

## FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL E AS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELA NOVA LEGISLAÇÃO

Douglas Rafael Venturi<sup>1</sup>  
Tatiana C. dos Reis Filagrana<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem por objeto analisar conceitualmente a maneira pelo qual conduz uma campanha eleitoral, através das escolhas dos candidatos, escolhas das coligações, os cargos pretendidos e também o financiamento da campanha eleitoral, trazendo como base a diferença da nova legislação para antiga legislação quando ainda existia a possibilidade do financiamento de campanha eleitoral através das empresas privadas, apresentando todas as benfeitorias e malfeitorias que a nova forma de financiamento eleitoral trouxe ao âmbito e mostrar como existe a possibilidade de burlar esta legislação vigente, apresentado através dos estudos aplicados todas as questões de funcionamento e também minhas conclusões quanto ao tema abordado. No desenvolver do trabalho vou demonstrar que o candidato com maior poder econômico financeiro tem mais chances de obter maiores sufrágios nas urnas bem como maior facilidade de eleição do que um candidato que tem a boa índole, mas não tem recursos financeiros para tentar uma possível eleição ao pleito escolhido. A resposta para o estudo do objeto do presente artigo se dará após a realização dos estudos necessários, ou seja, estudo dos elementos relacionados aos princípios democráticos, estruturação de partidos políticos, estruturação de campanha eleitoral, estruturação das coligações, estruturação do financiamento de campanha eleitoral, danos à honra, imagem e nome, que se dará nos capítulos seguintes do presente trabalho.

**Palavras-chave:** Direito Eleitoral. Campanha eleitoral. Financiamento. Legislação.

**ABSTRACT:** The purpose of this monograph is to analyze conceptually the way in which it conducts an electoral campaign, through the choices of the candidates, the coalition's choices, the intended positions and also the financing of the electoral campaign, based on the difference of the new legislation to old legislation when there was still the possibility of financing electoral campaign through private companies, presenting all the improvements and misdeeds that the new form of electoral financing brought to the scope and show how there is the possibility of circumventing current legislation, presented through the studies applied all the operational issues and also my conclusions regarding the topic addressed. In the development of the work I will show that the candidate with greater financial economic power is more likely to get more votes in the polls as well as easier election than a candidate who has the good nature, but does not have the financial resources to try a possible election to the litigation. The answer to the study of the object of the present monograph will be given after the necessary studies, that is, study of elements related to democratic principles, structuring of political parties, electoral campaign structuring, coalition structuring, structuring of campaign financing, damages to the honor, image and name, that will be given in the following chapters of the present work.

**Keywords:** Election Law. Election campaign. Financing. Legislation.

### INTRODUÇÃO

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Uniasselvi – Guaramirim.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito – Centro Universitário Internacional (UNINTER – Curitiba), professora universitária no Curso de Direito – UNIASSELVI (Blumenau e Guaramirim/SC). Autora do livro: Responsabilidade Civil nos Casos de Alienação Parental (reeditado pela Ed. Vox legem – Florianópolis/SC). Autora do livro de Estudos: Legislação Empresarial (Curso Ensino à Distância – UNIASSELVI – Blumenau/SC).

A Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015, a nova legislação eleitoral, trouxe muitas mudanças na forma de fazer política no Brasil. Na legislação anterior não havia limites máximos para gastos financeiros com campanha, detalhando o que cada candidato poderia gastar para pleitear um cargo numa eleição, nem uma forma rígida de prestação de contas do candidato, partido ou coligação para com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE); havia apenas apresentação de uma documentação comprobatória de gastos com a campanha eleitoral, sem maiores detalhes sobre onde e de que maneira estes recursos foram aplicados. Permitia-se, entretanto, o financiamento privado de campanha, através de empresas que aplicavam seu dinheiro em determinado candidato, coligação ou partido político em troca de favores posteriores. Assim, ao ser promulgada, a nova legislação eleitoral foi aplicada via de regra nas eleições do ano de 2016, trazendo muitas alterações. Segundo os estudos especializados, estas alterações trouxeram uma forma mais justa de fazer política, porque os candidatos com menos expressão disputaram em pé de igualdade com outros mais expressivos, visualizando maiores chances de êxito.

Neste contexto, o objetivo deste trabalho é analisar as alterações ocorridas da antiga para a nova legislação eleitoral, descrevendo-se as modificações inferidas no processo de campanha, e demonstrando-se quais os prós e os contras de cada situação, concomitantemente ao item alterado. Mais especificamente, pretende-se detalhar as alterações impostas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) no que tange aos limites máximos de gastos, demonstrando como é realizado o cálculo que determina o valor máximo por cargo a que o candidato concorre, e as diferenças entre cada município, apontando-se as alterações em relação à publicidade dos candidatos, e as proibições determinadas pela nova lei em contraposição a alguns itens permitidos em eleições anteriores. Destaca-se, ao final, a problemática da nova legislação, ressaltando-se como as doações de pessoas físicas ainda persistem nos moldes práticos da antiga política de receber valores em troca de favores posteriores, pois a restrição atinge apenas a empresa, e não o empresário, mostrando que a forma mais igualitária seria o financiamento público de campanha através do fundo partidário.

A avaliação dos aspectos práticos da nova legislação eleitoral, como este dispositivo legal regula e normatiza uma campanha, a burocracia, a escolha de candidatos, fundos financeiros, registros no TSE, entre outros, é a linha seguida para a construção deste trabalho, buscando-se, com o auxílio da doutrina, artigos jurídicos especializados, e a

própria legislação eleitoral, entender as alterações realizadas, bem como o que poderia ser modificado a mais em cada item. Segundo as pesquisas realizadas, a doutrina vê como possível o financiamento público de campanhas. Sua proposição desafia a suposição convencional de que o financiamento privado das campanhas eleitorais é compatível com as exigências da democracia constitucional, no caso, americana. O fundo partidário é constituído por recursos públicos destinados aos partidos políticos para que possam realizar suas atividades, tanto em anos eleitorais, macroeleitorais, como em anos em que não há eleições. Nesse âmbito, não há evidências, segundo a doutrina e legislação consultadas, de que o financiamento público de campanha tem muita valia sem a forma mais justa e igualitária. Se os partidos políticos recebem igualitariamente estes valores anualmente para manutenção do partido, por que não utilizar estes valores recebidos para financiar a campanha, evitando gastos excessivos?

A construção dos capítulos relacionados ao tema busca responder à este questionamento, tratando no primeiro momento da campanha eleitoral e os elementos teóricos que a compõe, como organização, funcionamento, fundo partidário, partidos políticos e filiação partidária, candidatos e coligações. O que se refere ao financiamento da campanha eleitoral é tratado no segundo momento, como limite de gastos, doações, e caráter público e privado do financiamento. O trabalho encerra-se com a análise da nova legislação (Lei nº 13.165/15) e os dispositivos legais que a antecederam, e como acontece a prestação de contas para o TSE, restando controverso a publicidade político-partidária nas campanhas eleitorais. Vale frisar que o tema ora proposto é complexo e de grande discussão em todas as esferas, pois as pessoas discutem política em geral, públicas ou partidárias, independentemente do grau de instrução ou classe social. A temática, da maneira como se aplica, tem em vista abordar vários questionamentos, observando-se que toda eleição tem o seu nível de gasto financeiro, entretanto, falhas existem e precisam ser pontuadas para que o processo eleitoral evolua positivamente.

