provavelmente porque aumentou o peso do autofinanciamento, o que favorece candidatos mais ricos; e o efeito do gasto de campanha sobre o desempenho eleitoral não diminuiu, provavelmente porque se intensificou a prática do caixa dois. [...]

Com as pessoas jurídicas fora, e o jogo restrito a pessoas físicas ainda submetidas a um teto proporcional à sua renda, e ainda por cima candidatos limitados apenas pelo teto de gastos da eleição no financiamento das próprias campanhas, candidatos ricos tenderão a se tornar os maiores financiadores, talvez desnivelando ainda mais o campo.

¹⁷ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. A Distância entre Intenção e Gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 21, out/2019, p. 72.

¹⁸ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. A Distância entre Intenção e Gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 21, out/2019, p. 74.



78. E não apenas isso: é provável que tenha ocorrido a intensificação da prática do “Caixa 2”. Afinal, conforme apontam os dois pesquisadores, não foi atacada a raiz dos problemas, qual seja, os elevados custos das campanhas nos grandes distritos. Por conseguinte, **os candidatos financiam suas campanhas, cada vez mais, com arrecadações não contabilizadas, o que serve de estímulo para grupos criminosos de narcotraficantes e milícias participarem do custeio das campanhas eleitorais, assumindo o lugar antes ocupado pelas empresas nacionais.** Confira-se:

A outra consequência é o estímulo a práticas ilícitas de financiamento, haja vista que a reforma não atacou as causas da forte demanda dos candidatos por dinheiro – no caso, os custos elevados de campanha nos grandes distritos. **É possível que as novas regras estimulem inclusive a busca de fontes cujos recursos têm origem ilegal, como o narcotráfico e as milícias.** Essas organizações sempre estiveram presentes nas franjas do sistema de representação, **mas no cenário atual sua influência tende a aumentar.**

A solução de aumentar drasticamente a dependência do sistema de representação frente ao orçamento público, além de a sua sustentabilidade fiscal ser muito incerta, poderá acelerar o distanciamento entre a representação política e a sociedade. A nosso ver, qualquer solução adequada para o problema do financiamento eleitoral requer um diagnóstico realista, que conceba o financiamento de campanhas como um mercado com uma estrutura de oportunidades própria. Esse mercado terá de ser fortemente regulado, por certo. Entretanto, entendê-lo é condição necessária para se chegar a uma fórmula regulatória que seja eficaz na redução da influência do dinheiro, eficiente no uso de recursos econômicos e igualitária na promoção da representação política. **Se simplesmente banimos atores econômicos poderosos, mas não conseguimos mitigar a influência decisiva do dinheiro, podemos nos expor ao risco de simplesmente substituir uma plutocracia por outra, não necessariamente menos nefasta**¹⁹.

¹⁹ REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; EDUARDO, Felipe Lima. A Distância entre Intenção e Gesto: consequências da proibição de doações eleitorais por pessoas jurídicas nas eleições municipais de 2016. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 21, out/2019, pp. 75-76.



79. Os recibos de Bruno Wanderley Reis e Felipe Lima Eduardo já tinham sido levantados por Bruno Carazza em seu livro “*Dinheiro, Eleições e Poder: as engrenagens do sistema política brasileiro*”. Na visão de Carazza, após a proibição do financiamento por empresas privadas, tirou-se o elemento de transparência que existia anteriormente, relegando esse tipo de doação ao “Caixa 2”:

A decisão do STF de proibir totalmente as doações empresariais ainda teve outro importante efeito colateral: relegou para a obscuridade o principal indicador sobre as relações entre os setores econômicos e os detentores de cargos públicos no Brasil. Imprensa, movimentos sociais, acadêmicos e cidadãos engajados perderam uma fonte de informação essencial para o exercício do controle no país – **ao passo que recursos tendem a continuar sendo transferidos das empresas para os políticos, mas agora às escuras, na clandestinidade, via caixa dois**²⁰.

