



# **CENTRO UNIVERSITÁRIO LUTERANO DE PALMAS**

COMUNIDADE EVANGÉLICA LUTERANA "SÃO PAULO"  
Recredenciado pela Portaria Ministerial nº 3.607 - D.O.U. nº 202 de 20/10/2005

GUILHERME HOPPE

## **NOVAS PERSPECTIVAS ACERCA DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL**

Palmas -TO

2015

GUILHERME HOPPE

**NOVAS PERSPECTIVAS ACERCA DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS  
ELEITORAIS NO BRASIL**

Trabalho de Curso em Direito apresentado como requisito parcial da disciplina de Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientador: Prof. Esp. Sinvaldo Conceição  
Neves

Palmas-TO

2015

GUILHERME HOPPE

**NOVAS PERSPECTIVAS ACERCA DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS  
ELEITORAIS NO BRASIL**

Trabalho de Curso em Direito apresentado  
como requisito parcial da disciplina de  
Trabalho de Curso em Direito II (TCD II) do  
Curso de Direito do Centro Universitário  
Luterano de Palmas – CEULP/ULBRA.

Orientador: Prof. Esp. Sinvaldo Conceição  
Neves

Aprovado em: 07 de maio de 2015.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Esp. Sinvaldo Conceição Neves  
Centro Universitário Luterano de Palmas

---

Prof<sup>a</sup>. Esp. Fabiana Luiza Silva Tavares  
Centro Universitário Luterano de Palmas

---

Prof. Msc. Paulo Benincá  
Centro Universitário Luterano de Palmas

Palmas-TO

2015

À minha família, por sua capacidade de acreditar e investir em mim. Mãe, seu cuidado e dedicação foi que deram, em alguns momentos, a esperança para seguir. Pai, sua presença significou segurança e certeza de que não estou sozinho nessa caminhada.

Agradeço a Deus, pois sem ele não teria forças para essa longa jornada. Agradeço, ainda, aos familiares, professores, colegas e amigos que pelo apoio e estímulo possibilitaram a realização desse trabalho.

"O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não ouve, não fala, nem participa dos acontecimentos políticos. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, do peixe, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas. O analfabeto político é tão burro que se orgulha e estufa o peito dizendo que odeia a política. Não sabe o imbecil que, da sua ignorância política, nasce a prostituta, o menor abandonado, e o pior de todos os bandidos, que é o político vigarista, pilantra, corrupto e lacaio das empresas nacionais e multinacionais."

Bertolt Brecht

## RESUMO

Por meio da realização de pesquisa teórica fundamentada em levantamento bibliográfico, objetivou o presente trabalho tratar do tema relacionado ao financiamento de campanhas eleitorais e sua repercussão no sistema político, passando-se à análise pormenorizada do sistema de financiamento exclusivamente público, privado e misto, bem como estabelecendo-se os pontos positivos e negativos das duas formas citadas de início. Devido à necessidade de se estabelecer critérios de embasamento referencial, o trabalho não ficou adstrito apenas ao regramento jurídico afeto ao tema no Brasil, porquanto abordou-se também os sistemas de financiamento norte-americano e alemão. Constatou-se, nesse diapasão, evoluções no modelo alemão e norte-americano que refletiram positivamente tanto na coibição da influência do poder econômico quanto na transparência dos recursos manejados nos pleitos eleitorais, de possível aplicabilidade no direito pátrio.

Palavras-chave: Eleições; Financiamento de campanha; Lisura das eleições.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	09
<b>1. DIREITO ELEITORAL</b> .....	12
1.1. CONCEITO DE DIREITO ELEITORAL .....	12
1.2. FONTES DO DIREITO ELEITORAL.....	12
1.3. PRINCÍPIOS DO DIREITO ELEITORAL .....	14
<b>1.3.1. Princípio da anualidade eleitoral</b> .....	14
<b>1.3.2. Princípio da lisura dos</b> .....	14
<b>1.3.3. Princípio republicano e federativo</b> .....	15
<b>1.3.4. Princípio da celeridade</b> .....	17
<b>1.3.5. Princípio da responsabilidade solidária entre candidatos e partidos políticos</b> .....	18
1.4. DIREITOS POLÍTICOS .....	19
1.5. SISTEMAS ELEITORAIS .....	21
<b>1.5.1. Conceito</b> .....	21
<b>1.5.2. Sistema eleitoral majoritário</b> .....	21
<b>1.5.3. Sistema eleitoral proporcional</b> .....	22
1.6. PARTIDOS POLÍTICOS.....	23
1.7. PROCESSO ELEITORAL .....	24
1.8. ELEIÇÕES.....	26
<b>2. SISTEMAS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL</b> .....	29
2.1. SISTEMA EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO .....	30
<b>2.1.1. Sistema exclusivamente público direto</b> .....	31
<b>2.1.2. Sistema exclusivamente público indireto</b> .....	32
2.2. SISTEMA EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO PRIVADO .....	34
2.3. SISTEMA MISTO.....	35
2.4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4650.....	40
<b>3. APONTAMENTOS SOBRE OS MODELOS DE ALEMÃO E NORTE-AMERICANO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA</b> .....	46



3.1. O SISTEMA DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NA ALEMANHA .....	46
3.2. O SISTEMA DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NOS ESTADOS UNIDOS .....	48
3.3. REFORMA POLÍTICA RELATIVA AOS FINANCIAMENTOS DE CAMPANHA.....	52
<b>3.3.1. Conceito</b> .....	52
<b>3.3.2. Aspectos favoráveis e desfavoráveis do sistema exclusivamente público</b> ...	54
<b>3.3.3. Aspectos favoráveis e desfavoráveis do sistema exclusivamente privado</b> ...	59
 <b>CONCLUSÃO</b> .....	 63
 <b>REFERÊNCIAS</b> .....	 66

## INTRODUÇÃO

Hodiernamente o sistema político brasileiro enfrenta severas críticas, as quais são justificadas pelos notórios escândalos de corrupção que corriqueiramente aparecem em telejornais, na falta de eficiência na prestação de serviços públicos essenciais ocasionada na maioria das vezes por ingerências dos representantes políticos, dentre outras mazelas, que colocam em cheque o sistema de escolha político brasileiro.

Desse modo, aquecem-se discussões a respeito de uma reforma política como meio de melhorar o sistema eleitoral ora vigente e, em meio a um universo de pontos afetos à referida reforma, emerge a questão dos financiamentos de campanha, sobre o qual recairá a presente pesquisa. De maneira geral, existem três modelos de subsídio às campanhas políticas, a saber, o sistema público, privado e o misto.

O sistema de financiamento exclusivamente público traz para a máquina estatal todo o ônus financeiro necessário à materialização das campanhas eleitorais, sendo defendido por vários setores da sociedade, e isso se deve à possibilidade de maior transparência nos recursos e assegurar um páreo equitativo. É também repellido por outros, os quais entendem que aplicabilidade de tal instituto representaria um dispêndio enorme à máquina estatal, que tem outras obrigações mais importantes, como saúde, educação, infraestrutura etc.

No que tange ao sistema de financiamento privado, onde o recursos são obtidos na iniciativa privada, por meio de doações de pessoas físicas e jurídicas, aparecem problemáticas referentes à transparência dos recursos, lisura dos pleitos e desigualdades nas disputas, devido à grande influência do poderio econômico nas campanhas políticas. Por outro lado, há quem diga que tal sistema, ao possibilitar que os cidadãos-eleitores contribuam financeiramente com as concepções políticas em que acreditam, proporciona maior integração dos partidos políticos com bojo social e vice-versa.

O atual sistema de financiamento de campanhas eleitorais adotado pelo Brasil engloba traços tanto do sistema de subsídio público quanto do privado, contudo, ainda assim não consegue resolver pontos como a desigualdade entre os concorrentes ao pleito, influências de grandes grupos econômicos que transpassam a campanha perdurando durante o mandato do recebedor do recurso, dentre outras falhas que na maioria das vezes culminam de forma negativa em todo o processo de escolha dos representantes políticos.

Nesse prisma, o tema do presente trabalho monográfico cingir-se-á ao estudo dos modelos de financiamento de campanhas eleitorais. Para tanto, realizar-se-á uma análise aprofundada, através de vasto substrato bibliográfico de estudiosos da área adstrita ao tema

proposto, estabelecendo os pontos positivos e negativos do sistema de financiamento exclusivamente público e do privado, bem como buscando na legislação alienígena aspectos favoráveis de possível aplicabilidade na atual conjuntura dos financiamentos de campanha no direito pátrio.

Com isso, objetiva-se na pesquisa: a) verificar a aplicabilidade das diferentes formas de financiamento de campanha em uma possível reforma do sistema político; b) analisar os aspectos favoráveis e desfavoráveis dos modelos de financiamento de campanhas eleitoral exclusivamente público e privado; c) contrastar o atual modelo de financiamento de campanhas eleitorais brasileiro face a possíveis introduções do modelo de financiamento exclusivamente público ou o privado, bem como com modelos de aprimoramento adotados por outras nações; d) ao final, buscar conclusão a respeito de qual dos modelos retrocitados se amolda de forma profícua no aperfeiçoamento do sistema de financiamento de campanha pátrio.

Para a feitura do corrente trabalho, o método utilizado será o dedutivo, pois tem o propósito de explicar o conteúdo das premissas, ou seja, corresponde à extração discursiva do conhecimento a partir de premissas gerais aplicáveis a hipóteses concretas.

O procedimento de pesquisa corresponderá ao bibliográfico, mediante análise de livros, artigos, dissertações, periódicos, revistas e congêneres, assim como da legislação pertinente ao tema ora proposto. A abordagem dos resultados, por seu turno, será qualitativa, porquanto buscar-se-á, após profundo estudo do tema objeto da monografia e das informações colacionadas, contribuir com as discussões a respeito deste.

Maiores estudos acerca do tema mostram-se pertinentes devido à imprescindibilidade de mudanças no sistema político tendentes a inibir a influência do poder econômico, cujos efeitos prejudiciais iniciam na campanha, com a desigualdade gerada entre os concorrentes, perdurando até depois da diplomação, haja vista a necessidade de "recompensar" o vultoso donativo recebido.

Sendo assim, malgrado inexista consenso no estabelecimento de qual dos aludidos modelos de financiamento de campanha é o melhor meio de diminuir a influência do poderio econômico e, por conseguinte, o desvirtuamento do sistema representativo, as deliberações a respeito do tema são recorrentes e atuais, o que justifica seu estudo no âmbito acadêmico.

Destarte, o presente estudo foi dividido em três capítulos, iniciando-se com uma abordagem geral do direito eleitoral, englobando fontes, princípios, direitos políticos, sistemas eleitorais, partidos políticos e processo eleitoral.

Em seguida, no segundo capítulo será apresentada uma análise pormenorizada dos sistemas de financiamento de campanha exclusivamente público, privado e o sistema misto. Ainda neste capítulo serão comentados pontos importantes da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil com vistas a vedar as doações de campanha por pessoas jurídicas, objurgando dispositivos da Lei de Organização dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) e da Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

No terceiro e derradeiro capítulo, serão explanados os modelos de sistema de financiamento alemão e norte-americano, seguindo com a conceituação de reforma política e, por fim, traçando-se os pontos favoráveis e desfavoráveis dos modelos de financiamento exclusivamente público e do privado.

## **1. DIREITO ELEITORAL**

### **1.1. CONCEITO DE DIREITO ELEITORAL**

O Direito Eleitoral representa-se como a ramificação do Direito Público que regulamenta todo o processo de escolha de representantes políticos, pois suas normas estabelecem os ditames necessários à organização do exercício da soberania popular por meio do sufrágio.

Conceitualmente, Direito Eleitoral, nas palavras de José Jairo Gomes (2014, p. 21) é 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.” Com base no conceito, verifica-se que os objetivos desta ramificação das ciências jurídicas voltam-se para a regulamentação e normatização de todo o sistema democrático representativo.

Noutro giro, Thales de Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira (2013, p. 86) conceituam o Direito Eleitoral como:

(...) o ramo do Direito Público (Direito Constitucional) que visa o direito ao sufrágio, a saber, o direito público subjetivo de natureza política que confere ao cidadão a capacidade eleitoral ativa (de eleger outrem — direito de votar — alistabilidade) e capacidade eleitoral passiva (de ser eleito — elegibilidade), bem como o direito de participar do governo e sujeitar-se à filiação, à organização partidária e aos procedimentos criminais e cíveis (inclusive regras de votação, apuração etc.) e, em especial, à preparação, regulamentação, organização e apuração das eleições.

Já Marcos Ramayana (2010, p. 12), define o Direito Eleitoral nos seguintes termos:

(...) Direito Eleitoral é o conjunto de normas jurídicas que regulam o processo de alistamento, filiação partidária, convenções partidárias, registro de candidaturas, propaganda política eleitoral, votação, apuração, proclamação dos eleitos, prestação de contas de campanhas eleitorais e diplomação, bem como as formas de acesso aos mandados eletivos através dos sistemas eleitorais.

Destarte, os institutos do Direito Eleitoral voltam-se à legitimidade e transparência do sistema eletivo, regendo temáticas que vão desde direitos políticos a processos judiciais eleitorais, abrangendo assuntos como justiça eleitoral, partidos políticos, sistemas eleitorais, alistamentos eleitoral, eleições, registros de candidatura, campanhas, financiamento de campanhas, reformas políticas etc., sendo que acerca destes dois últimos versará o presente trabalho.

### **1.2. FONTES DO DIREITO ELEITORAL**

Etimologicamente a palavra fonte tem seu significado correlacionado a origem, causa, procedência. Nesta senda, José Jairo Gomes (2014, p. 24) explana que as fontes “na doutrina jurídica, expressam a origem ou o fundamento do direito. Podendo ser materiais e formais”. As fontes materiais estão ligadas a tudo aquilo que deu origem às normas, ao passo que estas representam as fontes formais.

O autor supracitado (2014, p. 24) sintetiza as fontes materiais do Direito Eleitoral no seguinte contexto:

(...) são os múltiplos fatores que influenciam o legislador em seu trabalho de criar normas jurídicas. Tais fatores podem compreender diversas tendências psicológicas, fenômenos e dados presentes no ambiente social, envolvendo pesquisas de ordem histórica, econômica, religiosa, axiológica, moral, política, psicológica, sociológica, entre outras. Também não se podem ignorar os ajustes feitos no Parlamento, bem como a forte atuação de “grupos de pressão”, os famosos lobbys, a influenciar na definição do conteúdo da norma. Na verdade, a lei não decorre da atividade impessoal, harmônica e coerente de um legislador justo e onipresente, como pretendiam os positivistas clássicos, mas, antes, é fruto de uma bem articulada composição de interesses.

Outrossim, o autor em comentário vaticina as fontes formais como “os veículos ou meios em que os juízos jurídicos são fundamentados”, (Gomes, 2014, p 25), ou seja, estas fontes correspondem as normas jurídicas, os princípios e os costumes. Destarte, são fontes formais do Direito Eleitoral a Constituição Federal, o Código Eleitoral, a Lei das Eleições, a Lei de Inelegibilidades, a Lei de Organização dos Partidos Políticos etc.

Enquadram-se dentre as fontes formais do Direito Eleitoral também as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, bem como as resoluções dos Tribunais Regionais Eleitorais, uma vez que estipulam regras tendentes ao aprimoramento das leis infraconstitucionais relativas ao sistema eleitoral. Sobre as Resoluções assim prescreve o artigo 23 do Código Eleitoral, *in verbis*:

Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior,  
(...)  
IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

No mesmo contexto é a disposição do artigo 105 da Lei das Eleições (Lei n 9.504, de 30 de setembro de 1997), *in litteris*:

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

(...)

§ 3º Serão aplicáveis ao pleito eleitoral imediatamente seguinte apenas as resoluções publicadas até a data referida no caput.

Contudo, as Resoluções, apesar de serem de fundamental importância para dar efetividade e melhor aplicabilidade às normas de regência eleitoral, não podem estipular disposições contrárias àquelas, pois representaria uma atividade legiferante do poder judiciário, o que é terminantemente vedado pela Carta Política de 1988.