## **CAMPANHA ELEITORAL**

### **DA CAMPANHA ELEITORAL**

A campanha eleitoral tem conceituação de certa forma comum entre a doutrina; tanto para Gomes (2015), quanto para Battini (2015), compreende-se por campanha eleitoral o conjunto de atos e procedimentos técnicos empregados por candidato e agremiação política, com o objetivo de obter o voto dos eleitores, sendo inteiramente voltada ao fim da captação, conquista ou atração de votos, devendo pautar-se na licitude, a partir da qual tanto o candidato quanto quem o apoia devem cumprir as diretrizes impostas pela legislação e o sistema eleitoral, para assim e ter êxito na disputa do cargo público-eletivo. Como destaca Gomes (2015), em cada ano eleitoral é marcado o momento em que as campanhas devem se iniciar, sendo também o primeiro dia após a protocolização dos pedidos de registro de candidatura na Justiça Eleitoral; “antes dessa data é terminantemente vedada a realização de propaganda eleitoral e atos de campanha, excetuando-se apenas a propaganda interpartidária”. A campanha eleitoral tem como instrumento indispensável a propaganda, pois sem ela a vitória no certame eleitoral se torna bem mais difícil. Para Gomes (2015), é pela propaganda que o candidato torna pública a sua candidatura,

Levando ao conhecimento geral os projetos que defende e as ações que pretende implementar; com isso, sua imagem, suas idéias e propostas adquirem grande visibilidade perante o eleitorado. [...]. Lamentavelmente, há diversos tipos de ilicitudes detectadas em campanhas eleitorais. Decorrem sempre do uso abusivo de poder em suas variadas facetas. Essa metástase da experiência doméstica certamente se liga ao atraso de nossa sociedade, de nossa elite, dominada que sempre foi – e ainda é – pelas emanções de um Estado demasiado burocrático e patrimonialista [...] (GOMES, 2015, p. 335-336).

No entanto, mesmo neste contexto, a democracia pede que o processo seja realizado, pois é direito do eleitor conhecer a quem vai destinar o seu voto, devendo também este colaborar na repressão severa destas práticas ilícitas. Sendo a base normativa que rege a campanha e propaganda eleitoral encontra-se na Constituição Federal de 1988, no artigo 17, § 3º *in verbis*:

CAPÍTULO V Dos Partidos Políticos Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

(EC no 52/2006)

I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 10 É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 20 Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 30 Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 40 É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar (BRASIL, CF/88, Art. 17)).

A Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos - LOPP), também traz aspectos normativos em seus artigos 45 a 49, *in verbis*:

Art. 45. A propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas para, com exclusividade: (Vide Lei nº 13.487, de 2017) (Vigência)

I - difundir os programas partidários;

II - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;

III - divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários.

IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a que se refere o art. 49. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

A Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, citada no artigo acima referido, altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e nº 9.096 de 19 de setembro de 1995 (citada acima), para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir

a propaganda partidária no rádio e na televisão, elemento a ser tratado no segundo capítulo deste trabalho.

## **DA ORGANIZAÇÃO, FUNCIONAMENTO E FUNDO PARTIDÁRIO**

As campanhas eleitorais, conforme Barreto (2015), em relação à arrecadação de recursos, a Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997, em seu artigo 17-A, estabelecia limites de gastos, que deveriam ser fixados por lei editada até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral, e se a lei não fosse editada (o que normalmente ocorria), esse limite era fixado por cada partido, que informava o valor à justiça eleitoral. O artigo foi revogado com a redação dada pela Lei nº 13.165/2015, que alterou as Leis nos 9.504/97, nº 9.096/95, e nº 4.737/65 (Código Eleitoral), para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Com a Lei nº 13.488/2017, o artigo 18 teve nova redação, e passou a tratar desta questão, determinando que os limites de gastos de campanha fossem definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Na eleição presidencial é obrigatória a criação de comitê nacional e facultativa a de comitês nos Estados e no Distrito Federal (artigo 19, § 2º, da LE), não havendo previsão da criação em âmbito municipal. Os comitês financeiros, assim como os candidatos, são obrigados a se inscrever no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), que deve ser fornecido pela justiça eleitoral (art. 22-A da LE). “Atribuído o número do CNPJ, e aberta a conta bancária específica, os candidatos e comitês ficam autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral” (BARRETO, 2012, p. 100-101). Em se tratando da administração financeira da campanha, as despesas da campanha eleitoral são realizadas sob a responsabilidade dos partidos ou de seus candidatos (artigo 17 da LE), diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas (artigo 20 da LE). Vale frisar, conforme BARRETO (2012), o candidato é responsável pela parte financeira da campanha, mesmo quando indica um administrador financeiro. Em tal hipótese, haverá responsabilidade solidária entre eles (artigo 21 da LE).

## **DO FUNDO PARTIDÁRIO**

Em se tratando especificamente da aplicação do fundo partidário, a lei determina que os recursos oriundos do Fundo Partidário sejam assim aplicados:

- a) na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, este último até o limite máximo de vinte por cento do total recebido;
- b) na propaganda doutrinária e política;
- c) no alistamento e campanhas eleitorais;
- d) na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

Para permitir o controle da Justiça Eleitoral sobre o cumprimento das alíneas a e d acima referidas, determina a lei que, na prestação de contas dos órgãos de direção partidária de qualquer nível, devem ser discriminadas as despesas realizadas com recursos do Fundo Partidário. A aplicação de tais recursos não está sujeita ao regime licitatório previsto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (AMORIM, 2005, p. 04-06).

## **DOS PARTIDOS POLÍTICOS E FILIAÇÃO PARTIDÁRIA**

### **DA CONCEITUAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Partidos políticos são, antes de qualquer coisa, associações civis. Mas, indo um pouco além, são associações civis com finalidades relacionadas ao processo político e dotadas de peculiaridades de natureza eleitoral. Nas democracias representativas, principalmente quando não se admite candidatura avulsa, como é o caso do Brasil, os partidos políticos desempenham papel fundamental no processo de escolha dos governantes, pois é por intermédio deles que esses são escolhidos. Bem por isso, costuma-se dizer que a democracia brasileira é, essencialmente, uma democracia partidária, cujo funcionamento passa, essencialmente, pela atuação dos partidos políticos. Nos termos da lei, os partidos destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (art. 1º da LPP). (BARRETO, 2012).

Quanto à natureza jurídica dos partidos políticos, estes são pessoas jurídicas de direito privado, que adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil (art. 17, § 2º, da CF e art. 1º da LPP). Como toda e qualquer associação civil – e um partido é uma associação civil –, a personalidade jurídica é adquirida mediante a inscrição dos atos constitutivos no cartório civil de registro de pessoas jurídicas. Efetuado o registro, o partido adquire a personalidade jurídica e, em seguida, deve providenciar o registro de seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, para poder usufruir das prerrogativas eleitorais que são próprias aos partidos. O registro no cartório civil e o registro no TSE refletem diferentes aspectos da existência dos partidos, o primeiro refletindo a existência da agremiação partidária enquanto pessoa jurídica e o segundo enquanto pessoa eleitoral. (BARRETO, 2015).

### **DA FILIAÇÃO E DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA**

A exigência de filiação partidária veda a chamada candidatura avulsa ou autônoma, admitida em outros países, como Estados Unidos e Itália. Pela ideia de candidatura avulsa, que chegou a ser permitida no Brasil antes da Constituição de 1946, é possível se lançar candidato sem precisar estar filiado a partido político. De outro modo, a filiação partidária como condição de elegibilidade obriga que o candidato busque filiação junto a algum partido, o que termina fortalecendo as agremiações partidárias. A filiação partidária precisa estar deferida um ano antes da eleição (arts. 9º da LE e 18 da LPP), sendo que os partidos podem, no âmbito de sua autonomia, exigir prazo de filiação maior para que alguém possa se lançar candidato pela agremiação (art. 20 da LPP), mas o prazo definido internamente pelo partido não pode ser alterado em ano eleitoral. A exigência de filiação partidária com um ano de antecedência em relação à eleição não se aplica a juízes, membros do Ministério Público e a militares em atividade que pretendam se candidatar. (BARRETO, 2012).

O partido político é uma associação e, como tal, possui uma ampla autonomia, não podendo ser objeto de ingerências estatais indevidas em seu âmbito interno, eis que a liberdade de associação é uma típica liberdade negativa, exercida “contra o Estado”. Nessa esteira, a Constituição assegura a livre criação, fusão e incorporação de partidos, ainda conferindo a eles autonomia para definirem sua estrutura interna, organização e funcionamento e o regime de suas coligações eleitorais (art. 17 da CF). Autonomia



partidária não significa, todavia, que os partidos não possuem nenhuma limitação. Existem sim limitações, impostas pela própria Constituição, visando a salvaguardar outros valores constitucionais (BARRETO, 2012).