80. Infelizmente, o receio do Min. Teori Zavascki no julgamento da ADI n. 4.650/DF acabou se tornando realidade: o fim de um canal legal para doações de empresas acabou sendo substituído por canais informais e ilegítimos, que são muito deletérios para a democracia brasileira. Confira-se:

Por outro lado, o antídoto para os gastos excessivos de campanha eleitoral não é declarar a inconstitucionalidade das fontes de financiamento, **cuja eliminação formal provavelmente seria imediatamente substituída por suplementação informal e ilegítima, como também mostram os exemplos históricos**. A solução mais plausível será a criação de limites de gastos, acompanhada de instrumentos institucionais de controle e de aplicação de sanções, em casos de excessos. E a definição dos limites adequados é questão que não encontra resposta imediata nas normas constitucionais. Cumpre à lei dispor a respeito, como, aliás, está previsto no art. 17-A da Lei 9.504/97, introduzido pela Lei 11.300/2006.

81. Esse também foi o diagnóstico realizado pelo Min. Gilmar Mendes no julgamento da mesma ADI n. 4.650/DF, que uma vedação de doação sem

²⁰ CARAZZA, Bruno. *Dinheiro, Eleições e Poder: as engrenagens do sistema político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 255.



baratear os custos da campanha, **implicará o aumento de doações irregulares**. *In verbis*:

Tendo em vista que o barateamento do custo de campanhas parece ser ideia ainda longe de ser implementada com alguma efetividade, **é possível dizer que a restrição das doações às pessoas físicas acarretará, sem nenhuma dúvida: i) a clandestinidade de doações de pessoas jurídicas, por meio do caixa 2; e ii) estímulo à prática sistemática de crimes de falsidade, com o uso de CPF de “laranjas”**.

[...]

Por outro lado, conforme venho sustentando no Tribunal Superior Eleitoral (RO nº 1919-42/AC, julgado em 16.9.2014), **a exclusão das pessoas jurídicas, sem que se pense, sistematicamente, em reforma do sistema eleitoral e no fortalecimento das instituições de fiscalização (Justiça Eleitoral e Ministério Público Eleitoral), criará um sofisticado doador, genuinamente brasileiro: o “doador laranja”**. Aconteceria o que alguns já captaram: uma corrida de partidos que engordaram seus cofres por meio da prática de corrupção em busca de CPF de milhões de brasileiros que lhes serviriam a lavar o dinheiro furtado dos cofres públicos, bem como para tentarem perpetuar-se no poder. Planos por ora adiados, em razão do sucesso da Operação Lava Jato.

82. A título de exemplo, em 2024, a Polícia Federal realizou a Operação Escudo Eleitoral como parte de uma investigação sobre a atuação do crime organizado nas eleições municipais de 2024 no município de Teresina/PI, resultando na prisão preventiva de uma vereadora. A suspeita da PF é, exatamente, **que a campanha eleitoral da suspeita foi financiada por uma facção criminosa**²¹.

83. Em suma, **a proibição geral e irrestrita de doações para campanhas eleitorais por pessoas jurídicas tirou de cena as empresas**, que são motores do capitalismo e do desenvolvimento nacional, **abrindo espaço para a arrecadação de verbas não contabilizadas pelos candidatos, a título**

²¹ Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2025/04/pf-prende-vereadora-de-teresina-por-suspeita-de-ligacao-com-facciao-criminosa>. Acesso em 05.08.2025.



de “Caixa 2”, às ocultas, sem qualquer controle e transparência, em terreno fértil para as organizações criminosas que ambicionam exercer influência “atuando por dentro” do sistema político representativo, despejando recursos do narcotráfico e das milícias nas eleições. Essa é a realidade nacional, a ser enfrentada pela jurisdição constitucional.

