

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP**

**RODRIGO DE SÁ QUEIROGA**

**FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA  
E ISONOMIA NA DISPUTA ELEITORAL**

**BRASÍLIA  
2018**

**RODRIGO DE SÁ QUEIROGA**

**FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA  
E ISONOMIA NA DISPUTA ELEITORAL**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor

**BRASÍLIA  
2018**

**RODRIGO DE SÁ QUEIROGA**

**FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA  
E ISONOMIA NA DISPUTA ELEITORAL**

Dissertação apresentada como requisito  
para a obtenção do título de Mestre em  
Direito Constitucional pelo Instituto  
Brasiliense de Direito Público - IDP.

Brasília, maio de 2018.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**PROF. DR. SÉRGIO ANTÔNIO FERREIRA VICTOR**  
Orientador (IDP)

---

**PROFA. DRA. MARILDA DE PAULA SILVEIRA**  
Membro

---

**PROF. DR. DANIEL GUSTAVO FALCÃO PIMENTEL DOS REIS**  
Membro

Dedico esta dissertação à minha esposa e  
aos meus filhos.

“O amor da democracia é o da igualdade.”  
(Montesquieu)

## RESUMO

Esta dissertação de Mestrado se estabelece na seara do financiamento de campanhas eleitorais, e visa ao prognóstico acerca da influência do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) sobre o sistema político-eleitoral vigente no Brasil, com o ânimo de verificar se essa alternativa de financiamento público de campanhas, positivada pela Lei n.º 13.487/2017, configurar-se-á como promotor de maior isonomia na disputa entre candidatos, enquanto meio alternativo para obstaculizar a ocorrência de abuso de poder econômico no processo eleitoral. Parte-se dos pressupostos de que o processo de custeio da política é bastante complexo, de que o sistema político-eleitoral brasileiro é permeado de assimetrias ensejadoras de vícios diversos, imunes a modelos e ferramentas eventualmente entendidos como eficazes em outros sistemas e, por isso, conquanto o FEFC possa até coibir ou dificultar a ocorrência de alguns desvirtuamentos nocivos à isonomia na concorrência entre candidatos, não será capaz, por si só, de se contrapor à influência do poder econômico, tampouco promover maior igualdade nas disputas eleitorais. A linha argumentativa será regida pelo método de abordagem hipotético-dedutivo, desenvolvendo-se dogmaticamente por um viés de pesquisa eminentemente teórico, lançando mão de pesquisa bibliográfica, análise do direito pátrio e do comparado, e da jurisprudência, assim também de artigos, monografias, dissertações e teses que contribuam, direta ou indiretamente, para o escopo acadêmico do trabalho.

**Palavras-chave:** Financiamento de campanhas eleitorais – Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) – Abuso de poder econômico – Desigualdade na concorrência.

## ABSTRACT

This Masters dissertation settle down itself in the electoral campaign financing topic, and aims to forecast about the Special Fund for Campaign Financing (FEFC in Portuguese) leverage on the current Brazilian political-electoral system, intending to verify if this public alternative of campaign financing, legalized by the Law number 13.487/2017, will appear as a greater isonomy promoter in the electoral competition among the candidates, as an alternative way to avoid abuse of economic power events at the electoral process. It's based on the following assumptions: the policy defrayal process is quite complex; the Brazilian political-electoral system is interspersed by asymmetries which implicate several vices, which are immune to templates and instruments evaluated as effectives in another systems. Therefore, even if the FEFC may restrain or hamper the occurrence of some noxious misrepresentations to the isonomy on the candidates competition, it won't be able, by itself, to oppose the economic power influence, neither to promote greater equality on the electoral competition. The argumentative line will be conducted by the hypothetical-deductive approach, developing itself dogmatically by a research bias especially theoretical, resorting on bibliographical research, home and comparative law analyses and jurisprudence, as well as articles, monographs, dissertations and thesis which contribute, directly or indirectly, to the academic scope of the work.

**Keywords:** Electoral campaign financing; Special Fund for Campaign Financing; Abuse of economic power; Inequality on competition.

## LISTA DE FIGURAS, TABELAS E GRÁFICOS

<b>Figura 1</b> – Sistemas eleitorais ao redor do mundo para a escolha da legislatura nacional.....	32
<b>Figura 2</b> – Subdivisões dos sistemas eleitorais para a escolha da legislatura nacional.....	33
<b>Tabela 1</b> – Subtipos dos sistemas eleitorais para a escolha da legislatura nacional...	33
<b>Tabela 2</b> – Descrição dos subtipos de sistemas eleitorais.....	34
<b>Tabela 3</b> – Fontes remanescentes para financiamento de campanhas eleitorais.....	90
<b>Tabela 4</b> – Limites de gastos com campanhas eleitorais.....	102
<b>Gráfico 1</b> – Divisão do Fundo Partidário.....	91
<b>Gráfico 2</b> – Distribuição do Fundo Partidário em 2018 (em milhões de Reais).....	92
<b>Gráfico 3</b> – Valores do Fundo Partidário (em milhões de Reais).....	93
<b>Gráfico 4</b> – Distribuição do FEFC segundo a Lei n.º 13.488/17.....	98
<b>Gráfico 5</b> – Estimativa de distribuição do FEFC em 2018.....	99



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**ADI** – Ação Direta de Inconstitucionalidade

**ARENA** – Aliança Renovadora Nacional

**BCRA** – *Bipartisan Campaign Reform Act*

**Bi** – Bilhões

**Bundestag** – Parlamento Federal Alemão

**Bundesverfassungsgericht, ou BVerfG** – Tribunal Constitucional Federal da Alemanha

**CFOAB** – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

**CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito

**DEM** – Democratas (partido político)

**EC** – Emenda Constitucional

**FEC** – *Federal Electoral Commission*

**FECA** – *Federal Election Campaigns Act*

**FEFC** – Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (Fundo Eleitoral)

**Grundgesetz** – Constituição Alemã

**IVA** – Imposto sobre Valor Agregado

**LOPP** – Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n.º 4.740/65)

**MDB** – Movimento Democrático Brasileiro (antigo PMDB)

**MM** – Milhões

**NOVO** – Partido Novo

**OAB** – Ordem dos Advogados do Brasil

**ONG** – Organização não Governamental

**PCB** – Partido Comunista Brasileiro

**PCO** – Partido da Causa Operária

**PDT** – Partido Democrático Trabalhista

**PMB** – Partido da Mulher Brasileira

**PP** – Partido Progressista

**PR** – Partido da República

**PRB** – Partido Republicano Brasileiro

**PSB** – Partido Socialista Brasileiro

**PSD** – Partido Social Democrático

**PSDB** – Partido da Social Democracia Brasileira

**PAC** – *Party Action Committees*

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**TSE** – Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	12
1 NOÇÕES PRELIMINARES.....	19
1.1 Conceitos de Direito Eleitoral, Campanha Eleitoral e Gastos Eleitorais .....	19
1.1.1 Direito Eleitoral.....	19
1.1.2 Campanha eleitoral .....	20
1.1.3 Gastos eleitorais .....	21
1.2 Princípios Norteadores do Direito Eleitoral .....	23
1.2.1 Princípio da democracia ou democrático .....	24
1.2.2 Princípio republicano.....	25
1.2.3 Princípio da igualdade ou isonomia.....	27
1.2.4 Princípio da moralidade eleitoral .....	28
1.2.5 Princípio da lisura das eleições.....	29
1.3 Conceito de Sistema Eleitoral e Tipologias Existentes .....	30
1.4 Modelos de Financiamento de Campanhas.....	36
1.4.1 Financiamento privado .....	36
1.4.2 Financiamento público .....	39
1.4.3 Financiamento em contrapartidas ( <i>Matching funds</i> ) .....	45
1.4.4 Financiamento misto .....	46
1.5 Percepções Parciais .....	48
2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS.....	50
2.1 Cases de Financiamento no Direito Comparado .....	51

2.1.1	Estados Unidos .....	51
2.1.2	Alemanha .....	60
2.1.3	Itália.....	66
2.2	O Case Brasileiro.....	70
2.2.1	Impactos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650/DF .....	78
2.2.2	Lei n.º 13.165/15 e seus Efeitos.....	84
2.2.3	Determinações da Emenda Constitucional n.º 97/17 e das Leis n.ºs 13.487/17 e 13.488/17 .....	85
2.3	Percepções Parciais .....	87
3	FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E ISONOMIA NA DISPUTA ENTRE CANDIDATOS .....	89
3.1	Fontes de Financiamento Remanescentes e seus Limites.....	89
3.1.2	Fundo Partidário.....	90
3.1.3	Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) .....	97
3.1.4	Fontes de origem privada.....	101
3.2	Interferência do Abuso de Poder Econômico no Pleito Eleitoral.....	103
3.3	Prognóstico sobre o Nível de Influência do FEFC na Promoção de Maior Igualdade na Disputa Eleitoral diante os Desafios Imputados pelo Sistema Político-Eleitoral Vigente .....	107
3.4	Percepções Parciais .....	112
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....		114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....		119

## INTRODUÇÃO

A escolha dos representantes incumbidos da persecução do bem-comum materializa-se por meio de eleições e se afigura, por excelência, como procedimento central de um regime político próspero.

O artigo 14 da Carta Magna brasileira<sup>1</sup>, alinhando-se a essa máxima, determina expressamente que a soberania popular será praticada nos termos da lei, por meio de um processo universal de escolha por eleição, em que o voto, direto e secreto, terá igual valor para todos.

Todavia, consoante bem esclarecido por Lima<sup>2</sup>, a liberdade política não se circunscreve ao ato de votar periodicamente: ela deve repercutir no próprio “mecanismo interno de escolha”, cujo funcionamento não pode estar contaminado por elementos externos ilegítimos, maculadores da liberdade plena do eleitor, que influenciam, dolosa e arditosamente, a escolha por ele feita.

Essa preferência deve ser livremente exercida não somente sob o aspecto formal (mera participação política), mas em sua essência: a existência de “representantes produtos da vontade verdadeiramente livre dos representados [...]”. Todavia, não é novidade a constatação de que a participação política, sob a principal de suas facetas, oportunizada pelas campanhas eleitorais, é tema reconhecidamente problemático, rodeado por desafios que ultrapassam fronteiras.

Independentemente do estágio de desenvolvimento político ou cultural, os vários países que compõem a arena internacional têm de lidar, ainda que em níveis diferentes, com disfunções similares, fomentadas pela faceta negativa da influência do poder econômico (desigualdade concorrencial, corrupção, fisiologismo,

---

<sup>1</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 2 mar. 2018. “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 [...]”

<sup>2</sup> LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 17-18.

clientelismo, arbitrariedade etc.), totalmente alheias ao espírito representativo em sua essência mais sublime.

A despeito das particularidades de cada Estado, o trajeto a ser percorrido para a ocupação dos cargos em disputa requer monta significativa de recursos financeiros para se processar, já que os concorrentes necessitam dispor de capital para a efetiva participação no processo político, nomeadamente nas campanhas eleitorais, que visam influenciar o procedimento de escolha dos que, em tese, representarão a vontade política.

A arrecadação de fundos para as campanhas se processa, substancialmente, de quatro formas de financiamento (numa perspectiva *lato sensu*, já que cada sistema possuirá peculiaridades): privado (direto e indireto), público (direto e indireto), financiamento em contrapartidas (*matching funds*) e misto.

Sobre tais modos de captação de recursos, há uma sucessão de debates ao longo do tempo, cujas consequências repercutem na adoção, no abandono ou na adaptação desses modelos, como no caso do Brasil, cuja agenda política, jurídica e social esteve (e ainda está) voltada para esse enfoque, especialmente após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade número 4.650<sup>3</sup> (ADI 4.650/DF) pelo Supremo Tribunal Federal, cujo *decisum* declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam contribuições de pessoas jurídicas privadas às campanhas eleitorais.

Conquanto tenha anunciado não estar propugnando pela adoção do modelo público de financiamento de campanha, a exordial da aludida ação, proposta Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em face da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República, destacou a manifesta insuficiência dos ditames impostos pela legislação pátria, por seus limites e

---

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 17 set. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F465>> Acesso em: 2 mar. 2018. "DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. [...] **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.**" (grifei).

restrições ao financiamento privado não resguardarem a democracia “[...] de uma influência excessiva e deletéria do poder econômico.”<sup>4</sup>

Os fundamentos jurídicos do pedido pautaram-se nas consequências nefastas da influência excessiva do poder econômico, tais quais a desigualdade política, tendo em vista potencializar “[...] a influência do mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado”<sup>5</sup>; a prejudicialidade aos candidatos sem patrimônio considerável para se autofinanciar e sem acesso aos financiadores privados com poder econômico; e o estabelecimento de vínculos entre os doadores e os políticos, “fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição [...]”<sup>6</sup>.

Tais distorções, segundo o Conselho, violavam postulados como a igualdade, a democracia e o republicanismo.

O julgamento dessa ADI foi sucedido de intensa movimentação legislativa, tencionada a, teoricamente, vislumbrar alternativas ao modelo brasileiro de financiamento de campanhas (que é misto) vis-à-vis o contexto vivenciado pelo país: custos elevados de campanhas, vedação a doações de empresas privadas, crise econômica etc.

---

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB.** p. 7.

<sup>5</sup> *Ibid.* p. 6.

<sup>6</sup> *Idem.*

O alvoroço legislativo implicou consequências no mundo jurídico: positivou-se, então, o aparato legal composto pelas Leis n.ºs 13.165/15<sup>7</sup>, 13.487/17<sup>8</sup>, 13.488/17<sup>9</sup> e pela Emenda Constitucional n.º 97/17<sup>10</sup>, as quais trouxeram diversas inovações e mudanças relevantes no sistema brasileiro, dentre elas:

- a) Medidas destinadas a reduzir os custos das campanhas eleitorais;
- b) modificação nas chamadas “cláusulas de barreira”, as quais orientam o acesso aos recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), e também ao tempo de propaganda em rádio e TV;
- c) permissão para a arrecadação, prévia e on-line, de recursos para campanha (prática denominada *crowdfunding*<sup>11</sup>);
- d) alteração no limite para doações por pessoas físicas; fixação de limites de gastos de campanhas; e

<sup>7</sup> BRASIL. Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015. **Altera as Leis n.ºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

<sup>8</sup> \_\_\_\_\_. Lei n.º 13.487, de 6 de outubro de 2017. **Altera as Leis n.ºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

<sup>9</sup> \_\_\_\_\_. Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017. **Altera as Leis n.ºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

<sup>10</sup> \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017. **Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

<sup>11</sup> Consoante definido por Maximiliano *apud* Fialho, *crowdfunding* “nada mais é do que utilizar sua rede social digital para, através da divulgação também digital do seu projeto, pedir doações em troca de prêmios para pessoas que gostariam que o objetivo fosse alcançado. Um grande valor rateado por milhares torna-se muito pouco para quem contribui, mas é muito para quem, somando todos, recebe. Esse é o princípio básico do *crowdfunding*”. FIALHO, Fábio. **Crowdfunding, arrecadação e gastos de campanha.** Disponível em: <<https://jota.info/colunas/e-leitor/e-leitor-crowdfunding-arrecadacao-e-gastos-de-campanha-08072016>>. Acesso em: 2 mar. 2018.



- e) criação de um fundo eleitoral com recursos públicos para financiamento de campanha (o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, FEFC, ou Fundo Eleitoral).

Dentre as inovações mencionadas, figura o objeto balizador deste trabalho acadêmico: o FEFC.

O ânimo da dissertação consiste no prognóstico sobre a efetividade do fundo recém-criado na promoção de maior isonomia na disputa entre candidatos, enquanto meio alternativo para obstaculizar a ocorrência de abuso de poder econômico no processo eleitoral, considerando-se o sistema político-eleitoral vigente no Brasil.

Parte-se dos pressupostos de que o processo de custeio da política é bastante complexo, de que o sistema político-eleitoral brasileiro é permeado por assimetrias ensejadoras de vícios diversos, imune a modelos e ferramentas entendidos como eficazes em outros sistemas. Por isso, pressente-se que, embora o FEFC possa até coibir ou dificultar a ocorrência de alguns desvirtuamentos nocivos à isonomia na concorrência entre candidatos, não será capaz, por si só, de se contrapor à influência do poder econômico, tampouco promover maior igualdade nas disputas eleitorais, porquanto “o dinheiro é como água, sempre acha um caminho”<sup>12</sup>, independentemente do modelo de financiamento perfilhado.

Trata-se de um esforço intelectual que reflete um problema de ordem político-constitucional, com análise dos posicionamentos adotados no âmbito jurídico, de forma que o método de abordagem a ser adotado será baseado no hipotético-dedutivo.

O desenvolvimento da pesquisa será precipuamente teórico, lançando mão de pesquisa bibliográfica, análise do direito e da jurisprudência pátrios, assim também

---

<sup>12</sup> Frase proferida por Torquato Jardim, ex-ministro da Transparência, em entrevista na qual propugnou pelo retorno das doações eleitorais por empresas. LEALI, Francisco; FADUL, Sérgio; SASSINE, Vinícius. **O Globo**. 30 set. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dinheiro-como-agua-sempre-acha-um-caminho-diz-torquato-jardim-20205017>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

de artigos, monografias, dissertações, teses e outras publicações pertinentes, direta ou indiretamente, ao escopo do trabalho.

Ademais, será adotada uma linha dogmática, tendo em vista essa técnica propor estudos pormenorizados, aprofundados e verticalizados sobre temas de atualidade e relevância para melhor instrumentalização da investigação, estruturada em três etapas.

O capítulo inaugural arrolará noções preliminares e se estruturará na forma de exposição de conceitos, princípios e paradigmas cuja apropriação é condição *sine qua non* para o desdobramento das demais etapas da pesquisa, por esclarecerem termos essenciais sobre o assunto, delimitando-o e sedimentando o caminho para melhor compreendê-lo.

Na seção, serão abordados conceitos como os de direito eleitoral, campanha eleitoral, gastos eleitorais e sistemas eleitorais (tipificando-os); assim também alguns preceitos basilares incidentes na seara em estudo (democracia, republicano, igualdade/isonomia, moralidade eleitoral, lisura das eleições) e, ainda, haverá a caracterização dos principais tipos de sistemas eleitorais (majoritário, proporcional e misto), e a distinção dos modelos de financiamento de campanha eleitoral existentes (privado, público, em contrapartidas e misto).

Sequencialmente, visando à busca de referências para a realização do principal objetivo da dissertação, prognóstico acerca do papel do FEFC enquanto promotor de maior isonomia na disputa entre candidatos, o segundo capítulo aludirá ao regramento concebido a partir da proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais em 2013 até as normas e jurisprudências sobrevindas até a finalização deste mister acadêmico (ADI n.º 4.650/DF, Lei n.º 13.165/15, Lei n.º 13.487/17, Lei n.º 13.488/17, EC n.º 97/17, resoluções e decisões da Corte Eleitoral etc) , com a finalidade de assinalar se e, em caso positivo, como o país procedeu para lidar com a influência negativa do poder econômico.

Antes de avaliar a conjuntura pátria, essa quota da dissertação extrapolará fronteiras nacionais para pesquisar e cotejar *cases* de financiamento político no Direito

Comparado, em seus tentames de enfrentamento à influência do poder econômico na política.

Nesse momento, serão avaliadas experiências de três nações consideradas desenvolvidas – Estados Unidos, Alemanha e Itália –, a fim de se verificar se democracias avaliadas como mais maduras também foram ou ainda são assoladas por disfunções semelhantes às que desafiam o Brasil, e se a previsão de instrumentos para solucionar um aspecto do problema acaba engendrando outros.

O terceiro capítulo imergirá no prognóstico sobre o nível de influência do FEFC na promoção de maior igualdade na disputa eleitoral entre os candidatos, diante dos desafios imputados pelo sistema político-eleitoral brasileiro vigente.

Para efetivar seu desiderato, destrinchará preliminarmente as fontes de financiamento remanescentes no país e examinará o atual sistema político-eleitoral do Brasil, para entender se reúne condições favoráveis ou imputa desafios ao influxo do FEFC, enquanto instrumento ensejador de maior isonomia na concorrência entre os candidatos.

Ao final, serão reunidas percepções acerca do estudo realizado.

## 1 NOÇÕES PRELIMINARES

Esta etapa proverá sintético alicerce conceitual, principiológico e paradigmático dirigido à constituição ou à revisão de noções preliminares ao desenvolvimento dos demais estágios da pesquisa.

Intencionalmente sucinto e simplificado, visa apenas ao esclarecimento de alguns conceitos, postulados e modelos concorrentes para a apreensão mais satisfatória do conteúdo das seções seguintes.

O exame ocorrerá em grau suficiente para se evitar dispersão do escopo do estudo, e empregará maior profundidade apenas para caracterizar os modelos de financiamento da campanha existentes, estabelecendo maior aproximação do problema de pesquisa.

### 1.1 Conceitos de Direito Eleitoral, Campanha Eleitoral e Gastos Eleitorais

#### 1.1.1 Direito Eleitoral

O Direito Eleitoral, no Brasil, é ramo jurídico do Direito Público, direcionado a regular os direitos políticos e o processo eleitoral.

Gomes<sup>13</sup> o classifica como “o ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos regularizadores dos direitos políticos. Normatiza o exercício do sufrágio com vistas à concretização da soberania popular.”

Acerca da relevância do Direito Eleitoral, Silva<sup>14</sup> assim se manifesta:

---

<sup>13</sup> GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed., rev. atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2016.

<sup>14</sup> SILVA, Amaury. **Reforma eleitoral**. Leme: J. H. Mizuno, 2010. p. 90.

Percebemos que a aglutinação da função e do objeto do Direito Eleitoral, faz incorporar a esse ramo do Direito Público um papel de fundamental importância no cenário da concretização das liberdades públicas, por isso, embora multifacetada a sua atuação, a sua compleição deve ser alinhada ao viés de instrumento de garantia em prol da cidadania e da democracia.

Trata-se de área autônoma, voltada ao estudo das normas e dos procedimentos organizadores e disciplinadores do poder de sufrágio universal, com vistas à promoção do maior equilíbrio possível entre a vontade soberana do povo e a atuação do Estado.

### 1.1.2 Campanha eleitoral

O íterim em que partidos políticos e candidatos apresentam-se aos detentores do direito de voto é conhecido como campanha eleitoral.

É o período anterior às eleições destinado, segundo Tavares<sup>15</sup>, a ações de divulgação dos aspirantes aos cargos em disputa e de veiculação de suas propostas de trabalho, com vistas à obtenção de votos bastantes para alçá-los a tais cargos.

Gomes<sup>16</sup> reforça o principal motivo da existência desse período, que é a “captação, conquista ou atração de votos”, destacando ainda a submissão que todos os atos a ele inerentes têm diante das diretrizes ético-jurídicas do sistema.

---

<sup>15</sup> TAVARES, André Ramos. Campanha eleitoral. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias\\_selecionadas/bibliografia\\_selecionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>16</sup> GOMES, José Jairo. Campanha, financiamento e prestação de contas eleitorais. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias\\_selecionadas/bibliografia\\_selecionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

Alvim<sup>17</sup> imputa à campanha eleitoral o status de “elemento indispensável à realização do aspecto procedimental da democracia”, porquanto a aquisição do poder político deve se dar de forma racional, por meio do convencimento, da divulgação de ideias e de debates de programas de governo, o que pode/deve ser viabilizado/garantido em momentos de campanha.

### 1.1.3 Gastos eleitorais

Segundo Pinto<sup>18</sup>, toda e qualquer despesa relacionada a uma campanha eleitoral (incluem-se as multas aplicadas até a data das eleições) será considerada gasto eleitoral.

O artigo 26 da Lei n.º 9.504/97 prevê um rol não taxativo de despesas consideradas gastos eleitorais<sup>19</sup>:

Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: [...]

I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho; [...]

II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;

III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;

<sup>17</sup> ALVIM, Frederico Franco. Campanha eleitoral: prestação de contas. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias\\_selecionadas/bibliografia\\_selecionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>18</sup> PINTO, Djalma. Recursos na campanha eleitoral. Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções. 5. ed., rev. e atual. de acordo com a Lei n.º 12.034/09, Lei Complementar n.º 135/10 e com as resoluções do TSE São Paulo: Atlas, 2010. p. 303. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias\\_selecionadas/bibliografia\\_selecionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>19</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas; [...]

V - correspondência e despesas postais;

VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;

VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;

VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;

IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; [...]

X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita; [...]

XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais; [...]

XV - custos com a criação e inclusão de sítios na internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País; [...]"

Excetuam-se à condição de gastos eleitorais, e não se sujeitam à prestação de contas, despesas de natureza pessoal do candidato, tais quais as relacionadas nas alíneas do § 3º do mesmo artigo 26 da Lei das Eleições<sup>20</sup>.

Os limites de gastos de campanha são estatuídos mediante lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral<sup>21</sup>, e são contabilizadas nesses limites todas as despesas que puderem ser individualizadas<sup>22</sup>, efetuadas pelos candidatos e partidos.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.* “§ 3º Não são consideradas gastos eleitorais nem se sujeitam a prestação de contas as seguintes despesas de natureza pessoal do candidato: (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017) a) combustível e manutenção de veículo automotor usado pelo candidato na campanha; (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017) b) remuneração, alimentação e hospedagem do condutor do veículo a que se refere a alínea a deste parágrafo; (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017) c) alimentação e hospedagem própria; (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017) d) uso de linhas telefônicas registradas em seu nome como pessoa física, até o limite de três linhas (Incluído dada pela Lei nº 13.488, de 2017)”

<sup>21</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.* Art. 18.

<sup>22</sup> *Ibid.* Art. 18-A.

Por derradeiro, é importante registrar, consoante bem lembrado por Carvalho, a existência de comando legal para que todos os gastos eleitorais sejam formalizados documentalmente e registrados na contabilidade da campanha eleitoral, para análise e aprovação pelo Poder Judiciário<sup>23</sup>.

## 1.2 Princípios Norteadores do Direito Eleitoral

Mello<sup>24</sup>, ao cunhar um conceito de princípio, define-o como “mandamento nuclear de um sistema, [...] disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência [...]”.

Na seara do Direito Eleitoral, os preceitos incidentes formam uma lista não muito extensa da qual, tendo em vista o plano traçado neste mister acadêmico, apenas cinco serão examinados:

1. Princípio democrático;
2. Princípio republicano;
3. Princípio da igualdade ou isonomia;

---

<sup>23</sup> BRASIL Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas eleitorais**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/processo-eleitoral-brasileiro/contas-eleitorais/prestacao-de-contas-eleitorais>>. Acesso em: 30 maio 2018. “[...] Para elaborar as prestações de contas, parciais e finais, a Justiça Eleitoral disponibiliza o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE). Importante ressaltar que a ausência de prestação de contas parciais pode repercutir na regularidade das contas finais, bem como na apresentação de contas cuja movimentação não corresponda à realidade. As prestações de contas parciais são apresentadas duas vezes, em prazo fixado por resolução própria do Tribunal Superior Eleitoral, compreendendo geralmente o período do final de julho ao início de agosto, para a primeira prestação, e o período do final de agosto e início de setembro para a segunda. Já a prestação de contas final deve ser feita até o trigésimo dia posterior às eleições, para todos os candidatos que não concorrerem ao segundo turno e para os partidos políticos, incluídas as contas dos respectivos comitês financeiros. Havendo segundo turno, as contas referentes aos dois turnos deverão ser prestadas até o trigésimo dia posterior a sua realização. Após o prazo para a prestação de contas final, quem não o tiver feito será notificado, em até cinco dias, para prestá-la em até 72 horas, sob pena de ter as contas julgadas como não prestadas. Os candidatos, enquanto permanecerem omissos, mesmo após eleitos, não poderão ser diplomados. Após a apresentação das contas finais, a JE disponibilizará os respectivos dados em seu portal na Internet e determinará a imediata publicação em edital. Após a publicação, qualquer partido político, candidato, coligação ou o Ministério Público pode impugnar as contas prestadas, no prazo de três dias.”

<sup>24</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 451.



4. Princípio da lisura das eleições; e
5. Princípio da moralidade eleitoral.

### 1.2.1 Princípio da democracia ou democrático

Segundo Gomes<sup>25</sup>, a democracia é um dos mais preciosos valores da humanidade, a ponto de ter sido incluída no rol dos direitos humanos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>26</sup> e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos<sup>27</sup>.

A participação popular, como destacado por esse mesmo teórico, é a condição *sine qua non* para a existência de uma democracia, cuja ideia central pressupõe a igualdade política dos cidadãos.

Silva<sup>28</sup> argumenta que as eleições não podem ser meros instrumentos de preenchimento de cargos políticos, porquanto geram, “em favor do eleito, o mandato político representativo, que constitui o elemento básico da democracia representativa.”

---

<sup>25</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. p. 35.

<sup>26</sup> NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2018. “Artigo 21 – 1. **Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos**. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. **A vontade do povo será a base da autoridade do governo**; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.” (grifei)

<sup>27</sup> NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução n.º 2200-A (XXI), de 16 de Dezembro de 1966. Disponível em: <[http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo2/2pidcp.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html)>. Acesso em: 4 mar. 2018. “Artigo 25.º Todos os cidadãos gozarão, sem qualquer das distinções mencionadas no artigo 2.º, e sem restrições indevidas, dos seguintes direitos e oportunidades: a) **Participar na direcção dos assuntos públicos, quer directamente, quer por intermédio de representantes livremente eleitos**; b) Votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal, por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; c) Ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do seu país.” (grifei)

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 138.