## **DOS CANDIDATOS E COLIGAÇÕES**

### **DO REGISTRO DE CANDIDATOS**

Registro é o ato que formaliza a candidatura, o qual se materializa mediante a apresentação, à justiça eleitoral, do RRC (Requerimento de Registro de Candidatura), assinado pelo representante do partido (ou da coligação), instruído com os documentos mencionados no art. 11, § 1º, da LE. Nenhum candidato pode concorrer a mais de um cargo, ainda que em circunscrições eleitorais diferentes (art. 88 do CE). O partido político somente pode registrar candidatos se tiver diretório constituído na circunscrição do pleito eleitoral (art. 90 do CE), o que significa dizer, por exemplo, que um partido só pode lançar candidatos a Prefeito ou Vereador no município “A” se tiver órgão de direção constituído no município “A”. Nada adiantará ter órgão de direção regional ou até mesmo órgão de direção em outros Municípios. Se não houver diretório no Município “A”, não poderá lançar candidato para as eleições realizadas nesse Município.

Quantidade de candidatos que podem ser registrados nas eleições majoritárias, os partidos podem requerer o registro de tantos candidatos quantos sejam os cargos na disputa, ou seja, podem registrar um candidato a Prefeito, um candidato a Governador, um candidato a Presidente e um ou dois candidatos a Senador, conforme estejam em disputa uma ou duas vagas no Senado. Já nas eleições proporcionais, cada partido pode registrar candidatos até 150% do número de lugares a preencher (art. 10 da LE). Exemplo: estão em disputa 30 mandatos de deputado estadual, o partido pode lançar 45 candidatos. Se houver formação de coligação, a coligação poderá registrar candidatos até o dobro do número de lugares a preencher (art. 10, § 1º, da LE). No exemplo acima, se houvesse coligação, poderiam ser registrados 60 candidatos. Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder de 20, cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital até o dobro das respectivas vagas; havendo coligação, estes números poderão ser acrescidos de até mais 50% (art. 10, § 2º, da LE).

Significa dizer que, nos Estados que possuem até 20 Deputados Federais, os partidos poderão registrar, para Deputado Federal ou Estadual, até o dobro das respectivas vagas e, havendo coligação, poderão acrescer mais 50% sobre o dobro, atingindo 300% do número de vagas. Em exemplo, num Estado que possui apenas 10 Deputados Federais, os partidos poderão registrar, para Deputado Federal ou Estadual, 20 candidatos. Se formarem coligação poderão registrar 30 candidatos. Importante observar que essa regra não vale para as candidaturas municipais, que são regidas pela regra anterior, ou seja, mesmo que o Estado possua até 20 Deputados Federais, os partidos só poderão registrar 150% de candidatos a Vereador e as coligações 200%. Se a convenção partidária não preencher o total de candidaturas possíveis, os órgãos de direção dos partidos poderão preencher as vagas remanescentes até 60 dias antes do pleito (art. 10, § 5º, da LE).

Do total de candidaturas registráveis, cada partido tem que preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70% das candidaturas para cada sexo. Assim, se o partido registra 20 candidatos, tem que ter pelo menos 6 de um sexo e no máximo 14 do outro. O registro deve ser feito perante a justiça eleitoral, conforme a seguinte repartição de competência: candidatura municipal deve ser registrada perante o juiz eleitoral; candidatura estadual ou federal perante o Tribunal Regional; candidatura presidencial perante o TSE. O órgão jurisdicional que apreciar o pedido de registro poderá indeferir de ofício, verificando que não foram preenchidas as condições de elegibilidade ou que o candidato está inelegível. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade (art. 11, § 10, da LE).

Efetuadas as convenções partidárias e definidos os candidatos, os partidos já podem requerer à justiça eleitoral o registro de seus candidatos, mas isso deve ser feito até às 19 horas do dia 5 de julho do ano da eleição (art. 11 da LE). Excepcionalmente, é possível efetuar o pedido de registro fora desse prazo, na hipótese de pedido feito pelo próprio candidato, por não constar seu nome na lista de candidatos divulgada pela justiça eleitoral, ou no caso de substituição de candidato. Recebidos todos os requerimentos de registro, a justiça eleitoral pública uma lista com o nome dos candidatos, momento a partir do qual começa a correr o prazo para o ingresso com a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura. Se o candidato verificar que o nome dele não consta na lista, poderá fazê-lo por conta própria, dentro dum prazo de 48 horas a contar da publicação da lista. Havendo necessidade de substituir candidato, por exemplo, em virtude de decisão judicial que o

declarou inelegível, o pedido deve ser feito num prazo de 10 dias a contar do fato que ensejou a substituição; mas, em se tratando de eleições proporcionais, a substituição somente será possível se o pedido for feito até 60 dias antes do pleito (art. 13 da LE). (BARRETO, 2012).

## **DAS COLIGAÇÕES ELEITORAIS**

Partidos políticos podem formar coligações para disputar as eleições, que nada mais são do que uma junção de partidos para participar conjuntamente do pleito, como se fossem uma única agremiação. As coligações são criadas somente para o pleito eleitoral e funcionam, perante a justiça eleitoral, como um autêntico partido político, possuindo todas as prerrogativas e obrigações inerentes aos partidos. Os partidos são livres para definir o regime de suas coligações, não havendo obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas de âmbito nacional, estadual e municipal (art. 17, § 1º, da CF). As coligações podem ser formadas para as eleições majoritárias, proporcionais ou para ambas. Havendo coligação para ambas as eleições, é possível formar mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário (art. 6º da LE).

A coligação terá denominação própria, que poderá ser a junção de todas as siglas dos partidos que a integram, mas não poderá coincidir, incluir ou fazer referência a nome ou número de candidato, nem conter pedido de voto para partido político (art. 6º da LE). Na propaganda para eleição majoritária, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram; na propaganda para eleição proporcional, cada partido usará apenas sua legenda sob o nome da coligação (art. 6º, § 2º, da LE).

A coligação terá um representante perante a justiça eleitoral, a ser escolhido pelas agremiações coligadas, que terá atribuições equivalentes às de um presidente de partido, e ela poderá credenciar delegados perante os órgãos judiciários da justiça eleitoral. Filiados a qualquer dos partidos coligados podem se candidatar na chapa da coligação e, nas eleições proporcionais, os votos obtidos por todos os partidos coligados são somados para fins de definir o quociente partidário da coligação, sendo que os mandatos obtidos serão distribuídos conforme a lista de candidatos de toda a coligação (BARRETO, 2012).

## FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

A questão do financiamento partidário eleitoral, nos sistemas políticos modernos, representa um ponto relevante no equilíbrio do sistema democrático de representação. Gomes (2011, p. 278) conceitua financiamento de campanha eleitoral da seguinte forma: “trata-se dos recursos materiais empregados pelos candidatos com vistas à captação de votos dos eleitores.” E continua: “à luz de sua origem, pode o financiamento ser público, privado ou misto” (GOMES, 2011, p. 278). Para Campos e Peixoto (2015, p. 19), “a sobrevivência dos partidos seria inviabilizada na ausência do dinheiro para o seu custeio, seja para o incremento da estrutura burocrática ou para as competições eleitorais”. Assim, tal questão representa um problema de difícil solução dado a origem das relações entre mercados políticos e econômicos (CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 19). A dificuldade de regulação das práticas de financiamento político “é influenciado por, e influencia as relações entre partidos, atores políticos, o mercado e o próprio eleitorado (CAMPOS; PEIXOTO, 2015). É uma problemática da democracia a questão da tendência de conversão do poder econômico em poder político, e vice-versa. Dahl (1997 *apud* CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 20) menciona os limites às contribuições aos partidos “como um dos instrumentos políticos capazes de se transformar em poder econômico”. E ressalta:

A interferência do setor privado na representação democrática tende a ocorrer em dois momentos: nas eleições, por meio das doações de recursos para a campanha, e ao longo dos mandatos, cobrindo parte das despesas dos partidos políticos ou mesmo dos representantes. Os resultados eleitorais, por sua vez, em regimes democráticos são produtos da relação de distintos recursos empregados pelos atores em competição, estes recursos são divididos em três espécies: econômicos, organizacionais e ideológicos. CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 20

A Lei nº 9.504/1997, em seu art. 17, determina que “as despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta lei.” Oliveira Lula (2008, p. 521) adverte que “o financiamento das campanhas eleitorais precisa ser urgentemente repensado, a fim de diminuir os gastos de campanha por um lado e de outro, impedir que os recursos públicos paguem, ainda que de forma ilícita, como hoje ocorre, o altíssimo preço das campanhas eleitorais.” Uma parte da doutrina considera que, se houver cumprimento das regras e princípios pertinentes, haverá mais transparência no processo eleitoral brasileiro, sendo possível, para Almeida

(2017, p. 738):

- a) Estabelecer limites ao poder econômico nas eleições;
  - b) Coibir certas práticas políticas tão comezinhas e nefastas à isonomia de oportunidades nos pleitos eletivos (“*exempli gratia*”: uso do caixa dois ou a aplicação dos famigerados “recursos não contabilizados” nas campanhas; e
  - c) Permitir uma análise mais apurada e um julgamento mais rigoroso das contas apresentadas à Justiça Eleitoral.
- É nesse desiderato que vem se aperfeiçoando a legislação eleitoral brasileira.

A cada dia candidatos e partidos políticos ficam obrigados a seguir procedimentos rígidos destinados a comprovar o respeito às regras legalmente traçadas no tocante ao financiamento das campanhas eleitorais e sua prestação de contas. A posição da doutrina, nas palavras de Almeida (2017, p. 738), infere que:

Com efeito, se houver cumprimento das regras e princípios adrede relacionados, haverá mais transparência no processo eleitoral brasileiro, e será possível:

- a) estabelecer limites ao poder econômico nas eleições;
- b) coibir certas práticas políticas tão comezinhas e nefastas à isonomia de oportunidades nos pleitos eletivos (“*exempli gratia*”: uso do caixa dois ou a aplicação dos famigerados “recursos não contabilizados” nas campanhas; e
- c) permitir uma análise mais apurada e um julgamento mais rigoroso das contas apresentadas à Justiça Eleitoral.

É nesse caminho, segundo Almeida (2017) que a legislação eleitoral brasileira vem se aperfeiçoando, com procedimentos rígidos destinados a comprovação legal no que se refere ao financiamento das campanhas eleitorais e sua prestação de contas. A arrecadação e a aplicação de recursos eleitorais, assim como a prestação das respectivas contas à Justiça Eleitoral, devem estar de acordo com as regras contidas na seguinte legislação:

- a) Lei nº 9.504 (arts. 17 a 32), de 30 de setembro de 1997, com alterações introduzidas pela Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006; pela Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009; pela Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013 e pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015;
- b) Resolução TSE nº 23.376, de 1º de março de 2012, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e, ainda sobre a prestação de contas nas eleições de 2012. Para disciplinar a matéria nas eleições de 2016, o TSE editou resolução específica;
- c) Instrução Normativa Conjunta RFB/TSE nº 1.019, de 10 de março de 2010, que dispõe sobre atos, perante o Cadastro Nacional da Pessoa

Jurídica (CNPJ), de partidos políticos e de candidatos a cargos eletivos; e d) Portaria Conjunta SRFB/TSE nº 74, de 10 de janeiro de 2006, que dispõe sobre o intercâmbio de informações entre o Tribunal Superior Eleitoral e a Receita Federal do Brasil (ALMEIDA, 2017, p. 738-739).

Em relação à origem dos recursos, Almeida (2017), traz informações atualizadas, considerando o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil como “misto” (GOMES, 2016, p. 370; ALMEIDA, 2017, p. 739), estando presentes tanto recursos públicos (Fundo Partidário<sup>3</sup>) quanto privados. Sobre isso, leciona Almeida (2017, p. 739) que

Tradicionalmente, o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil era predominantemente privado, pois era permitido que os partidos políticos e candidatos, dentro de certos limites, recebessem contribuições de particulares (de pessoas físicas e de pessoas jurídicas). A limitação existente era de ordem: a) objetiva: as pessoas físicas e jurídicas somente poderiam contribuir até um determinado limite (teto financeiro de doação, de acordo com a renda auferida no ano anterior à eleição); e b) subjetiva: as pessoas jurídicas de direito público, bem como certas pessoas jurídicas de direito privado, não poderiam financiar campanhas eleitorais. Com o advento da Lei nº 13.165/2015, foi excluída a doação por pessoas jurídicas já a partir das eleições municipais de 2016. [...] os partidos políticos e os candidatos observadas as limitações legais, poderão receber doações de pessoas físicas e do partido político ao qual estiver filiado (inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário) para a campanha eleitoral.

Com efeito, na maioria dos casos, segundo Almeida (2017), a arrecadação para custear as despesas de campanhas eleitorais advém de recursos dos próprios candidatos; recursos provenientes das agremiações partidárias; doações em dinheiro (ou estimáveis em dinheiro), de pessoas físicas; doações, por cartão de débito, de crédito ou pela internet; doações de outros candidatos e partidos políticos; repasse de recursos oriundos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096/95); e receita decorrente de comercialização de bens e/ou serviços e/ou promoção de eventos, bem como da aplicação financeira dos aludidos recursos de campanha. Vale frisar ainda que, conforme Gomes (2016, p. 371), “ao Tribunal Superior cumpre atualizar monetariamente os respectivos montantes, e até o dia 20 de julho do ano da eleição, dar-lhes publicidade (Lei nº 13.165/2015, art. 8º)”.

---

<sup>3</sup> O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, por exemplo, é formado, dentre outras fontes, por recursos públicos oriundos do orçamento da União (Lei nº 9.096/95, art. 38, inc. IV (ALMEIDA, 2017)).

## LIMITE MÁXIMO DE GASTOS

O inciso VII do artigo 73 da Lei n. 9.504/97 proíbe a realização, no ano da eleição, de gastos com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos nos três últimos anos que antecedem o pleito ou do último ano imediatamente anterior à eleição. Batini (2015, p. 123) observa que

O legislador pretendeu impedir também, através deste dispositivo, que a publicidade oficial, embora indiretamente, pudesse servir como meio de difusão e propaganda de candidaturas, pretensão que não caracteriza nenhum disparate, principalmente quando se considera, mais uma vez, a possibilidade de uma reeleição para mandato consecutivo, dos chefes dos Poderes Executivos, responsáveis por essa publicidade, que por vezes se denomina “institucional”, mas com frequência, embora de modo velado, acaba na verdade por violar o § 1º do art. 37 da Constituição Federal. A proibição deste inciso não se confunde com aquela do inciso anterior. A propaganda institucional está terminantemente vedada no período eleitoral restrito. Mas no primeiro semestre ela está permitida. O gasto com esta propaganda autorizada é que tem que ficar restrito aos limites da lei, não podendo exceder os parâmetros ali expostos. (BATINI, 2015, FGV Direito Rio, p. 123-124).

A nova Lei nº 13.165/2015 traz as referências limitadoras a serem consideradas em eleições futuras, até que ocorra eventuais mudanças:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I – para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

- a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
- b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II – para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso

I. Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles.

Art. 8º Caberá à Justiça Eleitoral, a partir das regras definidas nos arts. 5º e 6º:

I – dar publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição;

II – na primeira eleição subsequente à publicação desta Lei, atualizar monetariamente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir, os valores sobre os quais incidirão os percentuais de limites de gastos previstos nos arts. 5º e 6º;

III – atualizar monetariamente, pelo INPC do IBGE ou por índice que o substituir, os limites de gastos nas eleições subsequentes.