VII. **DAS LIMITAÇÕES AO DIREITO DE DOAÇÃO POR EMPRESAS PARA CAMPANHAS ELEITORAIS NO DIREITO COMPARADO. NECESSIDADE DE ESTABELECIMENTO DE REGRAS TRANSPARENTES.**

84. As relações entre dinheiro e democracia são um tema complexo, como ressaltado pelo Min. Teori Zavascki no julgamento da ADI n. 4.650/DF. Ainda mais quando se considera que inexistente uma causalidade direta entre o tipo de financiamento de campanha e a existência escândalos nas eleições.

85. O Brasil é um exemplo paradigmático disso: o escândalo do PC Farias aconteceu no contexto de vedação ao financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, tanto que a CPMI realizada pelo Congresso Nacional chegou à conclusão de que não era a manutenção da proibição que solucionaria o problema, **mas sim a criação de regras efetivas de transparência e de controle do financiamento de campanhas.** Cite-se:

Propomos que a CPI assuma essa tarefa, estabelecendo limites, regulamentando as doações privadas e as penalidades. Assim, no projeto de lei abaixo, propomos um limite de gastos eleitorais, a exemplo do que existe na maioria dos países ocidentais, como a França, a Espanha e a Grã-Bretanha. As doações por parte de empresas são permitidas, porém, dentro de limites. Incluímos aqui uma proposta inspirada na lei espanhola, que proíbe as doações de empresas vinculadas ao Estado por contratos de fornecimento, prestação de obras ou serviços, já que, como apontamentos anteriormente, essas doações deturpam a representação política.



[...]

Abandonemos a hipocrisia, não contudo para permitir o domínio indiscriminado do poder econômico na formação da vontade política. Devemos impor parâmetros realistas, porém, controle severo, para os que infringirem a lei. Assim, estaremos, certamente, não acabando com a corrupção eleitoral, mas contribuindo para que a Sociedade e a Justiça possam combatê-la. Como disse François Mitterrand, em 1988, ao patrocinar um projeto de lei que regulamentou, na França, o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais: “Certamente não imporemos a virtude (...) Haverá sempre aqueles que burlarão a lei para cometer fraudes. No entanto, os desonestos serão dez vez mais culpados e deverão ser mais penalizados”.

86. Como bem destaca o Min. Teori Zavascki no julgamento da ADI n. 4.650/DF, exatamente como uma resposta ao escândalo desvendado pela CPMI do PC Farias, o Congresso Nacional editou uma norma regulando a doação de pessoas jurídicas e a criação de meios de controle mais efetivos. Cite-se:

Na ocasião, firmou-se o consenso de que a proibição pura em simples do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas seria uma alternativa hipócrita para minorar a natural e inevitável insinuação do poder econômico sobre as eleições. **A admissão de doações privadas, acompanhada do estabelecimento de meios de controle mais efetivos, foi a aposta que acabou sendo adotada.**

87. Além do que, a vedação de doações para campanhas eleitorais por pessoas jurídicas em 2015 não reduziu a influência do poder econômico nas eleições, apenas retirou os controles e os níveis de transparência existentes. Conforme demonstrado no tópico anterior, o “Caixa 2” se tornou um elemento essencial para o financiamento das campanhas eleitorais e, perigosamente, organizações criminosas estão ocupando o papel de financiadores das eleições brasileiras, que antes era de empresas lícitamente constituídas e que operavam dentro dos marcos legais.

88. No direito comparado, os Estados Unidos possuem regras bastante restritas para o financiamento de campanha. As empresas não podem financiar



diretamente os candidatos, mas podem criar Comitês de Ação Política (*Political Action Committee*) para essa finalidade que, ainda assim, terão uma doação limitada, no chamado *hard money*. Também há a possibilidade de “gastos independentes” (*independent expenditure*) e doações ao partido, que eram ilimitados e, por isso, ficaram conhecidas como *soft money*.