### 1.3. PRINCÍPIOS DO DIREITO ELEITORAL

#### 1.3.1. Princípio da anualidade eleitoral

O princípio da anualidade eleitoral estatui que toda e qualquer alteração legislativa que repercuta no sistema eleitoral terá vigência a partir da data de sua publicação, no entanto sua aplicabilidade não atingirá as eleições que ocorram no interregno de um ano da data de entrada em vigor da aludida norma. Está insculpido no artigo 16 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), *in verbis*:

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

Tal princípio é primordial para a democracia, pois, como bem assinalam Cerqueira e Cerqueira (2013, p 38) “figura como a expressão máxima desta, impelindo a elaboração de leis casuísticas, com o fito de preservar o poder político, econômico ou de autoridade”, possuindo, portanto, papel imprescindível à manutenção do processo democrático de escolha.

Desse modo, o mecanismo predisposto na Carta Magna, ao diferenciar a data de vigência e eficácia da norma que altere o processo eleitoral, acaba por coibir que os representantes políticos se utilizem da alteração de normas às vésperas do término do mandato para de certa forma se manter no poder. Obsta-se, assim, que hajam alterações no processo eleitoral de forma casuística.

#### 1.3.2. Princípio da lisura dos pleitos

Para ser legítimo, efetivo e justo, o Direito Eleitoral deve coibir abusos de poder econômico, fraudes, captações ilícitas de sufrágio e qualquer outra mazela que acabe por

interferir negativamente na transparência e no resultado do sistema eletivo, sendo que nesse ínterim surge como paradigma a ser seguido o princípio da lisura dos pleitos.

A Carta Política de 1988 esboça o princípio da lisura dos pleitos eleitorais ou também conhecido como princípio da lisura das eleições em seu artigo 14, § 9º, *in verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Sobre esse particular, preleciona Marcos Ramayana (2010, p. 22) que “toda a atuação da Justiça Eleitoral, do Ministério Público, dos partidos políticos e candidatos, inclusive do eleitor, deve pautar-se na preservação da lisura das eleições”. Para que isso seja viável faz-se mister a existência de mecanismos que permitam ao Poder Judiciário coibir a influência do poder econômico nas disputas eleitorais, a exemplo do disposto no artigo 23 da Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990):

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.

Ademais, outro diploma legal que acabou por reforçar os ditames de tal princípio foi a Lei Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010), aprovada através de “mobilização da sociedade civil, com o objetivo de se aferir a idoneidade dos candidatos dos candidatos a cargos eletivos e impedir, pelo prazo de oito anos, candidaturas de pessoas condenadas por decisão judicial com trânsito em julgado” (ALMEIDA, 2014, p. 55). Nascido das reivindicações sociais, este diploma legal representou considerável avanço ao processo eleitoral.

Desse modo, o princípio em comento relega a ideia de que todos os agentes que participam do processo eleitoral devem zelar pela lisura deste, a fim de mantê-lo isento de vícios, fraudes e abusos, que acabam por macular todo o processo de escolha.

### **1.3.3. Princípio republicano e federativo**



Duas são as principais formas de governo delineadas pela Ciência Política, quais sejam, a republicana e a monárquica. Na forma republicana, onde impera a escolha de representantes por meio de eleições para ocuparem mandatos por tempo determinado, para chefes de Governo e de Estado. Já na forma de governo monárquica as características principais dos chefes de Governo e Estado são a hereditariedade e a vitaliciedade.

Com efeito, a ideia de Estado Democrático de Direito está vinculada à forma de governo republicana, a qual, conforme a Carta Magna de 1988, representa um princípio fundamental do Estado brasileiro.

Ademais, o princípio republicano contribui para a alternância dos representantes políticos, outro ponto essencial a qualquer democracia. Nesse sentido José Jairo Gomes (2014, p. 45) explicita a obrigatoriedade de mandatos eletivos por tempo determinado, trazendo as disposições constitucionais pertinentes:

(...) por força do princípio republicano, de tempos em tempos devem os mandatos ser renovados com a realização de novas eleições. Nesse sentido, reza o artigo 82 da Constituição Federal que o mandato de Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição. No mesmo sentido, o mandato de Governador (CF, art. 28), de Prefeito (CF, art. 29, I), de Deputado Estadual (CF, art. 27, § 1º), de Vereador (CF, art. 29, I), de Deputado Federal (CF, art. 44, parágrafo único) e de Senador, cujo mandato é de oito anos (CF, art. 46, § 1º).

Destarte, tem-se neste princípio constitucional assegurados os principais elementos de uma Democracia, que são a obrigatoriedade de eleições, a alternância no poder e a temporalidade dos mandatos.

Outrossim, caminhando junto com o princípio retrocitado está o princípio federativo, no qual se modela o conceito de Federação, que representa a forma de Estado onde ocorre a união de Estados autônomos, conforme prescreve o caput do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

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:

Note-se que o sistema federativo brasileiro comporta não só a união indissolúvel dos Estados, mas também dos Municípios e do Distrito Federal, sendo que conforme preleciona José Jairo Gomes (2014, p. 45) “princípio republicano impera em todas essas esferas, devendo-se em cada qual se observar a rotatividade no exercício do poder político”, ou seja,

nas esferas abrangidas pelos entes federativos, deve imperar a democracia em todas suas acepções.

Com isso depreende-se que o princípio federativo adquire a principal característica do princípio republicano, qual seja, a de se realizar eleições periódicas, também nos entes federativos, como forma de simetria e consonância à *Lex Matter* de 1988.

#### 1.3.4. Princípio da celeridade

Na seara eleitoral a celeridade impera não apenas como regra, mas como uma necessidade premente, tendo em vista a transitoriedade dos mandatos eletivos e a exiguidade dos prazos para registros de candidatura, prestação de contas, ações de impugnação de mandato eletivo, ações de investigação judicial eleitoral etc., que em sua maioria são preclusivos. Nesse sentido preleciona Roberto Moreira de Almeida (2014, p. 52):

Em razão da temporariedade do exercício dos mandatos eletivos, o Poder Judiciário tem de dar a maior prioridade possível na apreciação dos feitos eleitorais. Com efeito, estando para ser apreciado um processo oriundo da Justiça Eleitoral e outro advindo da Justiça Comum, o magistrado dará prioridade àquele, ressalvados apenas os casos de “habeas corpus” e de mandado de segurança. A rapidez na tramitação processual, portanto, deve ser a marca registrada do processo eleitoral.

Ainda com base no princípio da celeridade o autor retrocitado (2014, p. 53) elenca os principais reflexos deste mandamento no cenário eleitoral:

- a) recursos: devem os recursos eleitorais, na sua maioria, ser interpostos no prazo de 3 (três) dias (CE, art. 258), salvo exceções expressamente previstas em lei e, via de regra, não terão efeito suspensivo (CE, art. 257);
- b) irrecorribilidade das decisões do TSE: o TSE é a última instância possível para recursos em matéria estritamente eleitoral;
- c) preclusão instantânea: como o processo eleitoral é composto de uma sucessão de fases bem definidas e sucessivas (alistamento, convenção partidária, registro de candidaturas, propaganda eleitoral, votação, etc.), concluída uma, não podem mais ser impugnadas eventuais nulidades ocorridas em fases anteriores, salvo matérias de ordem constitucional ou legal de ordem pública, isto é, as impugnações decorrentes de irregularidades ou nulidades relativas devem ser alegadas de imediato, sob pena de preclusão (“*exempli gratia*”); i) art. 147, § 1.º do CE (...); ii) art. 149 do CE:(...).

Por fim, a importância da celeridade no âmbito eleitoral também é vislumbrada no artigo 97-A da Lei das Eleições, onde se apregoa como duração razoável dos processos eleitorais nos quais haja possibilidade de perda do mandato eletivo o período máximo de um ano, com termo inicial contado a partir de propositura.

### 1.3.5. Princípio da responsabilidade solidária ente candidatos e partidos políticos

A legislação eleitoral é consonante na atribuição de responsabilidade solidária entre candidatos e partidos políticos nas propagandas eleitorais, sendo que este princípio está expresso em alguns diplomas.

Inicialmente a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997) aborda o aludido princípio da seguinte maneira:

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei.

(...)

Art. 21. O candidato é solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do art. 20 desta Lei pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas.

(...)

Art. 38. Independe da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral pela distribuição de folhetos, adesivos, volantes e outros impressos, os quais devem ser editados sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato.

Outrossim, o Código Eleitoral (CE) expressa este princípio na seara das propagandas eleitorais, *in verbis*:

Art. 241. Toda propaganda eleitoral será realizada sob a responsabilidade dos partidos e por eles paga, imputando-lhes solidariedade nos excessos praticados pelos seus candidatos e adeptos.

No parágrafo único do artigo supracitado, há um limite à aplicabilidade do princípio em comento, pois a solidariedade está adstrita ao partido e seus candidatos, não atingindo outros partidos, ainda que coligados.

Ainda, assevera-se que tal princípio não tem aplicabilidade no âmbito dos crimes eleitorais. Nesse contexto Roberto Moreira de Almeida (2014, p. 57) esclarece que “eventual responsabilidade penal por crime eleitoral será individual do infrator (sempre pessoa física), pois não inexistente previsão legal de punição por prática de aludido delito por pessoa jurídica.”

Além disso, a Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, ao alterar o artigo 11, § 8º, II, da Lei das Eleições, mitigou a aplicação de tal princípio nos casos de multas eleitorais, pois conforme os ditames ali expressos, exclui-se qualquer tipo de solidariedade nesse sentido, até mesmo quando aplicada com base no mesmo contexto fático, cabendo, dessa forma, a cada candidato arcar com sua multa singularmente.

#### 1.4. DIREITOS POLÍTICOS

No campo dos Direitos Políticos encontram-se as formas de exercício da soberania popular, capacidade eleitoral ativa, sufrágio, capacidade eleitoral passiva, condições de elegibilidade etc. Conceitualmente José Afonso da Silva *apud* Roberto Moreira de Almeida (2014, p. 83) preleciona os Direitos Políticos como:

O regime representativo desenvolveu técnicas destinadas a efetivar a designação dos representantes do povo nos órgãos governamentais. A princípio, essas técnicas aplicavam-se empiricamente nas épocas em que o povo deveria proceder à escolha de seus representantes. Aos poucos, porém, certos modos de proceder foram transformando-se em regras, que o direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes, acabara exigindo a formação de um conjunto de normas legais permanentes, que recebera a denominação de direitos políticos.

As formas de exercício da soberania popular nada mais são do que as formas de Democracia, que pode ser direta (modelo adotado na Grécia Antiga, onde o povo participa das decisões do Estado, por si mesmo, sem representação), indireta (os cidadãos elegem representantes) e semidireta (há uma miscelânea entre a direta e indireta), sendo que nesta última que se encontra abalizada a democracia brasileira.

Tanto de forma direta quanto indiretamente o povo manifesta-se pelo sufrágio, que é o “direito público e subjetivo de participar ativamente dos destinos políticos da nação” (ALMEIDA, 2014, p 86) e não deve ser confundido com o voto, o qual representa o instrumento que materializa a vontade em um processo decisório.

Destarte, em uma Democracia semidireta via de regra o povo participa indiretamente das decisões políticas do Estado elegendo representantes para os Poderes Executivo e Legislativo, nas esferas federal, distrital e estadual nas eleições gerais, e na esfera municipal com as eleições locais. Contudo, existem também formas de participação direta, tais como o plebiscito, referendo e iniciativa social.

O plebiscito corresponde a “consulta prévia feita ao cidadão para decidir objetivamente (sim ou não) sobre determinado assunto político ou institucional” (ALMEIDA, 2014, p 86). Tal instrumento, assim como os demais instrumentos de democracia direta, encontra-se regulamentado na Lei nº 9.709/98, de 18 de novembro de 1998. Diferencia-se do referendo, pois neste a consulta popular é posterior à criação do ato administrativo ou judicial, solicitando-se uma ratificação dos cidadãos, que aprovam ou não a medida já criada.

No que se refere à iniciativa popular, Roberto Moreira de Almeida (2014, p. 85) assim sintetiza o tema:

É o direito dado a um grupo de cidadãos para apresentar projetos de lei diretamente ao Poder Legislativo. É um procedimento complexo e de pouco uso prático. Nos termos da Carta de 1988 (art . 61 § 2º), “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”. Nada impede que a Constituição Estadual a Lei Orgânica do Distrito Federal ou de Município prevejam a possibilidade de apresentação de leis de iniciativa popular no âmbito dos Estados, Distrito Federal ou Município.

Ademais, estão inseridas no bojo dos Direitos Políticos as duas formas ou capacidades de participação no processo de escolha política do Estado, por parte dos cidadãos, quais sejam, a capacidade de votar e ser votado, esta entendida como capacidade eleitoral passiva, enquanto aquela a ativa.

Ressalta-se que a cidadania não está adstrita ao conceito de nacionalidade, porquanto existem casos de cidadania de não nacional e nacionalidade de não cidadão. A nacionalidade representa o elo que liga a pessoa ao Estado, já a cidadania é a denominação dada àqueles que detêm legitimidade para a participação na vida política do Estado.

Nesse contexto, podemos citar como exemplo de nacional que não é cidadão os brasileiros menores de dezesseis anos e os nacionais que perderam ou foram abarcados por suspensão de seus direitos políticos, conforme rol do artigo 15 da Constituição Federal de 1988. Por outro lado, o único caso de exercício de cidadania por um não nacional aplica-se aos portugueses equiparados, nos termos do artigo 12, § 1º, da CF.

Outrossim, a Carta Política de 1988, nos artigos 14 a 16, estabelece os parâmetros basilares para o exercício dos Direitos Políticos, onde a capacidade eleitoral ativa apresenta como peculiaridades a obrigatoriedade de alistamento eleitoral aos maiores de dezoito anos e facultatividade aos analfabetos, maiores de setenta anos, bem como aos maiores de dezesseis e menores de dezoito.

Por fim, o cidadão, para o exercício de sua capacidade eleitoral passiva, deve atender às condições de elegibilidade, consoante prescreve o § 3º do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, sendo estas a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária, assim como determinadas idades mínimas para certos cargos (trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; dezoito anos para Vereador).

## 1.5. SISTEMAS ELEITORAIS

### 1.5.1. Conceito

Dois são os sistemas eleitorais adotados no ordenamento jurídico pátrio, a saber: o sistema majoritário e o sistema proporcional. Porém, antes de se delinear os aspectos precípuos dos dois sistemas, calha trazer à baila o conceito de sistema eleitoral, que, conforme preleciona José Afonso da Silva *apud* Almeida (2014, p. 381-382), representa:

(...) o conjunto de técnicas e procedimentos que se empregam na realização de eleições, destinadas a organizar a representação do povo no território nacional (...). Conjuga técnicas como a divisão do território em distritos ou circunscrições eleitorais, o método de emissão do voto, e os procedimentos de apresentação de candidatos e de designação dos eleitos de acordo com os votos emitidos.

Para Leonardo de Medeiros Garcia (2011, p. 57) os sistemas eleitorais são entendidos como:

(...) mecanismos necessários para a definição daqueles que exercerão efetivamente, e em nome do povo, o poder soberano, exercendo cargos políticos executivos e legislativos, definindo políticas públicas e determinando o futuro do país e o legado para as próximas gerações.

Desse modo, em síntese, o sistema eleitoral apresenta-se como o aparato de regras que estabelecem os critérios hábeis a estruturar de forma organizada a representatividade política do povo, dentro dos limites territoriais do Estado.

### 1.5.2. Sistema eleitoral majoritário

No sistema majoritário, elegem-se os candidatos que obtiverem a maioria dos votos do eleitorado, não se levando em consideração o quociente eleitoral obtido pelo partido político, sendo que tal sistema é utilizado para o processo eletivo dos cargos de Presidente da República, Governador, Prefeito e Senador da República. Ademais, pode ser exigido no aludido sistema maioria relativa de votos, assim como a maioria absoluta.