Adicionalmente, o doutrinador constitucional esclarece que no mandato:

[...] 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>29</sup>

A democracia costuma ser categorizada em direta, indireta/representativa e semidireta/mista<sup>30</sup>: a primeira forma pressupõe a participação direta do povo nas decisões governamentais; no caso de haver transferência desse exercício de poder a outro cidadão, estar-se-á diante do segundo modelo, em que o povo escolherá seus representantes no governo; o modelo semidireto/misto, perfilhado pelo Brasil, abarca o modelo anterior, mas prevê mecanismos para intervenção direta dos cidadãos, na forma de institutos como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular<sup>31</sup>.

### 1.2.2 Princípio republicano

Cânon estreitamente vinculado ao regime político republicano, no qual os agentes políticos devem desempenhar as respectivas funções espelhando o povo, em nome dele decidindo e a ele se submetendo.

---

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. *op. cit.* p. 138.

<sup>30</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral. Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012. p. 38-40.

<sup>31</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *op. cit.* "Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

Assim, conforme lecionado por Habermas<sup>32</sup>, o processo político não pode se limitar ao controle do Estado pelos civis, porque:

[...] 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.

Além disso, o mesmo estudioso<sup>33</sup> destaca que, sob o prisma 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 autodeterminação de cidadãos, o paradigma não é o do mercado, mas o do diálogo.

Essa máxima está expressa no artigo inaugural da Carta Política brasileira<sup>34</sup>, distinta como regra fundamental da ordem constitucional.

Apresenta como características fundamentais a periodicidade (principal aspecto, cujo objetivo é o de assegurar a fidelidade aos mandados e a alternância no poder), a eletividade (instrumento de representação), e a responsabilidade (responsabilização por decisões políticas tomadas).

---

<sup>32</sup> HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. p. 335.

<sup>33</sup> *Ibid.* p. 337-338.

<sup>34</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *op. cit.* "Art. 1º. A **República** Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]" (grifei)

### 1.2.3 Princípio da igualdade ou isonomia

Previsto no artigo 5º, *caput* e I da Constituição de 1988<sup>35</sup> e, sob o viés eleitoral, no artigo 14 da mesma Carta Política<sup>36</sup>, determina tratamento igualitário entre as pessoas, independentemente de sua condição.

Pinto, declarando opinião sobre a ideias de igualdade e justiça, alude que:

O primeiro pressuposto da justiça é a igualdade. A injustiça social tem como sua causa mais expressiva a desigualdade, que se expressa através dos privilégios reconhecidos a alguns em detrimento do interesse superior da maioria. Sem igualdade não se pode falar em justiça por ser esta incompatível com a discriminação reinante entre os homens. A injustiça, sim, ostenta sempre a marca da irracionalidade, fruto do obscurantismo consistente em atribuir-se superioridade a alguém em função do poder econômico, político ou intelectual que exhibe. A esse equívoco responde a natureza com o nascimento igual e a morte. A morte, destino final e inevitável de todos os homens.

Mello<sup>37</sup>, acerca dessa máxima, informa que “a Lei não pode ser fonte de privilégios ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente todos os cidadãos”.

Campos<sup>38</sup> também sobreleva a importância do ditame da igualdade. Para esse doutrinador:

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

---

<sup>35</sup> *Ibid.* “Art. 5º **Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - **homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações**, nos termos desta Constituição; [...]”

<sup>36</sup> *Ibid.* “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 [...]”

<sup>37</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 10.

<sup>38</sup> CAMPOS, Francisco. Parecer de 19 -5 -1947, RF, 116/396; IN: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 690.

lugar na enumeração, quis significar expressivamente, embora de maneira tácita, que o princípio de igualdade rege todos os direitos em seguida a ele enumerados.

Sob o prisma do Direito Eleitoral, Gomes<sup>39</sup> assim preleciona sobre tal aspecto:

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

Assim, a igualdade assume especial relevância por implicar a garantia de que todos possuam as mesmas condições para concorrerem aos cargos em disputa e também de que o voto de cada um tenha o mesmo valor<sup>40</sup>.

#### 1.2.4 Princípio da moralidade eleitoral

Prescrição elementar de que a ocupação dos cargos políticos deve se processar por vias éticas, lícitas, morais, aceitas pela sociedade.

Segundo Gomes<sup>41</sup>, o postulado da moralidade eleitoral aduz a ética para o jogo político, no qual “o mandato deve ser conquistado e exercido dentro dos padrões éticos aceitos pela civilização”. Logo, não gozará de legitimidade aquele cujo alcance teve supedâneo em práticas ilícitas, antiéticas ou imorais.”

---

<sup>39</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 73.

<sup>40</sup> Santano argumenta que, no campo eleitoral, “[...] quem deve decidir o que é relevante e o que não é um fator de diferença é o legislador eleitoral, já que se deve identificar o que contribui à participação popular e a que falseia tal participação. Tudo isso está conectado com o dever dos poderes públicos de compensar as desigualdades diagnosticadas e identificadas empiricamente.” SANTANO, Ana Cláudia. **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado**. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

<sup>41</sup> GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 49.

Previsto constitucionalmente<sup>42</sup>, com o caráter de norma de eficácia limitada<sup>43</sup>, foi regulamentado pela “Lei da Ficha Limpa”<sup>44</sup>, diploma legal incumbido de franquear a possibilidade de decretação de inelegibilidade dos candidatos com vidas pregressas incompatíveis com as condições necessárias ao exercício de cargos ou funções públicas, nos termos do comando constitucional acerca do assunto.

### 1.2.5 Princípio da lisura das eleições

Preceito que visa ao combate de abusos, fraudes e corrupção, pela via da preservação da intangibilidade dos votos e da igualdade entre os candidatos perante a lei eleitoral.

Consoante determinado pelo artigo 23 da Lei Complementar n.º 64/90<sup>45</sup>, que por sinal é uma norma regulamentadora do princípio anteriormente abordado, a preservação da lisura das eleições deve ser uma das referências quando da apreciação de casos pelo Tribunal competente.

---

<sup>42</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. *op. cit.* “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 [...] § 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 n.º 4, de 1994)”

<sup>43</sup> Dependente de regulamentação e integração por meio de normas infraconstitucionais.

<sup>44</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. **Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>45</sup> BRASIL. Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990. **Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2018. “Art. 23. O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.”

### 1.3 Conceito de Sistema Eleitoral e Tipologias Existentes

Numa democracia como a brasileira, conhecer os sistemas eleitorais é uma tarefa imprescindível.

Conceitualmente, um sistema eleitoral pode ser compreendido como o arranjo legal de normas e procedimentos concebidos para ensejar a participação política dos cidadãos por meio do voto, elegendo seus representantes e governantes.

Conquanto haja inúmeras variações e características peculiares a cada Estado, uma pesquisa sobre os tipos adotados pelo mundo indicará basicamente três tipos: majoritário, proporcional e misto<sup>46</sup>. Todavia, independentemente do tipo de sistema em apreço, Bobbio, Matteucci e Pasquino alegam ser imperiosa a satisfação de pelo menos duas necessidades: “[...] a estabilidade do Governo e do sistema político em geral e a representação de todos os grupos de interesse em que a sociedade está articulada.”<sup>47</sup>

O sistema majoritário assenta-se na compreensão de que a atribuição das cadeiras deve ser orientada tão somente pela vontade da maioria dos eleitores, que pode ser apurada de modo simples/relativo (*plurality system*), ou absoluta ou qualificada (*majority system*).<sup>48</sup>

Consoante exposto por Bobbio, Matteucci e Pasquino, seus pressupostos de funcionalidade são:

- a) uma **equilibrada distribuição dos eleitores nos colégios**, de tal maneira que cada eleito represente o mesmo "peso" e seja limitada ao máximo a sub-representação de alguns colégios em relação a outros;

---

<sup>46</sup> Para Bobbio, Matteucci e Pasquino, tradicionalmente, há somente dois tipos de sistemas eleitorais: majoritário e proporcional, pois todos os outros deles decorrem. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Trad.: Carmen C. Varriale, Gaetano et. al. Coord. trad.: João Ferreira. Rev. geral: João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília. p. 1175.

<sup>47</sup> *Idem*.

<sup>48</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *op. cit.* p. 1175.

b) **a ausência de práticas de *gerrymandering***<sup>49</sup>, de tal maneira que nenhum partido seja favorecido de maneira substancial pelo modo como foram traçadas as fronteiras dos colégios;

c) **a ausência de uma maioria agregada por fatores metapolíticos** (divisões étnicas, por ex.) que vote prescindindo constantemente das linhas políticas efetivamente em discussão. O princípio majoritário pode ser atuado tanto em colégios plurinominais como em colégios uninominais. (grifei)

Trata-se de um sistema que se processa tanto em colégios plurinominais (lista majoritária) quanto em uninominais.

O sistema proporcional, por sua vez, baseia-se no pressuposto de que, “[...] numa assembleia representativa, deve criar-se espaço para todas as necessidades, todos os interesses e todas as ideias que animam um organismo social [...]”<sup>50</sup>. Essa é a razão pela qual ele “[...] procura estabelecer a perfeita igualdade de voto e dar a todos os eleitores o mesmo peso, prescindindo de preferência manifesta.”<sup>51</sup>

Nele há dois modos básicos de atuação, ambos baseados na distribuição das cadeiras consoante uma referência (cota ou quociente) apurada a partir dos votos obtidos: o primeiro (sistema de Hare e Andrae), comum em países anglo-saxônicos, assenta-se no voto individual, eventualmente transferível (*quota system*); o outro advém da escola suíça de *Considerant* e se procede por meio de listas concorrentes (rígidas, semirrígidas, livres).<sup>52</sup>

Bobbio, Matteucci e Pasquino, por advogarem pela existência de apenas dois tipos tradicionais de sistema (majoritário e misto), classificam os demais modelos

---

<sup>49</sup> *Gerrymandering* (palavra de origem norte-americana) é um controverso método de definir em termos de área os distritos eleitorais de um território para obter vantagens no número de representantes políticos (geralmente parlamentares) eleitos, em especial nos locais onde se utiliza o sistema eleitoral majoritário com voto distrital. O *gerrymandering* pode também servir para favorecer ou prejudicar um determinado grupo étnico, linguístico, religioso ou social ou político-partidário. WIKIPEDIA. **Gerrymandering**. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Gerrymandering>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

<sup>50</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *op. cit.* p. 1175.

<sup>51</sup> Idem.

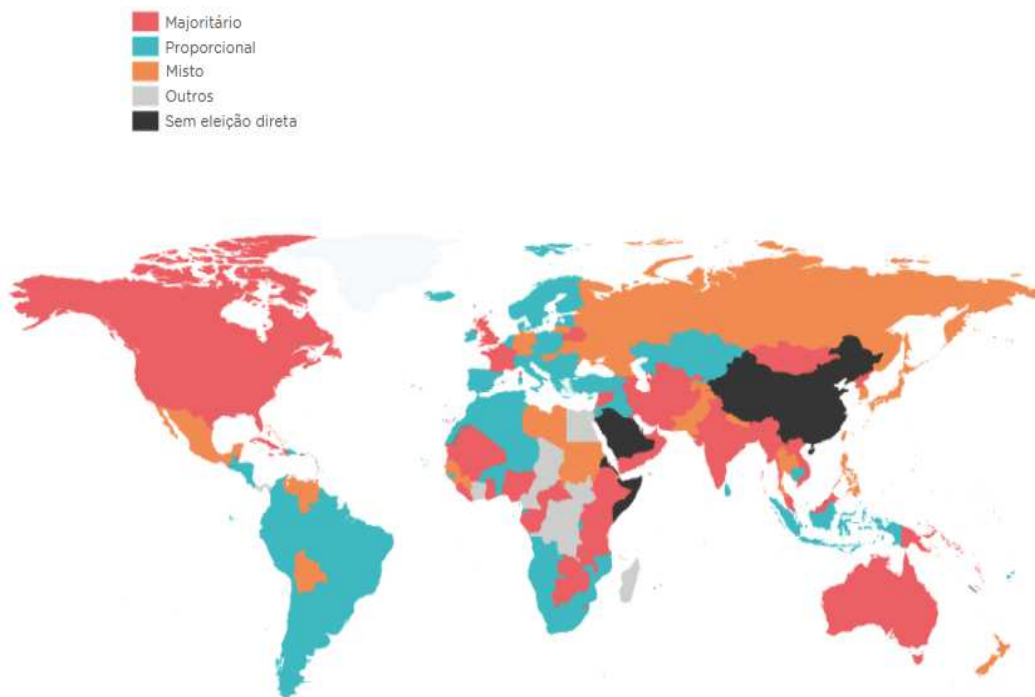
<sup>52</sup> *Ibid.* p. 1175-1176.



como mistos e derivados/corretivos: as alternativas mistas<sup>53</sup> provieram das tentativas de solução das deformidades geradas pelas outras sistemáticas, com o fito de se vislumbrar vias intermediárias, conciliadoras de ambos os sistemas anteriormente descritos; os derivados ou corretivos<sup>54</sup> também decorrem das mesmas tentativas, mas são concebidos na forma de modificações na base dos modelos majoritário e proporcional, visando à atenuação ou correção dos elementos ensejadores das consequências negativas desses paradigmas.

Numa pesquisa envolvendo o assunto, Pignato e Zanlorenssi<sup>55</sup> organizaram, em forma gráfica, conteúdo oportuno para esse momento da dissertação, por sintetizar um conjunto de dados informativos sobre os sistemas em apreço:

**Figura 1 – Sistemas eleitorais ao redor do mundo para escolha da legislatura nacional<sup>56</sup>**



<sup>53</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *op. cit.* p. 1177.

<sup>54</sup> *Idem.*

<sup>55</sup> PIGNATO, Catarina; ZANLORENSSI, Gabriel. Como funcionam os sistemas eleitorais adotados no mundo. **Nexo Jornal Ltda.** 16 ago. 2017 (atualizado em 12 jan. 2018). Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/08/16/Como-funcionam-os-sistemas-eleitorais-adotados-no-mundo>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

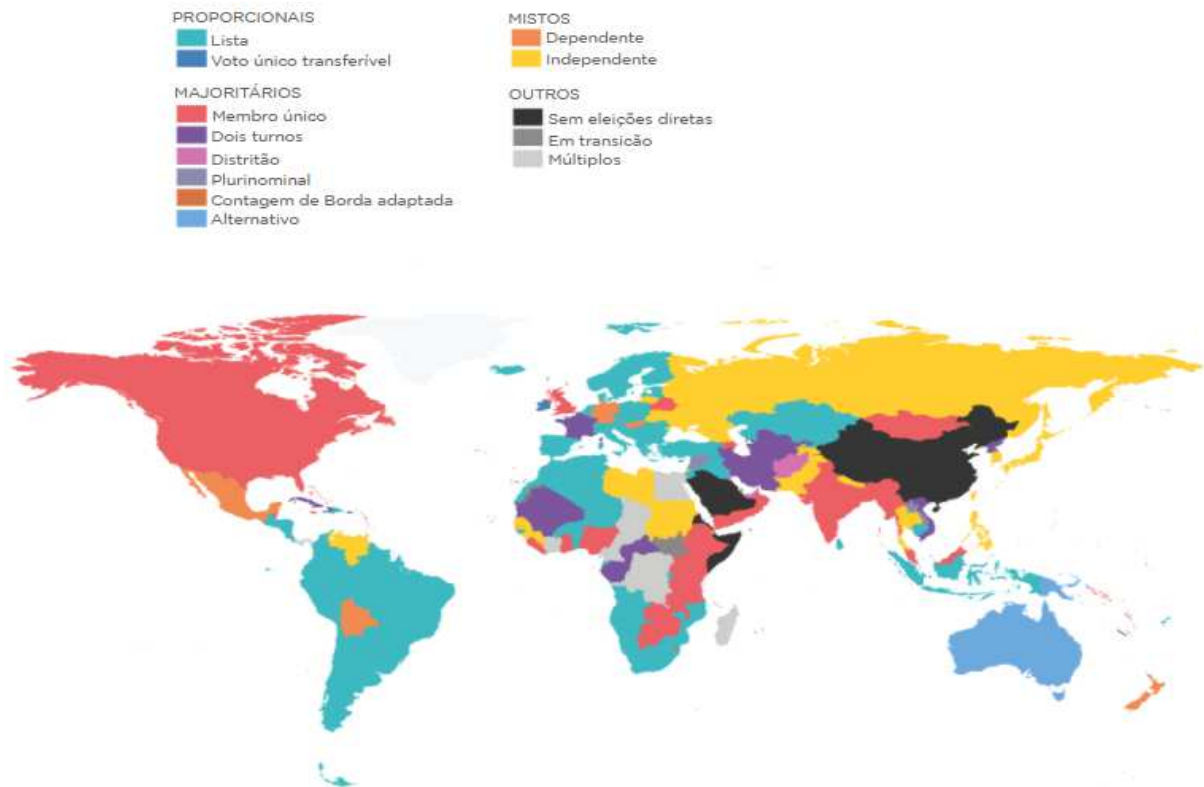
<sup>56</sup> *Idem.*

Cada sistema se desdobra em subtipos:

**Tabela 1 – Subtipos dos sistemas eleitorais para escolha da legislatura nacional**<sup>57</sup>

MAJORITÁRIO	PROPORCIONAL	MISTO
Distrito de membro único		
Sistema de dois turnos		
Distritão	Voto em lista (fechado, aberto)	Dependente
Suplementar	Voto único transferível	Independente
Plurinominal		
Preferencial (borda, alternativo)		

**Figura 2 – Subdivisões dos sistemas eleitorais para a escolha da legislatura nacional**<sup>58</sup>



Sinteticamente, cada subdivisão pode ser assim entendida:

<sup>57</sup> PIGNATO, Catarina; ZANLORENSSI, Gabriel. *op. cit.*

<sup>58</sup> *Idem.*

Tabela 2 – Descrição dos subtipos de sistemas eleitorais<sup>59</sup>

SISTEMA	SUBTIPO	DESCRIÇÃO
Majoritário	Distrito de membro único	Cada distrito elege um representante, o mais votado, ainda que não tenha obtido mais de 50% dos votos.
	Sistema de dois turnos	Caso o candidato mais votado não atinja uma maioria qualificada (geralmente 50%), ocorre uma nova votação entre os dois mais votados.
	Distritão	Mais de um representante é eleito no mesmo distrito eleitoral, e os mais votados vencem, independentemente de qualquer vinculação partidária.  É adotado em distritos tão grandes quanto os brasileiros apenas no Afeganistão, onde as províncias elegem de 3 a 33 deputados.
	Suplementar	Trata-se de um sistema de dois turnos, instantâneo e de menor custo, porque o eleitor escolhe o seu candidato, mas também aponta uma segunda opção de sua preferência. Se nenhum candidato atingir a maioria dos votos, os dois primeiros colocados são mantidos e, para verificar o vencedor, são verificadas as segundas opções apontadas pelos eleitores que votaram em candidatos já eliminados.
	Plurinominal	Os eleitores podem votar em mais de um candidato, mas geralmente há um total de vagas limitado (ex.: eleições para o Senado no Brasil, nas quais se pode votar em até dois senadores.)
	Preferencial	Contagem de borda: A partir da ordenação dos candidatos de acordo com a preferência de cada eleitor, pontos são atribuídos aos candidatos com base na ordem em que aparecem, vencendo o que obtiver maior soma de pontos.  Alternativo: Os eleitores ordenam seus candidatos preferidos. Caso nenhum dos concorrentes obtenha maioria absoluta entre os escolhidos como primeira opção, os votos do menos votado são distribuídos aos demais de acordo

<sup>59</sup> PIGNATO, Catarina; ZANLORENSSI, Gabriel. *op. cit.*

		com a segunda preferência, até que algum candidato atinja 50% dos votos.
Proporcional	Voto em lista	<p>O eleitor dispõe de uma lista previamente apresentada por cada partido político. Realizada a votação, as vagas disponíveis serão distribuídas proporcionalmente consoante a votação de cada partido.</p> <p>Trata-se do modelo atualmente adotado no Brasil para a eleição de deputados federais, deputados estaduais e vereadores.</p> <p>a) Lista fechada: o eleitor vota em partidos, que apresentam uma lista já ordenada de candidatos.</p> <p>b) Lista aberta: o eleitor pode escolher o candidato e o partido.</p>
	Voto único transferível	O eleitor pode votar em mais de um partido, ordenando-os de acordo com sua preferência. É realizada uma contagem da primeira opção de cada eleitor. Atingindo o número de votos necessários para eleger um candidato, os partidos recebem automaticamente a vaga. Se restarem vagas a serem preenchidas, a sobra da votação dos partidos menos votados é sucessivamente redistribuída de acordo com a ordem de preferência.
Misto	Dependente	É o modelo decorrente da combinação dos sistemas majoritário e proporcional.
	Independente	Será independente quando os sistemas acima existirem em paralelo; havendo influência da regra de votação de um sistema sobre o outro, tem-se aí um sistema dependente.

Explorar-se-ão, a partir de agora, os modelos de financiamento de campanha.

## 1.4 Modelos de Financiamento de Campanhas

Consoante antecipado, a arrecadação de fundos (por meios legítimos) advém substancialmente de quatro vias de aporte<sup>60</sup>, cujas especificidades serão tratadas na sequência: privado (direto e indireto); público (direto e indireto); em contrapartidas (*matching funds*); e misto.

### 1.4.1 Financiamento privado

Modelo mais antigo de arrecadação, caracteriza-se basicamente por prestações pecuniárias, ou vantagens passíveis de quantificação em pecúnia, realizadas por pessoas físicas e jurídicas, com o objetivo de subsidiar os custos da promoção de campanhas eleitorais de candidatos e partidos<sup>61</sup>.

Constitui-se de contribuições dos filiados aos partidos, de doações de pessoas físicas ou jurídicas, e de recursos dos próprios candidatos às respectivas campanhas eleitorais.

Pode se processar de maneira direta, quando destinar dinheiro para o caixa dos partidos políticos ou candidatos (ex.: cotas dos filiados), ou indireta, quando a prestação em favor da campanha vier em forma de vantagens não pecuniárias (ex.: a pessoa física ou jurídica custeia a prestação de um serviço ou fornece um bem), hipótese na qual os custos precisam ser quantificados em pecúnia e contabilizados como receita da campanha, do partido ou do candidato beneficiado<sup>62</sup>.

Segundo Araújo, as contribuições possuem dupla natureza jurídica: quando oriundas de pessoas físicas, identifica-se a concretização do exercício do direito de participação, presente nas sociedades democráticas, reforçado pelo reconhecimento

---

<sup>60</sup> Numa perspectiva *lato sensu*, já que cada modelo possui peculiaridades.

<sup>61</sup> ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2002. p. 343.

<sup>62</sup> *Idem*.

do caráter intrínseco da relação entre os partidos políticos/candidatos e a vontade popular, amadurecida durante ou até mesmo antes do início da competição eleitoral; ao serem providas por pessoas jurídicas, situam-se unicamente no campo de um ato de disposição de patrimônio de natureza privada<sup>63</sup>.

Para Zovatto<sup>64</sup>, o financiamento privado pode ser entendido como uma forma de os cidadãos participarem diretamente da política, e o comprometimento dos filiados pode ser visto como uma comprovação do enraizamento dos partidos políticos na sociedade.

Também, a necessidade de buscar subsídios privados pode servir de incentivo à arregimentação de novos seguidores, solidificando e estreitando o relacionamento entre os partidos políticos e a sociedade, já que a interação entre os partidos e os eleitores é benéfica e fortalece a democracia.

Complementarmente, a busca por financiamento privado é uma maneira de imprimir maior vigor aos partidos e incentivar a participação dos cidadãos no debate político e nas questões de interesse da sociedade.

A maior representatividade dos partidos políticos na sociedade é outra justificativa para o aporte de recursos privados. Sobre essa questão, deve-se levar em conta que a representação política é primordial para a democracia e o processo representativo se materializa por meio dos partidos políticos<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 344.

<sup>64</sup> ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**. Campinas, v. XI, n. 2, p. 287-336, out. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002)>. Acesso em: 9 set. 2017. p. 321.

<sup>65</sup> KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. IN: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 287.

Para Rubio<sup>66</sup>, o arrimo privado, malgrado seja uma forma de participação política, tende a “colonizar” o aparato estatal em prol de grupos econômicos pujantes, característica denegridora da essência das democracias representativas.

Essa é, para Zovatto<sup>67</sup>, uma das mais contundentes críticas feitas ao modelo de financiamento privado, pelo fato de ele estar sujeito à interferência negativa do poderio econômico de grupos ou de empresas sobre partidos e candidatos, em razão da necessidade de captação de recursos econômicos.

Cavalcante<sup>68</sup> filia-se ao grupo por aduzir que a característica sobrelevante nessa modalidade de subsídio está no vínculo instituído entre os doadores e os destinatários dos recursos, em que estes são pressionados por aqueles a “retribuir” o apoio recebido.

Speck e Dolandeli<sup>69</sup> sustentam que “boa parte dos doadores visa apenas influenciar os representantes eleitos. Muitos doadores privados, principalmente empresas, não são motivados pela identificação programática com o candidato, o partido e suas propostas”. Dito de outra forma, alguns financiadores privados veem as doações não como uma forma cívica de participar e apoiar os candidatos e partidos políticos, mas como um investimento futuro.

Sanseverino<sup>70</sup> assevera que o financiamento privado afeta o equilíbrio e gera desigualdades entre os concorrentes do pleito eleitoral pois, da mesma forma que aumenta a liberdade dos partidos políticos, candidatos e coligações para

---

<sup>66</sup> RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados**. Novos Estudos CEBRAP, n.º 73, p. 5-15, nov. 2005.

<sup>67</sup> ZOVATTO, Daniel. *op. cit.* p. 323.

<sup>68</sup> CAVALCANTE, Carlos Vinícios de Oliveira. **O custo da democracia: o financiamento privado das campanhas para o Senado em 2010 e suas implicações à competição política**. 2011. 143 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

<sup>69</sup> SPECK, B. W; DOLANDELI, R. **A responsabilidade das empresas no processo eleitoral**. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Civil, 2012. p. 20.

<sup>70</sup> SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 262.

arrecadarem recursos, prejudica a paridade entre eles, já que somente os que forem capazes de arrecadar montante maior conseguirão arcar com os elevados custos da campanha eleitoral.

Diante de despesas tão vultosas, os concorrentes podem fazer uso de práticas espúrias para conseguir dinheiro, principalmente praticar “caixa-dois”, que reflete o abuso de poderio econômico e aniquila os referenciais da igualdade e da liberdade de escolha entre os que disputam uma eleição, porquanto os partidos políticos e os candidatos ficam cada vez mais vulneráveis às pressões dos financiadores que patrocinaram a ascensão aos cargos políticos disputados, em razão da dependência, cada vez maior, do grande volume de dinheiro inserido nas campanhas, e passam a servir os interesses particulares em detrimento do público.

#### **1.4.2 Financiamento público**

Precipuaamente intencionado a reduzir a influência privada, o modelo de financiamento público visa, em tese, oportunizar maior fiscalização dos gastos e controle da corrupção; diminuir a desigualdade na disputa, estruturando imunidades contra interesses econômicos; e promover o maior nível de equidade possível entre os concorrentes.

Sob o ponto de vista de Zovatto<sup>71</sup>, nesse sistema os aspirantes aos cargos serão eleitos com base na preferência dos eleitores por seu plano de governo “e não em função de maiores ou menores recursos financeiros, que poderiam transformar os processos eleitorais em meros ritos democráticos, com ganhadores e perdedores pré-determinados.”

Para Araújo<sup>72</sup>, o financiamento de campanhas com recursos públicos fundamenta-se nos seguintes pilares:

---

<sup>71</sup> ZOVATTO, Daniel. *op. cit.*

<sup>72</sup> ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 318.



- a) “o reconhecimento constitucional da importância dos partidos políticos para os regimes democráticos;
- b) o princípio da soberania popular;
- c) a liberdade de associação.”

O mesmo autor<sup>73</sup> esclarece que:

O financiamento público de campanha consiste na prestação pecuniária direta ou na concessão de alguma vantagem indireta que o Estado, com base em critérios legalmente fixados, transfere a partidos e candidatos como forma de assegurar-lhes os recursos e meios necessários para o desenvolvimento de uma campanha eleitoral.

Nesse modelo, as subvenções provêm exclusivamente do Estado, na forma de fundos, subsídios ou restituição de despesas ordinárias, consoante observado por Kanaan<sup>74</sup>.

Quando os recursos transferidos provêm do orçamento nacional, tem-se configurado o financiamento público direto; configurar-se-á como indireto quando não houver repasse de recursos públicos, mas sim prestações indiretas como, por exemplo, no acesso aos meios de comunicação para a realização de propaganda eleitoral gratuita, no uso de prédios oficiais e de outros locais públicos para reuniões políticas, em medidas de incentivo ao modelo de financiamento privado que reduzam a arrecadação estatal etc.

Os simpatizantes do financiamento público direto veem nele a base de um sistema eficiente para o controle de gastos com as campanhas eleitorais, porque busca reduzir ou evitar a dependência de candidatos e partidos do poder econômico privado, minimizando o problema da corrupção e garantindo maior igualdade durante o pleito, além de aprovisionar gastos de campanhas, desde que seja implantado junto a um sistema limitador de recursos privados<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 316.

<sup>74</sup> KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 281.

<sup>75</sup> ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 319.