89. Em 2004, por meio de uma lei bipartidária, o Congresso dos EUA aprovou medidas que restringiam o uso do *soft money*, a qual foi considerada constitucional no julgamento *McConnel v. FEC*. Posteriormente, a Suprema Corte dos EUA (SCOTUS) modificou seu entendimento no caso *Citizens United v. FEC*, concluindo que as pessoas jurídicas estão abarcadas pela Primeira Emenda da Constituição dos EUA e, assim, tais medidas de limitação das doações violariam a liberdade de expressão das empresas. Por conseguinte, os EUA possuem um sistema que veda a doação direta de empresas para os comitês de campanhas dos candidatos, mas permite seu financiamento indireto, inclusive, de forma sigilosa.

90. A Alemanha fornece um exemplo bem paradigmático sobre a possibilidade de coexistência saudável do regime democrático e do financiamento das campanhas eleitorais por empresas. No sistema eleitoral alemão, o financiamento das eleições ocorre por meio de um ressarcimento público que leva em consideração o número de votos que o partido recebeu. Contudo, esse valor não corresponde ao montante total gasto nas eleições, tendo em vista que um partido não pode receber de verba pública mais do que ele gera por conta própria.

91. No arranjo alemão, o financiamento público nunca será superior à metade das receitas de um partido e, exatamente por causa disso, as agremiações partidárias procuram outros meios de financiamento. Veja que, **em vez de percorrer o caminho da proibição da doação por empresas, a Alemanha optou por fornecer total transparência sobre quem efetua as**



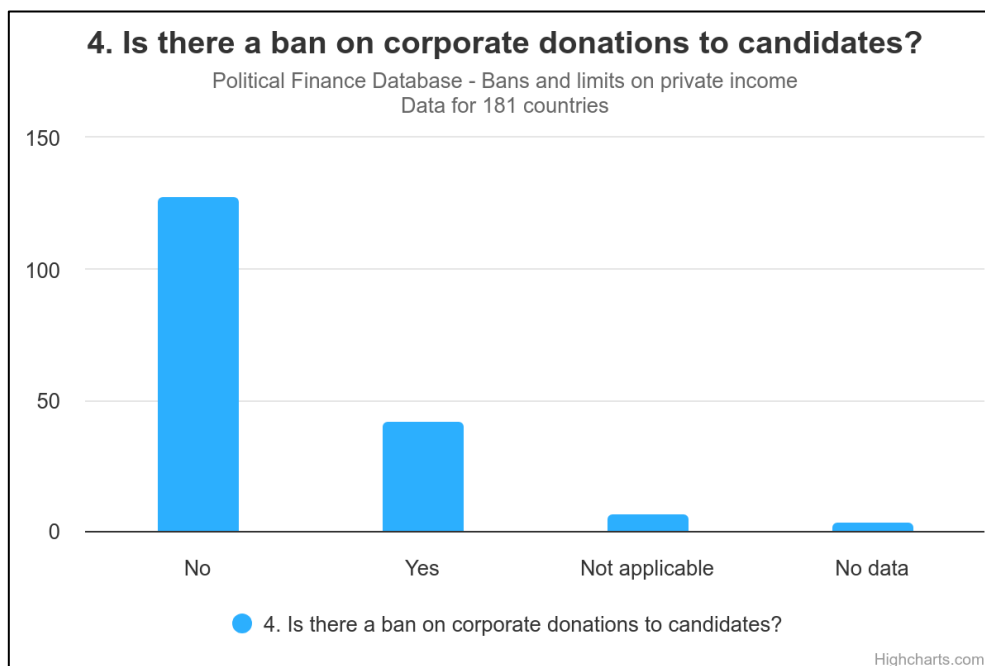
doações. Destaque-se que essa decisão foi tomada após um escândalo envolvendo o ex-Primeiro-Ministro Helmut Kohl, reforçando que o caminho da transparência é mais efetivo do que o da proibição.