Sendo assim, quando necessária apenas a obtenção de maioria relativa de votos, em único turno, para o candidato se consagrar eleito, trata-se do sistema majoritário simples, cuja aplicação remete-se às eleições para o Senado e para as Prefeituras em municípios com eleitorado de até duzentos mil eleitores (art. 29, II, CF/88).

Por outro lado, o sistema eleitoral majoritário absoluto é aplicado nos processos eletivos de Prefeitos em cidades com eleitorado superior a duzentos mil eleitores, Governador, bem como para Presidente da República. Nestes cargos, “o vencedor só será declarado no primeiro turno caso tenha a maioria absoluta dos votos válidos, ou seja, mais votos do que todos os seus adversários somados” (GARCIA, 2011, p. 60), estando tal regra estatuída nos artigos 28, 29, II, e 77 da Carta Política de 1988.

Enfatiza-se, por derradeiro, que a contagem para aferição desta maioria recai apenas sobre os votos válidos, excluídos, portanto, os votos em branco, nulos e as abstenções. Caso nenhum dos candidatos alcance a maioria absoluta, realizar-se-á segundo turno, o qual será disputado entre os mais votados.

### **1.5.3. Sistema eleitoral proporcional**

O sistema eleitoral proporcional está justificado na necessidade de assegurar aos eleitores representação condizente com as diferenças político-ideológicas do povo. Nesta senda, apregoa com propriedade Marcel Prélot *apud* Almeida (2014, p. 384) que “a representação proporcional tem por objeto assegurar às diversas opiniões, entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcional às suas respectivas forças”. Com efeito, este sistema tem aplicabilidade às disputas aos cargos do Poder Legislativo de Deputados Estaduais, Distritais e Federais, assim como de Vereadores.

Neste sistema, diferentemente do que prescreve o modelo eleitoral majoritário, onde elege-se os mais votados, impera um conjunto de cálculos matemáticos onde apura-se o chamado quociente eleitoral e o partidário, bem como a distribuição das sobras.

O quociente eleitoral “consiste no número mínimo necessário para que um partido político ou coligação eleja um parlamentar” (ALMEIDA, 2014, p. 385). Calcula-se com a divisão do quantitativo de votos válidos pelo número de vagas a serem preenchidas no órgão parlamentar, sendo desconsideradas as frações menores ou iguais a meio e elevadas as maiores a este.

No que se refere ao quociente partidário, seu substrato apresenta o quantitativo de vagas atingidas pela agremiação partidário ou pela coligação. Em seu cálculo é dividido o quociente eleitoral pelo número de votos atribuídos à coligação ou partido, não se levando em conta as frações.

Por derradeiro, efetiva-se o cálculo relativo à distribuição das sobras, nos termos dos artigos 109 do CE, *in litteris*:

Art. 109 - Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários serão distribuídos mediante observância das seguintes regras:

I - dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada Partido ou coligação de Partidos pelo número de lugares por ele obtido, mais um, cabendo ao Partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II - repetir-se-á a operação para a distribuição de cada um dos lugares.

Desse modo, as regras aritméticas aplicadas neste sistema eleitoral, conforme vaticina José Jairo Gomes (2014, p.122-123), “visam distribuir entre as múltiplas entidades políticas as vagas existentes nas Casas Legislativas, tornando equânime a disputa pelo poder e, principalmente, ensejando a representação de grupos minoritários”.

Este sistema eleitoral detém, portanto, o papel de propiciar o equilíbrio na representatividade política, uma vez que assegura um número de representantes nas casas do Poder Legislativo compatível com o quantitativo de eleitorado e suas preferências políticas.

## 1.6. PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos constituem a reunião de concepções políticas e ideológicas de um grupo de pessoas, de maneira organizada, conforme os critérios predispostos na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Organização dos Partidos Políticos a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. José Jairo Gomes (2014, p. 93-94) conceitua as agremiações partidárias como:

(...) a entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais.

Nesta senda, Uadi Lammêgo Bulos *apud* Roberto Moreira de Almeida (2014, p. 153) preleciona que “os partidos políticos são associações de pessoas, unidas por uma ideologia ou interesse comuns, que, organizados estavelmente, influenciam a opinião popular e a orientação política do país”. Com efeito, os partidos políticos possuem natureza jurídica de pessoas jurídicas de direito privado, adquirindo personalidade jurídica com o registro de seu estatuto no assento civil do Cartório de Registro de Pessoas Jurídicas do Distrito Federal, devendo também registrar seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

Além do mais, o artigo 17 da Constituição Federal de 1988 estabelece os pilares sobre os quais está erigida toda a estrutura partidária, tendo por aspectos precípuos a livre criação, extinção, fusão e incorporação dos partidos políticos, sendo protegido o regime



democrático, a soberania nacional, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

As agremiações partidárias devem obrigatoriamente possuir caráter nacional, sendo que a Carta Política de 1988, sobre esse particular, veda o recebimento, por estes órgãos de representação política, de qualquer tipo de verba proveniente de governos estrangeiros ou organismos a estes subordinados (CF, art. 17, I, II).

Nas questões *interna corporis* as entidades partidárias possuem autonomia para defini-las, tais como estrutura interna, organização, funcionamento, parâmetros de escolha para coligar-se com outros partidos, bem como o regime destas coligações.

Entretanto, a autonomia dada aos partidos políticos não é absoluta, uma vez que a própria *Lex Matter* estatui vedações para a criação e funcionamento de tais entidades. Nesse sentido, José Jairo Gomes enfatiza que:

É vedado à agremiação empregar organização paramilitar, ministrar instrução militar ou paramilitar e adotar uniforme para seus membros (CF, art. 17, II, § 4º). Um partido com tal desenho representaria evidente ameaça ao regime democrático e à estabilidade político-social, pois levantaria perigosamente a bandeira de regimes de exceção, totalitários, além de lhes evocar a memória.

Destarte, os partidos políticos destinam-se a “assegurar, segundo os ditames do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, a postular pela defesa dos direitos fundamentais encartados na Constituição Federal” (ALMEIDA, 2014, p. 155), funcionando, a grosso modo, como uma ponte que projeta o povo na gerência política do Estado, sendo, portanto, de extrema importância para a manutenção do Estado Democrático de Direito.

## 1.7. PROCESSO ELEITORAL

Na esfera do Direito Eleitoral, o termo processo possui duas acepções, uma de sentido amplo (referindo-se ao processo de escolha dos representantes) e outra de sentido restrito (relativo apenas ao processo jurídico eleitoral), as quais serão abordadas no decorrer deste subtítulo.

José Jairo Gomes (2014, p. 246) conceitua o processo eleitoral em sentido amplo como sendo:

(...) a complexa relação que se instaura entre Justiça Eleitoral, candidatos, partidos políticos, coligações, Ministério Público e cidadãos com vistas à concretização do

sacrossanto direito de sufrágio e escolha, legítima, dos ocupantes dos cargos público-eletivos em disputa. O procedimento, aqui, reflete o intrincado caminho que se percorre para a concretização das eleições, desde a efetivação das convenções pelas agremiações políticas até a diplomação dos eleitos. Em geral, quando se fala em processo eleitoral, é a esse sentido que se quer aludir.

Apesar de existirem correntes doutrinárias que entendem de forma distinta, o termo inicial do processo eleitoral se dá, conforme a doutrina majoritária, com a realização das convenções partidárias, onde se é deliberado sobre quem encampará a disputa no pleito eleitoral, posteriormente ocorrendo o registro das candidaturas junto à Justiça Eleitoral, seguindo com as eleições e finalizando na diplomação dos candidatos eleitos. Nessa linha de intelecção, o artigo 14, § 3º, do CE, ao dispor sobre o impedimento de juízes eleitorais, apresenta um lapso temporal equivalente ao de duração deste processo eleitoral, *in verbis*:

Art. 14. Os juízes dos Tribunais Eleitorais, salvo motivo justificado, servirão obrigatoriamente por dois anos, e nunca por mais de dois biênios consecutivos.

(...)

§ 3º Da homologação da respectiva convenção partidária até a apuração final da eleição, não poderão servir como juízes nos Tribunais Eleitorais, ou como juiz eleitoral, o cônjuge, perante consanguíneo legítimo ou ilegítimo, ou afim, até o segundo grau, de candidato a cargo eletivo registrado na circunscrição.

Por outro lado, à medida que se adentra ao processo eleitoral em sua acepção restritiva, encontra-se a jurisdição contenciosa da Justiça Eleitoral, relativa ao trâmite de seus respectivos processos judiciais eleitorais, ocorrendo aí o controle dos pleitos. José Jairo Gomes (2014, p. 247) compila com maestria o tema nos seguintes dizeres, *in litteris*:

O processo jurisdicional eleitoral é instaurado e se desenvolve perante órgão jurisdicional com vistas à resolução de conflito eleitoral; é individualizado, veiculando pedido específico entre partes bem definidas. Deve subsumir-se ao modelo do processo jurisdicional constitucional, observando, portanto, princípios como *due process of law* e seus consectários. A ele se aplica subsidiariamente o Código de Processo Civil. Ora se apresenta em sua feição clássica, em que se divisa uma relação triangular, da qual participam autor, juiz e réu; é isso o que ocorre em ações como impugnação de mandato eletivo, investigação judicial eleitoral, captação ilícita de sufrágio e conduta vedada. Ora se apresenta na forma de relação linear, integrada por um requerente e pelo órgão judicial, tal qual ocorre no pedido de registro de candidatura.

Entretanto, apesar da divisão de acepções, o festejado autor enfatiza ainda que “processos jurisdicionais são sempre ligados a determinado processo eleitoral em sentido amplo, sendo a relação entre eles do tipo gênero-espécie” (GOMES, 2014, p. 247), vez que no decorrer deste surgem controvérsias que apenas encontram solução no bojo do Poder Jurisdicional.

Destarte, pode-se concluir que o fim do processo eleitoral em sentido amplo não necessariamente implica o término do processo judicial eleitoral, pois este pode perdurar a tempos ulteriores às diplomações, e inclusive discutir fatos ocorridos a destempo daquela.

## 1.8 ELEIÇÕES

Segundo a doutrina pátria, as predisposições normativas relativas às eleições encontram-se expressadas nos artigos 27, 28, 29, II, 32, §§ 2º e 3º, 77 e seus parágrafos, todos da CF/88 (CERQUEIRA, T; CERQUEIRA, C, 2013, p. 258), os quais são colacionados a seguir:

Art. 27. (...)

§ 1º - Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- sê-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. (...)

Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

Art. 29. (...):

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77, no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (...)

Art. 32. O Distrito Federal, (...).

§ 2º - A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.

Além dos referidos dispositivos, a Lei das Eleições normatiza o tema em comento nos seguintes termos:

Art. 1º As eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador dar-se-ão, em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo.

Parágrafo único. Serão realizadas simultaneamente as eleições:

- I - para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital;
- II - para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

Pode-se afirmar, portanto, que as eleições realizar-se-ão sempre no primeiro domingo de outubro e, caso haja segundo turno, este ocorrerá no último domingo do aludido mês, porém sua possibilidade de ocorrência remete-se apenas para o sistema eleitoral majoritário, para os cargos de Presidente da República, Governador e Prefeitos (naqueles municípios com número de eleitores superior a duzentos mil), quando nenhum dos candidatos obtiver maioria absoluta no primeiro turno.

Ademais, ainda com base nos artigos retrocitados, depreende-se que os mandados eletivos para todos os cargos, exceto os do Senado, serão de quatro anos, havendo possibilidade de apenas uma reeleição subsequente nos cargos relacionados ao Poder Executivo. Contudo, a vedação relativa à reeleição não tem aplicabilidade aos cargos do Poder Legislativo.

Noutra senda encontra-se a legislatura do Senado quanto à sua duração, pois corresponde a oito anos, sendo as eleições realizadas a cada quatro anos (juntamente com as eleições presidências), tendo renovação de um terço e dois terços, respectivamente, a cada processo eletivo, nos termos do artigo 46 da Carta Política de 1988.

Em relação ao horário de realização das eleições, Thales de Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira (2013, p. 259) explicitam que:

Inicia-se o trabalho para os mesários às 7 horas, e a votação começa para os eleitores às 8 horas, terminando às 17 horas, podendo se estender, se for o caso, mediante a distribuição de senhas.

Às 7h30, o presidente da mesa emitirá a “zerésima” (listagem de dados do sistema que comprova que determinada urna não possui, ao iniciar seu trabalho, nenhum voto) na presença dos fiscais dos partidos políticos (art. 21 da Resolução n. 20.563 do TSE ou art. 62 da Resolução n. 20.565 do TSE, que define a zerésima como uma listagem de dados do sistema).

Assim, o presidente de mesa, antes de o primeiro eleitor da seção se dirigir à urna para exercitar sua cidadania (direito de voto), na presença dos fiscais, irá emitir a chamada zerésima, que é uma espécie de boletim de urna em que se verifica que naquela urna eletrônica não foi depositado nenhum voto, por isso a denominação zerésima. A partir disso, inicia-se a votação (...).

Sobre o tema, o Superior Tribunal Eleitoral, assim como os Tribunais Regionais Eleitorais, edita resoluções a cada eleição, as quais servem para regulamentar as ações afetas a este período, conforme dispõem os artigos 23 do CE e 105 da Lei das Eleições.

Desse modo, as Resoluções constituem importante papel na organização e regulamentação dos pleitos eleitorais, pois deliberam de forma a complementar as disposições contidas nos diplomas legais, dando maior efetividade e aplicabilidade a estes.

## 2. SISTEMAS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

Campanha eleitoral representa o somatório de atividades correlacionadas à divulgação de plataformas políticas e propostas de governo, durante período certo, voltadas ao convencimento e busca dos votos do eleitorado.

José Jairo Gomes (2014, p. 335) conceitua campanha eleitoral como sendo o “complexo de atos e procedimentos técnicos empregados por candidato e agremiação política com vistas a obter o voto dos eleitores e lograr êxito na disputa de cargo público-eletivo”. Ocorre que, para a realização de campanhas eleitorais, são necessárias fontes financeiras para dar ensejo e custeio a este cenário, sendo que nesse contexto surgem os sistemas de financiamento de campanha eleitoral.

Conceitualmente, financiamento de campanha eleitoral, nas palavras do autor em comento (2014, p. 318), engloba os “recursos materiais empregados pelos candidatos com vistas à captação de votos dos eleitores”. Note-se que, para campanhas políticas, tornam-se indispensáveis ainda que em quantitativo pequeno a presença de tais recursos, pois, de fato, não se consegue realizar uma campanha sem gastos, já que é necessária a confecção de material gráfico de propaganda, visita a eleitores (o que demanda gastos com veículos e combustíveis) etc.

Contudo, o que se percebe habitualmente é o dispêndio de vultosas quantias financeiras nas realizações de campanhas eleitorais. Sobre esse ponto, como bem enfatiza Sídia Maria Porto Lima (2008, p. 212), “o uso do dinheiro nas campanhas é inevitável, posto que necessário à própria disseminação das ideias e programas de governo de partidos e candidatos. Entretanto, o abuso de poder econômico nas eleições não deve ser tolerado.” Tal abuso representa severa afronta à igualdade entre os candidatos.

Ademais, nas palavras de Costa Machado e Anna Candida da Silva Ferraz (2013, p. 6) em comentário a Carta Magna de 1988, “o pluralismo político é o valor extraído do campo destinado à luta democrática de partidos e de opiniões ou seja representação política sistemas eleitorais e sistemas partidários”, o que é pressuposto de um sistema democrático, que deve disponibilizar paridade entre os concorrentes, reafirmando a ideia de não tolerância a abusos do poderio econômico nesta seara, pois este mitiga justamente a isonomia entre os concorrentes.

Nesta senda, o Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Velloso, em obra escrita com Walber de Moura Agra, intitulada de “Elementos de Direito Eleitoral” (2009, p.