Na matriz direta, o financiamento público pode se configurar de duas formas: através do adiantamento de receitas ou pelo sistema de compensação. Na primeira modalidade, as receitas são entregues aos beneficiários antes das eleições (Araújo<sup>76</sup> cita como exemplos o financiamento das campanhas para a Presidência dos Estados Unidos e da França, países em que as receitas advêm de um fundo público criado para financiar as campanhas presidenciais). Num sistema de compensação (predominante na França, por exemplo), os candidatos à Presidência podem receber antecipadamente, a título de reembolso, o valor a que terão direito após as eleições. Esse sistema, também conhecido por “indenização eleitoral”, pode ressarcir gastos concretos realizados ou uma indenização genérica, fixada dentro dos limites da lei<sup>77</sup>.

Já o suporte público indireto, segundo Araújo<sup>78</sup>, é uma “ação positiva do Estado, voltada à concessão de vantagem aos partidos e candidatos, como forma de reduzir os custos e facilitar o desenvolvimento das campanhas eleitorais”.

Segundo o ponto de vista de Kanaan<sup>79</sup>, a variante indireta é politicamente mais relevante se comparada ao financiamento público direto, por viabilizar aos partidos e candidatos a oportunidade de expor aos eleitores, por meio da propaganda eleitoral, ideias políticas, programas e propostas de governo.

Já que os financiadores privados, na maioria das vezes, doam recursos em troca de vantagens futuras, Telles<sup>80</sup> vislumbra no aporte público chances de redução da influência do poder econômico de particulares nas decisões políticas. Segundo essa autora<sup>81</sup>, o método é congruente por obstar doações feitas ilegalmente, provenientes de “caixa-dois”, e outras atividades ilícitas extremamente prejudiciais à democracia, porquanto sua adoção facilita o reconhecimento das origens dos recursos

---

<sup>76</sup> ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 319.

<sup>77</sup> *Ibid.* p. 320.

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 271-314.

<sup>80</sup> TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado: Brasil, Estados Unidos, França.** São Paulo: Saraiva, 2009. p.104.

<sup>81</sup> ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 320.

captados por candidatos e partidos e, sempre que a campanha de um determinado candidato se sobressair pela riqueza, levantará suspeita sobre o uso de recursos ilícitos, viabilizando, inclusive, a fiscalização pelos próprios candidatos concorrentes ao pleito eleitoral.

A determinação da quota-parte a ser destinada a cada partido é apurada conforme critérios diversos, embasados em lógicas da igualdade absoluta ou da proporcionalidade, que elegem como orientação o enraizamento dos partidos políticos na sociedade (composição, o número de cadeiras ocupadas pelo partido no parlamento, o desempenho em eleições anteriores etc)<sup>82</sup>.

Acerca da fiscalização dos recursos, Kanaan<sup>83</sup> sustenta ser mais fácil imprimir maior rigor ao sistema de controle, por “elevar o grau de visualização e trazer maior transparência nas movimentações dos gastos que envolvem verbas públicas e fiscalização do processo de prestação de contas dos candidatos e partidos políticos”.

Para a especialista, o financiamento público viabiliza maior controle por parte da sociedade na distribuição dos recursos, uma vez que, conhecidas as fontes de verba, a pressão popular pela transparência na distribuição e na destinação desses recursos é alargada, e a maior participação da sociedade nos debates políticos aproxima o cidadão comum dos ideais e propósitos sociais, em busca da real aplicação dos princípios éticos e morais na administração da coisa pública.

Telles<sup>84</sup> visualiza nesse modelo a chance de maior equilíbrio nas campanhas, por ele reduzir a desigualdade entre os candidatos em razão da contenção da influência do poder econômico nas eleições. Como consequência, os pleitos eleitorais serão mais democráticos e as campanhas tratarão mais de ideias, propostas e da apresentação de programas ao eleitorado.

---

<sup>82</sup> ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 315-354.

<sup>83</sup> KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 285.

<sup>84</sup> TELLES, Olívia Raposo da Silva. *op. cit.* p. 117.

Redução de custos, padronização e simplificação dos programas eleitorais também são vantagens inerentes a esse tipo de financiamento.

Há ainda os que citam o fortalecimento dos partidos como outra possível vantagem, tendo em vista a provisão de recursos para o seu funcionamento, ordinariamente e no período de eleições, permitindo que exerçam seu fundamental papel no sistema democrático representativo<sup>85</sup>.

Para Samuels<sup>86</sup>, o modelo público pode também concorrer para a redução do personalismo, forte característica das eleições no Brasil, principalmente para os cargos de deputados e vereadores.

Por outro lado, os críticos do arquétipo público apontam imperfeições diversas, e a principal é a de não impedir a utilização de recursos advindos de fontes ilícitas nas campanhas eleitorais.<sup>87</sup>

Nicolau<sup>88</sup>, por exemplo, considera impossível minar por completo a possibilidade do uso de verbas ilegais nas campanhas, as quais são abastecidas e subjugadas ao poder econômico, que o faz por meio de operações sigilosas, obscuras e desprovidas de controle.

Rubio<sup>89</sup> corrobora a crença de Nicolau ao informar que o óbice a contribuições privadas acaba concorrendo para que elas ocorram por meios escusos.

O especialista também traz à baila outro matiz negativo do financiamento público, por desservir a sociedade em razão da oneração do orçamento público: ao seu sentir, “o preço da democracia será excessivo aos países com altos índices de

---

<sup>85</sup> ZOVATTO, Daniel. *op. cit.* p. 293.

<sup>86</sup> SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 1, n.º 1, set/dez., 2005. p. 19.

<sup>87</sup> TELLES, Olívia Raposo da Silva. *op. cit.*

<sup>88</sup> NICOLAU, Jairo. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. **Democracia Viva**. n.º 37, dez. Rio de Janeiro: IBASE, 2007. p. 10.

<sup>89</sup> RUBIO, Delia Ferreira. *op. cit.*

misérias, pobreza, tendo em vista que parcela do orçamento público aos partidos deverá ser majorada”.

Outro ponto criticado pela doutrina é o fato de a dependência de verbas públicas levar a uma espécie de estatização dos partidos: segundo Zovatto<sup>90</sup>, a estatização excessiva, aditada pela dependência de subvenções estatais, causa afastamento entre o partido e a base, assim como implica redução de liberdade partidária, pelo seu distanciamento da paisagem sociológica do país.

Do ponto de vista de Zovatto<sup>91</sup>, insurge outra desvantagem: a dependência dos Diretórios Estaduais e Municipais (órgãos inferiores) do Diretório Nacional, tendo em vista ser o órgão partidário nacional o responsável pela gestão dos recursos, circunstância causadora de grande dependência entre as instâncias, o que pode fomentar ideias centralizadoras e práticas contrárias à democracia dentro das legendas.

Os critérios de distribuição das verbas públicas do financiamento também são alvos de depreciação, porque preservam, na visão de Rubio<sup>92</sup>, o *status quo* do sistema eleitoral, tornando-se um revés para grupos de oposição, por possibilitarem que o governo de situação lance mão de manobras para excluí-los; e porque oportunizam a constituição de partidos criados tão-somente focados no recebimento da verba pública, desvinculados da essência representativa que deveria pautar sua atuação, tornando-se apenas “partidos de fachada”, parasitas de fundos públicos.

Por fim, há o entendimento de que o sistema de financiamento por subsídios exclusivamente públicos é incompatível com o pluralismo político.

Nesse sentido, posiciona-se Kanaan<sup>93</sup>:

---

<sup>90</sup> ZOVATTO, Daniel. *op. cit.*

<sup>91</sup> *Idem.*

<sup>92</sup> RUBIO, Delia Ferreira. *op. cit.* p. 10.

<sup>93</sup> KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 286.

O sistema de financiamento exclusivamente público se torna incompatível com o pluralismo político consagrado no texto constitucional, fundamento do regime democrático, porque, de um lado, pode gerar o desinteresse dos partidos políticos, que, recebendo os recursos unicamente estatais, não necessitam mais dos cidadãos, deixando de lado o enraizamento no seio social; de outro, a contrário sensu, necessitando do financiamento estatal, passam a atender aos interesses do Estado, mesmo contrários aos cidadãos, passando a atuar como agentes estatais a serviço do governo. O princípio do pluralismo político, inserido no sistema político constitucional (CF, art.1º, inciso IV, cc. 17), caracteriza-se pela diversidade de concepções ideológicas partidárias na sociedade e também pela perfeita interação entre o cidadão e a representação partidária.

Isto é, a dependência de recursos exclusivamente públicos constitui risco para o sistema democrático, por molestar o pluralismo político. Afinal, se os partidos e candidatos não mais puderem captar recursos financeiros do âmbito privado, ficarão adstritos somente ao uso do dinheiro público, tendendo, por isso, a sempre priorizar os interesses do Estado e não os anseios da sociedade, o que contraria a autonomia partidária consagrada pela Constituição Federal de 1988.

#### **1.4.3 Financiamento em contrapartidas (*Matching funds*)**

Nesse modelo, adotado pela Alemanha em 1994, o custeio advém de fontes privadas e de uma contrapartida proporcional provida pelos cofres públicos, a qual, todavia, não será maior do que o obtido de fontes privadas e estará adstrita a limites mínimos e máximos, para dar precedência às contribuições de montas menores (abastadas por doadores diversos) em detrimento das contribuições exorbitantes, concentradas em poucos financiadores.

Dentre os pontos positivos, pode-se citar o fato de seu *modus operandi* estreitar o relacionamento entre os partidos e a base eleitoral (porquanto aqueles dependerão desta para angariar os recursos de que necessitam) e obstaculizar os meios ilegais de corrupção, por coagir a captação do máximo possível de aportes pela via legal, porque serão esses rendimentos a referência para a apuração do complemento estatal.

No que tange aos pontos negativos, Cavalcante<sup>94</sup> alista dois: a influência que o rol restrito de doadores pode exercer sobre os candidatos, por causa da limitação de doação de recursos, e o estímulo à troca de favores entre os candidatos eleitos e seus financiadores, em formas diversas.

#### 1.4.4 Financiamento misto

Grande parte das democracias adotou o paradigma que mescla a captação simultânea de haveres privados e públicos, modelo positivado em várias cartas políticas após a Segunda Guerra Mundial e que pressupõe recursos de origem pública e privada, e aos partidos é permitida a busca de recursos na sociedade, fator estimulador de maior interação com os cidadãos, sem prejuízo da subvenção estatal<sup>95</sup>.

Dispersa suas fontes de recursos aliando as de origem pública com as de origem privada, buscando garantir a participação direta do cidadão no cenário político através das cotas ou doações e também assegurar igualdade e equilíbrio entre os partidos políticos e os candidatos na disputa eleitoral<sup>96</sup>.

A seu favor, Araújo<sup>97</sup> decreta que:

[...] somente o financiamento misto é compatível com o modelo pluripartidário e os princípios da democracia e igualdade de chances que devem reger as campanhas eleitorais. Um modelo de financiamento misto deve prever, necessariamente, a contribuição financeira das pessoas físicas como forma de participação dos cidadãos na vida política e partidária, bem como de aproximação entre os partidos e a sociedade.

---

<sup>94</sup> CAVALCANTE, Carlos Vinícios de Oliveira. *op. cit.*

<sup>95</sup> KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 284.

<sup>96</sup> *Idem.*

<sup>97</sup> ARAÚJO, Sergei Medeiros. *op. cit.* p. 350.

No mesmo sentido, Rubio<sup>98</sup> entende mais aconselhável fazer uso da dupla fonte de financiamento, sendo a pública alicerçada em critérios de distribuição que conformem os postulados de igualdade e proporcionalidade a elementos objetivos de enraizamento dos partidos políticos na sociedade (votos, bancadas parlamentares, fundos recolhidos, dentre outros); e a privada regulada para assegurar transparência dos recursos arrecadados com relação à sua origem e ao seu destino, respeitando as limitações existentes em cada país.

Santano<sup>99</sup> vislumbra na forma mista a melhor alternativa de resposta para as assimetrias do processo de financiamento eleitoral. Na opinião da especialista:

Não poderia ser de outra maneira, já que em quase todos os contextos políticos existentes, o equilíbrio entre o financiamento privado e público é essencial na atualidade, e que também a aplicação de modelos puros parece desfrutar de escassos defensores.

A maior preocupação dos defensores desse paradigma assenta-se na criação de mecanismos redutores dos aspectos negativos existentes nos modelos exclusivamente público ou privado.

Em contrapartida, alguns doutrinadores não acreditam que o poder econômico deixe de influenciar no financiamento misto.

Xavier e Silva<sup>100</sup>, por exemplo, assim se posicionam:

[...] pelo financiamento misto ou exclusivamente privado de campanhas eleitorais, teríamos a influência do capital privado a desequilibrar, por vezes significativamente, a disputa pelo voto, que traz como consequência uma espécie de representatividade dos detentores do capital em detrimento da representatividade dos eleitores.

Há também quem afirme que o financiamento misto implica um efeito ainda mais danoso do que o financiamento privado pois, ao autorizar doações de origem

---

<sup>98</sup> RUBIO, Delia Ferreira. *op. cit.* p. 12.

<sup>99</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 130.

<sup>100</sup> XAVIER, Allan Ferreira; SILVA, Matheus Passos. **O Financiamento de Campanha Eleitoral e a sua Influência na Representação Política**. Brasília: Vestnik, 2014. p. 28.



privada e pública, permite aos candidatos receber propinas da iniciativa privada e subsídios públicos para financiar suas campanhas, perdurando a corrupção.

Defensores dessa ideia, Campos e Assis Jr.<sup>101</sup> alertam que “pagaremos duas vezes por essa conta: o próprio financiamento público e o reembolso aos doadores pela via da corrupção”.

O financiamento misto é adotado por países como o Brasil, o Peru, o Japão, a Noruega, a África do Sul, dentre outros. Todavia, sua aplicabilidade é significativamente diferente, dependendo da legislação de cada nação: algumas delimitam tetos nominais às contribuições públicas ou privadas; outras estabelecem limites relacionados à capacidade econômica das pessoas físicas e jurídicas, enquanto há as que não impõem nenhuma restrição aos doadores<sup>102</sup>.

### 1.5 Percepções Parciais

O começo deste trabalho, consoante projetado, destinou-se a informar e clarificar conceitos, princípios e modelos correlatos ao problema a ser apreciado.

Trata-se de conteúdo cujo esclarecimento preliminar estabeleceu as primeiras referências relevantes sobre o objeto da pesquisa, as quais auxiliarão na demarcação dos limites de análise, e especialmente no conhecimento, entendimento ou na revisão de termos essenciais sobre o assunto.

A partir do arcabouço teórico-conceitual firmado, espera-se menos dificuldades para as etapas vindouras, as quais representação, paulatinamente, maior aproximação do problema, que é permeado por questões muito complexas, cuja compreensão exige a apreensão prévia de um conjunto de informações.

---

<sup>101</sup> CAMPOS, Hélio Silvio Ourém; ASSIS JUNIOR, Moises Pereira de. Financiamento público de campanhas eleitorais. **Estudos Eleitorais**, v. 7, n.º 2, maio/ago. 2012. p. 42.

<sup>102</sup> OHMAN, M. *Political finance regulations around the world: an overview of the International IDEA Database*. Sweden: International IDEA, 2012.

Conhecidos os axiomas basilares do Direito Eleitoral, assim também os tipos de sistemas eleitorais e de financiamento de campanha, partir-se-á, a partir de agora, para um estágio de cunho mais prático, em que serão ponderadas experiências do Direito Comparado na lida com os embaraços inerentes ao financiamento político-eleitoral e, de maneira mais detida, como o Brasil vem se estruturando nessa seara.

## 2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Este capítulo será orientado por um viés mais prático, propondo-se ao exame de *cases* de financiamento de campanhas eleitorais no mundo e no Brasil, para se melhor embasar a possível resposta ao problema da pesquisa e evitar um posicionamento superficial (ou até desacertado) sobre ele.

A princípio, serão analisados empiricamente modelos paradigmáticos do Direito Comparado, cuja seleção levou em conta o intento de se verificar as peculiaridades das tradições em distintos continentes (americano e europeu), a fim de ampliar o rol de informações e proceder a uma avaliação mais embasada sobre o que se pretende responder com esta dissertação. A partir desses pressupostos, e da avaliação de bibliografia já disponível sobre o assunto, decidiu-se trazer à baila os casos de Estados Unidos, Alemanha e Itália.

Na sequência, o olhar será direcionado ao Brasil, para se proceder ao estudo pormenorizado do regramento concebido a partir da proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais em 2013 até as leis proximamente promulgadas antes da finalização deste mister acadêmico, em maio de 2018, a fim de se entender como o país procedeu para lidar com as assimetrias inerentes ao financiamento de campanhas eleitorais.

Conquanto o ponto de partida da análise do case brasileiro se estabeleça a partir do ano de 2013, quando sobreveio a proibição de financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, entende-se necessário relatar concisamente alguns acontecimentos anteriores ao íterim selecionado, por se reputar a eles considerável significância, por delinearem a sucessão de adaptações, mudanças e propostas de alterações contínuas diretamente correlatas ao problema, contextualizando-o.

## 2.1 Cases de Financiamento no Direito Comparado

Ao pesquisar sobre modelos paradigmáticos inerentes ao sistema adotado em alguns países, Santano<sup>103</sup> observou diferenças do que ela chama de “tradições” aplicadas em diferentes continentes:

As tradições anglosaxona e continental ficam muito delimitadas, principalmente no seu sistema eleitoral, como também nas suas concepções de democracia. Nos Estados Unidos, o sistema está centrado nas campanhas eleitorais e seus candidatos, enquanto que na Europa está muito mais inclinado à visão institucional dos partidos políticos. [...] Há certa constância de que, em países onde prevalece o sistema majoritário, existe uma tendência ao financiamento privado, e que os países com sistemas proporcionais mais acentuados acabam se inclinando ao financiamento público. As legislações também são distintas, porque as motivações para a adoção do financiamento público, por exemplo, foram diversas, considerando que nos Estados Unidos a principal razão foi o encarecimento das campanhas causado pelos novos meios de comunicação, [...] e na Europa foi o modelo de organização dos partidos políticos, entendidos como associações permanentes, o que dificulta muito o seu autofinanciamento.

Segundo a estudiosa<sup>104</sup>, o desencaminhamento do dinheiro é inexorável, o desafio de se criar regramento aderente a um determinado sistema político específico é sobremaneira complexo e desafiador (a previsão de instrumentos para solucionar um aspecto do problema acaba engendrando outro), e a mera tentativa de se implantar praxes de outros sistemas tende a não dar certo.

Visando à percepção das características acima, selecionou-se, dentre os países pesquisados por Santano, as experiências de Estados Unidos, Alemanha e Itália, as quais serão pormenorizadas na sequência.

### 2.1.1 Estados Unidos

Santano, ao instaurar a descrição sobre o modelo norte-americano, informa ter ele mais enfoque no financiamento de campanhas do que nas demais atividades

---

<sup>103</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 133.

<sup>104</sup> *Ibid.* p. 129-130.

imanescentes aos partidos, enfraquecidos há muitos anos por decorrência de um ceticismo consagrado sobre eles, quadro que impele os candidatos a custearem suas próprias campanhas.

Conforme descrito pela autora<sup>105</sup>:

O descrédito dos partidos políticos nos Estados Unidos vem já do século XIX, juto porque refletiam a ideia de interesses parciais, e não de interesses coletivos. Esse desprestígio era tão acentuado que a introdução das primárias foi uma maneira de distanciar os candidatos dos partidos, junto com as leis de reforma do sistema, que acabou fomentando o enfraquecimento dos partidos nas eleições e no governo. A eleição interna de candidatos, por sua vez, motivou o desenvolvimento de campanhas não amparadas nos recursos dos partidos políticos, debilitando novamente as máquinas partidárias. Começou-se assim a notar uma forte presença do capital privado nas eleições (com tecnologia, trabalho, etc.), evidenciando a influência do dinheiro no financiamento político daquele país. Com a fragilização da máquina partidária, os partidos se viram em dificuldades para se sustentar, já que nunca tiveram uma filiação significativa e, por isso, nunca contaram com valor das quotas de filiados e sempre utilizavam recursos externos (de indivíduos e grupos). Portanto, nos EUA, os partidos são especialmente dependentes do financiamento privado com conotações ‘lobbystas’.

A configuração estadunidense decorre também “[...] de um sinal da concepção liberal que tal país tem da política como um todo [...]”<sup>106</sup>, e atualmente seu sistema de financiamento é o misto, com preponderância do aporte privado (a contrário da realidade europeia), como forma de exercer a liberdade de expressão e de discurso político, estando o subsídio público mais direcionado às eleições presidenciais<sup>107</sup>.

Em termos gerais, o arquétipo norte-americano, consoante percepção corroborada por Santano<sup>108</sup>, é resultado da “concepção de Estado liberal para a normativa referente ao financiamento de candidatos dentro do qual, ainda que seja

---

<sup>105</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 134.

<sup>106</sup> *Idem.*

<sup>107</sup> KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 280. “[...] nos Estados Unidos, o financiamento público é direto, mas parcial, para campanhas e convenções apenas em relação à eleição presidencial.”

<sup>108</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 152.

misto, claramente predominam medidas de financiamento privado, consideradas uma importante contribuição à política por parte da sociedade.”

Historicamente, nos Estados Unidos, o suporte dos partidos políticos submeteu-se a um arcabouço legislativo de regras de caráter eminentemente proibitivo, angulado na limitação de gastos e especialmente no combate à compra de votos, muito comum à época (por volta de 1910).

Cerca de quase 50 anos depois, dada a não-mitigação das disfunções no paradigma então vigente, a legislação americana incorporou o modelo de financiamento público forjado para permitir doações eletivas aos partidos pelos contribuintes quando do pagamento de seus impostos (*tax check-off*).

Promulgadas em 1971, as normas intituladas *Federal Election Campaigns Act* (FECA) e *Revenue Act* se tornaram marco regulatório por originarem diversas novidades<sup>109</sup> e serem acompanhadas, nos anos seguintes, de variações concebidas para sublimar o sistema em andamento.

Santano<sup>110</sup> informa que o financiamento público:

Foi pensado para ajudar ou suprir inteiramente os recursos necessários de candidatos com sérios propósitos, para a divulgação de seus ideais ao eleitorado. Também era uma maneira de diminuir ou eliminar a influência dos grupos de pressão e os doadores sobre os candidatos. Já no caso das primárias, o financiamento público tentou tornar mais competitivo o processo, bem como animar os candidatos a sair das suas bases, arrecadando contribuições de baixo valor para a contenda eleitoral.

---

<sup>109</sup> O FECA estabeleceu um modelo de financiamento público parcial para campanhas presidenciais, em que os contribuintes norte-americanos poderiam optar, ao pagar seus impostos federais, pela doação de três dólares para financiar as campanhas para as eleições presidenciais, enquanto os candidatos à presidência poderiam optar por usar ou não os recursos desse fundo. Já o *Revenue Act* firmou as primeiras bases do financiamento público, aprimorando o sistema de *tax check-off*.

<sup>110</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 138-139.

Contudo, a experta destaca que “o eixo principal desse financiamento público era o sistema de abatimento fiscal para as campanhas tanto primárias quanto as presidenciais.”<sup>111</sup>

O famigerado caso de *Watergate* e outras disfunções ínsitas ao sistema engendraram, em 1974, alterações significativas na FECA, as quais, conquanto estivessem voltadas à supressão dos grandes aportes e ao controle dos custos de campanha, foram declaradas inconstitucionais pela Corte Suprema, no bojo do representativo evento *Buckley vs. Valeo*<sup>112</sup>, por prejudicarem a liberdade de expressão, segundo o *decisum* da Corte.

Como conseqüência dessa decisão, houve novas alterações no regramento aplicável às doações, as quais trouxeram os conceitos de *soft money* e *hard money*. Neste, os aportes se destinavam aos candidatos e eram regulados e limitados por lei (concernem a um tipo de publicidade que objetiva angariar votos, o *express advocacy*), e controlados pela *Federal Electoral Commission* (FEC); já aquele não estava adstrito a limitações legais no que tange a valores (trata-se de publicidade para apoio a um candidato, em que não há pedido de voto, o *issue advocacy*), e poderiam ser providos pelos comitês de ação dos partidos às campanhas dos partidos e de seus candidatos.

A elevação repentina das proporções de *soft money*, com sua utilização ilimitada e sem critérios, gerou novo arranjo na FECA, que em 2002 sofreu alterações empreendidas pelo *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA), cuja orientação precípua direcionava para o tratamento de todas as contribuições sob a ótica de controle do *hard money*.

Outrossim, o BCRA fixou parâmetro temporal para a publicidade política, para tentar diminuir custos de campanhas e moderar a influência dos meios de comunicação. Nesse sentido, a publicidade migrou do eixo *express* e *issue advocacy*

---

<sup>111</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 139.

<sup>112</sup> UNITED STATES. *Supreme Court. Buckley vs. Valeo*. 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/case.html>>. Acesso em: 9 set. 2017.

para o *electioneering communication*, aplicável às propagandas veiculadas 30 dias antes das primárias e 60 antes gerais.

Submetida ao crivo da *Supreme Court*, a BCRA teve de se curvar a uma ressalva determinada pelo tribunal estadunidense: seus ditames não poderiam recair sobre publicidade de organizações partícipes de debates sobre mote específico, de cunho estruturante para o desenvolvimento dessas instituições.

Na opinião de Santano<sup>113</sup>, “essa decisão abriu caminho para que se produzisse, de certo modo, o início do desmantelamento das disposições legais [...] e certamente foi o divisor de águas do debate sobre o sistema de financiamento [...]”, tanto que em 2013 a Suprema Corte, no imbróglio entre *McCutcheon* e *FEC*<sup>114</sup>, valeu-se do precedente cristalizado no caso *Citizen United vs. FEC*<sup>115</sup> para reformar aresto de instância inferior que entendia não existir ferimento a normas constitucionais nos limites de contribuição estipulados em lei.

Acerca do BCRA como um todo, a especialista<sup>116</sup> o vê como instrumento debilitador do sistema de financiamento, por seu viés eminentemente limitador ao invés de fomentador de obtenção de fundos. Entretanto, ela ressalta o caráter positivo dos ditames inaugurados pelo FECA, por terem imprimido maior competitividade à fase anterior às nomeações e possibilitado reais chances de competição aos candidatos que não contavam com grande apoio financeiro da iniciativa privada.

A autora não vislumbra no processo estadunidense grandes níveis de abertura, em decorrência de sua lógica acarretar maior propensão de reeleição dos políticos e impor óbices aos novos entrantes.<sup>117</sup>

---

<sup>113</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 146.

<sup>114</sup> UNITED STATES. *Supreme Court. McCutcheon v. Fed. Election Comm'n* 572 US (2014). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/572/12-536/>>. Acesso em: 9 set. 2017.

<sup>115</sup> \_\_\_\_\_. *Citizens United v. Federal Election Comm'n* 558 U.S. 310 (2010). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/310/>>. Acesso: 9 set. 2017.

<sup>116</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 150.

<sup>117</sup> *Ibid.* p. 151.



Diz-se que o financiamento de campanha nos Estados Unidos é fundamentalmente privado por uma razão prática e outra ideológica: sob o prisma prático, ao rejeitar o aporte público, o candidato não teria seus gastos de campanha adstritos ao limite estabelecido pelo Estado<sup>118</sup>; no aspecto ideológico, a *Supreme Court* esclareceu, por meio de vários precedentes legais entre 1976 e 2010, que a limitação legal de contribuições privadas às campanhas diretas é válida e legítima para enfrentar a corrupção.<sup>119</sup>

O financiamento privado provém de indivíduos ou de grupos de interesse, os quais são livres para doar a um grupo de candidato, partido político ou interesse organizado, desde que sejam cidadãos ou residentes permanentes dos Estados Unidos.

Em se tratando de grupos de interesse organizados, principalmente clubes, empresas e sindicatos, as contribuições podem ser realizadas para fins políticos, desde que eles não sejam beneficiados por isenções fiscais e estabeleçam os chamados *Party Action Committees* (PAC), os quais trabalham de forma independente para apoiar certos candidatos, promover legislação específica ou determinada agenda política.

Conquanto tais grupos possam dispor inicialmente de uma pequena parcela de sua renda para constituir as comissões, serão elas, a partir de sua constituição, as responsáveis por buscar seus próprios recursos<sup>120</sup>.

No formato americano, a captação de determinados recursos é proibida. Acerca disso, Telles<sup>121</sup> cita que:

---

<sup>118</sup> Por exemplo, em 2008 o limite de financiamento público foi de US\$ 84MM milhões de dólares e Obama arrecadou montante bem superior a essa, tanto que foi o primeiro candidato presidencial nas eleições gerais que rejeitou o financiamento público, gastando cerca de US\$ 730MM de dólares em sua campanha. SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *op. cit.* p. 262.

<sup>119</sup> UNITED STATES. *Supreme Court. Buckley vs. Valeo*. 424 U.S. 1 (1976). *op. cit.*

<sup>120</sup> TELLES, Olívia Raposo da Silva. *op. cit.* p. 86.

<sup>121</sup> *Ibid.* p. 225.

Nos Estados Unidos, são proibidos de fazer qualquer contribuição para campanhas eleitorais - seja no plano federal, estadual ou local - os estrangeiros não titulares de *green card* (visto permanente). Além das pessoas físicas, são proibidos [...] de fazer contribuições para campanhas eleitorais os governos estrangeiros e os partidos políticos estrangeiros, bem como as sociedades, associações, empresas, organizações ou outra combinação de pessoas constituída sob leis estrangeiras ou com sede de seus negócios em um país estrangeiro.