92. Com isso, qualquer pessoa (natural ou jurídica) pode doar para um partido, mas doações superiores a 500 euros devem conter a identificação do doador e doações acima de 35.000,00 euros devem ser informadas imediatamente ao presidente do Bundestag, que irá divulgar os dados do doador. Por meio desse sistema, a sociedade alemã possui amplo acesso e pode realizar o controle de quem está realizando as doações, facilitando, inclusive, eventuais investigações do Poder Público para verificar ilegalidades.

93. De igual modo, na Espanha – país utilizado como referência nas recomendações realizadas pela CPMI do PC Farias –, as empresas podem realizar doações, desde que não tenham relações comerciais com o Estado, a fim de que se evite qualquer conflito de interesse nas eleições. Mesma situação ocorre no Uruguai, em que se permite a doação por empresas a candidatos, desde que elas não possuam relações com o Estado.

94. **Ainda na mesma linha da Alemanha, Espanha e Uruguai, democracias consolidadas como Reino Unido, Suécia, Noruega, Holanda não possuem qualquer proibição de doação de empresas para campanhas eleitorais.** Na realidade, o que se observa é que, conforme dados da ONG *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)*, **a maioria dos países não veda doações de empresas à candidatos**²²:

²² Disponível em: https://www.idea.int/data-tools/data/question?question_id=9200&database_theme=302. Acesso em 21.07.2025.



95. Assim, com base na perspectiva do direito comparado, demonstra-se que a decisão brasileira de proibir doações de empresas para campanhas eleitorais destoia da maioria dos regimes democráticos consolidados, que permite esse tipo de financiamento eleitoral, submetendo-o a regras que viabilizam controle e ampla transparência a respeito da participação dos doadores no processo eleitoral.

96. Essa, inclusive, foi a conclusão deste Supremo Tribunal Federal ao analisar a constitucionalidade das doações privadas na ADI n. 1.076/DF. Sobre esse ponto, cabe citar o seguinte trecho do Min. Sepúlveda Pertence:

9. Dispensa comentários o rotundo fracasso dessa tentativa ingênua de expungir do financiamento das campanhas eleitorais o dinheiro da empresa privada: **além da ineficácia notória, a vedação gerou o efeito perverso do acumplecimento generalizado dos atores da vida política com a prática das contribuições empresariais clandestinas, fruto, na melhor das hipóteses, da sonegação fiscal.**



10. Assim como ocorrera na América, sob o estrépito de Watergate, era previsível que, também no Brasil, os escândalos dos últimos anos, universalizando a consciência da sua hipocrisia, sepultariam o velho modelo proibitivo.

11. Não é que seja desejável que empresas de finalidade lucrativa custeiem a disputa do poder político. Mas é inevitável que o façam. **Desse modo, a alternativa real não é permitir ou proibir simplesmente. É proibir nominalmente, fingindo ignorar a inoperância fatal da vedação utópica, ou render-se à realidade inevitável da interferência do poder econômico nas campanhas eleitorais, a fim de tentar discipliná-la, limitá-la e fazê-la transparente.**

97. Diante do quadro mundial, **deve ser revisitada a opção brasileira da proibição geral e irrestrita de doações de empresas para campanhas eleitorais, pois ela tem ocasionado: (i) o aumento do FEFC, que poderá assumir patamar agigantado no futuro caso não conte com o imediato reforço do financiamento privado; (ii) a quebra da isonomia eleitoral no contexto do controle centralizado nas mãos de “caciques” partidários da distribuição das verbas do FEFC; (iii) a perpetuação do poder político, já que os os entrantes no sistema político competem em condições desiguais por não terem ingerência nas bilionárias emendas parlamentares impositivas; e (iv) o crescimento exponencial do “Caixa 2”, com a participação lícita das empresas no financiamento eleitoral sendo substituída por doações de verbas não contabilizadas por organizações criminosas do narcotráfico e das milícias, sem controle e transparência.**

98. Daí a necessidade de que o e. STF, utilizando-se da técnica decisória do apelo ao legislador, estabeleça prazo para que o Congresso Nacional aprove lei com critérios objetivos sobre o financiamento das eleições brasileiras também por empresas, sem prejuízo da concessão de medida cautelar com a definição desses parâmetros pela Corte Suprema enquanto perdurar a indefinição legislativa.