223), introduz de forma sucinta as principais repercussões no sistema político do financiamento de campanha:

O financiamento de campanha se configura um tema candente na maioria dos regimes democráticos, consistindo no debate de quais são as fontes financeiras possíveis de suportar os gastos dos pleitos eleitorais. Os custos de uma campanha são deveras altos, e aumentam com a elevação do número de eleitores. A predominância do sistema de financiamento privado fez com que os detentores de poder econômico tenham vantagens 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. A utilização do fundo partidário, em que foi constituída uma receita para o financiamento dos partidos políticos, não supre as necessidades básicas de manutenção financeira dos partidos e muito menos suporta os gastos de campanha. Setores da sociedade clamam para o financiamento estatal das eleições, enquanto outros afirmam que se configura um custo muito alto, havendo outras obrigações prementes para os órgãos estatais se preocuparem.

A partir da citação feita da laboriosa obra do Ex-Ministro do STF, pode-se inferir a presença de dois tipos de financiamento de campanha, o privado e o público, os quais serão abordados a seguir, juntamente com o modelo de financiamento misto, o qual engloba características dos dois modelos supracitados.

## 2.1. SISTEMA EXCLUSIVAMENTE PÚBLICO

No sistema de financiamento de campanhas exclusivamente público o Estado suporta, sozinho, os gastos das entidades partidárias com as campanhas políticas, por meio de recursos do tesouro nacional.

Nesta esteira, Sergei Medeiros de Araújo (2012, p. 315) conceitua o financiamento exclusivamente público de campanha da seguinte forma, *in litteris*:

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.

Historicamente, o primeiro Estado a adotar este sistema foi o Uruguai, como bem sintetiza Vera Pilar Del Castilho *apud* Sergei Medeiros Araújo (2012, p. 316):

(...) o primeiro país a adotar o financiamento público direto das atividades partidárias, com a entrega de recursos orçamentários para subsidiar o funcionamento de partidos políticos, foi o Uruguai, em 1928. Mas a aceitação da ideia de que o Estado pode financiar os partidos políticos e as campanhas eleitorais somente

ganhou força na segunda metade do século XX, quando foi sucessivamente acolhida pela Argentina (1955), Costa Rica (1956), Porto Rico (1957), Alemanha (1959), Brasil (1965), Suécia (1966), Finlândia e Dinamarca (1969), Noruega (1970), Israel (1973), EUA e Canadá (1974), Áustria e Japão (1975) para daí disseminar-se por quase todas as democracias.

No Brasil, este sistema de financiamento de campanhas “chegou a ser incluído no projeto de lei que deu origem a Lei das Eleições durante os debates parlamentares na Câmara dos Deputados, no entanto tal inovação foi derrubada no Senado” (TELLES, 2009. p. 56), aparecendo no diploma legal em vigor, aguardando regulamentação, conforme se denota do art. 79 da Lei nº 9.504/97, *in verbis*:

Art. 79. O financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinada em lei específica.

Outrossim, cumpre gizar que o aludido sistema de financiamento desdobra-se em duas ramificações, quais sejam, o financiamento exclusivamente público direto e o indireto, cujas características serão delineadas nos próximos subtítulos.

### **2.1.1. Sistema exclusivamente público direto**

Quando a Fazenda Pública transmite recursos financeiros diretamente às agremiações partidárias para custear todos os atos de campanha, aflora-se a essência do sistema exclusivamente público direto, ou seja, os recursos provêm em sua maioria do tesouro nacional, podendo, todavia, existir possibilidades de doações de particulares ao Estado, que procede à distribuição de tais doações aos Partidos Políticos, como ocorre no fundo partidário.

Nesse diapasão, R. C. Tabosa *apud* Sergei Medeiros Araújo (2012, p 327) preleciona que o “financiamento público direto consiste no subsídio concedido pelo Estado às candidaturas apresentadas a um determinado ato eleitoral, com vista ao financiamento das respectivas atividades de campanha eleitoral”.

Ademais, neste sistema “os recursos são comumente repassados a título de fundo partidário, bônus, reembolso etc.” (KANAAAN, 2012, p 279) de forma direta à agremiação política. O Fundo Partidário é composto pelo somatório de vários recursos, a exemplo das multas e penalidades aplicadas pela Justiça Eleitoral, dotações orçamentárias do Estado, bem como doações de pessoas físicas ou jurídicas diretamente vinculadas à conta do fundo, tendo por gestor e distribuidor a máquina estatal.

Por bônus eleitoral, compreende-se como uma forma de repasse dos recursos



públicos direto aos candidatos, onde os diretórios regionais da agremiação partidária informam à direção nacional o quantitativo de candidatos, assim como o teto de gastos estipulado para o pleito eleitoral. Em seguida ao estabelecimento de tais números o diretório nacional solicita ao Ministério da Fazenda que sejam emitidos os aludidos bônus, que, após passarem pelo diretório regional, onde são rateados e distribuídos, chegam aos candidatos dentro de parâmetros limitativos preestabelecidos.

Por outro lado, o reembolso constitui forma direta de repasse dos recursos públicos, conforme bem demonstra Sergei Medeiros de Araújo (2012, p. 330), *in litteris*:

(...) mediante o cumprimento de alguns requisitos, as receitas públicas são transferidas aos partidos ou candidatos após o resultado das eleições e o exame e aprovação da prestação de contas de campanha pelo órgão competente, a título de ressarcimento parcial pelos gastos eleitorais realizados. É óbvio que essa forma de financiamento público pressupõe um anterior financiamento privado.

Com efeito, na forma de repasse por meio de reembolso, como a própria acepção da palavra infere, ocorre a transferência do recurso público após findo o pleito eleitoral; portanto, o dispêndio financeiro do partido político quando de sua ocorrência custeia-se por outras fontes, todavia, há previsão de pagamento destes gastos pela máquina estatal sob a condição de que as contas apresentadas ao órgão de controle estejam regulares.

O supracitado sistema de financiamento público pode apresentar-se “sob duas modalidades: a de adiantamento das receitas que são repassadas aos interessados antes das eleições ou por via de um sistema de reembolso, geralmente parcial, após as eleições, dos gastos realizados pelos partidos e/ou candidatos” (ARAÚJO, 2012, p. 329). Dessarte, as formas de repasse estão integradas dentro das modalidades de financiamento público direto.

Sendo assim, tem-se que, no fundo partidário e nos bônus eleitorais, como a contrapartida do recurso se dá antes e durante a realização da campanha eleitoral, estes se inserem na modalidade de adiantamento de receitas.

Já o reembolso, por seu turno, como o repasse ocorre somente após o término da disputa, acumula duas classificações em um mesmo termo, uma vez que o vocábulo reembolso, neste cenário, simboliza tanto uma forma de repasse quanto uma modalidade deste.

### **2.1.2. Sistema exclusivamente público indireto**

No sistema exclusivamente público indireto os recursos não são transferidos de

forma imediata aos órgãos de representatividade política, mas sim através de bens ou serviços estatais, ou suportados às expensas deste, como, *v.g.*, o horário eleitoral gratuito, a cessão de espaços públicos para realização de convenções etc.

Conceitualmente, Alice Kanaan (2012, p. 281) preleciona que o financiamento público indireto diz respeito:

(...) aos serviços ou benefícios fiscais concedidos pelo Estado em favor dos partidos políticos e candidatos, tais como serviços e estrutura utilizados pelo partido ou pagamento de alguns custeios de correio, cessão de espaço público ou dos meios de comunicação. (...) Frise-se, ainda, que o modelo de um financiamento público indireto para as campanhas encontra amparo na medida em que o sistema eleitoral é dotado de matérias de interesse público e, com isso, a propaganda eleitoral gratuita, realizada por meio do rádio e da televisão, permite um mínimo necessário de equidade entre os concorrentes durante as eleições.

Nesta senda, conforme sintetiza Sergei Medeiros de Araújo (2012, p. 322), o sistema de financiamento de campanhas exclusivamente público indireto se resume da seguinte forma:

(...) ação positiva do Estado, voltada para a concessão de uma vantagem aos partidos e candidatos, como forma de reduzir os custos e facilitar o desenvolvimento das campanhas eleitorais. Diz-se indireto o financiamento, porque não implica a transferência de recursos públicos para o beneficiário, mas sim uma prestação *in natura*, a exemplo da cessão de espaços públicos para convenções partidárias e comícios e do subsídio para determinados tipos de atividades, como é o caso do horário eleitoral gratuito. Nessa categoria se inserem, ainda, as medidas de incentivo ao financiamento privado que acarretam redução da arrecadação estatal, cujo exemplo é a aplicação de sistemas de deduções fiscais, não existente no Brasil.

Com base na citação feita por derradeiro, além das cessões de bens públicos para a realização de atos de campanha e dos horários eleitorais, que serão abordadas no subtítulo referente ao sistema misto de financiamento de campanhas, verifica-se também a aplicação de sistemas de deduções fiscais que, apesar de inseridos no âmbito do financiamento de campanha público indireto, constituem importante papel de estímulo ao financiamento privado, uma vez que prevê deduções fiscais a doadores pessoa física e jurídica.

Acerca do tema, o autor em comento enfatiza que “são duas às formas de incentivo fiscal: a) a adoção de incentivos fiscais para as contribuições privadas; b) os *matching funds* do sistema americano de financiamento das eleições podem-se incluir no segundo tipo” (ARAÚJO, 2012, p. 323). Os incentivos fiscais apresentam-se como deduções no valor de impostos devidos por pessoas naturais ou jurídicas, limitadas a quantias máximas de isenção e de doação.

A seu turno, os *matching funds*, presentes no sistema norte-americano, “consistem

numa espécie de subvenção pública à campanha eleitoral, cujo montante está condicionado ao volume de recursos arrecadados pelo candidato ou partido no setor privado” (ARAÚJO, 2012, p. 324) e possuem aplicação nas eleições gerais de Presidente daquela nação aos “partidos políticos que consigam obter no mínimo cinco por cento dos votos do eleitorado” (TELLES 2009, p. 251-252), na respectiva eleição. Ressalta-se que, nos Estados Unidos, caso o partido político obtenha mais de cinco por cento dos votos na eleição presidencial anterior, qualifica-se para receber a subvenção estatal antes da eleição.

Entretanto, esse mecanismo de incentivo, apesar de intensificar as buscas por doações privadas, funciona como uma espécie de pré-requisito ao recebimento dos recursos públicos, pois só farão jus àquele recurso os partidos políticos que atingirem a quota de doações de particulares prevista para o respectivo *matching fund*, estabelecendo-se, portanto, um critério de distribuição do recurso público condizente com o grau de relevância da agremiação partidária para o povo.

## 2.2. SISTEMA EXCLUSIVAMENTE PRIVADO

O sistema privado de financiamento de campanha sustenta-se por doações de pessoas físicas e jurídicas na qualidade de terceiros, não auferindo nenhuma espécie de subvenção por parte do Estado. Com isso, os cidadãos, utilizando-se de seus próprios proventos, destinam recursos voluntariamente às agremiações partidárias com as quais se identificam politicamente.

Alice Kanaan (2012, p. 290) conceitua o sistema exclusivamente privado de financiamento de campanha nos seguintes termos, *in verbis*:

O financiamento privado é aquele que, em face da plena liberdade que as pessoas têm de associação para fins lícitos, admite o recebimento de contribuições particulares por meio de cotas dos filiados e de doações de terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, voltadas às finanças de uma campanha eleitoral do candidato ou do partido político.

Outrossim, os que se filiam ao partido político contribuem com a chamada cota de filiado, espécie de contribuição que juntamente com as doações de terceiros representa quase que a totalidade dos recursos auferidos pelas entidades partidárias na modalidade privada de financiamento. Ressalta-se que por ocasião das campanhas eleitorais os candidatos também podem usufruir de seus próprios recursos, característica marcante deste modelo de financiamento.

Nesse contexto, José Jairo Gomes (2014, p. 339) ensina que:

No que concerne ao financiamento privado, impera o princípio da transparência. É preciso que os eleitores saibam, ou possam saber, da origem dos recursos usados nas campanhas políticas, sob pena de se formar representação política mendaz, dissociada da verdadeira vontade coletiva.

Nesse diapasão, a arrecadação de recursos - quaisquer que sejam eles - de pessoas físicas e jurídicas submete-se a complexo regramento legal, havendo controle estrito quanto a origem, montante que cada pessoa pode doar, gestão e destino que lhes é dado.

Sendo assim, as receitas apresentam limitações às doações tanto de pessoas naturais quanto jurídicas, com o fito de evitar distorções no sistema como a influência do poder econômico, pois se não houvesse teto às doações, os detentores de maior renda poderiam aplicar enormes quantias monetárias em candidatos ou partidos políticos, desequilibrando a disputa contra os candidatos ou partidos menos favorecidos pelos doadores.

### 2.3. SISTEMA MISTO

Atualmente, o sistema político brasileiro adota um misto das duas formas de subsídio de campanhas anteriormente demonstradas. Traz traços do financiamento público direto com o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, assegurado pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 17, § 3º, e regulamentado nos artigos 38 e 44 da Lei de Organização dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de Setembro de 1995).

O Fundo Partidário, como bem entoa Francisco Dirceu Barros (2010, p 108), “é fiscalizável em qualquer momento pela justiça eleitoral no tocante aplicação de seus recursos” como forma de assegurar a transparência tanto na distribuição dos recursos pelo Estado, quanto na aplicação deste pelas agremiações partidárias.

Este fundo é constituído dos seguintes recursos, conforme explicita Roberto Moreira de Almeida (2014, p. 158), *in verbis*:

Multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;  
 Recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;  
 Doações de pessoas físicas e jurídicas, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; e  
 Dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, em cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

O rateio dos recursos do Fundo Partidário ocorria conforme o predisposto no art. 41 da Lei de Organização dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995). Contudo, tal dispositivo foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs nºs 1351 e 1354, o que levou o legislador a instituir o artigo 41-A no aludido diploma legal para regulamentar o tema, *in litteris*:

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; e

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses.

Ademais, o referido autor assevera que os recursos provenientes do supracitado fundo devem ser aplicados conforme estabelece o artigo 44 da Lei de Organização dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995). Portanto, a aplicação deve ocorrer da seguinte forma:

Na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado neste último caso o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do total recebido;

Na propaganda doutrinária e política;

No alistamento e campanhas eleitorais;

Na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política (devem-se aplicar, no mínimo, vinte por cento do total recebido nessa atividade); e

Na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total. (ALMEIDA, 2014, p. 159).

Nesse contexto, Rodrigo Lópes Zilio (2012, p. 60) enfatiza que “não se inclui no computo do referido percentual limitado a cinquenta por cento do total recebido, os encargos e tributos de qualquer natureza”, tal qual estatui o § 4º do artigo 44 Lei de Organização dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995).

Já em relação ao percentual mínimo que deve ser empregado na difusão da participação feminina na política, o autor em comentário afirma, com fulcro na disposição do § 5º do artigo 44 da Lei de Organização dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), “que o não cumprimento do estabelecido importa na obrigação de o partido, no ano subsequente, acrescentar o percentual de 2,5 % do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para fim diverso” (ZÍLIO, 2012, p. 60), medida tendente a dar efetividade à aplicação do aludido percentual mínimo.

Por outro lado, o traço de financiamento público indireto no sistema misto apresenta-se atinente à permissão de utilização de bens públicos e, como detalha Henrique Mello (2010, p. 183), “no acesso ao horário eleitoral gratuito no rádio e televisão com regulamentação na Lei das Eleições, Lei nº. 9.504/1997”. Acrescente-se que no caso dos horários eleitorais ocorre a isenção de tributos às emissoras de rádio e televisão como forma de contrapartida à cessão do horário, conforme dispõe o artigo 99 da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997):

Art. 99. As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei.

§ 1º O direito à compensação fiscal das emissoras de rádio e televisão previsto no parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e neste artigo, pela cedência do horário gratuito destinado à divulgação das propagandas partidárias e eleitoral, estende-se à veiculação de propaganda gratuita de plebiscitos e referendos de que dispõe o art. 8º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, mantido também, a esse efeito, o entendimento de que:

I – (VETADO);

II – a compensação fiscal consiste na apuração do valor correspondente a 0,8 (oito décimos) do resultado da multiplicação de 100% (cem por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) do tempo, respectivamente, das inserções e das transmissões em bloco, pelo preço do espaço comercializável comprovadamente vigente, assim considerado aquele divulgado pelas emissoras de rádio e televisão por intermédio de tabela pública de preços de veiculação de publicidade, atendidas as disposições regulamentares e as condições de que trata o § 2º-A;

III – o valor apurado na forma do inciso II poderá ser deduzido do lucro líquido para efeito de determinação do lucro real, na apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), inclusive da base de cálculo dos recolhimentos mensais previstos na legislação fiscal (art. 2º da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996), bem como da base de cálculo do lucro presumido.