Ademais, tais vedações não se circunscrevem às doações de campanha, justapondo-se a todo gasto que possa interferir no deslinde das campanhas eleitorais, inclusive pela via oblíqua, como, por exemplo, fazer doação a um cidadão americano para que ele, por sua vez, efetive o donativo à campanha.

A autora<sup>122</sup> esclarece também que não são permitidos recursos advindos de instituições financeiras, empresas<sup>123</sup> e sindicatos. Porém, é importante salientar que a Suprema Corte não obsta doações diretas de empresas de mídia (jornais, revistas, emissoras de rádio, televisão e Internet), as quais podem divulgar matérias, editoriais ou tecer comentários a favor de um ou outro candidato sem que isso seja entendido como doação ou gasto sujeito às restrições legais, e que a proibição de doações feitas por pessoas jurídicas acabou sendo mitigada por precedentes do tribunal, mantendo em vigor somente vedação à doação direta.

Embora sejam legais as doações feitas por pessoas físicas, no limite de US\$ 2,6mil por candidato, para cada eleição primária e geral, ficando o limite totalizado em US\$ 123.200mil a cada dois anos (sem consideração da renda e sendo este limite aplicável a todos os doadores), a Corte Constitucional extinguiu o limite total (sob o argumento de que o teto infringia direitos de liberdade de expressão e não se justificava pelo interesse público no combate à corrupção) e preservou somente o limite fixo.

O limite mantido (fixo), consoante esclarecido por Telles<sup>124</sup>, objetiva bloquear o financiamento às eleições como via de acesso dos interesses especiais às

---

<sup>122</sup> TELLES, Olívia Raposo da Silva. *op. cit.* p. 226.

<sup>123</sup> Vedação federal, pois alguns Estados Federados admitem esses recursos.

<sup>124</sup> TELLES, Olívia Raposo da Silva. *op. cit.* p. 229.

decisões governamentais, isto é, evitar contribuições dos mais abastados financeiramente em troca de benefícios futuros.

Ao se aprofundar na análise do sistema ora em análise, especificamente quanto ao viés público do financiamento, constata-se haver procedimentos distintos na distribuição dos aportes entre as eleições primárias (quantias variáveis) e as gerais (quantias fixas).

As primárias podem ser equiparadas às convenções partidárias, pois servem para indicar os candidatos concorrentes nas eleições gerais, nas quais os cargos políticos em disputa são preenchidos.

O formato de financiamento público adotado pelos Estados Unidos na fase das primárias é similar ao modelo adotado pela Alemanha, já que as subvenções públicas são repassadas aos candidatos na proporção de doações privadas recebidas, os chamados *matching funds*<sup>125</sup>:

Tal como ocorre com os candidatos, os partidos políticos norte-americanos também fazem jus aos recursos estatais para financiar as convenções partidárias para eleger os candidatos presidenciais<sup>126</sup>.

Nas eleições gerais, conforme já explicitado, o repasse de valores obedece a patamares fixos, desde que observados determinados requisitos<sup>127</sup>: para receber a

---

<sup>125</sup> TELLES, Olívia Raposo da Silva. *op. cit.* p. 248-249. “Durante a campanha para as eleições primárias, cada candidato a presidente pode tornar-se elegível para receber até US\$ 250 do fundo público para cada contribuição privada. Assim, se o candidato recebe uma contribuição individual privada de US\$ 50, receberá US\$ 50 do fundo público. Se recebe uma contribuição individual privada de US\$ 2 mil, receberá os mesmos US\$ 250 do fundo público. [...] Para receber tais quantias, o candidato deve preencher certos requisitos. [...] levantar pelo menos US\$ 5 mil em contribuições individuais privadas de até US\$ 250 cada uma em pelo menos 20 Estados, isto é, levantar pelo menos US\$ 100 mil em contribuições pequenas em todo o país. [...] limitar os gastos de recursos próprios a no máximo US\$ 50 mil. [...] não ultrapassar um teto de gastos de campanha pelo país e em cada Estado.”

<sup>126</sup> *Ibid.* p. 251. “Cada um dos grandes partidos tem direito de receber uma ajuda de custos que em 1974 foi fixada em US\$ 2 milhões, corrigida monetariamente. Em 2004, cada um dos dois grandes partidos - o Democrata e o Republicano - recebeu US\$ 14,9 milhões para custear as convenções. Partidos menores também receberam recursos, contanto que na eleição presidencial anterior tenham obtido pelo menos 5% dos votos.”

<sup>127</sup> *Idem.*

subvenção pública antes da eleição, o partido deve ter recebido no mínimo 5% dos votos no pleito eleitoral anterior; caso contrário, receberá o recurso somente após a eleição.

Ademais, existe diferenciação entre os partidos maiores e os pequenos: são considerados grandes aqueles cujo candidato a presidente tenha recebido pelo menos 25% dos votos na eleição geral anterior, auferindo, por essa razão, valor fixo; os partidos menores, a seu turno, para fazerem jus às subvenções públicas nas eleições gerais, precisam ter o nome dos seus candidatos inclusos nas cédulas de votação de ao menos dez unidades federativas, no entanto a quantia a eles destinada é proporcional ao número de votos que obtiveram no processo eletivo precedente.

A percepção dos *matching funds*, assim como do valor fixo atribuído à eleição geral, é facultativo, e o candidato ajustado aos requisitos enumerados não está obrigado a receber subsídio estatal, podendo, se desejar, angariar no setor privado os recursos para sua campanha<sup>128</sup>.

Speck<sup>129</sup> traz à baila outro aspecto relevante, não incomum no processo de constante mutação do sistema de financiamento político, que são os corriqueiros choques entre concepções antagônicas dos Poderes Legislativo e Judiciário. No caso estadunidense:

O confronto entre o Legislativo reformista e a Suprema Corte conservadora se repetiu em outras ocasiões. Em 2002 o Congresso americano aprovou mudanças, fechando algumas brechas que permitiam que empresas e cidadãos investissem recursos ilimitados nas campanhas. Em 2010 veio a resposta da Suprema Corte com a decisão *Citizens United vs. FEC*, derrubando as novas regras com base na liberdade de expressão. Pela interpretação da Corte as empresas se igualam aos cidadãos no acesso a este direito, uma interpretação que surpreendeu especialistas. As empresas e cidadãos abastados podem produzir e veicular propaganda eleitoral a favor ou

---

<sup>128</sup> SPECK, B. W. O financiamento político e a corrupção no Brasil. IN: BIASON, R. C. (org). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial. 2012. p. 125. “Os candidatos podem aceitar ‘matching funds’ para as eleições primárias e financiamento público exclusivo para as eleições gerais. Até as eleições de 1996 os candidatos aceitaram estes fundos públicos sem exceção. Depois o sistema começou a entrar em colapso, porque as campanhas se tornaram mais caras e os valores do financiamento público não foram ajustados. Nas eleições de 2012 ambos os candidatos dispensaram os recursos públicos [...]”

<sup>129</sup> *Ibid.* p. 121.

contra candidatos sem limites financeiros. Apenas está vedada a doação direta aos candidatos e a coordenação das atividades com os candidatos.

Por fim, no aspecto atinente à transparência e ao combate aos vícios na percepção e no gasto dos valores arrecadados, as normas que regem o sistema de financiamento de campanhas norte-americano são projetadas com o objetivo de coibir a influência exacerbada do poder econômico nos pleitos eleitorais, apresentando grandes avanços no que tange à transparência dos recursos captados, sobre os quais são divulgadas informações concomitantes à sua captação, o que viabiliza, consoante destacado por Sanseverino<sup>130</sup>, maior controle (inclusive o social) sobre as fontes de entrada e de saída das doações, e dificulta a ocultação ou a transfiguração de recursos ilícitos.

### 2.1.2 Alemanha

No período pós-1945, o reconhecimento constitucional dos partidos políticos implicou a adesão, por países europeus, ao paradigma de financiamento misto, com preponderância do público. Contudo, a Alemanha se mostrou alheia a um debate sobre o financiamento de campanhas eleitorais, apesar da experiência bem documentada de outras democracias parlamentares sobre a limitação de gastos de campanha.

Tal posicionamento, na opinião de Zílio<sup>131</sup>, pode ser atribuído, em parte, ao viés *laissez-faire* implícito na garantia de liberdade de expressão insculpida no artigo 5 da Constituição alemã e reforçada pela Seção 10 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, malgrado essas disposições não proibissem explicitamente o controle dos gastos ou doações; e também à postura relutante dos legisladores e dos partidos políticos quanto à imposição de restrições.

---

<sup>130</sup> SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. *op. cit.* p. 267.

<sup>131</sup> ZÍLIO, Rodrigo. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidades e inelegibilidades, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 106.

Santano corrobora a interpretação de Zílio ao julgar o caso alemão como paradigmático por dois fatores: “a forte consideração do valor constitucional do princípio da igualdade de partidos, claramente reconhecido pelo Tribunal Constitucional; e a própria disposição constitucional sobre os partidos políticos, muito nítida e objetiva em seu perfil.”<sup>132</sup>

Diferentemente do que se verifica nos Estados Unidos, em que o foco está nos candidatos, o modelo alemão privilegia sobremaneira os partidos, os quais permeiam os vários níveis de governo.

Segundo informado por Santano<sup>133</sup>, no sistema perfilhado pela então Alemanha Ocidental, as subvenções advinham da quota de filiados, de doações de terceiros e dos fundos estatais (indiretos, em forma de benefícios fiscais para os doadores).

Entre 1957 e 1958, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha (*Bundesverfassungsgericht*, ou *BVerfG*, em alemão) enxergou a existência de desigualdades no modelo de dedução fiscal, geradas pelo favorecimento aos partidos com representação parlamentar, além de ferimento à basilar noção de igualdade, pelo fato de essas deduções privilegiarem as classes mais altas, com maior poder de contribuição. Por isso, esse tribunal especial estabelecido pela Lei Fundamental alemã (*Grundgesetz*) qualificou o sistema como inconstitucional, o que impeliu o Estado a promover subvenções diretas para que os partidos desempenhassem suas atividades ordinárias, tendo em vista a crise por eles enfrentada pelo fim do apoio provido pelo sistema anteriormente pautado no apoio indireto.

O patrocínio direto também foi contraditado no âmbito do *BVerfG*, que em 1966 vedou o financiamento das atividades ordinárias dos partidos pelo Estado. O *decisum*, segundo esclarecido por Santano<sup>134</sup>, teve espeque “nas duas facetas que conferem natureza jurídica dos partidos na doutrina majoritária alemã: a estatal

---

<sup>132</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 152.

<sup>133</sup> *Ibid.* p. 154-155.

<sup>134</sup> *Ibid.* p. 156.

(quando exercem as atividades no âmbito estatal, isto é, o caráter público dos partidos), e a social, considerando os partidos como agentes sociais.” Logo, prossegue a autora, “o Estado somente estaria legitimado para financiar as agremiações partidárias quando essas exercessem suas atividades próprias com repercussão no âmbito jurídico estatal, para garantir precisamente a sua independência do Estado.”

Nesses moldes, os partidos passaram a contar com subsídios na forma de reembolso ou de restituição de gastos com atividades eleitorais ou, também, com adiantamentos de valores, desde que atendidos determinados critérios estipulados nas eleições anteriores.

Devido ao uso do financiamento ilegítimo pelos partidos, endividados por causa das disfunções do arquétipo sem aporte público para suas atividades ordinárias, sobreveio em 1982 uma proposta dotada de maior equilíbrio, por tratar de maneira distinta, em termos fiscais, as doações e os pagamentos das quotas de filiados que recebessem menores aportes privados, e também por estatuir um *modus operandi* pautado em compensação de desigualdades, do qual se lançaria mão quando os partidos obtivessem pelo menos 0,5% dos votos nas listas para os estados federados (*Länder*) nas últimas eleições ao Parlamento Federal (*Bundestag*).

Novamente o *Bundesverfassungsgericht* foi acionado para se posicionar acerca da constitucionalidade do padrão em vigor, acabando por julgá-lo inconstitucional em 1992, por “se tratar de uma interferência do Estado nas diferenças pré-existentes entre os partidos, afetando sua capacidade de competição.”<sup>135</sup>

Como conseqüência do aresto do Tribunal Constitucional, houve modificações na legislação com vistas ao alcance de maior equilíbrio entre os aportes

---

<sup>135</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 160. “De novo, o Tribunal Constitucional reformulou a sua posição, declarando que o Estado podia financiar as atividades gerais dos partidos, dado que não estava impedido constitucionalmente a fazê-lo, e que, segundo a nova interpretação, não existiam barreiras sólidas entre as atividades eleitorais e as gerais dos partidos. Entretanto, o mesmo Tribunal decidiu que este financiamento público fosse parcial [...] e que os partidos devessem se esforçar para encontrar o apoio social que necessitavam, para que não se afastassem da sociedade e se mantivessem vivos dentro do ambiente social.”

públicos e os privados (estes não poderiam ser inferiores àqueles), e ao estímulo fiscal (dedução no imposto de renda) a patrocínio privado.

Em 1994, a legislação sobre o assunto inaugurou a possibilidade do modelo de *matching funds*, e atualmente o financiamento de campanhas eleitorais nesse país é realizado com significativa participação de recursos do Estado, aliado ao incentivo a doações de particulares.

Lima<sup>136</sup> explica que o sistema de financiamento alemão vigente:

[...] prevê o direito dos partidos políticos a serem restituídos pelo Estado pelos gastos realizados nas campanhas eleitorais, em função do número de votos obtidos. Também limita o financiamento estatal ao mesmo montante do aporte privado obtido pelo partido naquele ano (limite relativo), e um valor máximo estabelecido para todos os partidos (limite absoluto).

O *Relative Obergrenze* regulamenta a subvenção estatal, de forma que o montante de recursos públicos não pode superar os recursos recebidos pelo partido de fontes próprias.

Esse limite é denominado como relativo por duas razões: o fato de seu teto ser condicionado aos valores recebidos no cenário privado e em razão de haver um limite global ou absoluto<sup>137</sup>.

Quanto ao *Absolute Obergrenze*, teto absoluto de recursos públicos, Backes<sup>138</sup> esclarece, com fundamento na legislação alemã, ser esse limite referente à soma dos recursos recebidos do Estado por todos os partidos e não pode transcender o teto fixado por lei para os gastos estatais com os partidos, como forma de garantir

---

<sup>136</sup> LIMA, Sídia Maria Porto. O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, nº 917, 6 jan. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7775>>. Acesso em: 9 set. 2017.

<sup>137</sup> BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha**. Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados. Brasília, mar. 2013. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012\\_22272.Pdf](http://www2.camara.leg.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272.Pdf)>. Acesso em: 9 set. 2017. p. 11.

<sup>138</sup> *Idem*.



que a divisão dos recursos não alcance avultadas diferenças de um partido para outro, assim como também não onere os cofres públicos.

Além dos tetos relativo e absoluto, a legislação alemã estabelece que as subvenções estatais sejam distribuídas em conformidade com os votos que as agremiações tenham recebido em suas listas, em âmbito nacional, ou no número de candidatos eleitos no distrito, bem como no percentual de doações feitas por particulares, o que contribui para erradicar a prática dos “caixas-dois” de campanha, pois os recursos privados não declarados não comporão a base sobre a qual é apurada a contrapartida de financiamento estatal.

Ademais, qualquer violação às normas estabelecidas implica a perda do direito de receber a restituição parcial de despesas, limitada ao dobro do valor de doações recebidas ilegalmente, o que colabora para corrigir as distorções no que se refere à transparência e à omissão na declaração das subvenções recebidas<sup>139</sup>.

As entidades privadas que fazem doações aos partidos e às campanhas eleitorais da Alemanha variam muito em seus objetivos e estatutos legais, não sendo fácil identificar generalizações, mas em regra o financiamento privado advém de empresas comerciais, associações sociais, profissionais e culturais, igrejas, sindicatos, grupos de *lobby*, agremiações sociais e profissionais<sup>140</sup>.

Não há limites para doações feitas por particulares, pessoas físicas e jurídicas. Na visão de Lima<sup>141</sup>:

Como forma de incentivo às doações dos particulares aos partidos, a legislação alemã prevê um sistema de isenção fiscal, em percentual decrescente em função do valor da doação, com a finalidade de desestimular a doação de quantias vultosas, ao mesmo tempo em que incentiva pequenas doações, como forma de minimizar os a influência dos mais abastados nos resultados eleitorais.

---

<sup>139</sup> SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2010. p. 73.

<sup>140</sup> ZÍLIO, Rodrigo. *op. cit.* p. 108.

<sup>141</sup> LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. *op. cit.*

Ressalte-se que, para que o contribuinte particular faça jus à isenção fiscal, sua contribuição precisa estar contabilizada nos apontamentos pertinentes, o que estimula o doador privado a exigir o registro da contribuição.

Assim, o sistema de financiamento de campanhas alemão, ao criar um parâmetro de subvenção pública para o partido com fundamento no montante de doações recebido de particulares, e conceder isenção fiscal aos doadores, motiva interesse recíproco pela declaração dos valores doados, pois caso contrário, ambos os lados perdem benefícios, características que corroboram para assegurar mais lisura e transparência das doações.

Esse formato de financiamento misto adotado pelo ordenamento jurídico da Alemanha é reconhecido como exemplo de transparência e de equilíbrio na distribuição dos recursos de campanhas eleitorais<sup>142</sup>.

Lima<sup>143</sup>, ao traçar um panorama com fundamento nas opiniões de especialistas alemães e de outros países, ressalta ser esse sistema, aparentemente, o mais transparente e o que torna possível maior controle financeiro em todo o mundo, no que tange à atividade financeira das agremiações políticas.

O caso alemão contradiz a tese de que os subsídios desencorajam a possibilidade de recrutar um grande número de membros ou a possibilidade de se realizar campanhas intensivas, uma vez que o nível de subsídios recebido por uma das partes é determinado pelo número de militantes que pagam a taxa e sua força eleitoral: o elevado número de membros se manteve inalterado e o número de eleitores aumentou em ambas as eleições para o *Bundestag* desde as reformas introduzidas em 1992.

---

<sup>142</sup> KANAAN, Alice. *op. cit.* p. 278. “O sistema alemão, [...] apesar de adotar um sistema de financiamento estatal para os partidos políticos, apontado como exemplo de transparência e de maior controle financeiro do mundo, também se destaca por ter uma legislação que incentiva ao máximo o financiamento privado para campanhas eleitorais.”

<sup>143</sup> LIMA, Sídia Maria Porto. O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais. *op. cit.*

Críticos do financiamento público na Alemanha argumentam que a modalidade concebida gera dependência dos políticos quanto a esses recursos afastando as agremiações dos eleitores<sup>144</sup>.

### 2.1.3 Itália

Na pesquisa sobre o *case* italiano, Santano<sup>145</sup> sobreleva a debilidade do arcabouço normativo aplicável ao financiamento, dado o caráter fragmentário e instável da legislação no país, e rememora “a difícil quantificação de uma realidade como o financiamento irregular e a consequente corrupção política, ainda não alheia ao sistema partidário italiano.”

Antes de 1922, o financiamento político italiano contava com recursos unicamente privados e as evoluções e mutações do paradigma nesse país também foram intensamente influenciadas pela Corte Constitucional do país.

As várias discussões estimuladas, a partir de 1958, pelo projeto de lei de Luigi Sturzo (o qual tratava da identificação, nos partidos políticos, de natureza jurídica privada, e da adesão a um modelo de financiamento estatal decorrente das dificuldades financeiras enfrentadas pelos partidos políticos) resultaram na positivação de um diploma legal (a Lei nº 195/74) que preceituava subvenção pública de cunho suplementar aos aportes privados recebidos pelos partidos, fadada ao funcionamento deles.

Segundo Gambino<sup>146</sup>, os critérios de acesso aos recursos instituídos pela Lei de 74 tinham claro intento de suprimir partidos regionais, locais e minoritários e preservar a conjuntura partidária instalada.

---

<sup>144</sup> ZÍLIO, Rodrigo. *op. cit.* p. 109.

<sup>145</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 168.

<sup>146</sup> GAMBINO, S. ***Partiti Politici e Forma di Governo*** – *Finanziamento Pubblico e Trasformazione del Partito Politico*. Napoli: Liguori, 1977. p. 143.

Em 1981, outra lei (a de nº 659/81) avultou a contribuição pública ao deliberar sobre o financiamento direto de partidos (proporcionado durante toda a legislatura, para apoio às atividades ordinárias e às eleitorais, limitado a até £ 15bi) e as subvenções para as atividades dos grupos parlamentares, elevadas ao limite de £ 82.886bi.

O paradigma estabelecido pereceu no decurso das décadas seguintes, sucedendo-se o distanciamento entre os partidos e a sociedade; a falta de transparência quanto ao recebimento e à utilização dos recursos; a adoção, pelos partidos, de práticas ilegais de financiamento; o aumento das bravatas à subsistência do sistema político; a omissão legislativa relativamente à descontrolada expansão dos aportes públicos; e a eclosão, na sociedade, de vigorosa contrariedade com os partidos.

Sob a perspectiva de Santano<sup>147</sup>, “a Itália acabou por transferir o seu acentuado pluralismo social a um rígido pluralismo institucional, determinado pela dinâmica do sistema de partidos, incapaz de lidar com a nova complexidade da sociedade”, e isso acabou por gerar “uma distorção do desenho constitucional e a fragmentação aguda do sistema político frente ao social.”

A norma de 74 foi revogada após ser submetida a referendo, e veio à baila a Lei nº 515/93, a qual baralhou a distinção da lei de 74 entre atividades eleitorais e ordinárias, porquanto estipulou limites adstritos ao período eleitoral e a despesas vinculadas às campanhas.

Malgrado desautorizasse a aplicação das contribuições privadas no âmbito da campanha eleitoral, a Lei nº 515/93 não vetava o seu uso ilimitado pelos políticos. De acordo com Santano<sup>148</sup>, “isso redirecionou a discussão em torno à liberdade dos cidadãos em contribuir com a política e dos partidos de utilizar tais recursos dentro do contexto da campanha eleitoral”, o que ensejou a concepção da Lei nº 2/97, cujos ditames previam uma metodologia com alternativas à contribuição privada vinculadas

---

<sup>147</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 171-172.

<sup>148</sup> *Ibid.* p. 173.

à declaração de imposto de renda das pessoas físicas, análogo ao estalão de *matching funds* dos Estados Unidos.

Articulações dos partidos com o fito de garantir a própria sobrevivência, por estarem sob grande crise financeira, ocasionaram modificações no âmbito legislativo, cujo escopo foi canalizado no financiamento privado, com a previsão de limites e de parâmetros de transparência. Todavia, Santano<sup>149</sup> relata novo insucesso:

[...] com um sistema de difícil manejo, o Estado não logrou tais objetivos, dado que sequer a Lei 2/97 podia garantir um sistema eficaz de controle. Dessa forma, a aplicação dessa norma e a óbvia necessidade de uma intervenção legislativa de caráter estrutural, junto com a proliferação de regimes transitórios, terminou gerando um prejuízo à credibilidade do sistema de partidos, refletido na ineficácia do sistema de *tax check-off*.

Após arrastado ínterim sem novas remodelações legislativas, e de ser aventado um modelo unicamente privado, sobrechegou em 2012 a Lei nº 96, suscitada especialmente por causa de escândalos envolvendo partidos políticos e da ameaça imposta pela crise econômica da Itália iniciada no ano anterior.

Seus preceitos normativos concentraram a subvenção pública dos partidos, desprovida de monitoramento ativo, redundando-se, nos dizeres de Santano<sup>150</sup>, em contribuição pública aditiva, não substitutiva das fontes legais. Por essa lei, foi fixado um valor anual de aporte dos partidos e dos movimentos políticos, direcionado a reembolso das atividades eleitorais e ordinárias (70% do quantum anual) e a um artifício de co-financiamento das atividades ordinárias.

Diante da crise institucional que assolou o país nas eleições ocorridas no ano seguinte, tramitou proposta convertida na Lei nº 13/14, a qual prescreveu o fim gradual do financiamento público direto (redução de 25% em 2014, 50% em 2015, e 75% em 2016), que deixou de existir desde o início de 2017.

---

<sup>149</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 176.

<sup>150</sup> *Ibid.* p. 177.

Atualmente os partidos são supridos por contributos de militantes e também por doações privadas, para as quais foi mantido o sistema de deduções fiscais, e lançam mão de estratégias de arrecadação, notadamente pela utilização de aplicativos ou site de *crowdfunding*, já que são isentos de IVA (Imposto sobre Valor Agregado).

Remanescem os mecanismos de controle e transparência da lei de 2012, além de outros não revogados da lei de 97.

Em sua investigação, Santano qualifica um ponto da Lei nº 13/14 como polêmico: os pressupostos de admissão para o acesso aos instrumentos indiretos de financiamento público<sup>151</sup>, os quais desservem, “do ponto de vista de alguns autores da doutrina, o próprio exercício do direito de participação política, limitando as maneiras de se realizar essa participação.”

Na visão dessa estudiosa<sup>152</sup>, as alterações na legislação italiana no decurso dos anos priorizaram claramente o combate à corrupção, não o reforço “dos princípios do pluralismo político ou da igualdade de oportunidades.”

Por fim, ao se analisar o *case* de financiamento político italiano, faz-se mister abordar o caso de repercussão mundial, ocorrido em 1992, descoberto no âmbito da afamada “Operação Mãos Limpas”, a qual deslindou uma série de escândalos que envolviam corrupção e troca de favores entre partidos políticos e empresas na Itália, numa monta apurada em cerca de US\$ 250MM em propinas para

---

<sup>151</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 182-183. “[...] não é qualquer partido ou movimento político que poderá ter acesso aos mecanismos de financiamento indireto do Estado, [...] mas somente aqueles que atendam ao critério de representatividade. [...] poderão ter acesso a cada um dos sistemas (porque se tratam de dois fundos separados) os partidos ou movimento político que tenham obtido pelo menos uma cadeira em qualquer órgão representativo, e para participar dos dois financiamentos indiretos, o partido ou movimento político que tenha grupo parlamentar próprio em uma das casas legislativas, ou ter um componente no grupo misto, bem como ter participado das eleições por meio de uma lista comum. [...] a norma condiciona o acesso ao financiamento indireto ao registro de partidos e de movimentos políticos, desde que cumpridos os critérios legais, registro este que deve ser renovado anualmente.

<sup>152</sup> *Ibid.* p. 183-184.

líderes políticos pertencentes a cinco partidos italianos, recursos desviados da empresa pública-privada petroquímica Enimont<sup>153</sup>.

O Brasil experimenta situação análoga, por conta dos corolários da operação denominada “Lava-jato”<sup>154</sup>, a qual vem desenredando práticas ilegais que envolvem o financiamento político, mas em proporções muito maiores do que os da Itália, no que tange aos valores envolvidos, fato que encastela a compreensão de que nenhum dos modelos de financiamento concebidos terá o condão de extirpar as imoderações, os gastos exorbitantes com campanhas eleitorais e a corrupção, pois “o dinheiro é como água, sempre acha um caminho”<sup>155</sup>.

## 2.2 O Case Brasileiro

Atualmente, o Brasil adota o modelo misto de financiamento de campanhas eleitorais, e os recursos de origem pública são prestados em pecúnia (Fundo Partidário e FEFC) ou através de subsídios indiretos. Contudo, assim como em outros Estados, a configuração atual foi resultado evolução influenciada por fatores diversos.

Ao longo da história, a legislação reguladora do financiamento político no Brasil dedicou-se precipuamente a restringir as fontes doadoras, porquanto a questão da igualdade na disputa e na participação por meio do estabelecimento de limites de receitas e gastos não foi preocupação prioritária exclusiva dos legisladores brasileiros.

---

<sup>153</sup> NETO, Andrei. **Mãos ainda sujas: a semelhança entre Brasil e Itália**. Disponível em: <<http://qualidadedemocracia.com.br/maos-ainda-sujas-a-semelhanca-entre-brasil-e-italia/>>. Acesso em: 9 set. 2017.

<sup>154</sup> “A investigação revela que o patrimônio público estaria sendo saqueado pelas forças políticas. Os recursos serviriam para manter a boa vida dos mandatários, mas não apenas isso. O esquema se afigura como um verdadeiro método de governar: de um lado, recursos do estado fluiriam para as forças políticas; de outro, financiariam a atividade político-partidária e de campanhas eleitorais, a corrupção de agentes públicos, a manutenção de base partidária fisiológica, a compra de apoio da imprensa e de movimentos sociais e, claro, os luxos dos atores envolvidos. Ou seja, cuidava-se de um método criminoso de governança, que visava a perpetuação de um partido no poder, por meio do asfixiamento da oposição.”

<sup>155</sup> Frase proferida por Torquato Jardim, ex-ministro da Transparência, em entrevista na qual propugnou pelo retorno das doações eleitorais por empresas. LEALI, Francisco; FADUL, Sérgio; Sassine, Vinícius. *op. cit.*

E foi justamente visando à proibição de doações ilícitas que surgiu o primeiro diploma legal vocacionado à normatização do financiamento partidário no Brasil<sup>156</sup>: o Decreto-Lei n.º 9.258/46<sup>157</sup>, publicado 52 anos após a primeira eleição direta para Presidência da República, elaborado no período da Guerra Fria, visava, além de assegurar a soberania nacional, enfraquecer as agremiações de ideologias comunistas<sup>158</sup>.

