

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**PAULA KEHRLE SOARES**

**ANÁLISE DO NOVO SISTEMA BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO DE  
CAMPANHAS ELEITORAIS**

**BRASÍLIA**

**2015**

**PAULA KEHRLE SOARES**

**ANÁLISE DO NOVO SISTEMA BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO DE  
CAMPANHAS ELEITORAIS**

Trabalho de monografia apresentado ao Curso de  
Graduação em Direito como requisito parcial para  
obtenção de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão  
Pimentel dos Reis

**BRASÍLIA**

**2015**

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é o estudo do atual arcabouço normativo que rege o sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e sua respectiva compatibilidade com a ordem constitucional. Para tanto, o trabalho se inicia com uma apresentação do sistema público, privado e misto, e os prós e os contras de cada tipo de financiamento, com a análise dos dispositivos da Lei das Eleições e da Lei dos Partidos Políticos referentes ao tema, principalmente os que foram modificados pela novel Lei nº 13.165/15. Por fim segue-se ao exame da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, a qual concluiu pela proibição do financiamento por meio de pessoas jurídicas.

**Palavras-chave:** Financiamento de campanha eleitoral e partidos políticos. Financiamento privado, público e misto. Eleições. Partidos Políticos. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650

## ABSTRACT

The objective of this work is to analyze the normative system that conducts the financing of the activity politics in Brazil and its compatibility with the constitutional order. For in such way, the work initiates with a presentation of the public, private and mixed financing, the pros and cons from each, after, analyzing the devices from the Elections Law and Political Parties Law referring to the theme, especially the ones modified by Law nº 13.165/15. Finally, it goes for analysis through a Direct Unconstitutionality Action nº 4.650, judged by the Supreme Federal Court, which concludes the prohibition of the financing through companies/corporations.

**Key words:** Financing of political campaigns and political parties. Public, private and mixed financing. Elections. Political parties. Direct Unconstitutionality Action nº 4650

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	06
<b>1 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA</b> .....	09
<b>1.1 Financiamento público</b> .....	09
<b>1.2 Financiamento privado</b> .....	13
<b>1.3 Financiamento misto</b> .....	16
<b>2 O NOVO SISTEMA NORMATIVO DE FINANCIAMENTO DAS ELEIÇÕES NO BRASIL</b> .....	20
<b>2.1 Lei nº. 13.165/15: minirreforma eleitoral</b> .....	20
<i>2.1.1- Lei das Eleições - Lei nº 9.504/97 (LE)</i> .....	22
<i>2.1.1.1 - Arrecadação, administração e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais</i> .....	22
2.1.1.2 – Doações .....	26
2.1.1.3 – Gastos Eleitorais.....	29
2.1.1.4 – Prestações de Contas.....	30
<i>2.1.2 - Lei dos Partidos Políticos - Lei nº 9.096/95 (LPP)</i> .....	34
2.1.2.1 – Finanças e contabilidade partidária .....	34
2.1.2.2 – Fundo Partidário .....	37
2.1.2.3 – Horário Partidário e Eleitoral Gratuito .....	39
<b>3 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) nº 4650</b> .....	41
<b>3.1 Argumentações contra as doações de pessoas jurídicas a partidos políticos em campanha eleitoral</b> .....	43
<b>3.2 Argumentações a favor das doações de pessoas jurídicas a partidos políticos em campanha eleitoral</b> .....	46
<b>CONCLUSÃO</b> .....	48
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	50

## INTRODUÇÃO

Os partidos políticos surgiram a partir de 1831, porém a história não registra a forma como foram organizados, mantidos e principalmente como financiavam suas campanhas políticas.

A Lei nº 4.740 de 1965 criou as primeiras regras de financiamento de partido político, mas foi revogada pela Lei nº 5.682 de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) que passou a proibir qualquer tipo de contribuição de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Por fim, essa última foi substituída pela Lei nº 9.096 de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), que está em vigor até hoje, sendo modificada pela Lei nº 13.165/15.