Disposição semelhante também é encontrada no artigo 46 da Lei de Organização dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), assim como no parágrafo único do art. 52 do mesmo diploma legal, *in verbis*:

Art. 46. As emissoras de rádio e de televisão ficam obrigadas a realizar, para os partidos políticos, na forma desta Lei, transmissões gratuitas em âmbito nacional e estadual, por iniciativa e sob a responsabilidade dos respectivos órgãos de direção.

§ 1º As transmissões serão em bloco, em cadeia nacional ou estadual, e em inserções de trinta segundos e um minuto, no intervalo da programação normal das emissoras.

§ 2º A formação das cadeias, tanto nacional quanto estaduais, será autorizada pelo Tribunal Superior Eleitoral, que fará a necessária requisição dos horários às emissoras de rádio e de televisão, mediante requerimento dos órgãos nacionais dos partidos, com antecedência mínima de quinze dias.

§ 3º No requerimento a que se refere o parágrafo anterior, o órgão partidário solicitará conjuntamente a fixação das datas de formação das cadeias, nacional e estaduais.

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral, independentemente do âmbito nacional ou estadual da transmissão, havendo coincidência de data, dará prioridade ao partido que apresentou o requerimento em primeiro lugar.

§ 5º O material de áudio e vídeo com os programas em bloco ou as inserções será entregue às emissoras com antecedência mínima de 12 (doze) horas da transmissão, podendo as inserções de rádio ser enviadas por meio de correspondência eletrônica.

(...)

Art. 52. (VETADO)

Parágrafo único. As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei.

Impende ressaltar, também, que as disposições legais constantes dos dois diplomas legais supracitados referem-se a períodos de veiculação de propaganda eleitoral distintos, sendo que a Lei das Eleições regulamenta as inserções em período de campanha eleitoral, ao passo que a Lei de Organização dos Partidos Políticos normatiza as inserções partidárias realizadas no lapso temporal entre as eleições.

Outro aspecto importante a ser frisado é que as emissoras de rádio ou televisão não possuem a faculdade de ceder ou não o horário eleitoral, pois este consiste, como visto nos artigos supracitados, em uma obrigatoriedade legal.

Por outro lado, o sistema político brasileiro contém também institutos do financiamento privado de campanhas. Quanto às possibilidades de financiamento privado possíveis, o doutrinador Carlos Eduardo de Oliveira Lula (2012, p. 627) sistematiza o tema afirmando que “a Lei das Eleições prevê que as doações em favor de campanhas eleitorais podem ser feitas tanto por pessoas físicas (art. 23), quanto por pessoas jurídicas (art. 81)”, cujos patamares máximos também estão disciplinados no referido diploma legal.

Em relação aos limites das doações pessoas de pessoas físicas, estabelece o artigo 23 da Lei das Eleições (Lei nº 9504/1997) que:

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

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

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

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

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

(...)

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



Tendo por base o dispositivo legal retrocitado, pode-se constatar dois limites quantitativos para as doações de pessoas naturais: o primeiro remete ao teto de 10% (dez por cento) do rendimento bruto auferido pelo doador no ano precedente às eleições, sendo aplicável para doações em dinheiro; o segundo estabelece um teto valorado em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) quando a doação for composta de recursos estimáveis em dinheiro.

Os recursos estimáveis correspondem a bens ou serviços doados para utilização durante a campanha. José Jairo Gomes (2014, p. 347), ao abordar os objetos das doações exemplifica tais bens, assim preleciona:

(..) quanto ao objeto, a doação pode abranger dinheiro (em espécie ou por título de crédito) ou bens estimáveis em dinheiro, tais como coisas (ex.: tinta, combustível, material de escritório, instrumentos, faixas e cartazes), cessão de uso de móveis (ex.: veículos automotores, aeronaves e embarcações) ou imóveis (ex.: casa, sala, garagem), prestação de serviços (ex.: filmagem, criação e manutenção de página ou blog na Internet), entre outros.

Por outro lado, conforme dito alhures, são aceitas também no ordenamento jurídico brasileiro as doações de pessoas jurídicas. Nesse diapasão, assim preceitua o artigo 81 da Lei das Eleições (Lei nº 9504/1997), *in verbis*:

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

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

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

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

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

Sobre essa temática, Carlos Eduardo de Oliveira Lula (2012, p. 628) observa que, “no caso das doações de pessoas jurídicas, as disposições foram postas nas disposições transitórias como se em momento futuro as pessoas jurídicas seriam impedidas de doar a campanhas eleitorais”. Tais dispositivos são objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, que será tratada no próximo subtítulo.



Destarte, como os dispositivos que regulamentam as doações de pessoas jurídica continuam a vigor, estas podem efetuar doações de campanha ao patamar máximo de dois por cento sobre seu faturamento bruto aferido no ano anterior à doação, impondo à pessoa jurídica que infringir tal limite além de multa valorada entre cinco a dez vezes o montante doado em excesso a proibição na participação de procedimentos licitatórios e assinaturas de contratos com qualquer ente ou órgão da administração pública.

Por fim, cumpre frisar que, conforme estabelece o artigo 1º, alínea “p”, Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990), tanto as pessoas físicas quanto os dirigentes das empresas que forem condenadas por doação acima do limite legal se tornam inelegíveis por um período de oito anos.

#### 2.4. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4650

Conforme abordado no subtítulo precedente, o sistema misto de financiamento de campanhas adotado no ordenamento jurídico pátrio comporta a possibilidade doações de pessoas naturais e jurídicas a candidatos e partidos políticos, assim como doações diretas ao Fundo de Assistência aos Partidos Políticos.

Tais mecanismos de doações encontram-se disciplinados na Lei das Eleições, em seus artigos 23, § 1º, incisos I e II, 24, 81, *caput* e § 1º, e na Lei de Orgânica dos Partidos Políticos nos artigos 31, 38, inciso III, 39, *caput* e § 5º, cuja constitucionalidade é questionada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 4650.

Como se denota no relatório de autoria do Ministro Luiz Fux, o órgão de cúpula da OAB sustenta a inconstitucionalidade dos dispositivos acima mencionados ao argumento de “que a atual disciplina normativa de financiamento das campanhas eleitorais maximiza os vícios da dinâmica do processo eleitoral, máxime porque gera uma intolerável dependência da política em relação ao poder econômico” (BRASIL, STF, 2011), uma vez que privilegia aqueles que detêm maior renda, ocasionando séria disparidade nas disputas eleitorais.

Nesse contexto, o CFOAB assevera ainda que a atual conjectura dos financiamentos de campanha “pende para a assimetria entre os participantes, pois exclui da disputa os que não disponham de recursos para disputar em igualdade de condições com aqueles que injetem em suas campanhas vultosas quantias financeiras, seja por conta própria, seja por captação” (BRASIL, STF, 2011), o que afrontaria os princípios constitucionais democrático, da isonomia, republicano e da proporcionalidade.

Conforme aduz o Conselho Federal da OAB, a afronta ao princípio democrático ocorre da seguinte forma:

(...) as normas impugnadas atentam contra o princípio democrático, previsto em inúmeras disposições constitucionais (CRFB/88, art. 1º, caput e § único, art. 14 e art. 60, §4º, II), na medida em que “infunde elementos fortemente plutocráticos na nossa jovem democracia, ao converter o dinheiro no ‘grande eleitor’”. (...) “[o princípio democrático] 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”, que seria justamente o resultado da incidência das normas atacadas. (...) o “funcionamento da democracia pressupõe que se estabeleçam instrumentos que, na medida do possível, imponham uma prudente distância entre o poder político e o dinheiro, tendo em vista a tendência natural deste último de se infiltrar sobre os demais subsistemas sociais, dominando-os”. (BRASIL, STF, 2011)

No que se refere à dissonância das normas de doações com o princípio da isonomia, enfatiza o CFOAB que: “aquelas, exacerbam, ao 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” (BRASIL, STF, 2011).

Nesse contexto, o CFOAB apresenta a perspectiva de afronta à isonomia sob a ótica do cidadão-eleitor, pois “as regras de financiamento de campanhas privilegiam os que têm mais recursos econômicos, em detrimento dos que não os possuem, na medida em que se fortalece o poder político dos primeiros, em detrimento dos segundos” (BRASIL, STF, 2011), que, por não disporem de abundantes recursos financeiros, acabam por ter sua representatividade política mitigada.

Noutra perspectiva, a do cidadão-candidato, enfatiza o CFOAB que onde se “favorece indevidamente àqueles mais ricos - que podem financiar as próprias campanhas, sem limites – bem como aqueles que têm mais conexões com o poder econômico, ou que adotam posições convergentes com a sua agenda política” (BRASIL, STF, 2011), uma vez que devido à maior disponibilidade de recursos o pretense ocupante de cargo político, além de construir uma campanha melhor estruturada do ponto de vista do *marketing* eleitoral, consegue maior apoio político.

Ainda quanto à isonomia, aponta-se severa crítica à atual sistemática de doações por pessoas físicas, em especial aos parâmetros adotados para limitar o *quantum* possível de ser doado, pois o critério adotado, que recai sobre percentagem de renda, exclui a possibilidade dos menos favorecidos doarem na mesma medida que os mais abonados.

A contrariedade das normas objurgadas ao princípio republicano ocorreria da seguinte forma:

(...) o sistema de financiamento de campanhas fomenta práticas anti-republicanas ao invés de combatê-las, uma vez que, ante a comprovada dependência do poder econômico para a obtenção do sucesso na competição eleitoral, os políticos tenderiam a favorecer os interesses de seus financiadores tanto no em suas funções políticas (e.g., elaboração de leis) quanto no uso máquina administrativa (e.g., execução do orçamento, licitações, contratos, públicos). (BRASIL, STF, 2011)

As práticas antirrepublicanas ganham força na medida em que os doadores que injetam recursos, quer em partidos políticos ou em candidatos, não o fazem por altruísmo ou para dar crédito às concepções políticas dos donatários, mas sim utilizando-se do sistema de forma distorcida, fazendo das doações espécies de investimentos, recebendo, após o candidato apoiado ser eleito, contrapartidas por vias ilegítimas, tais como privilégios indevidos, procedimentos licitatórios e contratos públicos fraudulentos.

Ademais, alega-se também na laboriosa peça exordial do órgão máximo da OAB contrariedades dos mencionados dispositivos ao princípio constitucional da proporcionalidade, nos termos que seguem:

(...) ultrajam o princípio da proporcionalidade, em sua faceta de proibição de proteção insuficiente (...), de vez que, (...), não protegem de maneira suficiente a igualdade, a democracia e o princípio republicano. (...) sob a perspectiva dos interesses constitucionais em conflito, o que se perde por força desta deficiência em proteção estatal não é minimamente compensado pelas vantagens obtidas em razão da tutela insuficiente. (...) “a restrição à liberdade econômica das pessoas jurídicas que resultaria da vedação às suas doações a campanha eleitoral ou a partido político seria muito reduzida, de vez que não envolveria qualquer limitação ao uso dos recursos destas entidades para o desempenho das suas atividades negociais ou institucionais, mas tão-somente para o financiamento, direto ou indireto, das campanhas eleitorais. (BRASIL, STF, 2011)

Noutra vertente, a Presidência da República, ao defender a constitucionalidade das normas em comento, sustenta seus argumentos da forma a seguir entoada:

(...) sustenta a impossibilidade de alijar as pessoas jurídicas do processo político, na medida em que são um segmento da sociedade e constituem a organização dos fatores de produção dessa mesma sociedade. (...) a possibilidade de pessoas jurídicas financiarem campanhas eleitorais por si só, não se configura em critério de desequilíbrio, respeitadas as disposições legais no que concerne a limites máximos para os montantes dos aportes privados e à qualidade do financiador. (...), constitui a possibilidade de aporte privado às campanhas garantia de pluralismo partidário, na medida em que evita pode evitar [sic] uma hegemonia entre os partidos dominantes e de maiores representações sobre os de menores adeptos. (...), que a discussão deve gravitar em torno dos mecanismos de controle e de transparência, visto que, (...), as normas, por melhores que sejam, se tornarão letra morta e as relações entre dinheiro e política se desdobrarão por canais paralelos, à margem de todo controle. (BRASIL, STF, 2011)

Seguindo na mesma linha de defesa à constitucionalidade dos citados dispositivos, a Presidência da Câmara dos Deputados e a Presidência do Senado Federal prestaram informações em defesa da constitucionalidade material e formal das normas.

O Advogado-Geral da União pugnou pela improcedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo Conselho Federal da OAB, com base nos seguintes argumentos:

(...) inexistir fundamento constitucional que interdicte as pessoas jurídicas de atuar[em] de forma participativa em algum modelos e financiamento de campanhas políticas, através de doações legalmente contabilizadas. (...) a Constituição Federal de 1988 não traz um modelo previamente estabelecido para o financiamento das campanhas eleitorais, de maneira que incumbe ao legislador a escolha por um deles, mediante edição de lei específica sobre a matéria. Pelas mesmas razões, pontua que a utilização de recursos próprios pelos candidatos para financiar suas campanhas, antes de violar a Lei Maior, homenageia os princípios da liberdade de participação política, da cidadania e do pluralismo político. (...) a fixação de percentual sobre os rendimentos auferidos no ano anterior à eleição como critério para limitar as doações feitas por pessoas físicas a partidos e campanhas eleitorais não revela qualquer inconstitucionalidade por afronta aos postulados da isonomia e da proporcionalidade, porquanto [se] trata de opção política exercida pelo Poder Legislativo no âmbito de sua atuação discricionária, cuja decisão, por não ser incompatível com qualquer disposição constitucional, não pode ser simplesmente substituída pelo critério sugerido pelo requerente. (...) “a mera alegação do autor de que a fixação de um limite absoluto para as doações constituiria uma opção política melhor do que a adotada pelos dispositivos atacados não implica a inconstitucionalidade destes, que, como dito, foram editados pelo legislador dentro das possibilidades de sentido dos princípios. (BRASIL, STF, 2011)

Por outro lado, o Procurador-Geral da República, em seu opinatório, fixou entendimento coadunado com os fundamentos apresentados pelo Conselho Federal da OAB, sendo o parecer ministerial ementado da seguinte maneira:

(...) Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigos 23, § 1º, incisos I e II; 24; e 81, caput e § 1º, da Lei nº 9.504/97. Artigos 31;38, inciso III; e 39, caput e § 5º, da Lei nº 9.096/95. Financiamento por pessoas jurídicas e limitação às doações por pessoas físicas a partidos políticos e campanhas eleitorais. Utilização de recursos próprios por candidatos no limite de gastos fixado por seus partidos. Preliminares de impossibilidade jurídica de parte dos pedidos e inadequação da via eleita. Descaracterização. Fungibilidade entre a ADI e ADO. Mérito. Violação aos princípios constitucionais da cidadania, democracia, República, igualdade, pluralismo político e proporcionalidade (proibição de proteção deficiente). Parecer pela procedência do pedido. (BRASIL, STF, 2011)

Com o fito de instruir as discussões sobre o tema, foi realizada audiência pública onde foram ouvidos estudiosos da área, que contribuiriam com dados empíricos acerca da

temática em discussão. Houve, também, a habilitação de *amici curiae* na referida ADI, sendo que manifestaram-se nessa qualidade a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU, o do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB, a Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – CLÍNICA UERJ DIREITOS juntamente com o Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS e, por fim, a Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – SEMCCE.

Referida ADI se apresenta de extrema importância à sistêmica afeta às doações de campanha no modelo misto de financiamento atualmente seguido na legislação de regência eleitoral, uma vez que, com um *decisum* favorável à inconstitucionalidade dos dispositivos vergastados, existiriam mudanças consideráveis.