Além de outras providências, dispôs sobre a proibição de recebimento, pelos partidos políticos, de apoio financeiro de fontes estrangeiras<sup>159</sup>.

Intercorreu em 1950 o Código Eleitoral Brasileiro (Lei n.º 1.164/50<sup>160</sup>), o qual, dentre outras questões, regulamentou a propaganda eleitoral feita no rádio e na televisão, reservando um período de 90 dias anteriores à eleição para exibir diariamente 2 horas de programas eleitorais.

Nessa época ainda não existia o financiamento público indireto com subsídios do Estado para que a propaganda fosse transmitida, a exclusividade (compra de tempo) ainda não era autorizada, tampouco havia critérios reguladores da distribuição do tempo disponível: a lei previa somente distribuição igualitária dos

---

<sup>156</sup> CERVI, E. U. Financiamento político e eleitoral no Brasil: das abordagens acadêmicas às aplicações práticas, o papel do dinheiro na democracia representativa. In: BONIFÁCIO, R. (Org.). **O voto para Presidente no Brasil: 1989 a 2010, condicionantes e fatores explicativos**. Teresina: Edufpi, 2014. p. 43.

<sup>157</sup> BRASIL. Decreto-Lei n.º 9.258, de 14 de maio de 1946. **Dispõe sôbre o alistamento, os partidos políticos e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De19258.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19258.htm)>. Acesso em 20 set. 2017.

<sup>158</sup> MACHADO, Marcela. **Doação ou Investimento? A atuação legislativa dos parlamentares da Bancada Ruralista e a questão do financiamento de campanhas**. 2013. 56 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7449/1/2013\\_MarcelaMachado.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7449/1/2013_MarcelaMachado.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2017.

<sup>159</sup> BRASIL. Decreto-Lei n.º 9.258, de 14 de maio de 1946. *op cit.* “Art. 26. **Será cancelado o registro de partido político** mediante denuncia de qualquer eleitor, de delegado de partido ou representação do Procurador Geral ao Tribunal Superior. a) **quando se provar que recebe de procedência estrangeira orientação político-partidária contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio.** [...]” (grifei)

<sup>160</sup> \_\_\_\_\_. Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950. **Institui o Código Eleitoral**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm)>. Acesso em: 5 ago. 2017.



valores destinados às agremiações e rotatividade na exibição das propagandas dos partidos<sup>161</sup>.

O Código Eleitoral também estabeleceu novas proibições referentes às doações partidárias e eleitorais: além das contribuições suscitadas por entidades estrangeiras, foram proscritas doações por autoridades, empresas ou órgãos públicos, assim também de empresas de economia mista e de concessionárias prestadoras de serviços públicos. Logo, sem qualquer participação do Estado sobre os recursos de campanha, fossem eles diretos ou indiretos, o Brasil admitia modelo de financiamento de campanha não mais que privado.

Cervi<sup>162</sup> confirma que “os próprios candidatos e seus apoiadores financiavam as campanhas políticas, o que representava um viés em favor dos mais ricos e com condições de participar diretamente das atividades partidárias”.

Segundo os ditames do regulamento eleitoral, os partidos tinham de precisar parâmetros de controle de suas receitas, dos seus gastos e de seus candidatos, e incumbia à Justiça eleitoral sindicarem as prestações de contas. Todavia, inexistiam previsões de punições a partidos que negligenciassem o mandamento da lei e de mecanismos que propiciassem à Justiça Eleitoral o efetivo controle das contas de campanha. Por isso, Backes<sup>163</sup> avalia que não existiam evidências de que, com a introdução desses elementos de controle de receitas e despesas, a lei era realmente cumprida.

Em suma, estava positivada uma regulamentação de cunho meramente formal, porque a primeira norma eleitoral vigente, embora indicasse a necessidade de limitação dos gastos de campanha, permitia aos partidos circunscreverem o limite de

---

<sup>161</sup> BOURDOUKAN, A. Y. **Financiamento público para partidos políticos e campanhas eleitorais no Brasil e seus efeitos sobre o sistema partidário: história e discussão**. Trabalho apresentado ao Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos. Toronto, Canadá, 2010. p. 13.

<sup>162</sup> CERVI, E. U. *op. cit.* p. 78.

<sup>163</sup> BACKES, Ana Luiza. **A legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001. p. 17.

despesas para seus candidatos, informando-o à instância fiscalizadora, e dava a eles o privilégio de poderem determinar os tetos de doações de seus filiados<sup>164</sup>.

No ano de 1959, insatisfeito com o populismo de Juscelino Kubitschek e temendo a ascensão de políticos socialistas, um grupo de empresários liderados por Ivan Hasslocher fundou o Instituto Brasileiro de Ação Democrática – IBAD, cuja atuação se pautava em duas linhas: veicula propaganda anticomunista e apoiar financeiramente os candidatos com o perfil desejado.

Sob a égide do governo João Goulart, em 1962, o IBAD agiu de maneira tão intensa que em 1963 foi criada uma CPI para investigar a organização, na qual se constatou que parte significativa dos recursos do grupo provinha de empresas estrangeiras, principalmente dos Estados Unidos<sup>165</sup>.

Por causa desse contexto, veio à baila a Lei n.º 4.740/65<sup>166</sup> (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP), a qual, dentre outras disposições, tornou defesos aportes oriundos de empresas privadas e criou, por sugestão do Tribunal Superior Eleitoral, o Fundo Partidário, com vistas a suprir a lacuna gerada pela proibição de doações de empresas para os partidos.

No entanto, segundo Souza<sup>167</sup>, “[...] a implementação tardia e a insuficiência dos montantes distribuídos comprometeram os resultados esperados pela sua criação”.

A autora também chama a atenção para o fato de não ter ocorrido distribuição desse fundo até 1974 e, mesmo assim, em razão dos critérios de distribuição dos recursos vinculados à representatividade dos partidos (calculada pelo número de assentos ocupados no Congresso), o Fundo Partidário beneficiou o partido

---

<sup>164</sup> CERVI, E. U. *op. cit.* p. 45.

<sup>165</sup> MACHADO, Marcela. *op. cit.*

<sup>166</sup> BRASIL. Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm)>. Acesso em: 5 ago. 2017.

<sup>167</sup> SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006). **Revista Eletrônica do TRE-SC**. Florianópolis, n.º 3, p.1-1, jan. 2013.

do governo, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), por contar com leis que lhe eram favoráveis.

As normas instituídas em 1965, aliadas à criação do horário eleitoral gratuito em 1962, demonstram a preocupação do legislador em frear a influência do capital privado nas eleições, substituindo-o pela participação do capital estatal. Entretanto, ao que parece, não havia a intenção de se fazer com que a competição fosse mais igualitária, já que a distribuição dos recursos diretos e indiretos priorizava o desempenho dos partidos, beneficiando as maiores agremiações. Além disso, a legislação manteve nos partidos a atribuição de estabelecer os limites de gastos.

Em 1971, a LOPP foi reexaminada e passou a impedir também doações feitas por autarquias, empresas públicas e fundações instituídas em virtude de lei, e sindicatos.

Apesar de seu objetivo maior ter sido reduzir a influência da máquina pública nas campanhas eleitorais, também visava enfraquecer o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido opositor à ditadura que contava com vigoroso apoio sindical<sup>168</sup>. No entanto, a proibição de contribuições financeiras particulares aos partidos não as extirpou do cenário político. Ao contrário, motivou a prática do “caixa-dois”, isto é, a utilização de recursos financeiros não declarados aos órgãos de fiscalização competentes, provindos de doações secretas feitas por empresas que posteriormente eram beneficiadas de alguma maneira pelos candidatos eleitos.

Essas relações cada vez mais recorrentes entre empresários e políticos culminaram no famífero escândalo de corrupção política conhecido como “Esquema PC Farias”<sup>169</sup>, acerca do qual Souza<sup>170</sup> explica que os depoimentos de Paulo César

---

<sup>168</sup> MACHADO, Marcela. *op. cit.*

<sup>169</sup> O “esquema” desembocou em uma série de crimes de tráfico de influência, em que contas pessoais do presidente Fernando Collor e seus aliados eram pagas por empresários que, em troca, eram beneficiados pelo governo. Como consequência deste escândalo, Collor passou por um processo de *impeachment* que o destituiu de seu mandato.

<sup>170</sup> SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. *op. cit.*

Farias<sup>171</sup> à CPI instalada para investigar o caso ensejaram um mal-estar que acabou caracterizando como hipócrita a lei destinada a proibir doações de campanha por empresas privadas.

Como resposta ao cenário instalado, sobreveio norma destinada a estabelecer preceitos para as eleições de 1994, a Lei n.º 8.713/93<sup>172</sup>, cujos artigos 35 e seguintes franquearam aos partidos a arrecadação de recursos financeiros doados por empresas e pessoas físicas às campanhas eleitorais.

Ressalte-se que o Congresso não liberou a realização de doações ilimitadas por particulares: às pessoas físicas, o teto equivalia a 10% de seus rendimentos brutos, apurados no ano que antecedia a eleição; as pessoas jurídicas estavam adstritas ao limite de 2% de sua receita operacional bruta auferida no ano que precedia a eleição.

Ao lançar mão dos parâmetros impostos pela legislação, o Brasil se distanciou dos critérios perfilhados por outros países, nos quais havia um teto nominal para o que era permitido doar a um determinado candidato<sup>173</sup>.

No entender de Souza<sup>174</sup>, a opção do legislador pátrio acabou deteriorando o ambiente democrático das campanhas eleitorais, porque candidatos e partidos políticos receptores de maiores recursos podiam contribuir mais do que os menos abastados de recursos.

---

<sup>171</sup> Tesoureiro da campanha política do Presidente Fernando Collor de Melo acusado de ter liderado o esquema de tráfico de influências.

<sup>172</sup> BRASIL. Lei n.º 8.713, de 30 de setembro de 1993. **Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm)>. Acesso em: 20 set. 2017.

<sup>173</sup> Nos Estados Unidos, por exemplo, o limite atual do que se pode dar diretamente a um candidato está fixado em US\$ 2,5mil.

<sup>174</sup> SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. *op. cit.*

Em 1995, com o advento da nova Lei dos Partidos Políticos, a de n.º 9.096/95<sup>175</sup>, o Fundo Partidário foi fortalecido pelo acréscimo de dotações orçamentárias da União às suas receitas, as quais atingiram a marca de R\$ 20MM em 1996 (em 1994, antes da nova lei dos partidos, não havia chegado a R\$ 1MM)<sup>176</sup>.

A aprovação da Lei n.º 9.504/97<sup>177</sup> e a vigência da Lei dos Partidos representaram maior equilíbrio das normas para financiamento de partidos e de campanhas eleitorais. Cite-se como exemplo a propaganda eleitoral, que começou a ser veiculada 45 dias antes da eleição e destinava 1/3 do tempo de exibição para ser distribuído igualmente entre as agremiações com candidatos e 2/3 fracionados de acordo com a representação na Câmara dos Deputados; no caso das coligações, somava-se o tempo destinado a todos os partidos que as compunham.

No que tange aos gastos, embora a Lei das Eleições tenha inovado ao prever a possibilidade de multas aos candidatos que excedessem os limites estabelecidos, manteve com os partidos a responsabilidade de estabelecer uma limitação de gastos para seus candidatos<sup>178</sup> em cada eleição, o que ainda se configurava como elemento de desigualdade entre os competidores, já que os candidatos com maior subsídio financeiro não possuíam limites nominais de gastos especificados pela Justiça.

Quanto aos limites das doações, a lei de 1997 preservou os percentuais em vigor desde 1993 (10% da renda no caso de pessoas físicas e 2% da receita operacional para as pessoas jurídicas), mas previu multas que variavam entre 5 a 10 vezes o valor doado acima do limite fixado, e ainda sujeitou as pessoas jurídicas à

---

<sup>175</sup> BRASIL. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2017.

<sup>176</sup> SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. *op. cit.*

<sup>177</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.*

<sup>178</sup> Mesmo com a prerrogativa de elaboração de lei específica para definir os limites de gastos, de 1997 (ano em que entrou em vigor a Lei das Eleições) até 2014, essa legislação jamais foi redigida. Dessa forma, na prática, eram os próprios partidos que definiam a quantia que seus candidatos poderiam utilizar em suas campanhas, até a promulgação da Lei n.º 13.165/15.

proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público por até 5 anos, após devido processo no âmbito da Justiça Eleitoral<sup>179</sup>.

Em 2006, a lista de restrições foi robustecida, em resposta à série de escândalos parlamentares que assolaram o país em 2005<sup>180</sup>: proibiu-se os recursos de entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas ou organizações não governamentais (ONGs) que recebessem recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público.

Novas fontes de doação foram estancadas em 2008 pela Resolução n.º 22.715/08 do TSE, cujo texto vedou a participação financeira de cooperativas e de cartórios de serviços notariais e de registro de imóveis<sup>181</sup>.

Após a norma do TSE, o regramento afeto ao financiamento eleitoral sofreu alterações substanciais em 2015 e em 2017, as quais advieram basicamente:

- a) do resultado do julgamento da ADI 4.650/DF<sup>182</sup> pelo Supremo Tribunal Federal em 17/9/15, cujo *decisum* declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais;

---

<sup>179</sup> BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.* “Art. 81. [...] § 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo **sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.** (Revogado pela Lei n.º 13.165, de 2015) § 3º **Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos**, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa. (Revogado pela Lei n.º 13.165, de 2015) [...]” (grifei).

<sup>180</sup> SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. *op. cit.*

<sup>181</sup> BRASIL. Resolução n.º 22.715, de 28 de fevereiro de 2008. **Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros e prestação de contas nas eleições municipais de 2008.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2008/RES227152008.htm>>. Acesso em: 20 set. 2017. “Art. 16. É vedado a partido político e a candidato receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, [...] procedente de: XII - sociedades cooperativas de qualquer grau ou natureza; XIII - cartórios de serviços notariais e de registro. [...]”

<sup>182</sup> \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF.** *op. cit.*

- b) do regramento apresentado pela Lei n.º 13.165/15<sup>183</sup>, promulgada no dia 29 do mesmo mês, destinada a reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina;
- c) e das normas mais recentes (Emenda Constitucional n.º 97/17<sup>184</sup>, Lei n.º 13.487/17<sup>185</sup> e Lei n.º 13.488/17<sup>186</sup>), responsáveis por inovações e mudanças relevantes no sistema de financiamento político brasileiro.

A seguir, tratar-se-á cada uma, para se identificar as peculiaridades e reflexos delas na paisagem nacional.

### **2.2.1 Impactos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650/DF**

Em dezembro de 2013, a Suprema Corte do país iniciou o julgamento da ADI nº 4.650/DF, ajuizada pelo CFOAB, para objetar dispositivos das Leis n.ºs 9.504/97 e 9.096/95 que dispunham sobre as contribuições de pessoas físicas e jurídicas para campanhas eleitorais, postulando pela declaração de inconstitucionalidade de dispositivos permissivos à doação a partidos e campanhas eleitorais por parte de pessoas jurídicas, e alicerçando a fixação de limites baixos de doações de pessoas naturais e de uso de recursos próprios pelos candidatos.

A petição inicial pautou-se nos reflexos danosos da influência excessiva do poder econômico, tais quais a desigualdade política, tendo em vista potencializar “[...] a influência do mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado”; a prejudicialidade aos candidatos sem patrimônio considerável para se autofinanciar e sem acesso aos financiadores privados com poder econômico; e o estabelecimento de vínculos entre

---

<sup>183</sup> BRASIL. Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015. *op. cit.*

<sup>184</sup> \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017. *op. cit.*

<sup>185</sup> \_\_\_\_\_. Lei n.º 13.487, de 6 de outubro de 2017. *op. cit.*

<sup>186</sup> \_\_\_\_\_. Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017. *op. cit.*

os doadores e os políticos, “fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição[...]”.

Marengo assim delineou essa conjuntura:

A arrecadação de fundos financeiros para custear campanhas eleitorais adquiriu um lugar central na competição eleitoral das democracias contemporâneas, com consequências para o equilíbrio da competição e geração de oportunidades responsáveis pela alimentação de redes de compromissos entre partidos, candidatos e financiadores privados, interessados no retorno de seu investimento, sob a forma de acesso a recursos públicos ou tratamento privilegiado em contratos ou regulamentação pública. Dessa forma, a conexão, – incremento nos custos de campanha eleitoral → arrecadação financeira → tratamento privilegiado aos investidores eleitorais nas decisões sobre fundos e políticas públicas passou a constituir fonte potencial para a geração de corrupção nas instituições públicas. De um lado, partidos e candidatos buscando fontes para sustentar caras campanhas eleitorais, e de outro, empresários de setores dependentes de decisões governamentais, como bancos e construção civil.<sup>187</sup>

Tais distorções, segundo o CFOAB, violavam princípios como o da igualdade, o democrático e o republicano, deslocando a desigualdade existente na esfera econômica para a esfera política, tendo em vista as doações realizadas pelas empresas serem feitas visando a uma contrapartida, levantando a hipótese de os candidatos eleitos fazerem uso dos instrumentos do Estado para atender aos interesses das empresas doadoras.

Consoante explicitado na peça inaugural da ADI, o regime legal vigente à época da propositura da ação desrespeitava o cânone da igualdade por várias razões, dentre elas pelo fato de “[...] exacerbar, ou invés de corrigir, as desigualdades políticas e sociais existentes, ao permitir que os ricos, por si ou pelas empresas que controlam, tenham uma possibilidade muito maior de influírem nos resultados eleitorais e, por consequência, nas deliberações coletivas e políticas públicas.”<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> MARENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. IN: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; e STARLING, Heloisa Maria Murgel (Orgs.). **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 381.

<sup>188</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB**. *op. cit.* p.11.



Segundo arguido pelo Conselho Federal da OAB, as normas de financiamento vigentes davam ensejo à tomada do sistema político pelos detentores de poder econômico.

Acerca disso, Velloso e Agra<sup>189</sup> ensinam que:

A predominância do sistema de financiamento privado fez com que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual, haja vista privilegiar os cidadãos que dispõem de fontes de financiamento em detrimento daqueles que não possuem condições financeiras suficientes.

O desrespeito à isonomia, dentre outras inúmeras consequências nefastas, dá azo para que eleitores mais abastados financeiramente sejam privilegiados em detrimento dos que não o são e para que sejam favorecidos, pelo acesso mais fácil às doações, candidatos mais ricos, ou os mais bem relacionados com o poder econômico ou que perfilham a agenda política desejada pelos detentores desse poder.

Toffolli<sup>190</sup> ressalta que o poder econômico repercute no processo eleitoral:

[...] na medida em que aquele candidato que tiver mais condições de fazer um aporte de recursos para a sua campanha terá maiores meios de fazer o seu nome chegar ao eleitorado; e também será criado, o que poderemos dizer, com o perdão da palavra, o chamado “rabo preso” entre o doador e o político vencedor das eleições, a dívida de favores entre o doador e o receptor da doação. E tudo isso gerará um quadro de desigualdade na disputa eleitoral.

Reportando-se a um aspecto subjetivo da igualdade, o CFOAB asseverou que pessoas físicas e jurídicas não se equiparam na política, porquanto somente os primeiros detêm o direito de exercer influência no processo político-eleitoral. Por conseguinte, as doações deles advindos (desde que limitadas) nada mais são do que uma forma de envolverem-se na vida pública, raciocínio não extensível às pessoas jurídicas, porquanto a “doação para campanhas ou partidos se insere no sistema

---

<sup>189</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 223.

<sup>190</sup> TOFFOLLI, José Antônio Dias. “Financiamento das Campanhas Eleitorais”. IN: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB**. *op. cit.* p. 13.

integrado pelos direitos políticos, que são restritos ao cidadão: não se trata de direito individual, passível de ser estendido também às pessoas jurídicas.”<sup>191</sup>

Não obstante admitisse ser saudável a doação por pessoas físicas, o Conselho alertou quanto à necessidade de uma infinidade de cuidados e regras para assegurar a máxima igualdade possível entre os candidatos.

Acerca do desrespeito ao ditame democrático, o Conselho Federal da OAB destacou que tal máxima “[...] não se compatibiliza com a disciplina legal da atividade política que tenha o efeito de atribuir um poder muito maior a alguns cidadãos em detrimento de outros [...]”<sup>192</sup>, e que é condição *sine qua non* ao funcionamento de uma democracia a existência de mecanismos mitigadores da tendência natural de o poder econômico dominar o processo político.

Sobre isso, deu ênfase no que descreveu como “franco descompasso do sistema brasileiro de financiamento de campanhas em relação aos valores igualitários da Carta da República”<sup>193</sup>, que alça o dinheiro à condição de grande eleitor<sup>194</sup> ao derramar elementos “fortemente plutocráticos” da neófito democracia do Brasil.

Além disso, expôs que as normas questionadas atentavam contra a democracia por desconsiderarem uma ideia plenamente aplicável<sup>195</sup> ao sistema

---

<sup>191</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB.** *op. cit.* p. 14.

<sup>192</sup> *Ibid.* p. 17.

<sup>193</sup> *Ibid.* p. 19.

<sup>194</sup> Expressão de Cláudio Weber Abramo. “O processo eleitoral brasileiro caracteriza-se por uma forte influência de interesses econômicos no resultado dos pleitos. A correlação entre sucesso eleitoral e financiamentos recebidos é sempre muito elevada, qualquer que seja o nível de agregação que se tome. No Brasil, o grande eleitor é o dinheiro.” ABRAMO, Cláudio Weber. Um mapa do financiamento político nas eleições municipais brasileiras de 2004. IN: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB.** *op. cit.* p. 19.

<sup>195</sup> Para reforçar tal aplicabilidade, o CFOAB citou trecho do voto proferido pelo Ministro Gilmar no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 630.147/DF: “[...] Portanto, não se afigura necessário despender maior esforço de argumentação para que se possa afirmar que a concorrência entre os partidos, inerente ao próprio modelo democrático e representativo, tem como pressuposto inarredável o princípio da “igualdade de chances”. O princípio da igualdade de chances entre os partidos políticos abrange todo o processo de concorrência entre os partidos, não estando, por isso, adstrito a um segmento específico. É fundamental, portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso da propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a ideia de igualdade

constitucional brasileiro, a igualdade de chances, e por representarem tratamento diferenciado “[...] conferido pelo legislador eleitoral aos interesses do capital em face dos interesses do trabalho e da sociedade civil organizada, na definição das fontes de doação de campanha vedadas.”<sup>196</sup>

Em relação ao pressuposto republicano, o CFOAB destacou que tal máxima demanda, dentre outras exigências, “[...] a responsabilização jurídico-política dos agentes públicos pelos seus atos, a sua atuação pautada não por motivos particulares ou sentimentos pessoais, mas guiada por razões públicas, e a existência de separação entre o espaço público e o privado”, e que o modelo de financiamento perfilhado pelo Brasil comprometia a eficácia social desse adágio por fomentar práticas como o patrimonialismo e o fisiologismo:

No Brasil contemporâneo, raros são os escândalos políticos que não têm alguma correlação com o financiamento das campanhas eleitorais. Tragicamente, é comum que o dinheiro investido nas campanhas seja, depois, subtraído aos cofres públicos. O poder econômico captura o poder político não apenas no sentido de programá-lo para a execução de seus interesses lícitos. A captura também ocorre com o intuito de obter vantagens ilícitas. A história é por todos conhecida. Como são necessários recursos para ganhar uma eleição, os políticos, para se tornarem competitivos, são levados a procurar os detentores do poder econômico visando à obtenção destes recursos. Cria-se, então, uma relação promíscua entre o capital e o meio político, a partir do financiamento de campanha. A doação de hoje torna-se o “crédito” de amanhã, no caso do candidato financiado lograr sucesso na eleição. Vem daí a defesa, pelos políticos “devedores”, dos interesses econômicos dos seus doadores na elaboração legislativa, na confecção ou execução do orçamento, na regulação administrativa, nas licitações e contratos públicos etc.<sup>197</sup>

Por essas e outras razões, o Conselho alegou inépcia da legislação contra o primado do poder econômico nos pleitos eleitorais, apontando a violação ao princípio da proporcionalidade, sob o matiz da proibição à proteção deficiente<sup>198</sup>, pela

---

de chances sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos se tornar algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB.** *op. cit.* p.18.

<sup>196</sup> *Ibid.* p. 19.

<sup>197</sup> *Ibid.* p. 20.

<sup>198</sup> Com vistas ao reforço da importância desse princípio, o CFOAB citou trecho da manifestação do Ministro Gilmar Mendes no bojo do Recurso Extraordinário n.º 418.376. Quanto à proibição de proteção

manifesta deficiência da ação estatal para salvaguardar suficientemente os princípios constitucionais aviltados.

A maioria dos ministros (Luiz Fux, Dias Toffoli, Joaquim Barbosa, Luís Roberto Barroso, Marco Aurélio, Ricardo Lewandovski, Rosa Weber, Carmem Lúcia) se posicionou favoravelmente à procedência do pedido em razão da crise de representação que assolava (e ainda assola) o cenário político brasileiro, citando como uma das causas a excessiva importância das doações feitas pelas empresas no âmbito do processo eleitoral.

Contrários à procedência do pedido, insurgiram os ministros Gilmar Mendes, Celso de Melo e Teori Zavascki, sob o entendimento de que a democracia representativa possui um custo e seu funcionamento a contento requer atividade eleitoral pulsante por parte dos candidatos, prática impossível se houver restrição de recursos financeiros.

Em seu desenlace no dia 17/9/2015, o acórdão da Corte Constitucional brasileira declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais<sup>199</sup>.

Além disso, estabeleceu a proibição, nas campanhas eleitorais, de utilização ou transferência, direta ou indireta, de recursos que tenham sido doados por pessoas jurídicas, ainda que em exercícios anteriores.

---

insuficiente, a doutrina vem apontando para uma espécie de garantismo positivo, ao contrário do garantismo negativo (que se consubstancia na proteção contra excessos do Estado) já consagrado pelo princípio da proporcionalidade. A proibição da proteção insuficiente adquire importância na aplicação de direitos fundamentais de proteção, que se consubstancia naqueles casos em que o Estado não pode abrir mão da proteção do direito penal para garantir a proteção do direito fundamental BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB.** *op. cit.* p. 20.

<sup>199</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Inteiro teor do Acórdão.** p. 7. “ACÓRDAO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, **acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, [...], por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, em julgar procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, [...].** Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.” (grifei)

A determinação da Suprema Corte brasileira foi sucedida de intensas movimentações legislativas com vistas ao encontro de um “Plano B” para suprir a grande lacuna antes abastecida pelo financiamento empresarial, como se verá na sequência.

### 2.2.2 Lei n.º 13.165/15 e seus Efeitos

Antes da promulgação da Lei n.º 13.165/15, o financiamento de campanhas eleitorais estava regulamentado entre os artigos 17 e 27 da Lei n.º 9.504/97 (Lei das Eleições), alterados pelos ditames da Lei superveniente de 2015, que imputou ao TSE a legitimidade para determinar o quantum máximo de despesas das campanhas, nos termos das orientações contidas entre seus artigos 5º e 8º.<sup>200</sup>

Outra inovação por ela trazida se encontra no artigo 18-B<sup>201</sup>, instituidor do pagamento de multa no valor de 100% sobre a quantia gasta além do teto

---

<sup>200</sup> BRASIL. Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015. *op. cit.* “Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte: I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de: a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno; b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I. Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior. Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei. Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles. Art. 8º Caberá à Justiça Eleitoral, a partir das regras definidas nos arts. 5º e 6º: I - dar publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição; II - na primeira eleição subsequente à publicação desta Lei, atualizar monetariamente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir, os valores sobre os quais incidirão os percentuais de limites de gastos previstos nos arts. 5º e 6º; III - atualizar monetariamente, pelo INPC do IBGE ou por índice que o substituir, os limites de gastos nas eleições subsequentes.”

<sup>201</sup> *Ibid.* “Art. 18-B. O descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico.”

estabelecido, sem prejuízo da apuração de eventual ocorrência de abuso de poder econômico.

O artigo 20<sup>202</sup> atribuiu a responsabilidade da administração financeira da campanha diretamente ao candidato, ou a outra pessoa por ele designada (neste caso, mantendo-o como responsável solidário pelas informações financeiras e contábeis referentes à campanha).

Por derradeiro, é relevante destacar que, em consonância com o teor do acórdão do STF na ADI 4.650/DF, houve veto presidencial<sup>203</sup> aos artigos dessa lei que assentiam aportes financeiros de pessoas jurídicas.

### **2.2.3 Determinações da Emenda Constitucional n.º 97/17 e das Leis n.ºs 13.487/17 e 13.488/17**

Recentemente, ainda no decurso da composição desta dissertação, o Congresso Nacional brasileiro mobilizou-se para a aprovação de novas regras em tempo hábil para incidirem sobre as eleições de 2018.

Especificamente sobre regras de financiamento, algumas mudanças e inovações significativas foram aprovadas e positivadas pela Emenda Constitucional n.º 97/17, e pelas Leis n.ºs 13.487/17 e 13.488/17:

---

<sup>202</sup> BRASIL. Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015. *op. cit.* “Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta Lei.”

<sup>203</sup> \_\_\_\_\_. Mensagem n.º 358, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2018. “A possibilidade de doações e contribuições por pessoas jurídicas a partidos políticos e campanhas eleitorais, que seriam regulamentadas por esses dispositivos, confrontaria a igualdade política e os princípios republicano e democrático, como decidiu o Supremo Tribunal Federal - STF em sede de Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI 4650/DF), proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. O STF determinou, inclusive, que a execução dessa decisão ‘aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão’, conforme ata da 29ª sessão extraordinária de 17 de setembro de 2015.”