Porém, desde o advento da Constituição Federal de 1988 políticos, acadêmicos e a opinião pública discutem a necessidade de uma reforma política. Finalmente no ano de 2015, a Lei nº 13.165, que ficou conhecida como a “minirreforma eleitoral”, modificou vários dispositivos da Lei dos Partidos Políticos e da Lei das Eleições, promovendo grandes mudanças nas regras que regem o financiamento dos partidos políticos, sendo a principal delas a volta da proibição novamente de contribuições de pessoas jurídicas às campanhas políticas.

Ao ser votada no Congresso Nacional, a Lei nº 13.165/15 autorizava que as empresas fizessem doações para campanhas e partidos políticos, mas não a candidatos. Porém, a presidente Dilma Rousseff vetou esse dispositivo, com base na ADI 4650 julgada pelo Superior Tribunal Federal-STF, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

Um dos principais argumentos para a proibição do financiamento por pessoas jurídicas é a distorção na legitimidade do processo eleitoral que estas causam, impedindo que a concorrência entre partidos políticos e candidatos seja justa e equânime, em contrariedade ao artigo 5º da Constituição Federal, que impõe que todos os residentes do território brasileiro devam possuir o mesmo tratamento. Dessa forma, o valor do voto e as oportunidades de cada concorrente aos cargos político-eletivos devem ser igualitários.

A Lei nº 13.165/15 permite o financiamento de campanhas eleitorais somente por pessoas físicas e pelo fundo partidário, tendo como principal intuito a diminuição da influência do poder econômico nas campanhas políticas e da corrupção. Porém muitos doutrinadores, juristas e políticos acreditam que com a volta da proibição novamente do financiamento de pessoas jurídicas as doações ilegais só irão aumentar, assim como ocorreu em 1971, após o advento da Lei nº 5.682/71.

Um dos argumentos utilizados está ligado ao fato de que, no Brasil, as campanhas eleitorais são muito onerosas, principalmente pelo fato das circunscrições eleitorais brasileiras serem muito grandes. No caso de uma eleição presidencial, por exemplo, há um elevado custo com transporte, distribuição de material de campanha e contratação de pessoas em diversos lugares do país, além dos altos dispêndios com propagandas visando atingir os mais diversos tipos de eleitores, soando impossível enfrentar todos esses gastos por meio de doações feitas apenas por pessoas físicas.

É a análise feita David Samuels sobre o “mercado” de financiamento de campanha:

“No Brasil, esse mercado, embora esteja obviamente bem capitalizado, é denominado por poucos autores. Poucos indivíduos contribuem em campanhas políticas: uma média de apenas 17 indivíduos por candidato a deputado federal em 1994, e cerca de 12 por candidato em 1988. Além do mais, os dados deixam claro que muitos daqueles que contribuem têm relações familiares diretas com os candidatos, pois apresentam o mesmo sobrenome que estes.”<sup>1</sup>

Já para aqueles que defendem a nova lei, os partidos políticos devem reproduzir os sentimentos e exigências da sociedade através do processo eleitoral, e não de pessoas jurídicas que não possuem nem ao menos o título de cidadãos.

Diante desses fatos, o presente trabalho consiste em discutir se o advento da Lei nº 13.165/15, que proíbe o financiamento de pessoas jurídicas, é a solução cabal para obstar os casos de corrupção que estão sendo presenciado constantemente na sociedade brasileira.

---

<sup>1</sup> SAMUELS, David. “Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma”. In: Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará. Vol. 3. N. 4, jan/jun 2007, pág. 11-28

Inicia-se o Capítulo 1 com a identificação das principais críticas e elogios a cada tipo de financiamento, público, privado ou misto. Já o Capítulo 2 aborda o atual corpo normativo vigente no Brasil sobre financiamento: Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) e na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), com as modificações trazidas pela Lei nº 13.165/15. Por fim, no Capítulo 3, examina-se o julgamento da ADI 4650 pelo Supremo Tribunal Federal – STF, com a apresentação detalhada de argumentos favoráveis e contrários constantes dos votos dos Srs. Ministros.