O Eminentíssimo Ministro Relator, Luiz Fux, delineou seu voto pela procedência da ADI em comento, conforme se depreende da certidão do julgamento realizado na sessão plenária de 11/12/2013:

(...) O Ministro Luiz Fux (Relator) julgou procedente a ação direta para: declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, caput e § 1º da Lei nº 9.507/94, também com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e declarar a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95, com eficácia *ex tunc* salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97, e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95, com exceção da expressão “e jurídicas”, devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses; e para recomendar ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses, tomando os seguintes parâmetros: a) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deve ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; b) idêntica orientação deve nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos, e c) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 (dezoito) meses, outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria.(...) (BRASIL, STF, 2011)

Na aludida sessão do Pleno do STF acompanharam o voto do Relator o à época Presidente daquela Suprema Corte, Ministro Joaquim Barbosa, exceto no que toca à modulação dos efeitos, bem como o Ministro Roberto Barroso, que acompanhou na integralidade os termos do Relator. Na sessão plenária seguinte, realizada em 12/12/2013, o Ministro Dias Tófolli também acompanhou o voto do Relator, todavia deixando a manifestação sobre a modulação dos efeitos para momento oportuno.

Em outra sessão plenária, datada de 02/04/2014, os Eminentes Ministros Teori Zavaskci e Ricardo Lewandowski assentaram seus entendimentos da seguinte forma:

**Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Teori Zavaskci, julgando improcedente a ação direta; o voto do Ministro Marco Aurélio, julgando-a parcialmente procedente para declarar, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 24, cabeça, da Lei nº 9.540/97, na parte em que autoriza a doação, por pessoas jurídicas, a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do parágrafo único do mencionado dispositivo e do artigo 81, cabeça e § 1º, da mesma lei, assentando, ainda, com eficácia *ex tunc*, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 31 da Lei nº 9.096/95, no ponto em que admite doações, por pessoas jurídicas, a partidos políticos, e a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, presente no artigo 38, inciso III, e “e jurídicas“, constante do artigo 39, cabeça e § 5º, todos do citado diploma legal; e após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, julgando procedente a ação, acompanhando o voto do Relator, mas reservando-se a pronunciar-se quanto à modulação dos efeitos da decisão ao final do julgamento, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. O Ministro Luiz Fux (Relator) esclareceu que se manifestará em definitivo sobre a proposta de modulação ao final do julgamento. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 02.04.2014. (BRASIL, STF, 2011)

Ocorre que, como se depreende da certidão de julgamento por derradeiro colacionada, houve pedido de vista feito pelo Ministro Gilmar Mendes, estando até o presente momento pendente o julgamento da ADI nº 4650; entretanto, conforme os votos já proferidos, a menos que haja mudanças de posicionamentos, infere-se a prevalência do entendimento pela procedência da aludida ADI, uma vez que seis ministros demonstraram-se favoráveis a este cenário, que, na prática, tende a coibir as doações de pessoas jurídicas, assim como estipulação de novos critérios para as doações de pessoas naturais.

### **3. APONTAMENTOS SOBRE OS MODELOS ALEMÃO E NORTE-AMERICANO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA.**

#### **3.1. O SISTEMA DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NA ALEMANHA.**

A estruturação dos financiamentos de campanha na Alemanha é arquitetada com ampla participação de recursos estatais aliada ao estímulo às doações de particulares, de vez que os recursos públicos são repassados aos partidos na proporção do montante que a entidade arrecadou na seara privada.

Acerca do sistema de financiamento alemão, assim preleciona Sídia Maria Porto Lima (2008, p. 86), *in verbis*:

(...) em vigor 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 limite relativo, ou *Relative Obergrenze* em alemão, regula a subvenção estatal, de maneira que “a soma dos recursos públicos não pode ultrapassar os recursos que o partido tenha recebido de fontes próprias” (BACKES, 2013. p. 7). Recebe o nome de limite relativo por dois motivos: o primeiro é que seu teto se condiciona aos valores auferidos no cenário privado e, como segundo motivo, devido ao fato de existir um limite global ou absoluto.

Com relação ao *Absolute Obergrenze*, limite absoluto de financiamento público, Ana Luiza Backes (2013, p. 7) estatui, com base na legislação alemã, “que este limite corresponde a soma dos recursos que todos partidos recebem do Estado e não pode ultrapassar um limite fixado na lei para os gastos públicos com partidos”, como forma de assegurar que a distribuição dos recursos não atinja vultosas diferenças de partido para partido, assim como não onere demasiadamente os cofres públicos.

Essa perspectiva de financiamento misto adotado no ordenamento jurídico alemão é citada como exemplo de transparência e equilíbrio na disposição dos recursos de campanha. A esse respeito, Alice Kanaan (2012, p. 278) enfatiza que:

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.

Também tecendo elogios ao sistema alemão, Sídia Maria Porto Lima (2008, p. 85), ao fazer um panorama com base na opinião de especialistas tanto alemães como de outras nacionalidades, assinala que “tal sistema, é possivelmente, o mais transparente e de maior controle financeiro do mundo, acerca da atividade financeira dos partidos políticos”. Como visto, o sistema alemão funciona de maneira a equilibrar as doações privadas e as subvenções estatais.

Em se tratando de financiamento público, a nação alemã foi a precursora da implantação de tal sistema no continente europeu, como bem sintetiza Ana Luiza Backes (2013, p. 6-7):

A Alemanha foi um dos primeiros países a adotar o financiamento público para os partidos políticos, já no final da década de 1950. Em 1967 tomou a forma de Lei federal, a Lei de Partidos, de 24/7/1967,(...). Inicialmente, o financiamento se direcionava apenas à reposição dos custos de campanha, acontecendo apenas nos anos de eleições; posteriormente, em 1994, a lei foi alterada, e o financiamento deixou de ser apenas eleitoral. Os recursos públicos são distribuídos anualmente, e não existe previsão de uma quantia extra destinada aos gastos eleitorais (...).

Com isso, além dos limites relativo e absoluto, a legislação de regência tedesca estabelece que “os recursos estatais são distribuídos de acordo com os votos que os partidos tenham recebido em suas listas, nacionalmente, ou em seus candidatos no distrito” (BACKES 2013. p 7), bem como, conforme dito alhures, com base na proporção das doações recebidas por particulares, o que repercute positivamente na erradicação dos famosos “caixas-dois” de campanha, pois recurso privado que não se declara elide o direito à correspondente subvenção estatal.

Além do mais, “qualquer infringência às normas estipuladas implica a perda do direito à restituição parcial de despesas, limitada ao dobro do montante ilegalmente recebido em doação” (SCHLINCKMAN, 2010, p. 40), o que contribui positivamente na correção de distorções quanto à transparência e à omissão na declaração dos recursos.

Os recursos são distribuídos às entidades partidárias conforme se observa nos valores a seguir apresentados:

- a) 0,70 euros para cada voto que o partido tenha recebido em sua lista para as eleições nacionais ou europeias;
- b) 0,70 euros para cada voto que o partido receba em distrito de um estado em que o partido não tenha apresentado lista;
- c) 0,38 euros para cada euro que o partido tenha recebido por doação de filiados, de portadores de mandato ou doações regulares, até o limite de 3.300 euros por pessoa física.



Recebem as doações referidas nos itens a) e c) aqueles partidos que tenham recebido para suas listas 0,5% dos votos nacionais ou 1% dos votos no estado; as doações do item b) são distribuídas aos partidos que façam 10% ou mais dos votos do distrito. (BACKES, 2013, p. 7)

Por outro lado, a atual conjectura dos financiamentos de campanha na Alemanha não estipula limites para as doações de particulares, tanto pessoas físicas e jurídicas, contudo, sobre esse aspecto Sídia Maria Porto Lima (2008, p. 86) afirma que:

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 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.

Ressalta-se que para o doador particular fazer jus a esta isenção fiscal, sua doação deve estar devidamente contabilizada nos registros pertinentes, sendo que isso estimula que o particular exija que sua doação seja registrada.

Com isso, o sistema alemão, ao instituir um parâmetro de subvenção estatal para o partido com base no montante adquirido de doações de particulares e ao dar isenção fiscal a este doador, gera um interesse recíproco na devida declaração do valor doado, pois caso não ocorra, os dois lados perdem benefícios, sendo aí representado um importante instrumento garantidor da lisura e transparência dos recursos de campanha.

### 3.2. O SISTEMA DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA NOS ESTADOS UNIDOS

O atual sistema de financiamento de campanha adotado pelos norte-americanos é misto, com doações de pessoas físicas no âmbito privado e contrapartidas estatais diretas no custeio dos partidos políticos e para os concorrentes da eleição presidencial.

Na perspectiva americana, a captação de certos recursos é proibida. Dentre as fontes vedadas, ensina Olivia Raposo da Silva Telles (2009, p. 225) que:

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, as vedações das entidades retrocitadas não se aplicam somente às doações de campanha, mas sim a todo e qualquer gasto que possa influenciar no deslinde dos pleitos eleitorais, inclusive por via oblíqua, isto é, doar para um cidadão americano para que este efetive o donativo.

A autora em comento (2009, p. 228) afirma ainda que “são vedados nos Estados Unidos os recursos provenientes de bancos, empresas (vedação no âmbito federal, contudo alguns Estados Federados admitem tais recursos) e de sindicatos (*labor unions*)”.

Entretanto, faz-se mister salientar que a Suprema Corte Americana não entende como vedadas as doações diretas de “empresas de mídia - jornais, revistas, rádio, TV e Internet -, que podem fazer matérias, editoriais ou comentários em favor de candidatos sem que isso seja considerado uma contribuição ou gasto sujeito às limitações da legislação” (TELLES, 2009, p. 233). Além do mais, precedentes da Suprema Corte Americana acabaram por mitigar a vedação de doação de pessoas jurídicas, restando efetiva apenas a proibição relativa à doação direta.

Nesse contexto, Bruno Wilhelm Speck (2012, *online*) faz pertinente análise sobre a aludida temática, dando ênfase às concepções antagônicas dos Poderes Legislativo e Judiciário daquela nação:

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

Outrossim, no sistema em comento são permitidas doações de pessoas físicas, limitadas a US\$ 2.600,00 (dois mil e seiscentos dólares) por candidato para cada eleição primária e geral, sendo o limite total de US\$ 123.200 (cento e vinte três mil e duzentos dólares) a cada biênio, não se levando em consideração a renda, sendo que tal limite tem aplicabilidade a todos os doadores. Ocorre que, conforme se verifica em notícia veiculada no portal eletrônico da Revista Veja (2014, *online*), "a Suprema Corte Americana, em apertada decisão, acabou por extinguir o limite total, sob o argumento de que o teto infringe direitos de liberdade de expressão e não se justifica pelo interesse público no combate à corrupção", mantendo-se apenas o limite fixo.

Esse limite fixo por candidato tem por objetivo precípua, como bem relata Olivia Raposo da Silva Telles (2009, p. 235), “bloquear o financiamento eleitoral como via de acesso dos chamados interesses especiais às decisões dos governantes”, ou seja, evita-se que os mais abastados economicamente injetem recursos em candidatos como forma de, caso eleitos, adotarem providências benéficas a interesses particulares do doador.

Por outro lado, “nos Estados Unidos, o financiamento público é direto, mas parcial, para campanhas e convenções apenas em relação à eleição presidencial” (KANAAAN, 2012, p. 280), isto é, ocorre o repasse de recursos públicos diretamente ao candidato ou partido político, sendo que esse sistema é exclusivo para as eleições de presidente.

Outro aspecto importante é que as quantias do financiamento público apresentam valores variáveis em eleições primárias e valores fixos nas eleições gerais. As eleições primárias equiparam-se às convenções partidárias, pois representam a eleição de indicação dos futuros concorrentes das eleições gerais, ou seja, os vencedores das eleições primárias adquirem a possibilidade de concorrer às eleições gerais, as quais servirão para preencher os cargos políticos em disputa.

Destarte, o modelo de financiamento público nos Estados Unidos da América nas eleições primárias assemelha-se ao modelo alemão, uma vez que os recursos públicos são repassados aos candidatos na medida em que receberam doações privadas, que são os chamados *matching funds*, onde a transferência ocorre, como bem enfatiza Olicia Raposos da Silva Telles (2009, p. 248-249), da seguinte forma:

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.

Assim como os candidatos, as agremiações partidárias norte-americanas fazem jus a recursos provenientes do Estado para custeio das convenções partidárias de escolha dos candidatos presidenciais. A esse respeito, a autora em comento (2009, p. 251) esclarece que:

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.

Nas eleições gerais, conforme mencionado acima, os valores são repassados em patamares fixos, desde que atendidos certos requisitos, “para receber o dinheiro público antes da eleição, um partido precisa ter recebido pelo menos 5% dos votos na eleição anterior, caso não preencha esse requisito, qualifica-se para receber o recurso depois da eleição” (TELLES 2009, p. 252). Ademais, no sistema o sistema em comento ocorre diferenciação entre partidos grandes e pequenos.

São considerados grandes os partidos em que o candidato a presidência recebeu no mínimo 25% dos votos na eleição geral precedente, auferindo, por esse motivo, valor fixo preestabelecido, que “em 1974 foi de US\$ 20 milhões para cada candidato presidencial e em 2004 chegou à cifra de US\$ 74,6 milhões” (TELLES 2009, p. 252). Os partidos considerados menores, por sua vez, para receberem recursos públicos nas eleições gerais, precisam ter o nome de seus candidatos inclusos nas cédulas de votação de no mínimo dez entes federativos, entretanto o valor repassado a estes candidatos é proporcional ao número de votos obtidos no processo eletivo antecedente.

Ressalta-se que o recebimento dos *matching funds*, assim como do valor fixo da eleição geral, é facultativo, desse modo o candidato que preencher os requisitos acima expostos não está obrigado a receber os recursos provenientes da subvenção pública, podendo, portanto, levantar seus recursos de campanha unicamente no cenário privado.

Sobre essa perspectiva Bruno Wilhelm Speck (2012, *online*) preleciona que:

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 (...).

Em suma, estas são as principais características do sistema de financiamento de campanhas norte-americano, cumprindo gizar, também, que neste sistema os dados referentes aos recursos auferidos nas campanhas são divulgados de forma simultânea à captação do recurso, o que facilita a fiscalização de tais proventos. Sobre esse tema, Fátima Anastásia *apud* Francisco de Assis Vieira Sanseverino (2012, p. 267) explicita que nos Estados Unidos:

(...) qualquer pessoa pode entrar no site e verificar quem doou recursos, quando, para quem e quanto. Os partidos também têm que prestar contas nesse mesmo site da saída de dinheiro. Por consequência, fica mais difícil que haja recursos não contabilizados, o uso do caixa dois, porque a sociedade pode verificar se o conjunto de atividades é muito discrepante dos seus gastos declarados

Sendo assim, as normas de regência do sistema norte-americano se projetam com o fim de coibir a influência demasiada do poder econômico nas eleições, apresentando grandes avanços quanto à transparência dos recursos, que, conforme dito, ocorre ao mesmo tempo de sua arrecadação, diferentemente do sistema brasileiro, onde os recursos são divulgados somente após a eleição.

### 3.3 REFORMA POLÍTICA RELATIVA AOS FINANCIAMENTOS DE CAMPANHA

#### 3.3.1 Conceito

Muito se discute sobre reforma política, a qual engloba vários aspectos do sistema eleitoral, tais como fidelidade partidária, cláusulas de barreira, listas partidárias e financiamento de campanhas, sendo que a este último estará adstrito o corrente trabalho.

Reforma política consiste no conjunto de medidas aplicáveis ao sistema eleitoral com o objetivo de assegurar a lisura e a legitimidade das escolhas políticas, corrigindo-se distorções e buscando meios de aprimoramento da democracia.

Sobre reforma política, Paulo Bonavides (2011, p. 451) assim a conceitua:

Consiste a reforma num conjunto de providências de alcance social e político e econômico, mediante as quais, dentro duma “moldura de fundamentos inalteráveis”, se faz à redistribuição das parcelas de participação das distintas classes sociais. Com a reforma, se corrigem distorções do sistema e de regime, atende-se ao bem comum, propicia-se a paz social, distribui-se mais justiça entre classes ressentidas e carentes.