- a) Modificação nas chamadas “cláusulas de barreira”, as quais orientam o acesso aos recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), e também o tempo de propaganda em rádio e TV;
- b) criação de um fundo eleitoral com recursos públicos para financiamento de campanha;
- c) permissão para a arrecadação, prévia e on-line, de recursos para campanha, prática denominada *crowdfunding*, antes vedada pelo TSE<sup>204</sup>;
- d) alteração no limite para doações por pessoas físicas; e fixação de limites de gastos de campanhas.

Ainda mais recentemente, em fevereiro deste ano, o TSE publicou a Resolução n.º 23.553<sup>205</sup>, a qual dividiu a classe política por autorizar os partidos

---

<sup>204</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n.º 208-87.2014.6.00.0000**. Rel.: Ministro Henrique Neves da Silva. Julgada em: 22 maio 2014. Publicada no DJe em: 13 jun. 2014. Tomo 110, p. 44. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/123323679/consulta-cta-20887-df?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 20 mar. 2018. “Consulta. Arrecadação de recursos. 1. **As doações eleitorais, pela internet, somente podem ser realizadas por meio de mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação** (Lei 9.504/97, art. 23, § 4º, III). 2. As técnicas e serviços de financiamento coletivo (*crowdfunding*) envolvem a figura de um organizador, pessoa jurídica ou física, que arrecada e repassa os valores recebidos a quem é financiado. 3. **A própria natureza da doação eleitoral não permite a existência de intermediários entre o eleitor e o candidato, ainda mais quando há possibilidade de remuneração do responsável pela arrecadação coletiva.** [...]. **Consulta conhecida, respondendo-se de forma negativa o primeiro questionamento** e tornando prejudicadas as demais indagações. Decisão: **O Tribunal, por unanimidade, respondeu negativamente à primeira indagação** e julgou prejudicadas as demais, nos termos do voto do Relator.” (grifei)

\_\_\_\_\_. **Consulta n.º 274-96.2016.6.00.0000**. Rel.: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Julgada em: 1 jul. 2016. Publicada no DJe em: 5 ago. 2016. Tomo 151, p. 57/58. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469072500/consulta-cta-2749620166000000-brasilia-df?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 20 mar. 2018. “CONSULTA. DOAÇÕES PARA CAMPANHAS ELEITORAIS POR MEIO DE APLICATIVOS DE SERVIÇOS OU SÍTIOS NA INTERNET QUE NÃO OS DOS PRÓPRIOS CANDIDATOS, PARTIDOS OU COLIGAÇÕES. **IMPOSSIBILIDADE**. MATÉRIA JÁ RESPONDIDA. NÃO CONHECIMENTO. As doações eleitorais, pela internet, somente podem ser realizadas por meio de mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação (Lei 9.504/97, art. 23, § 4º, III) (Consulta n.º 208-871-DF, Rel. Ministro HENRIQUE NEVES, DJe de 13.6.2014). **Não se conhece de consulta cujo objeto já foi apreciado pela Corte**. Precedente. Consulta não conhecida.” (grifei)

<sup>205</sup> \_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018. “Art. 21. Os partidos políticos podem aplicar nas campanhas eleitorais os recursos do Fundo Partidário, inclusive aqueles recebidos em exercícios anteriores.”

políticos a se servirem do Fundo Partidário para financiar campanhas de seus candidatos, e estabelecer a possibilidade de os candidatos financiarem 100% da própria campanha.

As alterações anteriormente indicadas repercutiram diretamente no cenário político nacional, e as primeiras eleições promovidas sob sua égide serão as de 2018, em que serão escolhidos Presidente, Governadores, Senadores, Deputados Federais e Estaduais, cujas campanhas eleitorais, diante da impossibilidade de apoio financeiro empresarial, poderão ser abastecidas pelas fontes a serem detalhadas no capítulo derradeiro, de acordo com a proposta metodológica previamente anunciada.

### 2.3 Percepções Parciais

Gilmar Mendes, Ministro da Suprema Corte do país, em voto-vista<sup>206</sup> proferido no bojo da ADI 4.650/DF, destacou que “a relação entre dinheiro e política é extremamente complexa e uma breve pesquisa sobre a realidade de outros países comprova que não há fórmulas universais para a regulação da matéria.”

E foi o que se percebeu a partir do conteúdo desse capítulo, o qual, além da constatação anterior, ratificou, em termos de método, a importância de se avaliar empiricamente os modelos compreendidos teoricamente no capítulo inaugural, e demonstrou a crescente tendência do sistema misto nas agendas políticas das nações que compõem a arena internacional.

Contudo, ao conformar os modelos puramente privados ou públicos numa tentativa de relativizá-los, cada país acaba privilegiando medidas mais vinculadas a um modelo ou outro, de acordo com as referências que as influencia. É o que ocorreu, por exemplo, nos modelos norte-americano (em que prevalece a ideia do Estado liberal) e europeu (pautado numa perspectiva intervencionista do Estado).

---

<sup>206</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Voto-vista do Ministro Gilmar Mendes.** p. 5.



Constatou-se também um aspecto geral, verificado independentemente do modelo financiamento avaliado, por influenciar sobremaneira a decisão sobre qual estereótipo assumir: trata-se da cultura política de cada país. Um posicionamento permissivo diante de práticas corruptivas, por exemplo, não colaborará para a efetividade de qualquer medida proibitiva prevista; do mesmo modo, se houver um sentimento de que o Estado não deve contribuir no financiamento, a opinião pública se constituirá num grande óbice às subvenções públicas, tornando-as praticamente impossíveis.

Além do aspecto cultural, notou-se que a conformação de um modelo a determinada realidade também diferirá por causa de questões transcendentais ao modelo de financiamento perfilhado: trata-se de aspectos estruturantes encontrados nas formas de governo e nos sistemas eleitorais adotados, nos quadros partidários estabelecidos, assim também em disposições constitucionais sobre a matéria.

Ainda sobre o capítulo atual, com vistas ao seu arremate, pode-se dizer que possibilitou o reforço da inferência geral que a forma como as campanhas políticas são financiadas é um tema delicado, suscita controvérsias e se mostra como um dos principais desafios da política brasileira, a qual sempre foi influenciada por uma sucessão de debates a respeito do modelo mais adequado para lidar, dentre outras questões, com a influência negativa do poder econômico.

Tais discussões ganham força de tempos em tempos e culminam na adoção e na adaptação dos modelos de financiamento adotados, o que ocorreu recentemente no país, que teve (e ainda tem) sua agenda política, jurídica e social bem demandada nesse sentido.

### **3 FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E ISONOMIA NA DISPUTA ENTRE CANDIDATOS**

Por meio das informações providas pelo capítulo anterior, verificou-se que a vedação ao financiamento empresarial de campanhas eleitorais em 2015 teve o condão de, em curtíssimo prazo, provocar intensas e relevantes movimentações legislativas nas regras de financiamento de campanha eleitoral no Brasil.

Uma delas, objeto fulcral deste estudo final de curso, adveio justamente desses “rompantes legiferantes”: o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Posto que o capítulo atual, como não poderia deixar de ser, seja dedicado precipuamente a essa fonte de financiamento, a compreensão do problema levantado pela pesquisa, e especialmente a tentativa de solucioná-lo, demandarão a abordagem do *status quo* político-eleitoral brasileiro. Por isso, a seção final deste esforço intelectual preliminarmente delineará o quadro atual das fontes de financiamento de campanha remanescentes no país.

Sequencialmente, por estratégia argumentativa, arrazoará sobre o conceito de abuso de poder econômico em matéria eleitoral, tema que se coadunará satisfatoriamente para a persecução da grande razão de ser deste estudo: a partir da análise da paisagem político-eleitoral do país, realizar prognóstico sobre o nível de influência do FEFC para a promoção de maior igualdade na disputa eleitoral entre os candidatos.

#### **3.1 Fontes de Financiamento Remanescentes e seus Limites**

O panorama delineado após a positivação das novas regras de financiamento de campanha admitirá as seguintes fontes de recursos, as quais, para efeitos didáticos, serão classificadas conforme sua origem pública ou privada, e segmentadas entre as oriundas de recursos próprios dos partidos políticos e as demais:

**Tabela 3 – Fontes remanescentes para financiamento de campanhas eleitorais<sup>207</sup>**

ORIGEM	PARTIDOS POLÍTICOS	OUTROS RECURSOS
Pública	Fundo Partidário	-
	FEFC	
Privada	Doações de pessoas físicas	
	Comercialização de bens ou serviços	
	Promoção de eventos de arrecadação	
	Rendimentos gerados pela aplicação de disponibilidades	
	Rendimentos decorrentes da locação de bens próprios	
	Contribuições de filiados	Recursos próprios (autofinanciamento)

Em se tratando das fontes propriamente ditas, para os fins a que destina este trabalho, abordar-se-ão as de origem pública e, nas privadas, somente as provindas de pessoas físicas e de autofinanciamento.

### 3.1.2 Fundo Partidário

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou Fundo Partidário, compõe-se de:

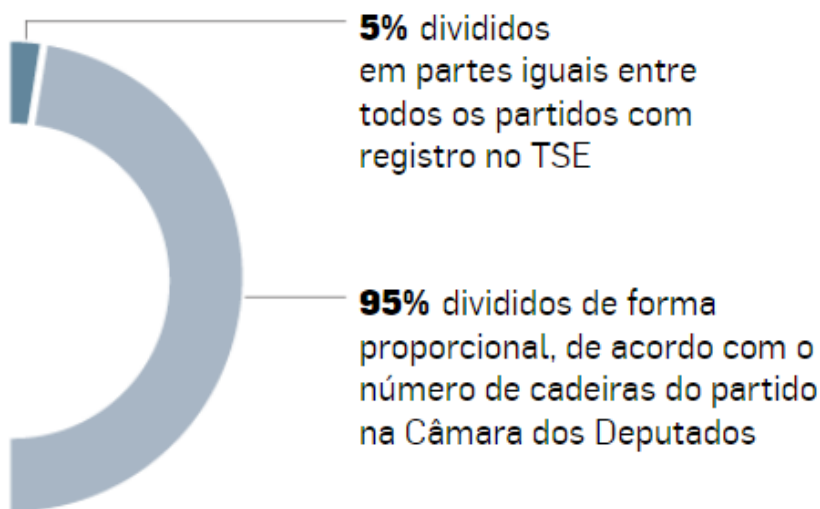
- a) multas e penalidades em dinheiro aplicadas de acordo com o Código Eleitoral e outras leis vinculadas à legislação eleitoral;
- b) recursos financeiros que lhes forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

<sup>207</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017. *op. cit.* “Art. 17. Art. 17. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de: I - recursos próprios dos candidatos; II - doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas; III - doações de outros partidos políticos e de outros candidatos; IV - comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político; V - recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes: a) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei n.º 9.096/1995; b) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); c) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos; d) de contribuição dos seus filiados; e) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação; f) de rendimentos decorrentes da locação de bens próprios dos partidos políticos. VI - rendimentos gerados pela aplicação de suas disponibilidades. [...]”

- c) doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por meio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; e
- d) dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por R\$ 0,35 – em valores de agosto de 1995.<sup>208</sup>

Do total disponível, 5% devem distribuídos, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no TSE (35 atualmente), e 95% às legendas na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados<sup>209</sup>.

**Gráfico 1 – Divisão do Fundo Partidário<sup>210</sup>**



Consoante mencionado, em fevereiro deste ano, a Corte Eleitoral autorizou os partidos a se valerem do Fundo Partidário nas eleições<sup>211</sup>, decisão causadora de muita polêmica, pelo fato de as legendas maiores acharem injusto competir com as

<sup>208</sup> BRASIL. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. *op. cit.* Art. 38.

<sup>209</sup> *Ibid.* Art. 41-A.

<sup>210</sup> GADELHA, Igor. TSE libera mais R\$ 888 mi para campanhas de 2018. **Estadão**. São Paulo: 14. fev. 2018. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tse-libera-mais-r-888-mi-para-campanhas-de-2018,70002188570>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

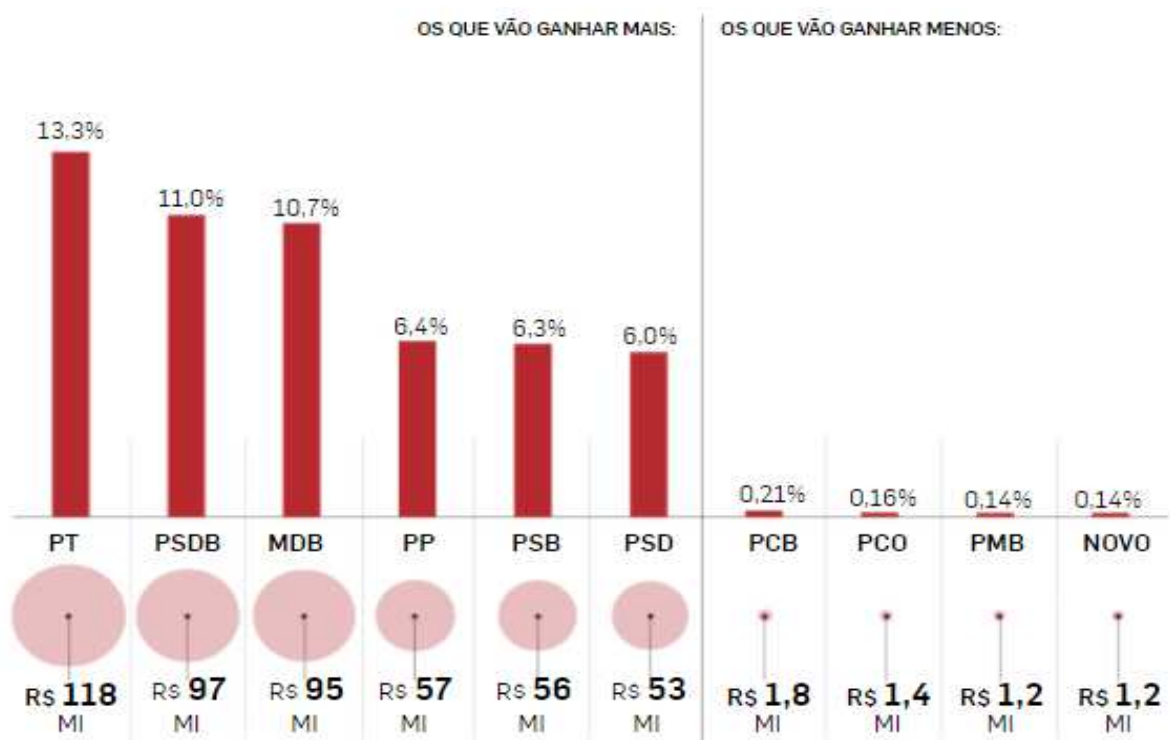
<sup>211</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017. *op. cit.*

menores, as quais, segundo as primeiras, têm maiores condições de salvaguardar verbas ao longo do ano para utilizá-las nas campanhas de seus candidatos.

O posicionamento foi ratificado pelo TSE em resposta à Consulta n.º 060024793<sup>212</sup>, de forma unânime, confirmando a possibilidade de utilização de recursos do Fundo Eleitoral juntamente com recursos acumulados do Fundo Partidário.

A autorização implicará, segundo dados obtidos no sítio eletrônico do próprio TSE<sup>213</sup>, a distribuição quase R\$ 889MM em recursos (já previstos na Lei Orçamentária Anual de 2018) às associações políticas com registro naquela Corte.

**Gráfico 2 – Distribuição do Fundo Partidário em 2018 (em milhões de Reais)**

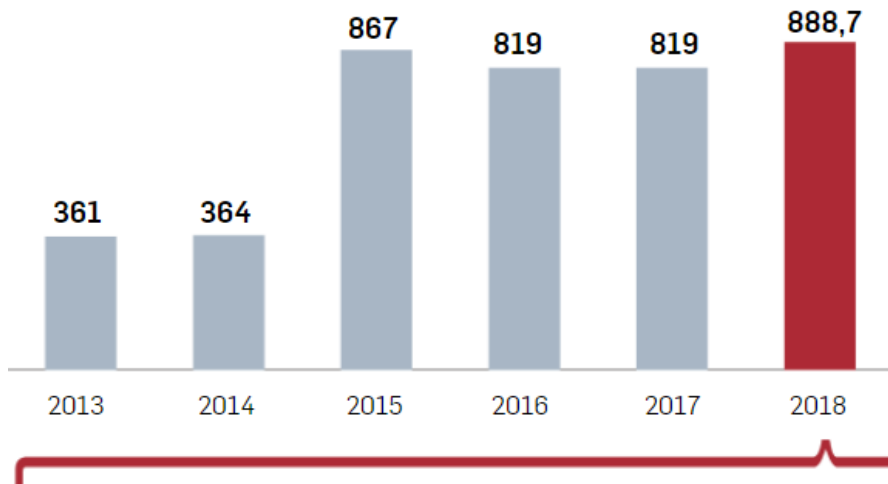


<sup>212</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE confirma que recursos dos fundos Eleitoral e Partidário podem ser utilizados em campanhas.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/tse-confirma-que-recursos-dos-fundos-eleitoral-e-partidario-podem-ser-utilizados-em-campanhas>> Acesso em: 4 maio 2018.

<sup>213</sup> \_\_\_\_\_. **Fundo Partidário distribuiu mais de R\$ 62 milhões em duodécimos aos partidos em janeiro.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Fevereiro/fundo-partidario-distribuiu-mais-de-r-62-milhoes-em-duodecimos-aos-partidos-em-janeiro>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

É o maior montante da série histórica dos últimos 6 anos, consoante se pode perceber no gráfico a seguir:

**Gráfico 3 – Valores do Fundo Partidário (em milhões de Reais)<sup>214</sup>**



Da quantia disponível, R\$ 780MM serão distribuídos aos partidos na forma de dotações orçamentárias da União (duodécimos orçamentários) e R\$ 108MM a título de multas e penalidades.

Em janeiro deste ano, conforme dados providos pelo TSE, foram destinados praticamente R\$ 63MM na forma de duodécimos<sup>215</sup> e mais R\$ 14MM advindo de multas<sup>216</sup> aos 35 partidos registrados no Fundo.

Da monta em comento, cerca de 36% concentraram-se em apenas 3 legendas:

- a) Partido dos Trabalhadores (13%);
- b) Partido da Social Democracia Brasileira (11%); e

<sup>214</sup> GADELHA, Igor. TSE libera mais R\$ 888 mi para campanhas de 2018. **Estadão**. *op. cit.*

<sup>215</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Distribuição do Fundo Partidário 2018 - Duodécimos**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-fundo-partidario-duodecimos-fevereiro-2018>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

<sup>216</sup> \_\_\_\_\_. **Distribuição do Fundo Partidário 2018 - Multas**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-fundo-partidario-duodecimos-fevereiro-2018>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

c) Movimento Democrático Brasileiro (11,0%).

Nos dois anos anteriores, o quadro não foi diferente: os mesmos partidos concentraram cerca de 35% do montante distribuído em 2017<sup>217</sup> (quase R\$ 743MM) e em 2016<sup>218</sup> (cerca de R\$ 820MM).

Finalmente, a respeito desse fundo, faz-se mister duas menções relevantes: a reserva de recursos destinados às candidaturas de cada sexo (“cota de gênero”) e as chamadas “cláusulas de barreira”.

Acerca do primeiro tópico, a Lei das Eleições<sup>219</sup>, no art. 10, § 3º (alterado pela Lei n.º 12.034/09<sup>220</sup>), definiu que cada partido ou coligação deveria preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidatos de cada sexo.

Conquanto a Lei n.º 13.165/15 tenha trazido comando diverso, ao determinar a reserva, para candidatas mulheres, de no mínimo 5% e no máximo 15% dos recursos do Fundo Partidário destinados às campanhas eleitorais<sup>221</sup>, houve

<sup>217</sup> BRASIL. **Distribuição do Fundo Partidário 2017 - Duodécimos**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-duodecimo-de-dezembro-2017-desbloqueio>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Distribuição do Fundo Partidário 2017 - Multas**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-multas-de-novembro-2017-desbloqueio>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

<sup>218</sup> \_\_\_\_\_. **Distribuição do Fundo Partidário 2016 - Duodécimos**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-duodecimo-de-dezembro-2017-desbloqueio>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Distribuição do Fundo Partidário 2016 - Multas**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-multas-2016>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

<sup>219</sup> \_\_\_\_\_. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.*

<sup>220</sup> \_\_\_\_\_. Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009. **Altera as Leis n.ºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2018. “Art. 3º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.”

<sup>221</sup> \_\_\_\_\_. Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015. *op. cit.* “ Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo

impugnação pelo Ministério Público da União, o qual obteve, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.617/DF<sup>222</sup>, a declaração de inconstitucionalidade desse ditame pela Corte Suprema brasileira.

O Supremo Tribunal Federal entendeu, por maioria de seus membros, ser imperioso se dar ao artigo 9º da Lei n.º 13.165/15 interpretação conforme a Constituição, equiparando o patamar legal mínimo das candidaturas femininas (art. 10, § 3º da Lei das Eleições) ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a elas destinados, assim também quanto ao montante do Fundo alocado a cada partido para as eleições majoritárias e proporcionais.

Além disso, o STF interpretou ser inconstitucional a determinação temporal fixada para a reserva de recursos (três eleições subsecutivas à publicação da Lei) e, além disso, fixou a elevação do percentual mínimo de recursos globais dos partidos caso houvesse elevação no percentual de candidaturas femininas.

Sobre as “cláusulas de barreira”, cabe citar que o acesso o Fundo Partidário (e também ao tempo de propaganda) é regulado por exigências de desempenho eleitoral mínimo e que incidiram sobre tais cláusulas mudanças trazidas pela EC n.º 97/17, as quais serão moduladas até 2030<sup>223</sup>, ano a partir do qual, ou os partidos

---

Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. (Vide ADIN Nº 5.617).”

<sup>222</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.617/DF**. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgada em: 15 mar. 2018. Publicada no DJE em 4 abr. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5617&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 16 maio 2018. “O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; [...]”

<sup>223</sup> \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017. *op. cit.* “Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030. Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que: I - **na legislatura seguinte às eleições de 2018**: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por



precisam alcançar, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou devem eleger pelo menos 15 Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação<sup>224</sup>.

Inicialmente, para a legislatura<sup>225</sup> seguinte às eleições de 2018<sup>226</sup>, terão acesso aos recursos do fundo os partidos que, ao menos, obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou que tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

---

cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; II - **na legislatura seguinte às eleições de 2022**: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; III - **na legislatura seguinte às eleições de 2026**: a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.” (grifei)

<sup>224</sup> BRASIL. Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017. *op. cit.* “Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 17 [...] § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

<sup>225</sup> Período de funcionamento do corpo parlamentar encarregado de fazer as leis. No Brasil, a duração da legislatura é de 4 anos. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Glossário**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario/l.html>>. Acesso em 17 maio 2018.

<sup>226</sup> BRASIL. Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017. *op. cit.* Art. 3º, I.

### 3.1.3 Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Concretizado pela Lei n.º 13.487/17, o FEFC, ou fundo eleitoral, foi criado, segundo a justificção do Projeto de Lei do Senado n.º 206/17<sup>227</sup> que o propunha, como via alternativa para viabilizar as campanhas eleitorais, diante do quadro brasileiro de custo elevado das campanhas, da proibição de doações de empresas, e da falta de cultura política do eleitorado que estimule a doação de pessoas físicas.

*In verbis:*

Há tempo a questão do financiamento das campanhas eleitorais preocupa os legisladores no Brasil. Há boas razões para tanto: campanhas caras, em virtude do tamanho das circunscrições e da regra eleitoral; e uma sucessão de episódios ligados ao assunto, todos de grande repercussão na opinião pública. As mudanças efetuadas na legislação concentraram-se, por um tempo, na tentativa de diminuir os custos de campanha, vedando determinadas práticas. O insucesso dessas medidas, aliado à progressão das investigações no âmbito do que é conhecido como “Operação Lava-Jato”, levou à mudança de foco: as alterações mais recentes, que vigoraram já nas últimas eleições municipais, afastaram por completo as doações com origem em empresas do financiamento das campanhas. A situação, portanto, é a seguinte: o custo das campanhas continua elevado, as doações de empresas estão proibidas e não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas. Cumpre, portanto, encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário, na situação de crise econômica que o país atravessa.”

É um fundo constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, cujo montante, cerca de R\$ 1,7bilhão em 2018<sup>228</sup>, será equivalente ao

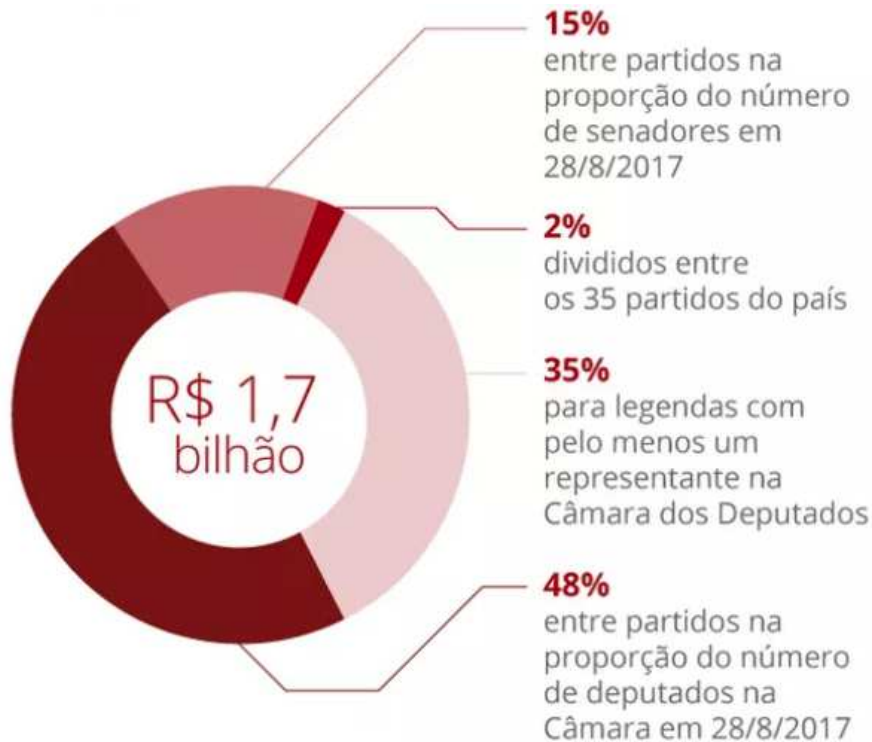
---

<sup>227</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n.º 206, de 2017**. Autoria: Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

<sup>228</sup> Equivale a 30% dos recursos da reserva específica de que trata a Lei n.º 13.473/17 (Lei de Diretrizes Orçamentárias). BRASIL. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. *op. cit.* Art. 16-C, II.

definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei<sup>229</sup>, e será rateado nos seguintes moldes<sup>230</sup>:

**Gráfico 4 – Distribuição do FEFC segundo a Lei n.º 13.488/17<sup>231</sup>**



Estimativas apresentadas pelo periódico *Gazeta do Povo*<sup>232</sup>, considerando as estatísticas da eleição para deputado e senador em 2014, indicam que a

<sup>229</sup> BRASIL. **Lei n.º 13.487, de 6 de outubro de 2017**. *op. cit.* “Art. 1º A Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações: Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei; II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3o do art. 12 da Lei no 13.473, de 8 de agosto de 2017.”

<sup>230</sup> \_\_\_\_\_ . **Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017**. *op. cit.* Art. 16-D.