Mais especificamente em relação ao limite de gastos envolvendo doações e contribuições de pessoas físicas, a partir do advento da Lei nº 13.165/15, somente estas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, nos limites fixados em lei, para as campanhas eleitorais. Essas doações e contribuições estão limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição (ALMEIDA, 2017). No que se refere à apuração do limite de doação por pessoas físicas nas campanhas eleitorais, a Lei nº 13.165/15 fez inserir o artigo 24-C à Lei nº 9.504/97, com a seguinte redação:

Art. 24-C. O limite de doação previsto no § 1º do art. 23 será apurado anualmente pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 1º O Tribunal Superior Eleitoral deverá consolidar as informações sobre as doações registradas até 31 de dezembro do exercício financeiro a ser apurado, considerando:

I - as prestações de contas anuais dos partidos políticos, entregues à Justiça Eleitoral até 30 de abril do ano subsequente ao da apuração, nos termos do art. 32 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995;

II - as prestações de contas dos candidatos às eleições ordinárias ou suplementares que tenham ocorrido no exercício financeiro a ser apurado.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, após a consolidação das informações sobre os valores doados e apurados, encaminhá-las-á à Secretaria da



Receita Federal do Brasil até 30 de maio do ano seguinte ao da apuração. § 3º A Secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho do ano seguinte ao da apuração, ao Ministério Público Eleitoral, que poderá, até o final do exercício financeiro, apresentar representação com vistas à aplicação da penalidade prevista no art. 23 e de outras sanções que julgar cabíveis (BRASIL, 2015, Artigo 24).

Almeida (2017, p. 742) ainda coloca que “os candidatos também poderão fazer uso de recursos próprios nas campanhas eleitorais até o limite de gastos estabelecido pela Lei das Eleições para o cargo ao qual concorrer”. Ensina também Gomes (2016, p. 371) que

Para o atingimento do teto de gasto, serão contabilizadas as despesas efetuadas pelos candidatos e as efetuadas pelos partidos que puderem ser individualizadas (LE, art. 18-A, incluído pela Lei nº 13.165/2015). Assim, não importa que a despesa tenha sido liquidada com recursos oriundos do fundo partidário (vide LE, art. 20), recursos do próprio candidato ou de doações privadas, pois em qualquer caso deverá se computada para compor o teto.

Portanto, é vedado o recebimento de recursos para as campanhas eleitorais oriundos de pessoas jurídicas de direito público e de direito privado. Se o partido receber recurso advindo de fontes vedadas, ou ainda de origem não identificada, Almeida (2017, p. 742) destaca que “deverá o partido ou o candidato devolvê-lo ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-lo para a conta única do Tesouro Nacional, por meio de GRU (Guia de Recolhimento da União) ”.

## **DOAÇÕES DE PESSOAS FÍSICAS**

Nas décadas de 1950 e 1960, a autonomia para definir o limite de gastos efetuados pelos seus candidatos com as campanhas eleitorais era atribuída apenas aos partidos políticos. Vale lembrar que “a proibição de propaganda paga só veio a ocorrer na primeira metade da década de 1970” (CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 26). A primeira inovação institucional no Brasil, segundo Campos e Peixoto (2015), chegou no período ditatorial com o Código Eleitoral de 1965, que apresentou a proibição do financiamento efetuado por empresas com finalidade lucrativa. Com efeito, tais restrições quanto ao recebimento de determinados tipos de doações de empresas equivalem à proibição do

financiamento privado aos partidos e candidatos. A legislação abriu espaço para as doações de entidades sem fins lucrativos – com a mesma figuração tributária em que se encontram as fundações ou associações. Sobre esse aspecto, vale considerar que o custeio das eleições, por meio de instituições sem finalidade lucrativa, como as ONGs por exemplo. No caso brasileiro, esse formato foi modificado em meados da década de 1990. Com a abertura democrática de 1979, outro modelo presenciado por Campo e Peixoto (2015, p. 27), que ressaltam:

a legislação não abria exceção para que fossem efetuadas doações diretamente aos candidatos, os partidos eram os destinatários dos recursos doados, seja através de repasses do fundo (nesse caso, secundário) ou por meio da doação direta. Esse modelo de regulação tende tanto a estimular as doações por meios legais quanto a fortalecer o controle e fiscalização sobre a relação entre doadores e partidos. Assim, a partir da possibilidade de dedução tributária, haveria uma redução das doações não contabilizadas (via “caixa 2”, no jargão popular), pois o doador poderia recuperar parte dos recursos doados quando fizesse sua declaração de rendimentos para fins de cálculo do Imposto de Renda. (CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 27)

Após 1993, novas regras passaram a vigorar com a redação que versava que “a partir da escolha dos candidatos em convenção, pessoas físicas ou jurídicas poderão fazer doações em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais” (CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 27). Estes mesmos autores ainda inferem que as doações provenientes dessas fontes foram limitadas para todos os doadores, considerando os seguintes critérios:

- (1) No caso de pessoa física, a 10% dos rendimentos brutos do ano anterior à eleição;
- (2) No caso de uso de recursos próprios, fica limitado ao valor definido pelo partido;
- (3) No caso de pessoa jurídica, a 2% da receita operacional bruta do ano anterior. As doações provenientes tanto de pessoa física como jurídica ficaram limitadas a 70 mil UFIRs e 200 mil UFIRs, respectivamente, nos períodos eleitorais (CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 27).

Esse teto foi extinto em 1995, permanecendo apenas o limite em percentuais sobre os rendimentos ou receita. A ausência de um valor máximo para doações aos candidatos pode causar distorções quanto à capacidade de financiamento individual, mesmo porque a regra estabelecida nesses termos não dá conta de inibir a atuação dos “big donors” e os possíveis efeitos dessas distorções nas disputas eleitorais, comprometendo a igualdade de

disputa e reforçando o peso do dinheiro na condução do processo de representação democrática (CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 28). Na prática, tal liberdade abre um fosso entre os diversos tipos de doadores, pois estabelece limites percentuais (de ganho ou faturamento) quanto às doações privadas, e não limites quantitativos (tetos de incrementos às campanhas). Isso tende a proporcionar (legalmente) desigualdade nas competições eleitorais. Nesse sentido, vale dizer que a regra de doação não contempla um critério igualitário de participação (ou condições) no processo partidário-eleitoral, porque atores políticos com baixo poder econômico estariam sempre em desvantagem (CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 29). Para Barreto (2012, p. 103-104)

O que ocorre aqui é que, ao invés de doar o valor para o candidato, o eleitor custeia diretamente determinado gasto da campanha, por exemplo, o eleitor arca com despesa de combustível para o carro que está sendo utilizado na campanha (art. 27 da LE).

Campos e Peixoto (2015, p. 32) ainda lembram que

Em 1995, durante o governo FHC, aprovou-se uma nova legislação que passou a ditar as regras do processo eleitoral brasileiro. Foram mantidos os critérios para doações tanto de pessoas físicas como jurídicas. No entanto, a legislação não se restringiu apenas aos gastos eleitorais. Ela foi além, ao estabelecer limites para contribuições efetuadas diretamente aos partidos, tanto em períodos eleitorais, como também nos interstícios eleitorais. Para o primeiro caso, prevalece a regra anterior.