Já Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (2006, p. 11) conceituam o tema nos seguintes dizeres:

(...) reforma política pode ser entendida, de forma mais restrita, como reorganização de regras para competições eleitorais periódicas, tal como tem sido o caso no Brasil pós-democratização, ou pode ser entendida, também, como uma reorganização mais ampla do sistema político brasileiro.

A importância de estudar-se o instituto do financiamento de campanhas eleitorais como ponto referente a reforma política reside na busca por um modelo de controle e fiscalização das movimentações dos recursos capitais utilizados pelos candidatos e suas

agregações partidárias que apresente eficácia no combate à corrupção e ao abuso de poder econômico nos pleitos eleitorais, problemas que refletem negativamente em todo sistema democrático representativo.

Atualmente, o elevado custo das campanhas eleitorais no Brasil, em especial na concorrência a cargos do Poder Executivo, faz com que os candidatos busquem financiamento no meio privado.

Contudo, como bem enfatiza José Jairo Gomes (2014, p. 335-336):

(...) a experiência tem revelado o quanto a busca por financiamento privado tem sido daninha à sociedade brasileira, pois, cedo ou tarde, os financiadores sempre apresentam a fatura ao eleito. Por óbvio, o financiador não empenha seus recursos por altruísmo ou amor à pátria amada e idolatrada, senão com o fito de ampliar sua rede de influências, ter acesso a canais oficiais e até mesmo interferir em decisões estatais.

Com isso, as doações se tornam verdadeiros investimentos que são resgatados por vias irregulares às expensas do erário, representando, nesse ponto, um dos nascedouros da corrupção tão arraigada ao sistema político brasileiro.

Destarte, quando se fala em financiamento de campanha eleitoral, emergem constantemente das discussões pontos atinentes a grandes esquemas de corrupção (tanto em contratações quanto na aplicação de recursos públicos), bem como burlas a procedimentos licitatórios, dando vantagens a grandes grupos financiadores de campanha. Surgem também discussões acerca da igualdade de disputa nos pleitos, influências de poder econômico e abusos de poder político.

Deveras, reformas políticas relativamente ao sistema de financiamento de campanhas mostram-se pertinentes, pois podem repercutir positivamente em questões como a legitimidade do processo de escolha, a paridade das disputas eleitorais, lisura dos pleitos, corrompimento de governantes, captação ilícita de recursos e comprovação de gastos de campanha.

Nesse ínterim, José Jairo Gomes (2014, p. 97) faz a seguinte observação:

Tema assaz controvertido é o atinente ao financiamento de partidos políticos. Dada sua relevância para o regime democrático-representativo e, sobretudo, a influência que exercem nas ações governamentais, muitos entendem que o custeio deveria ser exclusivamente público, vedando-se o privado. Argumenta-se que neste último estaria a fonte da corrupção endêmica e de todas as mazelas da nossa política e Administração Pública, o que, certamente, constitui rematado exagero retórico.

Sendo assim, à medida em que se aprofunda o estudo no tema, verifica-se vários pontos controvertidos, quer no sistema exclusivamente público ou no estritamente privado, porquanto os dois apresentam vantagens e desvantagens.

Com o atual sistema de financiamento adotado pelo ordenamento jurídico nacional, o sistema misto, também não é diferente, apresentando pontos vulneráveis, a exemplo da influência demasiada do poderio econômico e das disparidades entre os concorrentes.

Nessa sistemática, como existe um número considerável de projetos de lei em tramitação nas casas do congresso nacional que visam alterar os atuais dispositivos legais que regem o tema, foge das possibilidades desta pesquisa a análise de tais projetos.

Entretanto, como constata-se que não há um consenso no estabelecimento de qual dos aludidos modelos de financiamento de campanha representar-se-ia como melhor meio de diminuir a influência do poderio econômico e, por conseguinte, o desvirtuamento do sistema representativo, faz-se imperioso que nos subtítulos a seguir sejam apresentados os pontos positivos e negativos do sistema exclusivamente público e do privado, com base em informações empíricas de estudiosos do assunto, como forma de se contribuir com os debates a respeito do tema.

### **3.3.2. Aspectos favoráveis e desfavoráveis do sistema exclusivamente público**

O sistema público de financiamento possui como pontos positivos a possibilidade de maior transparência na circulação dos recursos, possibilitando também uma transferência mais equitativa dos recursos e propiciando, desse modo, maior paridade entre os concorrentes a cargos eletivos, o que contribui para um páreo eleitoral isonômico e desvencilhado do capital de grandes grupos financeiros.

Em linhas gerais, os principais pontos justificadores da modalidade pública de subsídio às campanhas eleitorais residem, conforme assevera Francisco de Assis Vieira Sanseverino (2012, p. 255), em: “1) evitar ou diminuir a interferência do poder econômico privado nas campanhas eleitorais; 2) assegurar a igualdade nas campanhas eleitorais; 3) assegurar maior transparência em matéria de financiamento,” uma vez que a modalidade pública se apresenta de forma a garantir o fornecimento de fundos públicos partidários e na permissão da utilização sem custos de bens e serviços públicos para a execução da campanha eleitoral.

A diminuição da influência do poder econômico no modelo exclusivamente público ocorre na medida em que o Estado disponibiliza recursos suficientes para o custeio das

campanhas políticas e distribui de maneira justa as subvenções entre as agremiações partidárias, o que obsta a injeção de recursos privados, que por vezes desequilibram as disputas, tendo em vista a maior capacidade de arrecadação de alguns em detrimento de outros que não conseguem angariar recursos.

Também sobre o assunto, Paulo Adib Casseb *apud* Allan Ferreira Xavier e Matheus Passos Silva (2014, p. 23) explicita que:

o principal argumento favorável ao financiamento público dos partidos é a tentativa de assegurar a independência dos candidatos, especialmente dos eleitos, em face do poder econômico daqueles que custeiam as campanhas. Em muitos casos, esse auxílio financeiro não é realizado por mero ideal, mas no intuito de firmar um compromisso, com a intenção de gerar uma contraprestação do eleito, devolvendo, em forma de favorecimentos diversos.

Outro argumento positivo ao financiamento exclusivamente público se coaduna com a ideia de redução dos custos das campanhas eleitorais. A esse respeito Alice Kanaan (2012, p. 283) preleciona que:

É sabido que os custos das campanhas eleitorais têm aumentado de forma significativa, principalmente em face da evolução dos meios de marketing político, como a assessoria e a produção de propaganda política, em particular, na televisão. O que se destaca é o alto custo das campanhas em contraste com os poucos recursos financeiros de alguns partidos e candidatos, gerando grande desequilíbrio entre os partidos políticos, que, se estiverem centrados exclusivamente em fundos públicos, tenderão à redução dos gastos, com a garantia de condições equitativas entre os competidores, e, em concreto, tornar-se-ão reais as chances para disputar os cargos de acesso do poder.

Além do mais, os defensores dessa modalidade enfatizam ainda que, com a aplicação desta, os recursos utilizados nas campanhas seriam mais facilmente controlados pelo Estado e pelos cidadãos, pois aquele possui todo um aparato de órgãos especializados na fiscalização dos recursos públicos, assim como estes, por seu turno, estariam mais interessados no controle e utilização destas verbas, pois elas provêm dos cofres públicos. A esse respeito Alice Kanaan (2012 p. 285-286) explana que:

(...) esse modelo de financiamento tende a aumentar a ação do setor público na medida em que a sociedade possa participar dos debates públicos e tornar exigível a transparência na distribuição das verbas públicas e na destinação que é dada a esses recursos, uma vez que o financiamento privado não permite a real visualização da arrecadação e transparência desses recursos, afastando, cada vez mais, os cidadãos dos propósitos e dos ideais da sociedade.



Na modalidade de financiamento exclusivamente público outro ponto favorável constitui na “restrição do uso de doações ilegais, provenientes de 'caixa dois' e até mesmo atividades ilícitas e crimes organizados, extremamente nocivos para a democracia” (SILVA; XAVIER, 2014, p. 23), uma vez que tais distorções ocorrem em sua maioria por dificuldades de controle dos recursos adquiridos no setor privado.

Em relação a isso, Olivia Raposo da Silva Telles (2009, p. 63) explicita que:

O principal argumento favorável ao financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais no Brasil é o de que essa forma de financiamento limitaria a influência do poder econômico nas decisões políticas. Quando interesses privados, notadamente grandes empresas, financiam as campanhas eleitorais, o fazem no mais das vezes tendo em vista a obtenção de vantagens junto ao governante eleito com sua ajuda financeira. Essa ideia se aplica tanto às doações legais, declaradas à Justiça Eleitoral, quanto às contribuições ilegais (...).

Por outro prisma, o sistema em comento apresenta também pontos de vulnerabilidade, pois, quanto às circunstâncias negativas de um financiamento exclusivamente público, pairam os perigos, conforme enfatiza ZOVATTO *apud* Francisco de Assis Vieira Sanseverino (2012, p. 256), da “estatização, burocratização, ossificação dos partidos políticos” ocasionados pela dependência econômica crônica de recursos públicos e perda de contato com a sociedade.

A estatização e ossificação dos partidos políticos ocorre por conta do distanciamento das agremiações partidárias do bojo social, pois ao receberem apenas recursos públicos tornam-se dependentes da máquina estatal, o que diminui consideravelmente as interações das entidades de representação políticas com seus representados, tornando-as cada vez mais estáticas e engessadas.

Isso resulta também na burocratização, pois como os recursos de gerência e funcionamento dos partidos provêm exclusivamente do Estado, de tal modo que os critérios para compor tais entidades adquirem excesso de formalidades típica da máquina estatal brasileira e sua herança burocrática, refreando, de certo modo, a autonomia dada a tais entidades pela Carta Política de 1988.

Nesse contexto, Alice Kanaan (2012, p. 286) preleciona que:

(...) 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 contrario 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.

Além disso, não há como afirmar que o sistema exclusivamente público repercutirá de forma efetiva na eliminação da utilização de recursos ilícitos, assim como do abuso do poder econômico, pois encontrar-se-iam meios, mesmo com vedação aos recursos particulares, de injeção de tais capitais, uma vez que os concorrentes partem do pressuposto de que quanto mais recurso adquirido mais fácil de se vencer a eleição.

A esse respeito, extrai-se do escólio de Olívia Raposo da Silva Telles (2009, p. 64) o seguinte excerto:

(...) o uso de recursos provenientes de fontes ilícitas nas campanhas eleitorais é uma prática generalizada no País, aos recursos públicos destinados ao financiamento eleitoral se somariam os recursos ilegais, sem que a Justiça Eleitoral tivesse os meios de apurar seu uso. Nas palavras de um especialista (Alejandro Poiré, 2005) "sempre há interesse por mais financiamento. Sempre existirá um momento na campanha em que haverá a sensação de que um dólar a mais gasto pode significar o êxito eleitoral".

Corroborando com tal argumento são os ensinamentos de Delia Ferreira Rubio *apud* Francisco de Assis Vieira Sanseverino (2012, p. 257-258):

De fato episódios de corrupção associados ao financiamento da política verificam-se tanto em países que preveem o financiamento público quanto naqueles que não o contemplam. Casos como o do chanceler alemão Helmut Kohl, o dos ‘Amigos de Fox’ no México e o dos que redundaram nos processos da operação Mãos Limpas (Mani Pulite) na Itália se deram em contextos de sistemas com financiamento público de partidos e campanhas.  
(...) como sempre, haverá grupos ou indivíduos interessados em apoiar partidos ou candidatos e que, em face da proibição, encontrarão meios eficazes de ocultar a rota do dinheiro por meio de contas bancárias no estrangeiro, pessoas interpostas ou triangulação de fundos.

Outro ponto negativo à sistemática em comento diz respeito à possibilidade de se “reforçar tendências centralizadoras e práticas antidemocráticas no interior dos partidos políticos. Isso porque essa forma financiamento tornaria os diretórios estaduais e municipais dependentes do diretório nacional, em razão do sistema de repasse dos recursos” (TELLES, 2009, p. 65).

Isso porque o repasse das verbas ficaria a critério do diretório nacional, o que, de fato, pode proporcionar tais práticas abusivas, tendo em vista a grande concentração de recursos no diretório nacional face às divergências de posicionamentos que constantemente

ocorrem dentro na mesma agremiação partidária, o que levaria a direção nacional a dar privilégios na distribuição dos recursos.

Nessa conjectura de dependência dos diretórios municipais e estaduais face ao diretório nacional, Alice Kanaan (2012, p. 287) preleciona que:

(...) sem qualquer participação privada, o financiamento público pode levar à prática abusiva pela influência dos dirigentes e pela fragilidade institucional dos partidos políticos. Esses são fatores que podem gerar aos detentores do poder e da força do dinheiro público – o único a alimentar os partidos políticos e as campanhas eleitorais – um aproveitamento dessa situação para que os diretórios estaduais e municipais sejam submetidos a toda sorte de pressão, fazendo das verbas públicas objeto de troca de favores.

Outrossim, o ônus do Estado em arcar com a totalidade dos recursos necessários às campanhas eleitorais poderia representar grande comprometimento dos cofres públicos e, levando-se em conta uma série de problemas sociais existentes na realidade brasileira, como saúde precária, educação de qualidade questionável, falta de infraestrutura etc., tal sistemática pareceria desarrazoada, pois existem outras importantes áreas carentes de recursos.

Nesse sentido, José Jairo Gomes (2014, p. 337) argumenta que:

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

Além disso, Alice Kanaan (2012, p. 289) considera a possibilidade de quebra orçamentária do Estado devido ao ônus de tal financiamento:

(...) onerar, ainda mais, o orçamento público. Em um país em que o povo é necessitado de tudo, ele teria de arcar com a elevação tributária até o momento em que, pelo custo alto e crescente das campanhas, levaria à quebra do sistema orçamentário.

A sociedade já suporta a exorbitante carga tributária imposta pelo Fisco, sem que haja o devido retorno dos recursos públicos por meio de investimentos sociais. Seria ilusória a ideia de que o orçamento público suportaria os altos e crescentes custos dos partidos políticos, numa sociedade tão carente dos serviços públicos primários, agravando as deficiências do sistema social.

Com isso, como a aplicabilidade de tal modalidade de financiamento acarreta a assunção de vultosos gastos pela máquina estatal, que possui de corrigir tantas mazelas sociais para propiciar de fato o bem estar comum, é algo de difícil aceitabilidade pela opinião pública.

Portanto, como visto, o sistema em comento apresenta pontos favoráveis e desfavoráveis à sua implantação. Agora passa-se à análise dos prós e contras relativos ao modelo de financiamento exclusivamente privado.

### **3.3.3. Aspectos favoráveis e desfavoráveis do sistema exclusivamente privado**

Na sistemática do financiamento exclusivamente privado os custos das campanhas eleitorais são suportados por recursos provenientes da iniciativa privada, por meio de doações e quotas de participação dos filiados.

Como pontos positivos deste sistema, pode-se citar a maior interação dos partidos e candidatos com a sociedade, os simpatizantes podem fazer doações contribuindo com a propagação das concepções ideológicas em que se acredita e o aumento da representatividade dos partidos políticos.

Nesta senda, Daniel Zovatto (2005, p. 300) enfatiza que:

Em favor do financiamento privado, cabe apontar que a origem dos recursos, diretamente dos cidadãos deveria ser visto, em princípio, como uma prova do enraizamento sadio dos partidos na sociedade em que atuam, sempre e quando existam limitações com respeito a sua origem, limites quanto a seus montantes, mecanismos de controle efetivos e uma série de garantias voltadas para evitar o abuso e a desigualdade. Além disso, a necessidade de coletar dinheiro pode ter efeitos colaterais positivos, pois constitui um poderoso incentivo para recrutar novos membros.

Com efeito, o modelo de financiamento exclusivamente privado, quando implantado em conjunto com um sistema de fiscalização e controle de origens e aplicações das receitas, contribui positivamente na imersão social dos partidos, tendo em vista que a sociedade tem o direito de investir recursos nos partidos em que se alinhem suas concepções políticas.