<sup>231</sup> GARCIA, Gustavo. Como fica o financiamento de campanhas após a aprovação da reforma política. **G1**. Brasília: 6 out. 201. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/como-fica-o-financiamento-de-campanhas-apos-a-approvacao-da-reforma-politica.ghtml>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

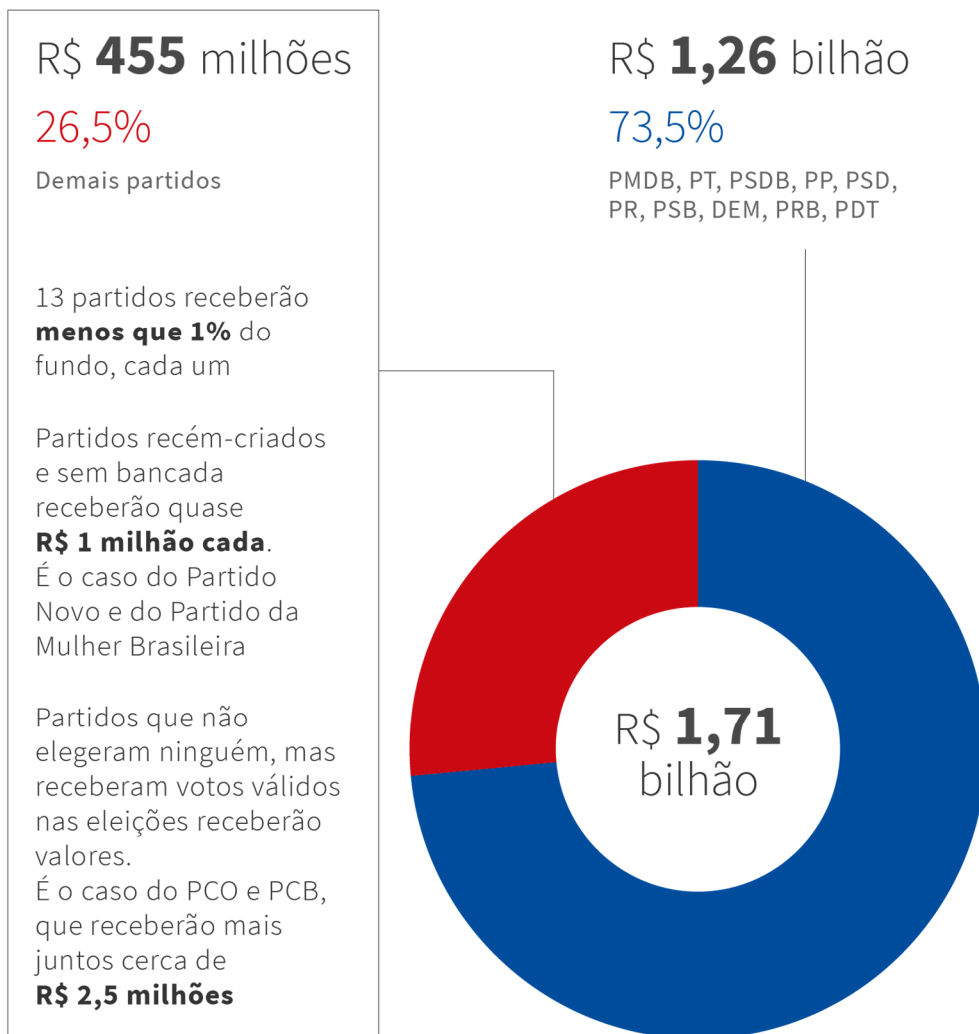
<sup>232</sup> PIERRY, Flávia. Preço do voto: quanto cada partido vai ganhar do contribuinte brasileiro para fazer campanha em 2018. **Gazeta do Povo**. Brasília: 22 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/quanto-cada-partido-vai-ganhar-do-contribuinte-brasileiro-para-fazer-campanha-em-2018-ec8uzqrey96bmoqi3dhjgtvt3>>. Acesso em 22 mar. 2018.

distribuição dos recursos disponíveis para 2018 representará o valor de R\$ 17,63 para cada voto para deputado federal, referência a partir da qual será apurado o montante a que cada legenda fará jus.

A pesquisa realizada indica também que, diante do grande peso que o total de deputados federais tem na divisão da monta disponível, cada eleito valerá R\$ 2,7MM a seu partido.

Consoante esse mesmo periódico, mais de 70% da cifra de R\$ 1,7bilhão estarão concentrados em apenas 10 das 35 legendas que a ela fazem jus; outros 13 partidos receberão, juntos, menos de 1% do total disponível.

**Gráfico 5 – Estimativa de distribuição do FEFC em 2018.<sup>233</sup>**



<sup>233</sup> PIERRY, Flávia. *op. cit.*

Ainda sobre o FEFC, é necessário informar que um grupo parlamentares, motivadas pela recente decisão do STF no julgamento da ADI 5617, apresentou no TSE consulta sobre distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para candidaturas de mulheres (Processo n.º 060025218.2018.6000000), indagando se a decisão da Suprema Corte também incidiria na distribuição dos recursos do fundo eleitoral<sup>234</sup>.

A Corte Eleitoral, por unanimidade, respondeu afirmativamente à consulta<sup>235</sup>, consoante voto da Relatora<sup>236</sup>, a Ministra Rosa Weber.

---

<sup>234</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Parlamentares consultam TSE sobre cota do Fundo Eleitoral para candidaturas femininas**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/parlamentares-consultam-tse-sobre-cota-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-femininas>>. Acesso em: 17 maio 2018. “Confira, a seguir, a íntegra das perguntas listadas na Consulta: a) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de recursos destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei 9.504/97? b) Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção? c) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, prevista nos artigos 47 e seguintes, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de tempo destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art. 10, § 3º da Lei 9.504/97? d) Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?”

<sup>235</sup> \_\_\_\_\_. **Consulta n.º 0600252-18.2018.6.00.0000**. Rel.: Ministra Rosa Maria Pires Weber. Julgada em: 22 maio 2018. Disponível em: <<https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/DetalleProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=56ca5bb550d9d6105c47e89a72ca469139b484d172d84d8e>>. Acesso em: 23 maio 2018. “CONSULTA. SENADORAS E DEPUTADAS FEDERAIS. INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) E DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TV. PROPORCIONALIDADE. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. MÍNIMO LEGAL DE 30% DE CANDIDATURAS POR GÊNERO. APLICABILIDADE. FUNDAMENTOS. ADI 5617. STF. EFICÁCIA TRANSCENDENTE. PAPEL INSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL. PROTAGONISMO. PRÁTICAS AFIRMATIVAS. FORTALECIMENTO. DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS. QUESITOS RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE.”

<sup>236</sup> *Idem*. “Diante do exposto, a consulta deve ser respondida afirmativamente, nos seguintes termos: **a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, **e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão**, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, **deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero**, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção. É como voto.” (grifei)

Finalizando o tópico sobre as fontes públicas de financiamento, destaca-se que, globalmente, as verbas do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha representarão o aporte de aproximadamente R\$ 2,6bi (R\$ 1,7bi + R\$ 889MM, respectivamente) em recursos públicos nas campanhas eleitorais de 2018.

### 3.1.4 Fontes de origem privada

Consoante antecipado no início deste capítulo, tratar-se-á somente sobre fontes privadas provindas de pessoas físicas e de autofinanciamento dos candidatos.

De acordo com os referenciais balizadores dessas formas de subsídio<sup>237</sup>, pessoas físicas poderão doar, para cada cargo ou chapa majoritária em disputa, até 10% do rendimento bruto que auferiram no ano-calendário anterior à eleição.

Outrossim, o candidato poderá empregar recursos próprios em sua campanha (autofinanciamento)<sup>238</sup>, até o limite de gastos estabelecidos para o cargo ao qual concorre.

Em ambos os casos, será permitido aos candidatos se servirem de financiamento coletivo (*crowdfunding*), a chamada "vaquinha", para arrecadarem recursos de campanha pela Internet<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017. *op. cit.* "Art. 29. As doações realizadas por pessoas físicas são limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano-calendário anterior à eleição (Lei n.º 9.504/1997, art. 23, § 1º). § 1º O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre, devendo observar, no caso de recursos financeiros, o disposto no § 1º do art. 22 desta resolução (Lei n.º 9.504/1997, art. 23, §1º)."

<sup>238</sup> *Idem.*

<sup>239</sup> Santano, informa não haver dúvidas de que o *crowdfunding* (financiamento coletivo ou participativo) é uma nova maneira de mobilização política. Segundo a estudiosa, "há diversos projetos que não possuem recursos suficientes para serem viabilizados, sendo necessária esta coleta de dinheiro para realizá-los." Ademais, prossegue a pesquisadora, "[...] não há dúvidas que o *crowdfunding* se refere a um tipo de mobilização cívica de pessoas que sentem que sua participação pode ser mais efetiva e mais direta, criando laços mais profundos entre os componentes da comunidade e fomentando o sentimento de cidadania. Na política, o crowdfunding vem sendo uma resposta de novas forças políticas que não são beneficiadas pelo sistema de financiamento tradicional, ou que obtêm poucos recursos pelas vias comuns de arrecadação. Nesta linha, os tipos de estratégias de crowdfunding vêm se

Por derradeiro, impende indicar os limites de gastos nas campanhas, como um todo (financiamento público + aporte privado), para os quais ficaram determinados os seguintes referenciais<sup>240</sup>:

**Tabela 4 – Limites de gastos com campanhas eleitorais**

CARGO	LIMITE
Presidente	R\$ 70MM (R\$ 35MM em caso de segundo turno)
Governador	Entre R\$ 2,8MM e R\$ 21MM, fixados conforme o número de eleitores de cada estado, apurado no dia 31 de maio do ano da eleição.

diversificando, já sendo possível agrupá-los em 4 grupos: a) sistema de doações iguais, em que cada participante adquire a mesma parte do projeto que os demais, não havendo diferença entre quotas; b) coleta de fundos para caridade, entendendo-se aqui por caridade ou altruísmo daquele que doa o dinheiro, sem obter nada de retorno; c) coleta de recursos por meio de empréstimos (*crowdfunding*), sendo os valores devolvidos aos participantes, com ou sem juros; d) sistema de recompensa, que é dada aos participantes como um retorno dos recursos investidos.” SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 84-85.

<sup>240</sup> BRASIL. Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017. *op. cit.* “Art. 5º 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). Parágrafo único. **Na campanha para o segundo turno, se houver, o limite de gastos de cada candidato será de 50% (cinquenta por cento) do valor estabelecido no caput deste artigo.** Art. 6º O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições de **Governador e Senador em 2018 será definido de acordo com o número de eleitores de cada unidade da Federação apurado no dia 31 de maio de 2018**, nos termos previstos neste artigo. § 1º **Nas eleições para Governador**, serão os seguintes os limites de gastos de campanha de cada candidato: I - nas unidades da Federação com até um milhão de eleitores: R\$ 2.800.000,00 (dois milhões e oitocentos mil reais); II - nas unidades da Federação com mais de um milhão de eleitores e de até dois milhões de eleitores: R\$ 4.900.000,00 (quatro milhões e novecentos mil reais); III - nas unidades da Federação com mais de dois milhões de eleitores e de até quatro milhões de eleitores: R\$ 5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil reais); IV - nas unidades da Federação com mais de quatro milhões de eleitores e de até dez milhões de eleitores: R\$ 9.100.000,00 (nove milhões e cem mil reais); V - nas unidades da Federação com mais de dez milhões de eleitores e de até vinte milhões de eleitores: R\$ 14.000.000,00 (catorze milhões de reais); VI - nas unidades da Federação com mais de vinte milhões de eleitores: R\$ 21.000.000,00 (vinte e um milhões de reais). § 2º **Nas eleições para Senador**, serão os seguintes os limites de gastos de campanha de cada candidato: I - nas unidades da Federação com até dois milhões de eleitores: R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais); II - nas unidades da Federação com mais de dois milhões de eleitores e de até quatro milhões de eleitores: R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais); III - nas unidades da Federação com mais de quatro milhões de eleitores e de até dez milhões de eleitores: R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais); IV - nas unidades da Federação com mais de dez milhões de eleitores e de até vinte milhões de eleitores: R\$ 4.200.000,00 (quatro milhões e duzentos mil reais); V - nas unidades da Federação com mais de vinte milhões de eleitores: R\$ 5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil reais). § 3º Nas campanhas para o segundo turno de governador, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 50% (cinquenta por cento) dos limites fixados no § 1o deste artigo. Art. 7º Em 2018, o limite de gastos será de: **I - R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) para as campanhas dos candidatos às eleições de Deputado Federal; II - R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para as campanhas dos candidatos às eleições de Deputado Estadual e Deputado Distrital.**” (grifei)

Senador	Entre R\$ 2,5MM e R\$ 5,6MM, fixados conforme o número de eleitores de cada estado, apurado no dia 31 de maio do ano da eleição.
Dep. Federal	R\$ 2,5MM.
Dep. Estadual ou Distrital	R\$ 1MM.

Se as doações de pessoas físicas a candidatos, somadas aos recursos públicos, excederem o limite de gastos permitido para a respectiva campanha, o valor excedente poderá ser transferido para o partido do candidato<sup>241</sup>.

Apuradas as fontes de financiamento eleitoral remanescentes, passa-se, a partir daqui, a discorrer sobre o abuso de poder em matéria eleitoral.

### 3.2 Interferência do Abuso de Poder Econômico no Pleito Eleitoral

Antes de se tratar especificamente do abuso de poder econômico em matéria eleitoral, entende-se construtivo abordar, ainda que sucintamente, assim como o fez Lima<sup>242</sup>, as noções de liberdade e de autonomia da vontade enquanto pressupostos da democracia, e também delinear noções básicas sobre o conceito de poder.

Ao avaliar os pressupostos democráticos acima, numa ótica político-sociológica, Lima os indica como referenciais para se medir as escolhas político-eleitorais, e se propõe a estudá-los para entender o papel do Estado Democrático enquanto assegurado da lisura do processo eleitoral.

<sup>241</sup> BRASIL. **Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017.** *op. cit.* “Art. 8º Nas eleições de 2018, se as doações de pessoas físicas a candidatos, somadas aos recursos públicos, excederem o limite de gastos permitido para a respectiva campanha, o valor excedente poderá ser transferido para o partido do candidato.”

<sup>242</sup> LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais.** *op. cit.* p. 23-34.



Reportando-se especificamente ao sistema democrático representativo, a Doutora em Ciência Política<sup>243</sup> entende ser crucial à solidificação do modelo a observância do caráter essencial do princípio da igualdade jurídica entre os aspirantes aos cargos eletivos, aos quais devem ser ensejadas oportunidades de atuação no processo de formação de vontade dos eleitores, responsáveis por escolher, livremente (idealmente falando), seus representantes. As decisões políticas, em tal contexto, teriam de se coadunar o mais fortemente possível à vontade dos próprios representados.

Assim, reportando-se ao processo eleitoral enquanto instrumento pelo qual as escolhas são tomadas, a especialista<sup>244</sup> preconiza como uma de suas condições *sine qua non* a garantia de tal liberdade, a qual deve ser assegurada, no contexto de um Estado Social, pelo próprio Estado, por meio de ações de blindagem da autonomia da vontade<sup>245</sup> dos eleitores contra interferências externas tendentes a afetá-la.

A estudiosa em apreço faz advertências sobre a “falibilidade” da vontade geral e a prevalência da vontade coletiva sobre a individual, instruindo-as, respectivamente, a partir de opiniões de Rousseau<sup>246</sup> e Kelsen<sup>247</sup>, para informar que as influências externas são impreteríveis. Não obstante, o que se almeja é que essas

---

<sup>243</sup> LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. *op. cit.* p. 24.

<sup>244</sup> *Ibid.* p. 25.

<sup>245</sup> No decorrer da explanação, Lima faz advertências sobre a “falibilidade” da vontade geral, lançando mão das opiniões de Rousseau e Kelsen para instruir

<sup>246</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato Social**. Trad.: Antônio de Pádua Dadesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 37. In: LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. *op. cit.* p. 26. “Decorre do exposto que a vontade geral é invariavelmente reta e tende sempre à utilidade pública, mas daí não se segue que as deliberações do povo tenham a mesma retidão. Deseja-se sempre o próprio bem, mas não é sempre que se pode encontrá-lo. Nunca se corrompe o povo, mas com frequência o enganam, e só então ele parece desejar o mal.”

<sup>247</sup> KELSEN, Hans. **A Democracia**. Trad.: Vera Barkow *et. al.* São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 32-33. In: LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. *op. cit.* p. 31. “A discordância entre a vontade do indivíduo, ponto de partida da exigência de liberdade, e a ordem estatal, que se apresenta ao indivíduo como vontade alheia, é inevitável. E num Estado democrático, onde esta discordância é reduzida a um mínimo aproximativo, verifica-se uma nova transformação na ideia de liberdade política. A liberdade do indivíduo, a qual, em última análise se revela irrealizável acaba por ficar em segundo plano, enquanto a liberdade da coletividade passa a ocupar o primeiro plano.”

influências “[...] brotem naturalmente do seio da sociedade, evitando-se o direcionamento da escolha em função apenas de interesses de uma minoria, como consequência de uma manipulação econômica profundamente indesejável.”<sup>248</sup>

Providas as considerações anteriores, estabelece-se a partir daqui noções sobre o conceito de poder, porquanto uma das principais influências externas catalogadas pela doutrina é o poder econômico, quando utilizado abusivamente.

Consoante ensinado por Bobbio, Matteucci e Pasquino<sup>249</sup>, a palavra “poder”, numa visão lato senso, assinala a capacidade de agir, de provocar efeitos, e pode se referir tanto a indivíduos/grupos humanos, quanto a objetos ou fenômenos naturais.

Sob o matiz social, os mesmos autores lecionam que o conceito se torna mais distinto, indo “desde a capacidade geral de agir, até a capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem. O homem é não só o sujeito, mas também o objeto do Poder social”, e Hobbes<sup>250</sup> o define como “os meios de que presentemente (o homem) dispõe para obter qualquer visível bem futuro [...]”.

É válida ainda a percepção de Modesto<sup>251</sup>, por assimilar o poder como a permanente:

[...] tentativa de antecipar as escolhas, de modo que as alternativas escolhidas apareçam de forma sempre favorável às classes opressoras, desigualando e encaminhando os dominantes para agir

---

<sup>248</sup> LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. *op. cit.* p. 31.

<sup>249</sup> BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *op. cit.* p. 933.

<sup>250</sup> MALMESBURY, Thomas Hobbes de. **Leviatã**. Trad.: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. p. 33. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_thomas\\_hobbes\\_leviatan.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 218.

<sup>251</sup> MODESTO, Paulo. Direito e Poder Político. Estado e Direito – O Problema da Legitimidade. IN: **Revista dos Tribunais**. v. 711. Rio de Janeiro, jan. 1995. p. 58.

de acordo com os interesses da classe dominante que, com sutileza, não permite que sua estratégia seja identificada.

A justaposição do discernimento de Modesto sobre o período das disputas eleitorais viabiliza maior compreensão acerca de como o poder econômico detém a prerrogativa de manipular a vontade do eleitor. Isto é, da superioridade econômica (que fatalmente existirá), emanarão estratégias diversas, desde o trivial aporte financeiro em campanhas eleitorais (não vedado no país) até a efetiva manipulação dos eleitores por meio de ações tendenciosas<sup>252</sup>.

A marca delimitadora entre o exercício regular do poder econômico e o abuso do direito de fazê-lo é reconhecidamente sutil, porquanto o exercício abusivo do poder econômico não se circunscreve a eventos de descumprimento das regras balizadoras do financiamento de campanhas: como esclarece Lima<sup>253</sup>, “[...] mesmo agindo dentro das normas [...], é possível o candidato abusar do seu direito quando o ato vise, por exemplo, fim diverso daquele amparado e previsto pela norma<sup>254</sup>.”

---

<sup>252</sup> O exemplo mais recente foi objeto de apreciação pela Corte Eleitoral brasileira e redundou na cassação dos diplomas do Governador e da Vice-Governadora do Estado do Tocantins, acusados de abuso de poder político e econômico e arrecadação ilegal de recursos (caixa 2) na campanha de 2014. No caso em questão, o TSE, por maioria de votos do Plenário (5 votos contra 2), deu provimento ao recurso ordinário do Ministério Público Eleitoral que portava as acusações contra os políticos. Em sede de embargos de declaração, os recorrentes tiveram sua pretensão negada. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário n.º 0001220-86.2014.6.27.0000 (N.º Origem: 122086)**. Relatora: Ministra Luciana Christina Guimarães Lóssio. Julgado em: 22 mar. 2018. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirPartesProcessoJud.do>>. Acesso em: 22 mar. 2018. “ELEIÇÃO 2014. RECURSOS ORDINÁRIOS. GOVERNADOR. VICE-GOVERNADOR. DEPUTADO FEDERAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE RECURSOS FINANCEIROS DESTINADOS A CAMPANHA. ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/97. CAIXA DOIS. CONJUNTO PROBATÓRIO APTO A COMPROVAR A PRÁTICA DO ILÍCITO. GRAVIDADE CONFIGURADA. RECURSOS ORDINÁRIOS DA COLIGAÇÃO REAGE TOCANTINS E DE SANDOVAL LOBO CARDOSO. NÃO CONHECIDOS. RECURSO ORDINÁRIO DO MPE. PROVIMENTO. RECURSO ORDINÁRIO DA COLIGAÇÃO A MUDANÇA QUE A GENTE VÊ. PARCIAL PROVIMENTO.”

<sup>253</sup> LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. *op. cit.* p. 37.

<sup>254</sup> A esse respeito, Garcia se posiciona semelhantemente, por presumir a ocorrência do abuso do poder “sempre que a atividade exercida pelo agente apresentar-se formalmente amparada pelo direito, mas o seu exercício almejar fim diverso daquele previsto e amparado pela norma, de modo a identificar-se o ato abusivo sempre que alguém, ao exercer o seu direito, prejudicar o direito de igualdade de todos no pleito, afetando seu regular desenvolvimento e a imperiosa correlação que deve existir entre a vontade popular e o resultado das urnas.” GARCIA, Emerson. Abuso de poder nas eleições. Meios de coibição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000. p. 15-16. In: LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. *op. cit.* p. 38.

Como exemplos, a Cientista Política descreve os comportamentos de desembolso de quantias exorbitantes por um determinado candidato, bem acima das gastas pelos concorrentes, mas dentro do teto definido pelo seu partido; ou quando há, durante o período eleitoral, distribuição de alimentos aos necessitados por um dirigente de instituição religiosa, com vistas à sua autopromoção.

De modo sucinto e direto, Lima avia o seu conceito de abuso de poder econômico, em termos eleitorais, tipificando-o como:

[...] a extrapolação do direito de uso dos recursos financeiros, próprios e de terceiros, por parte de candidatos e partidos políticos, com o objetivo de desequilibrar a disputa pelos cargos eletivos, de modo que as escolhas sejam efetuadas pelo eleitorado, não como consectário da superioridade intelectual dos eleitos, ou qualquer outro atributo racionalmente observado, mas como consequência direta da superioridade econômica dos eleitos ou de quem os apoia.

Isso posto, acredita-se estar assentada a base informacional para o deslinde desta pesquisa.

Consequentemente, a ulterior (e derradeira) parcela do estudo tratará de sua razão de ser.

### **3.3 Prognóstico sobre o Nível de Influência do FEFC na Promoção de Maior Igualdade na Disputa Eleitoral diante os Desafios Imputados pelo Sistema Político-Eleitoral Vigente**

Visando ao cumprimento da etapa final deste trabalho acadêmico, refletir-se-á previamente sobre o sistema político-eleitoral brasileiro, entabulando-se sobre ele curta reflexão.

Idealmente, um sistema eleitoral deve se afigurar como o artifício que verterá a vontade popular em representação política, por ser a estrutura na qual estão delineados os procedimentos que traduzirão os votos em mandatos eletivos.

Dele emanam as regras norteadoras de tais processos, como a distribuição dos distritos eleitorais, a forma de candidatura, o processo de votação, os métodos de conversão dos votos em cargos, o sistema partidário etc.

O sistema de cada país, em cada período específico de sua história, é concebido e adequado conforme a especificidades sócio-políticas. Ademais, entre o “dever ser” vislumbrado e as repercussões efetivamente observadas na realidade, há distorções resultantes de elementos diversos, tais quais a mentalidade social e as forças políticas<sup>255</sup>. Por conseguinte, o modelo perfilhado por determinada nação não necessariamente se amoldará à realidade de outra, por mais bem-sucedido que seja o *benchmarking*.

Santano<sup>256</sup> testifica essa asserção ao enunciar que:

Elaborar normativa de financiamento mais adequada para um determinado sistema político não é tarefa fácil. Sempre que se privilegia solução a um problema que se acredita que é determinante, acaba-se por provocar outro, e as fórmulas importas *ipsis literis* tendem a falhar. Não se trata, unicamente, de combater a corrupção, mas também de dar às forças políticas condições reais de existência e competição. A lei deve, obviamente, responder ao modelo dos preceitos constitucionais, a partir da vinculação das bases sociais com os partidos, sem que eles se autonomizem e que terminem caindo em uma dependência dos recursos públicos. Além disso, o processo político deve se manter aberto a mudanças, em uma competição saudável em prol da democracia.

Acerca da paisagem político-eleitoral nacional, entende-se relevante trazer à baila, primeiramente, o comando constitucional cristizador do pluralismo político como um dos fundamentos da República<sup>257</sup>, da igualdade enquanto direito e garantia

---

<sup>255</sup> Segundo Gomes, os sistemas eleitorais são mutáveis, ou seja, “variam no tempo e no espaço, e a forma que assumem em determinada sociedade decorre da atuação, da interação e dos conflitos travados entre as diversas forças político-sociais constituídas ao longo da história.” GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2011, p. 106.

<sup>256</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op. cit.* p. 130.

<sup>257</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. *op. cit.* “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V - o pluralismo político.”

fundamental<sup>258</sup>, e o pluripartidarismo como um dos valores do sistema partidário nacional<sup>259</sup>.

Em segundo lugar, é mister registrar que o Brasil, por determinação da Carta Política em vigor, adota o sistema majoritário para a escolha dos membros do Poder Executivo<sup>260</sup> e do Senado Federal<sup>261</sup>, e o proporcional (de lista aberta) para eleger os membros do Poder Legislativo (exceto os Senadores): deputados federais<sup>262</sup>, distritais<sup>263</sup> e estaduais<sup>264</sup> e os vereadores.

Partindo-se dessas constatações, e da óbvia profundidade (quicá impossibilidade) analítica requerida para se tentar chegar a um estereótipo desejado, não é propósito deste estudo idealizar o tipo de sistema eleitoral mais aderente à realidade brasileira vis-à-vis as demandas por maior igualdade na disputa entre candidatos e pelo combate à influência negativa do poder econômico.

Ramayana<sup>265</sup>, por exemplo, ao se remeter à realidade brasileira, afirma que “[...] parte da doutrina entende que o sistema majoritário é mais adequado que o proporcional, pois este termina por levar ao poder candidatos que não representam

---

<sup>258</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *op. cit.* “Art. 5º **Todos são iguais perante a lei**, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se** aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País **a inviolabilidade do direito** à vida, à liberdade, à **igualdade**, à segurança e à propriedade [...]” (grifei)

<sup>259</sup> *Ibid.* “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, **resguardados** a soberania nacional, o regime democrático, **o pluripartidarismo**, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...]” (grifei)

<sup>260</sup> *Ibid.* “Art. 77. [...] § 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.”

<sup>261</sup> *Ibid.* “Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. [...]”

<sup>262</sup> *Ibid.* “Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.”

<sup>263</sup> *Ibid.* “Art. 32 [...] § 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.”

<sup>264</sup> *Ibid.* “Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.”

<sup>265</sup> RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011. p. 143.

opiniões, uma vez que são eleitos por grupos singularizados; [...] outra corrente doutrinária acredita que o sistema proporcional é mais apropriado para o exercício democrático do poder, por assegurar às minorias o direito de representação. ”

Acerca dos sistemas em si, Torres<sup>266</sup> defende que:

[...] tanto o sistema majoritário quanto o proporcional têm suas particularidades, mas isso não quer dizer que um seja melhor do que o outro. Pelo contrário, cada um é importante para o fim ao qual se destina, uma vez que [...] não há sistemas idealmente perfeitos para todos os tempos e todos os países, mas apenas sistemas mais ou menos úteis à consecução das finalidades políticas que se têm em vista em determinado país e em determinado momento histórico.

Finalmente, cabe mencionar o marcante debate a respeito de uma pretensa reforma política no país, motivado, dentre outras razões, pela ideia de que o sistema atual apresenta embaraços ao cumprimento de preceitos da democracia.

Há propostas em todos os sentidos: manter o *status quo*; promover ajustes finos no modelo atual; substituir o sistema proporcional pelo distrital; adotar um sistema misto, fortalecendo os partidos (sistema proporcional) e aproximando o eleitorado do seu representante (distrital) etc.

Para cada linha de atuação, abundam argumentos favoráveis e contrários. Consoante ironizado por Salgado<sup>267</sup>, “[...] tudo está em discussão, em um grande caldeirão de aprendiz de feiticeiro que não se preocupa com os efeitos colaterais de seus experimentos.” E é justamente nessa conjuntura de potencial transição que se identifica o principal obstáculo à influência, não somente do FEFC, mas de qualquer outra contramedida intencionada a promover maior igualdade na concorrência entre candidatos ou mitigar os efeitos negativos do poder econômico.

---

<sup>266</sup> TORRES, Damiana. Sistemas eleitorais brasileiros. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-4/sistemas-eleitorais-brasileiros>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

<sup>267</sup> SALGADO, Eneida Desiree. **Sistema eleitoral e as propostas de reforma: o avanço do retrocesso**. Disponível em: <<http://www.novoeleitoral.com/index.php/artigos/outrosautores/941-sistema-eleitoral>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

O verdadeiro exercício, não somente com tais objetivos, mas outros também estruturantes, requer a promoção de debates amplos e o planejamento pormenorizado de medidas a serem promovidas de maneira modulada, antes de se render a “arroubos experimentais”, de efeito meramente analgésico e pontual (ou de nenhum efeito) para o alcance dos alvos a que a sociedade realmente aspira.

A esse respeito, Santano<sup>268</sup> alerta que:

[...] o papel dos recursos econômicos na política é ambíguo e por isso que as reformas das leis que se relacionam ao tema não podem ser analisadas sem um diagnóstico do seu impacto e das possíveis mudanças que produzem no sistema democrático. [...]

Nesse marco, as modificações legislativas são constantes e os partidos, sob o pretexto de dar uma solução ao problema em concreto, tendem em maior medida a aumentar as suas fontes de financiamento do que fomentar a igualdade de oportunidades para o acesso às funções públicas, ou mesmo proteger a livre formação de opinião dos eleitores, evitando que grupos econômicos poderosos exerçam influência nas políticas estatais ou que atores políticos sejam independentes na sua atuação.

Supõe-se ser essa uma das características fundamentais do sistema que obsta não somente efeitos de medidas como a instituição do FEFC, mas também, frise-se, de quaisquer outras.