A metodologia utilizada foi a de pesquisa bibliográfica, que compreende livros, artigos, revistas, dissertação e monografia especializada na área, bem como a legislação passada e presente sobre o financiamento de campanhas eleitorais e a decisão do STF a respeito da ADI 4650.

## 1 FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

O financiamento é um assunto bastante discutido por estudiosos, tendo seu foco em torno da formatação ideal deste sistema, se privado, público ou misto. Adianta-se que não existe um sistema ideal, vez que também são encontrados problemas relacionados ao financiamento em diversos países que se utilizam de modelos diferentes do sistema misto brasileiro. A busca pelo aperfeiçoamento dos sistemas mediante alterações legislativas para incremento da fiscalização é de grande relevância e seu estudo possibilita se debruçar sobre os problemas apresentados na sociedade moderna, como a corrupção.

Segundo Alice Kanaan:

Os dois extremos de financiamento, o exclusivamente público e o exclusivamente privado, apresentam vantagens e desvantagens que merecem destaque, pois o assunto é polêmico e complexo. Não existe um consenso sobre qual dos sistemas de financiamento – público ou privado – atende, na sua essência, o princípio democrático e pluralista, razão pela qual o foco das discussões não pode estar preso ao modelo de financiamento, mas à forma de controle de arrecadação e à eficácia e efetividade das sanções pelo descumprimento da lei eleitoral.<sup>2</sup>

### 1.1 Financiamento público

O financiamento público surgiu para dar um maior equilíbrio na competição eleitoral, concedendo às legendas um valor mínimo, independentemente de o candidato possuir dinheiro ou chances de ser eleito.

No sistema misto brasileiro, o financiamento público está previsto no artigo 17, § 3<sup>o</sup> da Constituição, duas vias: a doação feita pelo Estado por meio de

---

<sup>2</sup> KANAAN, A., “Financiamento público e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo”. Temas de Direito Eleitoral no Século XXI, Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, pág. 271-313

<sup>3</sup> “Art. 17, § 3º, CF. Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei”

tributação, ou seja, o Fundo Partidário, previsto no artigo 38 da Lei 9.096/95<sup>4</sup>, e a concessão ao acesso gratuito de rádio e televisão.

O horário eleitoral gratuito é bastante democrático, dando acesso de tempo na TV a todos os partidos, de acordo com o número de cadeiras obtidas na Câmara dos Deputados, de modo que todos os partidos possuam uma base necessária para levar sua “mensagem” para seus eleitores<sup>5</sup>.

No caso do financiamento exclusivamente público, os recursos privados são totalmente excluídos, tanto de pessoa física como de pessoa jurídica. Sendo assim, os defensores desse tipo de financiamento acreditam que nesse caso haveria uma menor dependência dos partidos políticos em relação aos seus doadores privados, proporcionando maior transparência; igualdade entre candidatos e partidos, além de menos gastos com campanhas eleitorais.

Segundo Luiz Vergílio Dalla-Rosa<sup>6</sup>:

O financiamento público das campanhas eleitorais é um instrumento indispensável à garantia de independência e viabilidade dos candidatos e dos eleitos ante o poder econômico, salvaguardando o princípio isonômico e coibindo o abuso do poder econômico.