VIII. DOS REQUISITOS PARA A MEDIDA CAUTELAR

99. O art. 10 da Lei n. 9.868/1999 prevê a possibilidade de concessão de medida cautelar. Nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil, a concessão desse tipo de medida demanda a presença dos requisitos da probabilidade do direito e do perigo na demora.

100. Como discorrido durante a presente ação, o requisito da probabilidade do direito está cumprido. Os dados demonstram que **os receios dos Ministros vencidos no julgamento da ADI n. 4.650/DF se tornaram realidade**: a vedação da doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais gerou mais desigualdade nos pleitos, fomentou a criação de um gigantesco Fundo Eleitoral com verbas públicas e aumentou a influência econômica às ocultas do “Caixa 2” nas campanhas eleitorais, sem qualquer instrumento de transparência.

101. Isso aconteceu pelo fato de que não houve a resolução da raiz principal do problema: o custo das campanhas eleitorais no país. Como consequência, houve **aumento do “Caixa 2”**, conforme destacado por Bruno Wanderley Reis e por Felipe Lima Eduardo na análise das eleições de 2016. Não somente isso, o relatório preliminar da OEA sobre as eleições municipais de 2024 destacou um receio real dos políticos de uma maior penetração do crime organizado nas instituições públicas por meio da injeção de recursos financeiros nas disputas eleitorais.

102. A consequência direta do aumento de transferências não contabilizadas, por sua vez, é a **diminuição da transparência nas eleições**. Como destacado por Bruno Carazza: a despeito das falhas do antigo sistema de financiamento eleitoral, ainda era possível identificar a influência do dinheiro nas eleições.

103. Paralelamente à diminuição da transparência e ao possível aumento de recursos não contabilizados, **a ampliação das emendas parlamentares e a institucionalização do seu caráter impositivo também contribuíram para tornar a situação jurídica do atual sistema de financiamento de campanha inconstitucional.**

104. Como destacado, o atual sistema de financiamento de campanha é majoritariamente público, dado que quase 90% dos recursos utilizados advém do FEFC. Além disso, como ressaltado pelo relatório da OEA sobre as eleições gerais de 2022, a distribuição desses recursos não é realizada de maneira igualitária, de modo que isso, por si só, já gera desigualdade eleitoral e a cria barreira de entrada para novos postulantes, asfixiando, assim, a renovação da classe política.

105. Afinal, além da distribuição do FEFC não ser equitativa, os detentores de mandato parlamentar destinam milhões de reais de verbas públicas para suas bases eleitorais, **associando obras e entregas a suas emendas parlamentares individuais, o que opera como uma “máquina de reeleição”.** Os dados das eleições de 2022 e de 2024 são incontestáveis: deputados com mais acesso a emendas parlamentares tiveram maior percentual de reeleição, e prefeitos por elas beneficiados também.

106. Com isso, após a decisão da ADI n. 4.650/DF, a situação do financiamento das campanhas eleitorais nos moldes impostos pela Lei n. 13.165/2015 **foi se tornando inconstitucional, na parte que proíbe as doações por empresas,** atingindo seu auge nos últimos dois pleitos eleitorais (2022 e 2024). Percebeu-se que, como bem destacado à época do julgamento pelos votos vencidos, o financiamento privado colaborava para garantir um mínimo de competitividade nas eleições brasileiras – e não o contrário.