Sobre isso, a Resolução nº 19.768/96 do Tribunal Superior Eleitoral trata em seu artigo 09, com os incisos I e II:

§ 1º O valor das doações feitas a partido político, de que trata o inciso III deste artigo, por pessoa jurídica, limita-se a importância máxima calculada sobre o total das dotações orçamentárias previstas para o fundo partidário, corrigida pela UFIR até o mês em que se efetuar a doação, obedecidos os seguintes percentuais: I - Para órgãos de direção nacional: até dois décimos por cento; II - Para órgãos de direção regional e municipal: até dois centésimos por cento. (Art 9. Resolução-TSE nº 19.768/1996)

A inovação institucional foi introduzida pelo Poder Judiciário, TSE, juntamente como a Receita Federal do Brasil, em 2006, na construção de instrumentos de fiscalização e controle por meio do cruzamento do banco de dados entre as declarações dos recursos

recebidos pelos partidos e candidatos com os dados das declarações de imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas (CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 36-37). Por construção doutrinária, citando-se Alvim (2012), Ribeiro (2015), e regulamentar, com base no artigo 19 da Resolução nº 23.463/15 do TSE (que dispõe que os bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro doados por pessoas físicas devem constituir produto de seu próprio serviço, de suas atividades econômicas e, no caso dos bens, devem integrar seu patrimônio), Reis (2016, p. 01), entende que

a atividade voluntária, pessoal e direta do eleitor em apoio à candidatura ou a partido político de sua preferência, desde que constituam produto de seu próprio serviço ou de suas atividades econômicas, não está adstrita ao limite de 10%, mas sim, ao limite de R\$ 80.000,00.

Sobre isso, em caráter jurisprudencial, cita-se a representação seguinte:

Representação. Doação acima do limite legal. 1. A doação de serviços estimáveis está incluída na ressalva prevista no art. 23, § 7º, da Lei nº 9.504/97, que diz respeito aos bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, pois constitui atividade com valor econômico que, em razão de sua prestação obriga, em tese, o beneficiário à necessária contraprestação. 2. A doação de serviços para campanha eleitoral envolve, para efeito de análise financeira das campanhas, a renúncia ao direito pessoal de caráter patrimonial, ou seja, o direito de crédito que faria jus o doador, o qual, na hipótese prevista no inciso III, do art. 83 do Código Civil Brasileiro, deve ser considerado como bem móvel. 3. A doação de prestação de serviços de divulgação de panfletos não ultrapassou o limite de R\$ 50.000,00 previsto no § 7º do art. 23 da Lei das Eleições, ainda que somado ao valor atinente à cessão do veículo de propriedade do recorrente. Recurso especial a que se dá provimento, para julgar improcedente a representação. TSE - REspe: 1787 SP, Relator: Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, Data de Julgamento: 01/10/2013, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 198, Data 15/10/2013, Página 31 (REIS, 2016, p. 01).

Assim, no entendimento de Reis (2016), as prestações de serviços doadas às campanhas eleitorais se enquadram da mesma maneira no conceito de bens móveis de propriedade do doador, como por exemplo, serviços de locução, produção gráfica, serviços advocatícios e contábeis. A admissão de apoio ou doação somente de pessoas detentoras de bens materiais, em benefício de partidos políticos e candidatos de sua preferência, excluindo ou limitando o apoio voluntário de quem não possui capital econômico, seria contrária à este conceito. Ademais, conforme nova redação do §2º do artigo 23 da Lei nº

9.504/97,

todas as doações estimáveis em dinheiro a candidatos e a partidos políticos deverão ser efetivadas mediante recibo eleitoral; exceto no caso da cessão de bens móveis, limitada ao valor de R\$ 4.000,00 por pessoa cedente; e, nas doações estimáveis em dinheiro entre candidatos ou partidos políticos, decorrentes do uso comum, tanto de sedes, quanto de materiais de propaganda eleitoral (REIS, 2016, p. 01).

A Resolução nº 23.463/15 do TSE também dispõe que as doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 poderão apenas ser realizadas por transferência eletrônica entre as contas bancárias do doador e do beneficiário da doação. Da mesma forma o §1º do artigo 18 rege as doações em espécie, realizadas por meio de depósito bancário, que estariam reguladas se efetuadas em valor inferior a R\$ 1.064,10, e o §3º determina que as doações efetuadas acima daquele valor não sejam utilizadas, devendo ser devolvidas ao doador. Reis (2016, p. 01) considera que

Ao estabelecer limite máximo para depósitos bancários e devolução dos valores que extrapolem aquele limite, o TSE inovou, por meio de Resolução, na ordem jurídica, pois não existe suporte legal que autorize o Tribunal fixar o teto de valores para depósitos em espécie, exorbitando, portanto o poder do Tribunal de expedir instruções necessárias para fiel execução da Legislação Eleitoral.

O artigo 105 da Lei nº 9.504/97 estabelece que o poder do TSE de expedir instruções para o fiel cumprimento da Lei não pode restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas na Lei:

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. (Caput do artigo com redação dada pela Lei nº 12.034, de 29/9/2009)

§ 1º O Tribunal Superior Eleitoral publicará o código orçamentário para o recolhimento das multas eleitorais ao Fundo Partidário, mediante documento de arrecadação correspondente.

§ 2º Havendo substituição da UFIR por outro índice oficial, o Tribunal Superior Eleitoral procederá à alteração dos valores estabelecidos nesta Lei pelo novo índice.

§ 3º Serão aplicáveis ao pleito eleitoral imediatamente seguinte apenas as

resoluções publicadas até a data referida no caput. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.034, de 29/9/2009) (BRASIL, 2013, p. 198-199).

Como reporta Reis (2016, p. 01), “o TSE ao criar restrição onde a Lei não restringe, fixar obrigações onde a Lei não obriga e estabelecer sanções onde a Lei não estabelece, extrapolou o seu poder regulamentar”, atingindo o princípio da reversa legal e o que determina o referido artigo 105 da Lei Eleitoral.

## **FINANCIAMENTO PRIVADO**

No início década de 70 a participação privada na condução do processo eleitoral ficou a cargo unicamente das pessoas físicas, como afirmam Campos e Peixoto (2015), que complementam:

É pacífico na literatura especializada o problema crucial em identificar as relações ímprobas envolvendo dinheiro e política, devido à dificuldade empírica de estabelecer uma relação de causa-efeito nesse processo. Ou seja, é difícil comprovar se as intenções dos agentes privados ou grupos de interesses que financiam partidos e candidatos ocorrem em troca de aprovação (ou rejeição) de projetos ou votações favoráveis em temas de interesse privado (Speck 2005; Stratmann 2005 apud CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 22).

Em outras palavras, o financiador privado, a partir dessa lógica mercadológica, busca o sucesso eleitoral do seu candidato e espera seu quinhão da coisa pública. Ou, simplesmente, busca o sossego na vida privada: paga para não ser incomodado<sup>2</sup>. Tais argumentos ajudam a compreender a importância de fenômenos associados ao tema a partir de uma cadeia de interesses apresentados na mesma arena de negociação pelos partidos políticos, candidatos, poder econômico e Estado, ou empresas de controle estatal. Trata-se, assim, de uma condição recorrente nas disputas eleitorais: empresas contribuem para campanhas (de forma legal ou não), com vistas à obtenção de privilégios futuros, dados os laços que os unem (CAMPOS; PEIXOTO, 2015, p. 22-23).

## FINANCIAMENTO PÚBLICO

Durante muito tempo as campanhas eleitorais foram financiadas unicamente com recursos privados (RUBIO, 2005, p. 08), constituindo a única fonte de que dispunham os candidatos e partidos. Somente na segunda metade do século XX teria surgido uma opinião que enfatizou os riscos implicados em deixar que a política fosse financiada somente com recursos provenientes dos setores economicamente poderosos (RUBIO, 2005, p. 08). Entre as ameaças percebidas pelos autores preocupados com a delicada relação democracia *versus* dinheiro, Speck (2006, p. 153-156) sistematiza pelos menos três críticas daqueles que entendem que o dinheiro sem um controle pode atingir os principais valores da democracia: a igualdade de disputa proporcionada pelo sistema eleitoral; a igualdade do voto; e a própria ideia de representação (HEILER, 2011, p. 54-55). A primeira crítica se refere à possível distorção da competição eleitoral pelo peso dos recursos financeiros em campanhas ou pela distribuição desses recursos entre os competidores:

Na primeira variante a acusação se refere ao encarecimento das campanhas eleitorais como indicador de uma crescente manipulação do eleitorado pelas modernas técnicas de propaganda e comunicação. O objetivo da diminuição da importância do dinheiro na política coincide entre os partidos políticos e seu eleitorado. A mera influência do dinheiro é vista como maléfica sobre o processo eleitoral. A segunda variante dessa mesma preocupação com o processo eleitoral diz respeito à distorção da competição eleitoral a partir da distribuição dos recursos (SPECK, 2006, p.154).