Os defensores do financiamento público alegam que a sua utilização exclusiva deste a dinâmica atual iria se inverter, ou seja, não ganharia o pleito aquele que angariasse mais recursos econômicos e sim o candidato ou partido

---

<sup>4</sup> Art. 38 da Lei nº 9.096/95: O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;  
II – recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;  
III – doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV – dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995

<sup>5</sup> SAMUELS, David “Financiamento de campanhas e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o ‘caixa um’ e propostas de reforma” In: Maria Victoria Benevides; Paulo Vanucchi; Fábio Kercche (orgs.); *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 384

<sup>6</sup> DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. Reforma e Política e Direito Constitucional: o Caso Brasileiro, Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, vol. 4 p. 278

político que obtivesse um melhor programa de governo ou um maior número de filiados<sup>7</sup>.

Argumentam ainda que o financiamento público permitiria maior combate à corrupção, com o fim do “caixa dois” e “troca de favores” e maior fiscalização de prestação de contas de partidos políticos e candidatos.

Não obstante as considerações, fato é que não há nada que comprove que o financiamento público seria realmente solução para os problemas de corrupção, pois mesmo quando o financiamento privado era proibido diversas irregularidades em doações eram encontradas. Ainda, o dinheiro que entra no “caixa dois” de uma campanha eleitoral não vem do “caixa um” das empresas, e sim de seu próprio “caixa dois”, ou seja, não são as mudanças do financiamento das campanhas eleitorais que eliminariam esse tipo de prática<sup>8</sup>.

Portanto, conclui-se que o financiamento público não necessariamente irá acabar com os recursos advindos de fontes ilegais. Segundo Fernando Neves, quase certamente que se adota o financiamento público ocorreria doações privadas em paralelo<sup>9</sup>.

Uma das formas de dificultar a existência do “caixa dois” é o fortalecimento da Justiça Eleitoral, com fiscalização mais severa nas contas dos candidatos. É essencial, no entanto, que os cidadãos também exijam maior transparência nos pleitos eleitorais, de forma a obstar que os candidatos utilizem receitas dos próprios contribuintes para o pagamento de seus gastos particulares<sup>10</sup>.

Em contraposição ao sistema do financiamento público, é de se questionar também se não geraria diminuição no aporte de verbas para outras áreas muito mais importantes para a sociedade, como saúde, saneamento, educação, entre outros. Segundo Renato Janine Ribeiro:

---

<sup>7</sup> MANEGHESSO, Lucas Siqueira. Financiamento de campanhas eleitorais, *Monografia*, UNB, Brasília, 2014, p. 17

<sup>8</sup> SAMUELS, David, “Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o ‘caixa um’ e propostas de reforma”, In: Maria Victoria Benevides; Paulo Vanucchi; Fábio Kerche (orgs.); *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 385

<sup>9</sup> NICOLAU, Jairo, “Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil” in *Democracia Viva*, n. 37, dez/2007, p.9

<sup>10</sup> SILVA, Fernando Neves da, “Financiamento de campanha política e corrupção eleitoral” in Revista Jurídica Consulex, ano VII, N. 144, p. 37.

Os oponentes do financiamento público afirmam que dinheiro precioso seria desviado de fins mais nobres – a educação, a saúde, a segurança – para alimentar atividade político-partidária<sup>11</sup>.

Ainda não se pode olvidar a possibilidade de maior afastamento entre os candidatos e a população, vez que não mais necessitariam buscar dinheiro para o financiamento de suas campanhas na sociedade, relegando seus anseios a segundo plano. Segundo Bruno Speck, a doação feita por filiados trata-se de um “reflexo do enraizamento social dos partidos” e as contribuições feitas por pessoas tanto físicas como jurídicas são “manifestações legítimas de apoio às candidaturas”<sup>12</sup>.

Ademais, como no Brasil as campanhas eleitorais são muito caras, a utilização apenas do financiamento público pode gerar campanhas eleitorais mais pobres e a conseqüente busca pelos candidatos de mais recursos para a sua campanha, voltando ao ciclo do malfadado “caixa dois”.