Ademais, mantendo-se um olhar macro, identifica-se outra questão estruturante: considerando-se o FEFC e as demais alternativas lícitas de custeio das campanhas eleitorais, não se consegue enxergar possibilidades significativas de influência do Fundo, uma vez que, num raciocínio aritmético elementar, tendo como perspectiva as eleições vindouras, constata-se dispor o FEFC de reserva quase duas vezes maior do que a quota do Fundo Partidário destinada às campanhas. Contudo, por se tratar de um dado absoluto, não dá azo à perspectiva de maior isonomia na disputa entre candidatos ou de satisfatória mitigação da influência do poder econômico. Neste caso, por ainda remanescerem alternativas privadas de financiamento; naquele, por haver gargalos relevantes no fluxo de distribuição do FEFC.

---

<sup>268</sup> SANTANO, Ana Cláudia. *op cit.* p. 36; 40.



Ao se mencionar a questão dos aportes privados ainda autorizados, não se está propugnando aqui por um ou outro modelo de financiamento. Todavia, é manifesto que, por exemplo, diante da possibilidade de autofinanciamento, candidatos de renda e patrimônio elevados terão vantagem sobre os que não gozarem da mesma condição<sup>269</sup>, porquanto estes poderão contar tão somente com o dinheiro público para campanhas (cuja distribuição é definida pelas cúpulas dos partidos e pode nem chegar até eles) e com doações de pessoas físicas, limitadas a 10% do rendimento bruto.

Para se ter uma noção do impacto da renda e do patrimônio de candidatos ricos, um dos concorrentes à Prefeitura de São Paulo em 2016, com patrimônio declarado de R\$ 180MM, gastou R\$ 4,4MM do próprio bolso em sua campanha<sup>270</sup>. Não se tem condições de aferir objetivamente até que ponto tal condição influenciou a disputa, mas o fato é que ele foi eleito em primeiro turno.

Verifica-se, em suma, um contexto emblemático, cujas características podem mitigar os efeitos do FEFC no aspecto atinente à promoção de maior igualdade na disputa entre os candidatos e à mitigação dos efeitos indesejados da influência do poder econômico no processo eleitoral.

### 3.4 Percepções Parciais

Em termos mais “procedimentais”, focando a lente analítica sobre as prescrições para distribuição do FEFC, constata-se ao menos três pontos de gargalo marcantes contra a busca de condições mais equitativas entre os candidatos:

---

<sup>269</sup> Segundo estatísticas providas pelo TSE, dentre os 469.308 candidatos aptos a concorrerem as eleições municipais de 2016, as ocupações mais frequentemente indicadas (cerca de 44% do total) foram: “outras ocupações” (17,99%), agricultores (7,24%), servidores públicos municipais (6,58%), comerciantes (6,45%), e empresários (5,22%). BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais 2016 – Candidaturas**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

<sup>270</sup> BRAGON, Ranier. TSE publica resolução que libera autofinanciamento de campanhas. **Folha de São Paulo**. 12 fev. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/tse-publica-resolucao-que-libera-autofinanciamento-de-campanhas.shtml>>. Acesso em: 8 abr. 2018.

- a) Primeiramente porque eles não terão acesso direto ao FEFC, pois serão os partidos políticos os destinatários diretos e imediatos das verbas públicas;
- b) em segundo lugar, a própria sistemática de rateio entre as legendas privilegiará o *status quo* de desequilíbrio ao favorecer a manutenção dos grandes partidos<sup>271</sup>, como se pôde constatar no gráfico 5 (item 3.1.3 deste estudo), dificultando, por exemplo, na orbe federal, a renovação da Câmara e do Senado;
- c) por último, como corolário primeiro ponto levantado, as associações partidárias, autonomamente, direcionarão os aportes aos candidatos da maneira que lhes convir, conforme sua estratégia ou, especialmente, em conformidade com as definições emanadas das forças comandantes das legendas, o que poderá implicar concentração de recursos na campanha de alguns candidatos em detrimento de outros, com distorções ou favorecimento aos mais antigos ou com maior poder dentro das legendas.

Tais razões conduzem à lastimável inferência de que o FEFC não terá o condão de influenciar significativamente o processo político-eleitoral brasileiro, imprimindo maior nível de igualdade na disputa entre os candidatos ou atenuando a ingerência da faceta negativa do poder econômico, no que tange aos abusos cometidos por quem o detém.

Feitas tais observações, passa-se às considerações finais da dissertação.

---

<sup>271</sup> O PMDB e o PT serão os maiores receptores de recursos públicos para suas campanhas, e os dez maiores partidos ficarão com 73,5% do valor do fundo. São R\$ 1,260 bilhão concentrados nessas legendas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de aquisição, exercício e controle do poder político variará de acordo com a forma de Estado, a estrutura vertical do poder, os regimes políticos, os sistemas de governo, os sistemas eleitorais, os partidos políticos, os sistemas partidários, e as Constituições definidoras da estrutura orgânica do Poder Político, as quais regulam a formação, as competências e o funcionamento dos órgãos que a integram, e estabelecem os direitos, as liberdades e as garantias dos cidadãos.

Todavia, independentemente das idiosincrasias de cada país, é cediço que o trajeto a ser percorrido para se exercer esse poder requer monta significativa de recursos financeiros para se processar, já que os grupos partidários necessitam dispor de capital para sua manutenção, e especialmente para a efetiva participação no processo político, nomeadamente nas campanhas eleitorais, procedimentos destinados a influenciar a escolha daqueles que “representarão” a vontade política.

A política, enquanto elemento substancial à constituição de um Estado Democrático de Direito (e de sua efetividade), deve zelar do vetor de liberdade das democracias hodiernas, que é a autonomia da vontade. Por essa razão, a conquista do poder político deve se processar de modo racional, no contexto de um processo eleitoral que dê ensejo a escolhas feitas a partir da oportunidade real de conhecer todas as opções disponíveis.

Tal conjuntura reforça o caráter essencial das formas de financiar campanhas eleitorais para o funcionamento das democracias, porquanto seu custeio poderá garantir igualdade entre os aspirantes aos cargos em disputa e assegurar que os reais detentores do poder político possam exercer seu arbítrio da maneira mais efetiva possível; ou, de maneira oposta, predispor o processo eleitoral à contaminação pela vontade política de determinados grupos organizados, cuja penetração, no sistema político, sucede-se na forma de abusos de poder político e econômico, fraudes e corrupção, outorgando-lhes poder legitimado para convencionar a estrutura aos seus escusos desideratos.

Baseando-se nesse panorama, este trabalho acadêmico visou prognosticar se o FEFC poderia se afigurar como veículo promotor de maior isonomia na disputa entre candidatos, enquanto meio alternativo para obstaculizar a ocorrência de abuso de poder econômico no processo eleitoral, considerando-se o sistema político-eleitoral vigente no Brasil.

Partiu-se dos pressupostos de que o processo de custeio da política é bastante complexo, de que o sistema político-eleitoral brasileiro é permeado de assimetrias ensejadoras de vícios diversos, imune a modelos e ferramentas entendidos como eficazes em outros sistemas e de que, por isso, malgrado o FEFC pudesse até coibir ou dificultar a ocorrência de alguns desvirtuamentos nocivos à isonomia na concorrência entre candidatos, não seria capaz, por si só, de se contrapor à influência do poder econômico, tampouco promover maior igualdade nas disputas eleitorais, porque “o dinheiro é como água, sempre acha um caminho” independentemente do modelo de financiamento perfilhado.

No curso de solução para o problema levantado, buscou-se, inicialmente, esclarecer conceitos e princípios valorados com o status de pressupostos para facilitar os desdobramentos supervenientes do estudo.

Ulteriormente, já fixando maiores delimitações, realizou-se diligência para verificar se e como o Brasil procedeu para lidar com a influência negativa do poder econômico, notadamente a partir da proibição do financiamento empresarial de campanhas eleitorais em 2013, cotejando-se, antes, *cases* do Direito Comparado.

Finalmente, direcionou-se a última cota do esforço à realização de um prognóstico sobre o nível de influência do FEFC na promoção de maior igualdade na disputa eleitoral entre os candidatos, promovendo, para esse fim, análise do atual sistema político-eleitoral do Brasil, com o objetivo de avaliar se o modo como está estruturado implicava condições favoráveis ou imputava desafios ao influxo do FEFC.

A fase inaugural do trabalho permitiu, conforme o planejado, conhecer, entender ou revisar o conteúdo de termos essenciais sobre o assunto, facilitando sua compreensão.

Nessa etapa, percebeu-se que as principais máximas que compõem o arcabouço principiológico norteador do Direito Eleitoral servem de esboço para a formação de um sistema político-eleitoral em que a democracia, o republicanismo, a igualdade, a moralidade e a lisura sejam respeitados, para que preceitos como o da liberdade e o da autonomia da vontade se processem o mais plenamente possível.

Esse capítulo também possibilitou conhecer os tipos de sistemas eleitorais e cada modelo de financiamento de campanhas, com seus “prós e contras” na visão de especialistas, deixando a impressão preliminar de que, em ambos os casos, cada paradigma reúne qualidades e imperfeições circunstanciais em relação às realidades nas quais operam. Assim, será vão e pouco produtivo qualquer exercício intelectual concebido a partir de uma avaliação estática dos sistemas e modelos per se, no afã de obter o estereótipo idealmente perfeito, genericamente aplicável a todos os casos, já que há inúmeras variáveis influenciadoras do sistema político como um todo, tais quais o sistema partidário, a cultura política etc. O que se pode, no máximo, é perscrutar qual pode ser o sistema/modelo mais aderente (ou o menos) às aspirações políticas de um país num determinado momento.

A segunda etapa, por seu cunho mais empírico permitiu diversas constatações relevantes para o esforço proposto no trabalho.

Primeiramente, tornou crível a inferência de que as dificuldades imanentes ao desvirtuamento dos modelos de financiamento no Brasil subsistem (e subsistirão), tal quais em outros países, ainda que mais desenvolvidos e de democracias mais maduras, porquanto todos facearam (e ainda faceiam), mesmo que em níveis diferentes, disfunções semelhantes, independentemente do paradigma por eles perfilhado.

Outrossim, demonstrou a crescente tendência do sistema misto nas agendas políticas das nações que compõem a arena internacional, demonstrando, porém, o quanto os modelos puramente considerados sofrem adaptações decorrentes das características peculiares de cada país, perpassando pela cultura política de cada um e sendo transcendidos por aspectos estruturantes como os sistemas e as formas de governo adotadas, os sistemas eleitorais e os quadros partidários estabelecidos, assim também o arcabouço jurídico existente correlato à matéria.

Nessa mesma quota do estudo, ratificou-se, em todos os *cases*, a famigerada correlação entre financiamento e corrupção e, especificamente quanto ao Brasil, depreendeu-se que, seja antes ou após a proibição de financiamento empresarial de campanhas, as modificações político-legislativas promovidas restaram (e tendem a restar) inócuas, por se configurarem mais como práticas de “alvo ao tiro”, tentativas açodadas de adaptação no engessado contexto do sistema político-eleitoral brasileiro.

Sobre esse sistema, deve-se empreender ações que transcendam meras “minirreformas” travestidas de promotoras de ideais democráticos, mas que, na realidade, não passam de “rearranjos” pontuais para mantê-lo inalterado, sujeito às mazelas que assolam o exercício pleno do direito de sufrágio e especialmente maculam a liberdade de escolha dos representantes pelo eleitor, induzindo-lhe a vontade de forma enganosa, submetendo-a ao talante das forças realmente influenciadoras do processo político-eleitoral.

O capítulo derradeiro ratificou os pressupostos levantados, pois o prognóstico sobre o nível de influência do FEFC na promoção de maior igualdade na disputa eleitoral entre os candidatos assim se materializou:

1. Trata-se de nítido exemplo de uma prática de “alvo ao tiro”, um “rearranjo” concebido pela classe política diante do choque advindo da proibição de financiamento empresarial de campanha, com o mero intuito de tentar compensar o vácuo gerado pela falta de tal modalidade de patrocínio, sem efeitos aparentes para o alcance dos objetivos a que a sociedade realmente aspira;
2. Em termos estruturais, considerando-se o FEFC e as outras vias lícitas para financiamento de campanhas, não se vislumbra perspectiva de maior isonomia na disputa entre candidatos ou de satisfatória mitigação da influência do poder econômico pelo fato de:
  - a) haver gargalos relevantes no fluxo de distribuição não só desse como do outro fundo público existente, responsáveis por manter o *status*

- quo* de desequilíbrio (ao favorecer a manutenção dos grandes partidos) e não garantir que as verbas sejam distribuídas de maneira equitativa entre os candidatos (após a distribuição entre os partidos, fica a critério de cada legenda o repasse aos candidatos); e
- b) por ainda remanescerem alternativas privadas de financiamento que têm o condão de gerar distorções (como no caso do autofinanciamento).

Quiçá se trate de uma fonte que venha a se afigurar como instrumento valioso de controle do vultoso montante que circula nas campanhas, por ensejar acompanhamento mais estreito de parte mais considerável das verbas totais e, assim, dificultar ações inficionadas de ilegalidade, mas a confirmação ou a negação dessa hipótese demanda, por si só, estudo especificamente a ela vocacionado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Frederico Franco. Campanha eleitoral: prestação de contas. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias\\_selecionadas/bibliografia\\_selecionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2002. p. 343.

BACKES, Ana Luiza. **A legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001.

\_\_\_\_\_. **Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha**. Consultoria Legislativa/Câmara dos Deputados. Brasília, mar. 2013. Disponível em: <[http://www2.câmara.leg.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012\\_22272.Pdf](http://www2.câmara.leg.br/documentosepesquisa/publicacoes/estnottec/tema3/2012_22272.Pdf)>. Acesso em: 9 set. 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Trad.: Carmen C. Varriale, Gaetano *et. al.* Coord. trad.: João Ferreira. Rev. geral: João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

BOURDOUKAN, A. Y. **Financiamento público para partidos políticos e campanhas eleitorais no Brasil e seus efeitos sobre o sistema partidário: história e discussão**. Trabalho apresentado ao Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos. Toronto, Canadá, 2010.

BRAGON, Ranier. TSE publica resolução que libera autofinanciamento de campanhas. **Folha de São Paulo**. 12 fev. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/02/tse-publica-resolucao-que-libera-autofinanciamento-de-campanhas.shtml>>. Acesso em: 8 abr. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 9.258, de 14 de maio de 1946. **Dispõe sobre o alistamento, os partidos políticos e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/De19258.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19258.htm)>. Acesso em 20 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 1.164, de 24 de julho de 1950. **Institui o Código Eleitoral**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm)>. Acesso em: 5 ago. 2017.



\_\_\_\_\_. Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965. **Lei Orgânica dos Partidos Políticos.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4740.htm)>. Acesso em: 5 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 2 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990. **Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.713, de 30 de setembro de 1993. **Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm)>. Acesso em: 20 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009. **Altera as Leis n.ºs 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010. **Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015. **Altera as Leis n.ºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Mensagem n.º 358, de 29 de setembro de 2015.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 13.487, de 6 de outubro de 2017. **Altera as Leis n.ºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13487.htm)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017. **Altera as Leis n.ºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017. **Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm)>. Acesso em: 2 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n.º 22.715, de 28 de fevereiro de 2008. **Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros e prestação de contas nas eleições municipais de 2008.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2008/RES227152008.htm>>. Acesso em: 20 set. 2017.

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 23.553, de 18 de dezembro de 2017. **Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235532017.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Consulta n.º 208-87.2014.6.00.0000.** Rel.: Ministro Henrique Neves da Silva. Julgada em: 22 maio 2014. Publicada no DJe em: 13 jun. 2014. Tomo 110, p. 44. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/123323679/consulta-cta-20887-df?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Consulta n.º 274-96.2016.6.00.0000.** Rel.: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Julgada em: 1 jul. 2016. Publicada no DJe em: 5 ago. 2016. Tomo 151, p. 57/58. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/469072500/consulta-cta-2749620166000000-brasilia-df?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Consulta n.º 0600252-18.2018.6.00.0000**. Rel.: Ministra Rosa Maria Pires Weber. Julgada em: 22 maio 2018. Disponível em: <<https://pje.tse.jus.br:8443/pje-web/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=56ca5bb550d9d6105c47e89a72ca469139b484d172d84d8e>>. Acesso em: 23 maio 2018. “CONSULTA. SENADORAS E DEPUTADAS FEDERAIS. INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) E DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TV. PROPORCIONALIDADE. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. MÍNIMO LEGAL DE 30% DE CANDIDATURAS POR GÊNERO. APLICABILIDADE. FUNDAMENTOS. ADI 5617. STF. EFICÁCIA TRANSCENDENTE. PAPEL INSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL. PROTAGONISMO. PRÁTICAS AFIRMATIVAS. FORTALECIMENTO. DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS. QUESITOS RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE.”

\_\_\_\_\_. **Recurso Ordinário n.º 0001220-86.2014.6.27.0000 (N.º Origem: 122086)**. Relatora: Ministra Luciana Christina Guimarães Lóssio. Julgado em: 22 mar. 2018. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sadpPush/ExibirPartesProcessoJud.do>>. Acesso em: 22 mar. 2018. “ELEIÇÃO 2014. RECURSOS ORDINÁRIOS. GOVERNADOR. VICE-GOVERNADOR. DEPUTADO FEDERAL. CAPTAÇÃO ILÍCITA DE RECURSOS FINANCEIROS DESTINADOS A CAMPANHA. ART. 30-A DA LEI Nº 9.504/97. CAIXA DOIS. CONJUNTO PROBATÓRIO APTO A COMPROVAR A PRÁTICA DO ILÍCITO. GRAVIDADE CONFIGURADA. RECURSOS ORDINÁRIOS DA COLIGAÇÃO REAGE TOCANTINS E DE SANDOVAL LOBO CARDOSO. NÃO CONHECIDOS. RECURSO ORDINÁRIO DO MPE. PROVIMENTO. RECURSO ORDINÁRIO DA COLIGAÇÃO A MUDANÇA QUE A GENTE VÊ. PARCIAL PROVIMENTO.”

\_\_\_\_\_. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias\\_selecionadas/bibliografia\\_selecionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Estatísticas Eleitorais 2016 – Candidaturas**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-anteriores/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Fundo Partidário distribuiu mais de R\$ 62 milhões em duodécimos aos partidos em janeiro**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Fevereiro/fundo-partidario-distribuiu-mais-de-r-62-milhoes-em-duodecimos-aos-partidos-em-janeiro>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Distribuição do Fundo Partidário 2016 - Duodécimos**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-duodecimo-de-dezembro-2017-desbloqueio>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Distribuição do Fundo Partidário 2016 - Multas.** Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-multas-2016>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Distribuição do Fundo Partidário 2017 - Duodécimos.** Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-duodecimo-de-dezembro-2017-desbloqueio>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Distribuição do Fundo Partidário 2017 - Multas.** Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-multas-de-novembro-2017-desbloqueio>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Distribuição do Fundo Partidário 2018 - Duodécimos.** Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-fundo-partidario-duodecimos-fevereiro-2018>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Distribuição do Fundo Partidário 2018 - Multas.** Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-fundo-partidario-duodecimos-fevereiro-2018>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **TSE confirma que recursos dos fundos Eleitoral e Partidário podem ser utilizados em campanhas.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/tse-confirma-que-recursos-dos-fundos-eleitoral-e-partidario-podem-ser-utilizados-em-campanhas>> Acesso em: 4 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Prestação de contas eleitorais.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/processo-eleitoral-brasileiro/contas-eleitorais/prestacao-de-contas-eleitorais>>. Acesso em: 30 maio 2018.

\_\_\_\_\_. **Parlamentares consultam TSE sobre cota do Fundo Eleitoral para candidaturas femininas.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/parlamentares-consultam-tse-sobre-cota-do-fundo-eleitoral-para-candidaturas-femininas>>. Acesso em: 17 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF.** Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 17 set. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F465>> Acesso em: 2 mar. 2018. “DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. [...] AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.”

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB.**

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Voto-vista do Ministro Gilmar Mendes.**

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Inteiro teor do Acórdão.**

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.617/DF.** Relator: Ministro Edson Fachin. Julgada em: 15 mar. 2018. Publicada no DJE em 4 abr. 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5617&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 16 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado n.º 206, de 2017.** Autoria: Senador Ronaldo Caiado (DEM/GO). Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Glossário.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario/l.html>>. Acesso em 17 maio 2018.

CAMPOS, Hélio Silvio Ourém; ASSIS JUNIOR, Moises Pereira de. Financiamento público de campanhas eleitorais. **Estudos Eleitorais**, v. 7, n.º 2, maio/ago. 2012.

CAMPOS, Francisco. Parecer de 19 -5 -1947, RF, 116/396; IN: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CARVALHO, João Fernando Lopes de. Gastos eleitorais. In: ROLLO, Alberto (Org.). Eleições no direito brasileiro: atualizado com a Lei n.º 12.034/09. São Paulo: Atlas, 2010. p. 84-92. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias\\_selecionadas/bibliografia\\_selecionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

CAVALCANTE, Carlos Vinícios de Oliveira. **O custo da democracia: o financiamento privado das campanhas para o Senado em 2010 e suas implicações à competição política**. 2011. 143 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CERVI, E. U. Financiamento político e eleitoral no Brasil: das abordagens acadêmicas às aplicações práticas, o papel do dinheiro na democracia representativa. In: BONIFÁCIO, R. (Org.). **O voto para Presidente no Brasil: 1989 a 2010, condicionantes e fatores explicativos**. Teresina: Edufpi, 2014.

FIALHO, Fábio. **Crowdfunding, arrecadação e gastos de campanha**. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/e-leitor/e-leitor-crowdfunding-arrecadacao-e-gastos-de-campanha-08072016>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

GADELHA, Igor. TSE libera mais R\$ 888 mi para campanhas de 2018: Corte eleitoral autoriza partidos a usarem o Fundo Partidário nas eleições e legendas vão ter R\$ 2,5

bilhões de recursos públicos disponíveis para os candidatos. **Estadão**. São Paulo: 14 fev. 2018. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tse-libera-mais-r-888-mi-para-campanhas-de-2018,70002188570>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

GAMBINO, S. **Partiti Politici e Forma di Governo – Finanziamento Pubblico e Transformazione del Partito Politico**. Napoli: Liguori, 1977.

GARCIA, Emerson. **Abuso de poder nas eleições. Meios de coibição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

GARCIA, Gustavo. Como fica o financiamento de campanhas após a aprovação da reforma política. **G1**. Brasília: 6 out. 201. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/como-fica-o-financiamento-de-campanhas-apos-a-aprovacao-da-reforma-politica.ghtml>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 12. ed., rev. atual. e ampl.. São Paulo: Atlas, 2016.

\_\_\_\_\_. **Direito Eleitoral**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito Eleitoral**. 7. ed. São Paulo: Atlas Jurídico, 2011.

\_\_\_\_\_. Campanha, financiamento e prestação de contas eleitorais. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias\\_selecionadas/bibliografia\\_selecionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. IN: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

KELSEN, Hans. A Democracia. Trad.: Vera Barkow *et. al.* São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEALI, Francisco; FADUL, Sérgio; SASSINE, Vinícius. **O Globo**. 30 set. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/dinheiro-como-agua-sempre-acham-caminho-diz-torquato-jardim-20205017>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

LIMA, Sídia Maria Porto. O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, nº 917, 6 jan. 2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7775>>. Acesso em: 9 set. 2017

\_\_\_\_\_. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais.** 4. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

MACHADO, Marcela. **Doação ou Investimento? A atuação legislativa dos parlamentares da Bancada Ruralista e a questão do financiamento de campanhas.** 2013. 56 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7449/1/2013\\_MarcelaMachado.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7449/1/2013_MarcelaMachado.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2017.

MALMESBURY, Thomas Hobbes de. **Leviatã.** Trad.: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. p. 33. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_thomas\\_hobbes\\_leviatan.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf)>. Acesso em: 5 abr. 2018.

MARENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. IN: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; e STARLING, Heloisa Maria Murgel (Orgs.). **Corrupção: Ensaios e Críticas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo.** 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MODESTO, Paulo. Direito e Poder Político. Estado e Direito – O Problema da Legitimidade. In: **Revista dos Tribunais.** v. 711. Rio de Janeiro, jan. 1995.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos do Homem.** Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10133.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.** Adoptado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela Assembleia Geral das Nações Unidas pela Resolução n.º 2200-A (XXI), de 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <[http://www.refugiados.net/cid\\_virtual\\_bkup/asilo2/2pidcp.html](http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2pidcp.html)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

NASCIMENTO, Luciano. Eleições 2018: candidatos poderão usar recursos próprios nas campanhas. **Rede Brasil Atual.** 13 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2018/02/eleicoes-2018-candidatos-poderao-usar-recursos-proprios-campanhas>>. Acesso em: 8 abr. 2018.

NETO, Andrei. **Mãos ainda sujas: a semelhança entre Brasil e Itália.** Disponível em: <<http://qualidadedademocracia.com.br/maos-ainda-sujas-a-semelhanca-entre-brasil-e-italia/>>. Acesso em: 9 set. 2017.

NICOLAU, Jairo. Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil. **Democracia Viva.** n.º 37, dez. Rio de Janeiro: IBASE, 2007.

NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. Princípios constitucionais eleitorais. **Revista Jurídica Consulex**. Ano XVI, n.º 372. 15 jul. 2012. Disponível em: <[http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/ARMANDO\\_JUNIOR\\_principios\\_constitucionais\\_eleitorais.PDF](http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/ARMANDO_JUNIOR_principios_constitucionais_eleitorais.PDF)>. Acesso em: 9 abr. 2018.

OHMAN, M. *Political finance regulations around the world: an overview of the International IDEA Database*. Sweden: International IDEA, 2012.

PIERRY, Flávia. Preço do voto: quanto cada partido vai ganhar do contribuinte brasileiro para fazer campanha em 2018. **Gazeta do Povo**. Brasília: 22 dez. 2017. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/quanto-cada-partido-vai-ganhar-do-contribuinte-brasileiro-para-fazer-campanha-em-2018-ec8uzqrey96bmoqi3dhjgtvt3>>. Acesso em 22 mar. 2018.

PIGNATO, Catarina; ZANLORENSSI, Gabriel. Como funcionam os sistemas eleitorais adotados no mundo. **Nexo Jornal Ltda**. 16 ago. 2017 (atualizado em 12 jan. 2018). Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/grafico/2017/08/16/Como-funcionam-os-sistemas-eleitorais-adotados-no-mundo>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

PINTO, Djalma. Recursos na campanha eleitoral. Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções. 5. ed., rev. e atual. de acordo com a Lei n.º 12.034/09, Lei Complementar n.º 135/10 e com as resoluções do TSE São Paulo: Atlas, 2010. p. 303. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias\\_selecionadas/bibliografia\\_selecionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato Social**. Trad.: Antônio de Pádua Dadesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados**. Novos Estudos CEBRAP, n.º 73, p. 5-15, nov. 2005.

SALGADO, Eneida Desiree. **Sistema eleitoral e as propostas de reforma: o avanço do retrocesso**. Disponível em: <<http://www.novoeleitoral.com/index.php/artigos/outrosautores/941-sistema-eleitoral>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

SANTANO, Ana Cláudia. **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado**. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral – entre o público e o privado. In: RAMOS, André de Carvalho (Coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 254.



SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 1, n.º 1, set/dez., 2005.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SILVA, Amaury. **Reforma eleitoral**. Leme: J. H. Mizuno, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Cíntia Pinheiro Ribeiro de. A evolução da regulação do financiamento de campanha no Brasil (1945-2006). **Revista Eletrônica do TRE-SC**. Florianópolis, n.º 3, p.1-1, jan. 2013.

SPECK, B. W.; DOLANDELI, R. **A responsabilidade das empresas no processo eleitoral**. São Paulo: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Civil, 2012.

SPECK, B. W. O financiamento político e a corrupção no Brasil. IN: BIASON, R. C. (org). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão Editorial. 2012.

TAVARES, André Ramos. Campanha eleitoral. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Bibliografia selecionada: prestação de contas de campanha eleitoral**. Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, Coordenadoria de Editoração e Publicações, 2013. p. 7. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias\\_selecionadas/bibliografia\\_selecionada\\_prestacao\\_de\\_contas\\_de\\_campanha\\_eleitoral.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_prestacao_de_contas_de_campanha_eleitoral.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado: Brasil, Estados Unidos, França**. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOFFOLLI, José Antônio Dias. “Financiamento das Campanhas Eleitorais”. IN: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF. Petição inicial do CFOAB**.

TORRES, Damiana. Sistemas eleitorais brasileiros. **Tribunal Superior Eleitoral**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-4-ano-4/sistemas-eleitorais-brasileiros>>. Acesso em: 9 abr. 2018.

UNITED STATES. Supreme Court. **Buckley vs. Valeo**. 424 U.S. 1 (1976). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/case.html>>. Acesso em: 9 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **McCutcheon v. Fed. Election Comm’n** 572 US (2014). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/572/12-536/>>. Acesso em: 9 set. 2017.

\_\_\_\_\_. ***Citizens United v. Federal Election Comm'n*** 558 U.S. 310 (2010). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/310/>>. Acesso: 9 set. 2017.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

XAVIER, Allan Ferreira; SILVA, Matheus Passos. **O Financiamento de Campanha Eleitoral e a sua Influência na Representação Política**. Brasília: Vestnik, 2014.

ZÍLIO, Rodrigo. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidades e inelegibilidades, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**. Campinas, v. XI, n.º 2, p. 287-336, out. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200002)>. Acesso em: 9 set. 2017.