As causas mais importantes de distorção da competição eleitoral por um desequilíbrio nos recursos disponíveis para a campanha seriam: a) poder econômico dos candidatos que se autofinanciam; b) abuso de recursos do Estado para financiar unilateralmente candidatos ou partidos governistas; e c) acesso desigual ao financiamento privado. A segunda crítica ao financiamento político se refere à subversão do princípio da igualdade dos cidadãos. A democracia, como processo consolidado na maioria dos países modernos no século 20, está baseado no princípio da igualdade do voto. Como observa Heiler (2011, p. 58-59),

A possibilidade de influenciar o processo de representação pela via de doações a partidos e candidatos abre novamente a questão de garantias mínimas para assegurar a equidade dos cidadãos. Em sistemas de financiamento político sem regulação o cidadão tem capacidade muito desigual de aportar recursos para campanhas eleitorais (SPECK, 2006, p. 155 apud HEILER, 2011, p. 58-59).

A este risco estariam vinculadas as propostas atinentes à inserção de recursos públicos no financiamento, através de isenções, acesso gratuito ou subsidiado a serviços, e instalações e transferência orçamentárias diretas, como o fundo partidário (HEILER, 2011, p. 59). A terceira crítica diz respeito à possível dependência dos candidatos eleitos a seus financiadores:

que poderá se expressar na futura concessão de favores, vantagens ou na representação privilegiada dos interesses, uma vez que os candidatos elegeram-se como chefes de governo ou representantes da sociedade, esta relação de trocar apoio financeiro à campanha por benefícios aos financiadores, claramente, viola os deveres de representação e tem um ônus para a sociedade, Estas doações que compram acesso ao poder ou outras vantagens se aproximam da definição de corrupção na área administrativa. (SPECK, 2006, p. 155 apud HEILER, 2011).

A solução para este problema costuma ser apontada como a imposição de critérios que garantam maior transparência e controle principalmente sobre os recursos privados, garantindo o “voto informado” (RUBIO, 2005).

## **FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO**

A idéia do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais matura há bastante tempo nas duas casas do Congresso Nacional e recebeu tratamento em inúmeros projetos de lei, conforme já explicitado acima. A proposta de financiamento público exclusivo parte basicamente da proibição completa do recebimento de recursos privados com a alocação de recursos públicos para financiamento direto das campanhas eleitorais. Entre os projetos mais conhecidos e comentados pela literatura especializada estão o PL 4.593/01 (SAMUELS, 2003, p. 386) e o PL 2.679/2003 (FLEISHER, 2005, p. 22), ambos já arquivados mas que deram ensejo posteriormente a outros projetos que repetiam muitas de suas disposições entre os quais o já citado PL 5.277/2009 de autoria do Deputado Ibsen Pinheiro do PMDB.



Como no projeto apresentado em 2009, os projetos anteriores já previam rubrica própria, na lei orçamentária, destinada ao financiamento de campanhas de valor equivalente ao número de eleitores do país, multiplicado por R\$ 7,00 (sete reais). Fleisher (2005, p. 22-23) em comentários a este projeto de lei simula como se daria a distribuição dos recursos públicos para financiar as eleições de 2006, quando o total disponível poderia chegar aproximadamente a R\$ 966 milhões. As relações entre financiamento de campanhas e resultados eleitorais estão longe de serem óbvias e diretas. Há tantas controvérsias teórico-normativas quanto empíricas. Enganam-se os que atribuem aspectos exclusivamente negativos a essas relações. Atributos positivos, principalmente, do financiamento privado de pequenos doadores são mobilizados pela literatura como forma de aprofundar o próprio sistema democrático. A principal característica desejável refere-se às ligações entre partidos e cidadãos, defende-se nessa dimensão a efetiva participação dos cidadãos e vocalização das preferências. Algo em falta no sistema atual (CAMPOS; PEIXOTO, 1995, p. 37 apud HEILER, 2011, p. 60).

Há alguns pontos favoráveis, outros contrários em relação às propostas de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais. Antes de mais nada, vale frisar que os partidos políticos já recebem modalidades de financiamento público: Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), Fundo Partidário, e subsídios que os cargos eletivos recebem para contratação de funcionários. A favor do financiamento exclusivo de campanhas normalmente são apresentados os seguintes argumentos: em primeiro lugar, seria altamente democrático, posto que garantisse um nível mínimo de financiamento para todos os partidos. Todos os partidos teriam possibilidade de levar suas propostas a todos os eleitores. (SAMUELS 2003, p. 284, NICOLAU, 2007, p. 9). Nesta linha, Rial (2005, p. 103) acrescenta ainda que o financiamento exclusivo seria a garantia de que “os partidos e organizações políticas não se tornassem prisioneiros do mercado e até de grupos de interesse que operam à margem da legalidade”. Outro argumento normalmente apresentado é o de que reduziria, teoricamente, o impacto direto dos interesses econômicos na política. Esse alerta é feito de forma contundente por Manin, Przeworski e Stokes (2006):

O fato é que para se apresentar aos eleitores, os partidos precisam arrecadar fundos. Quando esses fundos vêm de interesses particulares, são troca de favores. Presumidamente, se Philip Morris Co. Inc. contribui em

1996 com mais de US\$ 2.5 milhões para o Comitê Nacional Republicano (New York Times, 28/01/1997, p. 3) deve ter esperado pelo menos US\$ 2.5 milhões em favores; de outra forma seus dirigentes poderiam ter sido despedidos pelos acionistas (MANIN, ET AL, 2006, p. 113 apud HEILER, 2011, p. 62).

Um dos principais problemas, que constitui argumento contrário ao financiamento público exclusivo de campanhas, é a suposição de que ele eliminaria o uso do caixa-dois. Ou seja, nada garantiria, se não adotadas outras ações como o fortalecimento do TSE e uma reforma completa e profunda no sistema eleitoral, que o dinheiro do caixa-dois das próprias empresas e grupos de interesse não continuasse a financiar o caixa-dois dos partidos (SAMUELS, 2003, p. 385-6). Além disso, uma agravante ao problema do caixa-dois, ou de doações não contabilizadas, está naqueles recursos advindos de fontes espúrias.. O financiamento público exclusivo aumentaria o nível decisório do voto, pois quando a campanha está sujeita ao dinheiro privado, o cidadão eleitor não tem acesso decisivo a nenhum dos lados do mercado de recursos de campanha (não participa da oferta e demanda dos recursos) “ficando cativo do interesse preferencial de uns poucos segmentos organizados da sociedade” (MONTEIRO, 2007, p. 185). Embora a doação de pessoa física seja permitida, pesquisas como a de CERVI (2009) tem demonstrado que estes recursos tem implicância insignificante nos totais arrecadados, quando se considera o dinheiro advindo de pessoas jurídicas (HEILER, 2011, p. 63-64).

## **CONSIDERAÇÕES SOBRE A NOVA LEGISLAÇÃO ELEITORAL E SUAS ALTERAÇÕES**

De acordo com Barros (2015), a lei 13.165/15 de 29 de setembro de 2015, finalizou a reforma política promovendo várias alterações na Lei nº 9.504/ 1997 (Lei das Eleições), Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral). De forma didática e objetiva, Barros (2015) apresenta as principais alterações que vão reger as eleições a partir de 2016, destacadas aqui as referentes ao financiamento de campanha eleitoral:

Quem vai definir os limites de gastos de campanha  
 COMO ERA: Logo no pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicavam aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que

concorrerem.

COMO SERÁ EM 2016: Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.

DUAS REGRAS NOVAS FORAM CRIADAS

a) Serão contabilizadas nos limites de gastos de cada campanha as despesas efetuadas pelos candidatos e as efetuadas pelos partidos que puderem ser individualizadas.

b) O descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico.