107. Desse modo, é patente que o atual sistema de financiamento quase exclusivamente público viola frontalmente o pluralismo político (art. 1º, IV, da CF) ao impedir a renovação política e criar uma verdadeira barreira para entrada de novos atores políticos, com a utilização de distintas verbas do erário. Além disso, viola a igualdade eleitoral (art. 5º, *caput*; art. 14, *caput*), que garante não somente a igualdade no voto, mas a igualdade de oportunidades, corrompida quando agentes públicos passam a ter vantagens ilegítimas no pleito eleitoral.

108. Por fim, há um verdadeiro abuso da influência econômica, em violação ao art. 14, § 9º, da Constituição Federal, porém, agora com um agravante: é o dinheiro público que está causando distorção nas eleições. Assim, resta patente que o atual sistema de financiamento quase exclusivamente público de campanhas eleitorais foi se tornando inconstitucional com o passar dos anos, desde o julgamento da ADI n. 4.650/DF e da promulgação da Lei n. 13.165/2025, que consolidou a proibição das doações eleitorais por pessoas jurídicas.

109. O requisito do perigo na demora, por sua vez, está presente pelo fato de que, desde a expansão das emendas parlamentares impositivas, os índices de renovação estão atingindo patamares históricos, impedindo qualquer possibilidade de renovação política. Se nada for feito, o mesmo fenômeno irá se repetir nas eleições de 2026, consolidando um cenário de cristalização dos mesmos grupos políticos, com ainda mais barreiras de entrada para novos atores.

110. Por conseguinte, é imperioso que este Supremo Tribunal Federal permita, até ulterior deliberação do Congresso Nacional, o retorno das doações eleitorais por pessoas jurídicas, **fixando critérios objetivos para o exercício dessa faculdade jurídica já no pleito eleitoral de 2026.**



IX. DOS PEDIDOS

111. Diante do exposto, requer-se:

- a. seja recebida e regularmente processada esta ação direta de inconstitucionalidade, com a **imediata concessão de medida cautelar, inaudita altera pars, permitindo o retorno das doações eleitorais por pessoas jurídicas, fixando critérios objetivos para o exercício dessa faculdade jurídica já no pleito eleitoral de 2026;**
- b. a intimação do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) para que preste informações sobre a lei ora impugnada, nos termos do art. 6º da Lei n. 9.868/1999;
- c. após a prestação de informações, a intimação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República para se manifestarem sobre a presente ação, nos termos do art. 8º da Lei n. 9.868/1999; e
- d. no mérito, a confirmação da medida liminar e a procedência da presente ação, para que seja declarada a **inconstitucionalidade: (i) do art. 15 da Lei n. 13.165/2015**, que revogou o art. 81 da Lei n. 9.504/1997 e, com isso, retirou do ordenamento jurídico a existente regulação jurídica sobre doações ou contribuições de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais; **e (ii) do art. 2º da Lei n. 13.165/2015** na parte em que alterou o art. 20 da Lei n. 9.504/1997, suprimindo a previsão de arrecadação de doações de pessoas jurídicas; **sendo utilizada, ainda, a técnica decisória do apelo ao legislador, com a fixação de prazo para que o**



**Congresso Nacional aprove lei definindo critérios objetivos
para doações por empresas.**

112. Por fim, solicita-se que todas as publicações decorrentes do presente feito sejam realizados nos nomes dos advogados Rodrigo Aiache Cordeiro, OAB/AC 2.780, Felipe Botelho Silva Mauad, OAB/DF 41.229, e Bruno Aurélio Rodrigues da Silva Pena, OAB/GO 33.670, nos termos do art. 272, § 2º, do CPC, sob pena de nulidade.

Pedem deferimento.

Rio Branco/AC, 17 de setembro de 2025.

Rodrigo Aiache Cordeiro

OAB/AC 2.780

Felipe Botelho Silva Mauad

OAB/DF 41.229

Bruno Aurélio Rodrigues da Silva Pena

OAB/GO 33.670