A utilização exclusiva do financiamento público também pode gerar maior dependência dos partidos políticos em relação ao Estado ou ao seu administrador, equiparando-os a entes estatais ou paraestatais. Com essa aproximação, aumenta-se o risco de surgimento do de cartéis partidários, dificultando a criação de novos partidos e facilitando a extinção de menores, indo de desacordo com o artigo 17 da Constituição Federal<sup>1314</sup>.

O referido sistema pode apresentar um desequilíbrio na competição eleitoral entre candidatos e partidos, quando adotado o método legal de distribuição dos recursos entre esses últimos. Segundo Daniel Zovatto<sup>15</sup>, a técnica, utilizada em diversos países da América Latina, consiste no recebimento pelos partidos de

---

<sup>11</sup> RIBEIRO, Renato Janine. “Financiamento de campanha (público versus privado)” in Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (orgs.) *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte: Editora UGMG, 2006, p.78.

<sup>12</sup> SPECK, Bruno Wilhelm, “Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma” *Revista Jurídica Consulex*, ano VIII, n. 179, jun. 2004, p. 36

<sup>13</sup> Art. 17, CF: 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

<sup>14</sup> MANEGHESSO, Lucas Siqueira. Financiamento de campanhas eleitorais, *Monografia*, UNB, Brasília, 2014, p. 19

<sup>15</sup> ZOVATTO, Daniel, “Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada” (tradução Pedro Maia Soares), *Opinião Pública*, v. XI, n.2, out2005, p. 303-304

proporcionais à votação do último pleito, o que pode influenciar os partidos menores a buscarem arrecadação na iniciativa privada, com a propagação de escândalos envolvendo “caixa dois”. Além disso, Delia Ferreira Rubio também destaca que o governo pode “criar obstáculos para a atuação política dos grupos de oposição”<sup>16</sup>.

## 1.2 Financiamento privado

Até o advento da recente Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015, a legislação previa o financiamento privado proveniente de doações de pessoas jurídicas. Entretanto, veto presidencial ao projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional resultou na proibição desse tipo de doação, permanecendo somente as doações oriundas de pessoas físicas.

Até então as pessoas jurídicas contribuía muito mais do que as pessoas físicas, principalmente empresas que possuíam fortes vínculos com o governo mediante contratos de prestação de serviços ou bens.

Em razão, era de praxe os candidatos e partidos procurarem as pessoas jurídicas visando o sustento de sua campanha. Em contrapartida, em caso de eleição do donatário, as empresas obteriam garantias de futuros compromissos com o poder público na satisfação de seus interesses. Em muitas vezes, as doações serviam forma de agradecimento a favores concedidos já ao longo de seu mandato, conforme observa Jairo Nicolau<sup>17</sup>.

Também, segundo José Jairo Gomes, diversas empresas se aproveitavam desses financiamentos para ganhar favorecimento em licitações e contratos públicos ou superfaturamento de bens e serviços contratados pelo Estado, pela concessão de anistia e renúncias fiscais.<sup>18</sup>

E os argumentos desfavoráveis não param por aí.

---

<sup>16</sup> RÚBIO, Delia Ferreira. “Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos *versus* fundos privados” *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo – SP, n. 73, 2005, p. 11

<sup>17</sup> NICOLAU, Jairo, “Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil” in *Democracia Viva*, N.37, dez2007, p.9

<sup>18</sup> GOMES, José Jairo. “Direito Eleitoral”, 10ª edição, ver. Atual e ampl. – São Paulo, Atlas, 2014, p. 337

O poder econômico se for usado de forma abusiva, pode influenciar de modo decisivo as eleições, afetando a legitimidade e a normalidade do pleito, em afronta a ditames protegidos constitucionalmente<sup>19</sup>. Não é por outra razão que se costuma dizer que o grande eleitor brasileiro é o dinheiro. Os autores Carlos Velloso e Walber Agra corroboram com a crítica:

A predominância do sistema privado fez com que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual, haja vista privilegiar os cidadãos que dispõem de fontes de financiamento em detrimento daqueles que não possuem condições financeiras suficientes<sup>20</sup>.