**O financiamento das campanhas:**

COMO ERA: O candidato a cargo eletivo fazia, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta Lei.

COMO SERÁ EM 2016: Foi excluída a doação de pessoas jurídicas, agora o candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta Lei.

[...] Quem pode promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral:

COMO ERA: Nas eleições anteriores os candidatos e comitês financeiros estavam autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral.

COMO SERÁ EM 2016: Nas próximas eleições só os candidatos estão autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral.

O limite das doações das pessoas físicas:

COMO ERA: Pessoas físicas poderiam fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais.

Assim, com estas e outras alterações importantes, e são várias, por isso configura-se uma reforma da legislação eleitoral, muitas mudanças ainda são esperadas para um processo tão importante para o Estado Democrático de Direito quanto o processo eleitoral.

## CONCLUSÃO

O projeto de lei que regulamenta o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas eleitorais com recursos públicos, de autoria do deputado Vicente Cândido (PT-SP), foi aprovado em 04 de outubro de 2017 pela Câmara. Os deputados iniciaram a apreciação de destaques, mas a sessão foi interrompida antes da conclusão da análise. A proposta também trata de propaganda na internet, parcelamento de multas eleitorais e sobre limites de gastos em campanhas para todos os cargos. No entanto, reportando a toda a discussão realizada ao longo do trabalho, ver que a criação do fundo para financiar as campanhas depende ainda da aprovação de projeto de lei do Senado, que deverá ser votado ainda pelos deputados para ser sancionado é um tanto decepcionante para o eleitor brasileiro.

A completa regulamentação do processo eleitoral, principalmente no que tange ao financiamento de campanha, é urgente e necessária. O projeto de Cândido, que regulamenta o fundo, foi aprovado ressalvados os destaques que visam modificar o texto original. Os deputados rejeitaram um destaque que pretendia garantir a presença de ambos os sexos nas disputas nas chapas de candidaturas majoritárias para cargos do Executivo nos três níveis (presidente da República, governador, prefeito). Foi rejeitado também um destaque que propunha retirar do projeto as regras para a distribuição dos recursos do fundo entre os partidos. Pelo texto aprovado, a maior parte do dinheiro do fundo será distribuída de acordo com o tamanho das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados.

Ainda será colocada em votação os últimos destaques apresentados ao projeto que regulamenta o fundo. Essa votação deverá ocorrer após a conclusão da votação do projeto de lei do Senado. A lentidão que toma conta dos processos legislativos brasileiros não contribui em nada para um Estado Democrático, como demonstraram as pesquisas realizadas e as discussões travadas ao longo deste trabalho. A doutrina já está se atualizando, mas ainda foram encontradas poucas referências e poucos doutrinadores tratando da reforma eleitoral. Espera-se que as mudanças propostas pela nova legislação eleitoral sejam de grande valia para o processo eleitoral, e que o ordenamento jurídico, no campo do Direito Eleitoral contribua para que, uma vez o processo eleitoral deve ser democrático, pede que seja também justo a todos os brasileiros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALVIM**, Frederico Franco. Manual de Direito Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

**AMORIM**, Miriam Campelo de Melo. Fundo partidário. Brasília-DF: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em: [file:///C:/Users/USER/Downloads/fundo\\_partidario\\_amorim.pdf](file:///C:/Users/USER/Downloads/fundo_partidario_amorim.pdf) Acesso em: out. 2017.

**BARROS**, Francisco Dirceu. Entenda o que mudou com a reforma eleitoral (Lei 13.165/15). Partes I e 2. Jus.com.br. Disponível em: <https://franciscodirceubarros.jusbrasil.com.br/artigos/237940279/entenda-o-que-mudou-com-a-reforma-eleitoral-parte-ii> Acesso em: nov. 2017.

**BASTOS JUNIOR**, Luiz Magno Pinto; **GUIMARÃES**, Renata Pereira. O advogado e o processo eleitoral. Resenha Eleitoral, Florianópolis, n. 2, jul./dez. 2012. Disponível em: <HTTP://bit.ly/19UBenZ/>. Acesso em: 30 out. 2013.

**BATINI**, Silvana. Direito Eleitoral. FGV Direito Rio, 2015.2. Disponível em: [https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/direito\\_eleitoral\\_2015-2.pdf](https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u100/direito_eleitoral_2015-2.pdf)

**BRASIL**. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SECRETARIA DE DOCUMENTAÇÃO. COORDENADORIA DE BIBLIOTECA. Financiamento de campanha eleitoral: bibliografia, legislação e jurisprudência temáticas. Brasília: jun. 2013.

**BRASIL**. Tribunal Superior Eleitoral. Financiamento de Campanha Eleitoral - 2º ed. Disponível em <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/304>. Acesso em: 15 de jun. 2015.

**BRASIL**. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Financiamento de Campanha Eleitoral: bibliografia selecionada. Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias\\_selecionadas/bibliografia\\_selecionada\\_financiamento.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/bibliografias_selecionadas/bibliografia_selecionada_financiamento.pdf)

**BRASIL**. Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro. Lei das Eleições comentada: Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Org. Juíza Isabela Pessanha Chagas. Rio de Janeiro: TER-RJ, 2013.

**CAMPOS**, Mauro Macedo; **PEIXOTO**, Vitor de Moraes. Inovação institucional pendular: análise da regulação da participação privada no custeio do sistema político brasileiro (1946 a 2015). Teoria e Sociedade, n. 23.2, jul.-dez. 2015.

**CÂNDIDO**, Joel José. Direito Eleitoral Brasileiro. 14 ed. Bauru, EDIPRO, 2010, p. 460.

**GOMES**, José Jairo. Direito Eleitoral. 11 ed. Rev. Atual. Ampl. São Paulo: Atlas, 2015.

\_\_\_\_\_. Direito Eleitoral. 6 ed. Rev. Atual. e Ampl. São Paulo: Atlas, 2011.

**GOUVÊA**, Carina. Financiamento de campanha eleitoral privado e público: um olhar com sentido constitucional e democrático. JusBrasil, 2014. Disponível em: <https://carinagouvea25.jusbrasil.com.br/artigos/112336664/financiamento-de-campanha-eleitoral-privado-e-publico-um-olhar-com-sentido-constitucional-e-democratico>

**HEILER**, Jeison; **SANTOS**, Rodrigo Dolandeli; **VIANA**, João Paulo S. L. O Perfil do engajamento financeiro do empresariado nas eleições presidenciais. Uma análise das doações de campanha de 2010 e 2014. In: VI Seminário de Sociologia Política. UFPR, 2015.

**HEILER**, Jeison Giovani. Democracia: o jogo das incertezas X financiamento de campanhas: uma análise das prestações de contas das campanhas de vereadores de SC. Dissertação (Mestrado). Florianópolis: UFSC, 2011.

\_\_\_\_\_; **VIANA**, João Paulo S. L.; **SANTOS**, Rodrigo Dolandeli. Empresariado e partidos no processo eleitoral brasileiro. Em debate, Belo Horizonte, v. 7, n. 3, p. 75-86, jul. 2015.

**JACOBSON**, Gary C. The Effects of Campaign Spending in Congressional Election. The American Political Science Review, v. 72, n. 2, p. 469-491, jun. 1978.

**MANCUSO**, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. Ensaio bibliográfico. Ver. Sociol. Polít., v. 23, n. 54, p. 155-183, jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n54/0104-4478-rsocp-23-54-0155.pdf>

**LULA**, Carlos Eduardo de Oliveira. Direito eleitoral: comentários às Leis 9.504/97, nº 9.096/95, Lei Complementar nº 64/90, e Lei nº 12.891/2013 – Reforma eleitoral e atualizado com a Lei Complementar nº 135/2010. 4 ed. São Paulo: Imperium Editora, 2008/2014.

**REIS**, Leandro. Doações eleitorais a candidatos e partidos políticos: regras e limites. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4830, 21 set. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/52025>>. Acesso em: 30 set. 2017.