Além do mais, Francisco de Assis Vieira Sanseverino (2012, p. 258) aponta como pontos favoráveis ao sistema em comento os seguintes:

- a) a doação de recursos por parte de cidadãos, empresas e outros grupos de interesses pode ser encarada como uma forma de participação política.
- b) os partidos políticos têm a natureza de pessoas jurídicas de direito privado, são associações, de livre participação. Os seus filiados e simpatizantes teriam o direito de arrecadar recursos que considerem necessários para os partidos políticos.
- c) em uma sociedade pluralista, deve haver, em decorrência, o pluralismo político, um dos fundamentos do Estado brasileiro (CF, art. 1º, V). Os diferentes grupos sociais devem estar representados nos partidos políticos, os quais cumprem o papel de intermediários entre a sociedade civil e o Estado. A necessidade de arrecadar

recursos pode ter o efeito colateral positivo, pois constitui incentivo para recrutar novos filiados, além de criar novos grupos de simpatizantes.

Destarte, devido à maior interação social propiciada entre sociedade e partido político por este modelo, ocorre, por consequência, a efetiva representatividade dos vários ideários políticos, de vez que os eleitores poderiam contribuir financeiramente com a propagação de diferentes plataformas políticas.

Nesse prisma, Alice Kanaan (2012, p 295) enfatiza que:

Os partidos políticos, ao atuarem no seio da sociedade divulgando suas plataformas e propostas políticas ou, ainda, quando buscam recursos para reforçar suas finanças partidárias, acabam ampliando o caráter de forças vivas socialmente e, com isso, proporcionando a ampla liberdade dos partidos frente à mutante realidade social, em concretização ao princípio político-partidário.

Com isso, “o financiamento privado, como instrumento incentivador da relação partidária social, exerce papel crucial no desenvolvimento democrático do país, e de tal forma vem a contribuir para o aumento da representação partidária” (SILVA; XAVIER, 2014, p. 29), pois estimula a integração social da agremiação partidária.

No entanto, apesar da importância dos aspectos positivos apresentados, o sistema traz características negativas, das quais pode-se trazer a lume questões como a influência do poder econômico sobre o poder político, devido à interferência de grupos com maior poder econômico nos partidos políticos, o famoso “jogo de favores” que costuma acabar em verdadeiras redes de corrupção, menos transparência quanto à procedência dos recursos e o desequilíbrio no pleito eleitoral, por alguns conseguirem maior apoio em detrimento de outros que não os conseguem.

Nesse sentido, Alice Kanaan (2012, p. 299) assevera que:

Um dos principais problemas gerados pelo sistema de financiamento privado para campanhas eleitorais está ligado à influência negativa que poderosos grupos econômicos podem exercer, em face das contribuições – lícitas e ilícitas –, sobre os partidos ou candidatos, passando a exercer ascensão política por força do apoio financeiro desses grupos ou empresas.

Sendo assim, tal modalidade de financiamento pode permitir “a influência do poder econômico sobre o poder político. Os grupos de interesse com maior poder econômico (indivíduos, empresas) interferem nos partidos políticos, candidatos e poderes públicos” (SANSEVERINO, 2012, p. 259), fazendo, através de portentosas doações, com que as agremiações partidárias sirvam a seus interesses, ainda que contrários à coletividade.

Ao tratar da influência do poder econômico ocasionada pelo sistema de financiamento privado, José Jairo Gomes (2014, p. 337) preleciona neste sentido:

(...) muito se discute acerca da conveniência do financiamento privado, porquanto ao eleito cedo ou tarde sempre se enviarão as faturas, já que, conforme dizia Tomás de Aquino, nesse mundo não há ação sem finalidade. Com efeito, ninguém (sobretudo as pessoas, físicas ou jurídicas, que doam expressivos recursos) contribui financeiramente para uma campanha sem esperar retorno do agraciado, caso seja eleito. De sorte que, uma vez eleito, fica o donatário comprometido com o doador que o apoiou concreta e significativamente.

Ademais, os recursos aplicados por vezes advêm de fontes ilícitas, pois no contexto dos financiamentos privados impera o pensamento de que quanto mais recursos melhor, pouco importando sua origem. Recursos estes que, como bem observam Allan Ferreira Xavier e Matheus Passos Silva (2014, p. 29),

na prática não são declarados à Justiça Eleitoral por se originarem de fontes espúrias, de caixa dois ou em razão de estar conexos a atividades ilícitas, como o crime organizado, ligadas ao narcotráfico e atividades informais. O que dificulta qualquer forma de controle de origem ou repressão ao excesso de dinheiro injetado em campanhas políticas, realidade agravada pela falta de uma estrutura adequada para realizar auditoria na Justiça Eleitoral.

Também nessa conjectura de financiamento pode ocorrer certa disparidade entre as entidades de representação política, pois algumas conseguem obter mais recursos do que outras. Esta distorção pode gerar grande prejuízo aos pleitos eleitorais, pois é extremamente daninha ao pluralismo político, de modo que dificulta a manutenção dos partidos políticos pouco agraciados pelos doadores.

Nesta perspectiva, Francisco de Assis Vieira Sanseverino (2012, p. 259) preleciona que:

(...) o financiamento privado enseja o desequilíbrio na campanha eleitoral. De um lado, amplia e favorece a liberdade na arrecadação de recursos por parte de candidatos, partidos políticos e coligações; de outro, reduz o espaço da igualdade entre estes. Os candidatos, partidos políticos e coligações que possuírem maior capacidade para arrecadar recursos, que forem apoiados por grupos de interesse com maior poder econômico, terão mais capacidade financeira para fazer propaganda eleitoral. Em síntese, a igualdade de oportunidades resulta seriamente comprometida e desequilibrada na campanha eleitoral.

Além da desigualdade, o sistema em comento pode apresentar como ponto negativo a possibilidade de enorme elevação dos custos das campanhas eleitorais, uma vez que, como bem destaca Alice Kanaan (2012, p. 298 -299):

as regras clássicas de financiamento de organizações partidárias e de competições eleitorais não são suficientes para incluir todos os concorrentes políticos nessa nova concepção de marketing político. Os custos de produção das propagandas políticas são cada vez maiores, sendo necessário dispor de grandes quantias de dinheiro para os partidos e os candidatos realizarem suas campanhas eleitorais.

Destarte, estas são as principais características afetas ao sistema de financiamento exclusivamente privado, que, assim como o modelo exclusivamente público, apresenta pontos positivos e negativos.

## CONCLUSÃO

A importância de estudar-se o instituto do financiamento de campanhas eleitorais reside na busca por um modelo de controle e fiscalização das movimentações dos recursos capitais utilizados pelos candidatos e suas agremiações partidárias que apresente eficácia no combate à corrupção e ao abuso de poder econômico nos pleitos eleitorais, problemas que refletem negativamente em todo sistema democrático representativo.

Cada sistema de financiamento apresenta pontos positivos e negativos, pois, se por um lado o modelo de financiamento exclusivamente público pode ensejar maior transparência dos recursos aplicados nas campanhas aliado a uma distribuição mais isonômica entre os candidatos e partidos políticos, por outra perspectiva torna tanto os partidos quanto os candidatos dependentes da máquina estatal e, conseqüentemente, menos integrados à sociedade.

Com o sistema exclusivamente privado não é diferente, pois ao mesmo tempo em que possibilita maior integração dos candidatos e partidos com os anseios da sociedade, ocasionando maior representatividade, pode resultar em um páreo eleitoral totalmente desigual, tendo em vista o desequilíbrio na captação de recursos, onde alguns conseguiriam enormes quantias em detrimento de outros angariadores de poucos recursos.

O sistema adotado no ordenamento jurídico pátrio é o misto, contendo traços de financiamento público direto, com o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos assegurado pela Constituição Federal de 1988 (artigo 17, § 3º) e regulamentado pela Lei de Organização dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096./1995 (artigos 38 e 44), e indireto, relativos à permissão de utilização de bens públicos e no acesso ao horário eleitoral gratuito no rádio e televisão.

No sistema adotado pelo Brasil há também institutos do financiamento privado de campanhas, englobando doações de pessoas físicas e jurídicas condicionadas a percentagens sobre os respectivos faturamentos brutos no ano-calendário anterior ao da eleição. Contudo, da forma em que se encontra, não se mostra capaz de desvencilhar a política da demasiada influência do poder econômico, um dos nascedouros da corrupção tão impregnada no sistema político brasileiro.

Isso porque os limites de doações privadas utilizados pela legislação brasileira apresentam-se ineficazes no combate à influência do poder econômico, pois o critério de percentagem sobre o faturamento bruto faz com que os mais abastados economicamente,



assim como grandes empresas, consigam doar quantias enormes, que atrelam o receber desses recursos ao atendimento dos anseios dos doadores quando eleitos.

Além destes patamares, estudiosos defendem que a influência do poder econômico nas eleições agrava-se com a permissão de doações de pessoas jurídicas e, encampando este entendimento, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, onde se discute a constitucionalidade dos dispositivos legais que dão azo a tais doações.

Estabelecidas tais premissas, surge-se a seguinte indagação: qual a melhor forma de financiamento de campanhas? Há quem diga, que mesclar as duas seria a solução mais plausível, contudo esta linha de resposta culmina em outra indagação, qual seja: como existe tanto descrédito no sistema de financiamento brasileiro, já que este adota a teoria mista? Em resposta a esta última indagação, surge uma série de posicionamentos favoráveis ao financiamento de campanha exclusivamente público ou exclusivamente privado, tendo como ponto comum a resolução por meio de uma reforma política.

Entretanto, a saída encontrada para coibir as distorções dos sistemas de financiamentos de campanhas em países como a Alemanha e os Estados Unidos não se alinham com a implantação apenas do sistema exclusivamente público ou da modalidade privada de forma única, mas sim com o aprimoramento do sistema misto.

Os alemães implantaram uma estrutura de financiamento de campanha que, além da injeção de recursos do Estado, incentiva o maior número possível de doações particulares. O critério utilizado para o repasse dos recursos estatais leva em consideração o montante dos recursos auferidos na seara privada, denominado de limite relativo, e determina que o somatório dos recursos públicos recebidos não pode ultrapassar o que o partido levantou de recursos privados.

Além disso, tal sistema utiliza um limite absoluto de recursos públicos fixado em lei, com o intuito de manter a proporcionalidade entre os recursos repassados aos partidos e não onerar demasiadamente os cofres públicos. O sistema alemão leva em consideração também na distribuição do recurso estatal o número de votos obtidos pela agremiação partidária na eleição anterior.

Ademais, as doações de particulares, efetuadas por pessoas físicas e jurídicas, não são limitadas. Por outro lado, existe um mecanismo de isenção fiscal, que privilegia as doações de quantias menores, uma vez que o percentual de isenção diminui conforme aumenta-se o montante doado, o que nitidamente apresenta maior eficácia na diminuição da influência do poder econômico do que o simples estabelecimento de limites às doações

privadas. Outrossim, para receber a isenção, a doação deve estar devidamente contabilizada nos registros, levando a uma maior transparência das doações particulares.

Sendo assim, esta conjectura de financiamento assegura: paridade às disputas, através do limite absoluto de repasse estatal; transparência nos recursos recebidos da seara privada, devido ao fato dos recursos públicos serem calculados com base no montante recebido daqueles. O desestímulo a não contabilização de recursos também é patente nesta sistêmica de financiamento, pois para cada recurso não contabilizado inexistente a respectiva contrapartida estatal. Além do mais, a penalidade no caso de recurso omitido representa a perda do dobro deste no repasse do Estado.

Os norte-americanos, por sua vez, apresentam como aspecto positivo de seu sistema de financiamento a aplicação de um limite fixo de doação particular por candidato, independente de sua renda, o que erradica a influência dos mais abastados nas decisões políticas futuras, pois vedam-se as grandes doações, as quais, em sua maioria, têm por objetivo a obtenção de contrapartidas futuras não condizentes com a legalidade, de vez que se resumem a benefícios específicos aos interesses dos doadores materializados por vias espúrias, como a corrupção.

O sistema norte-americano também é referência na transparência dos recursos por valer-se de um sistema de divulgação simultânea, em meio eletrônico, dos recursos recebidos por candidatos e partidos políticos, o que facilita sobremaneira a fiscalização dos proventos de campanha. De maneira distinta do Brasil, onde a divulgação dos gastos ocorre apenas após a campanha.

Portanto, o aprimoramento do sistema de financiamento de campanha brasileiro deve acompanhar as tendências internacionais, onde as soluções encontradas não se fundamentaram na utilização exclusiva do sistema público ou privado, mas sim, conforme dito anteriormente, através do aprimoramento do sistema misto, com a adoção de medidas tendentes a assegurar a lisura dos pleitos e a não incidência da negativa herança da influência do poderio econômico no sistema político.

Nesse contexto, à guisa de conclusão, como forma de melhorar o sistema misto pátrio em relação à transparência e diminuição da influência do poder econômico poderia adotar-se o mecanismo de isenção fiscal das doações particulares e a condicionante do repasse público ao auferido no âmbito privado do sistema alemão, bem assim o modelo de publicidade simultânea dos recursos recebidos aliado ao limite fixo por doador do sistema norte-americano.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 8ª ed. rev., amp. e atual. - Salvador: Juspodivm, 2014.

ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.); KANAAN, Alice, *et al.* **Temas de direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Organizadores). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha**. Brasília: Câmara dos Deputados - Consultoria Legislativa, 2013.

BARROS, Francisco Dirceu. **Resumo de Direito Eleitoral**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**, 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%Av7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%Av7ao.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737.htm)>. Acesso em: 03 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 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: 05 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 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: 05 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/19504.htm>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **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: 15 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1351**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 29 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>

/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%281351.NUME.+OU+1351.ACMS.%29 &base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/prdbugg>. Acesso em: 25 mar 2015.

\_\_\_\_\_.Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1354**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 29 de junho de 2007. Disponível em:< <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+1354.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+1354.ACMS.%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b7tzazu>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

\_\_\_\_\_.Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgamento pendente. Brasília, 5 de setembro de 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

CERQUEIRA, Thales Tácito; CERQUEIRA, Camila Albuquerque; LENZA (coord.) **Direito eleitoral esquematizado**. 3. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2013.

EUA: SUPREMA Corte derruba limite de doação a campanhas. **Revista Veja**. São Paulo: Editora Abril, abr. 2014. Disponível em : < <http://veja.abril.com.br/noticia/mundo/eua-suprema-corte-derruba-limite-de-doacao-a-campanhas/>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

FERRAREZI, Junior Celso. **Guia do trabalho Científico: do projeto à redação final: monografia, dissertação e tese** . 1. ed. São Paulo : Contexto, 2011.

GARCIA, Leonardo de Medeiros (coord.); BARREIRO, Jaime Neto. **Coleção sinopses para concursos, direito eleitoral**. Salvador Juspodivm, 2011.

GERHARDT, Tatiana Engel ( org.); SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2014.

KANAAN, Alice. **Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo**. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.); KANAAN, Alice, *et al.* **Temas de direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2º ed. Curitiba: Juruá, 2008.

LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. **Direito eleitoral**. Leme: Imperium, 2012.

MACHADO, Costa; FERRAZ, Anna Candida da Silva. **Constituição Federal interpretada: Artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. 4. ed. Barueri: Manole, 2013.

MELLO, Henrique. **Direito eleitoral para concursos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense - São Paulo: Método, 2010.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 10. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Financiamento de campanha eleitoral - entre o público e o privado**. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.); KANAAN, Alice, *et al.* **Temas de direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 5. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SILVA, Matheus Passos (coord.); XAVIER, Allan Ferreira. **O financiamento de campanha eleitoral e a sua influência na representação política** [recurso eletrônico]. Brasília: Vestnik, 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm. **Financiamento eleitoral no Brasil e nos EUA**. *Unicamp*. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/unicamp/clipping/2012/08/14/financiamento-eleitoral-no-brasil-e-nos-eua>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado - Brasil, Estados Unidos, França**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. São Paulo: Saraiva, 2009.

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*, v. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005.