A legislação brasileira prevê que as doações feitas por pessoas físicas devem estar limitadas até 10% do seu rendimento financeiro auferidos no ano anterior à eleição, dessa forma Bruno Wilhelm Speck critica:

Por que um cidadão com renda mais alta está autorizado a contribuir mais para as campanhas do que seu vizinho, que tem rendimentos menores? Semelhante dispositivo talvez nem resista a um questionamento sério quanto à sua constitucionalidade, uma vez que transforma em norma a desigualdade dos cidadãos no processo eleitoral<sup>21</sup>.

Ademais, esse sistema dificulta a fiscalização da Justiça Eleitoral, que por muitas vezes não consegue rastrear a origem da doação, que percorre diversos intermediários antes de chegar ao seu destino final<sup>22</sup>.

Por fim, alega-se, ainda, que a doadora, por ser pessoa jurídica, não detém o título de cidadã, não goza de direitos políticos, não se podendo esperar que a sua

---

<sup>19</sup> Art. 14, CF: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

<sup>20</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA Walber de Moura, Elementos de direito eleitoral, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 223.

<sup>21</sup> SPECK, Bruno Wilhelm, "Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma", *Revista Jurídica Consulex*, ano VIII, N.179, JUN.2004, p.37

<sup>22</sup> MANEGHESSO, Lucas Siqueira. Financiamento de campanhas eleitorais, *Monografia*, UNB, Brasília, 2014, p. 23

atuação no cenário eleitoral ultrapasse a seara de seus interesses e recaia sobre os anseios da coletividade.

De outra banda, os defensores do financiamento privado afirmam que o sistema é reflexo do próprio regime democrático, ao permitir que pessoas físicas e jurídicas, indistintamente, façam doações voluntárias para candidatos ou partidos a cuja ideologia se identifiquem.

Inclusive, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, consoante o artigo 1º, V da Constituição Federal<sup>23</sup> é o pluralismo político. A normativa tem por escopo garantir à sociedade a livre escolha de ideologias, gerando um entrosamento maior dos partidos com a sociedade, além de uma maior dependência dos partidos políticos frente ao Estado. Além disso, trata-se de um dos principais mecanismos que os eleitores podem utilizar para controlar a atuação dos políticos já eleitos.

Ainda argumentam que a arrecadação maior de recursos por um político para a sua campanha apenas estampa a sua maior representatividade na sociedade, induzindo, inclusive, maior cobrança e fiscalização de sua atuação por parte daqueles que o ajudaram a se eleger.

A Constituição Federal também garante ao partido político, entidade de direito privado, autonomia em relação ao Poder Público. A forma de percepção de recursos, portanto, é a melhor que lhe prouver, trazendo a Carta Magna apenas uma exceção: impossibilidade de recebimento de recursos advindos de recursos ou financiamento estrangeiros<sup>24</sup>. Mais à frente, entretanto, se verá que o STF, em julgamento de ADIN 4650, interpretou que a restrição deve se estender aos recursos provenientes de quaisquer pessoas jurídicas brasileiras.

De outro lado os maiores problemas no financiamento privado são observados quando o partido que está no poder utiliza-se de empresas estatais para obter os recursos de suas campanhas eleitorais, obrigando-as a financiá-la de modo a continuar obtendo sucesso nos seus contratos.

---

<sup>23</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: V - o pluralismo político.

<sup>24</sup> Art. 17, II da CF: proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governo estrangeiro ou de subordinação a estes.

### 1.3 Financiamento misto

O modelo misto visa equilibrar os dois outros sistemas de financiamento, o público e o privado, com vistas ao controle do abuso do poder econômico e à garantia que as disputas entre candidatos e partidos políticos sejam mais justas e equânimes.

O financiamento misto mantém a aproximação da sociedade com o partido além de manter a autonomia dos partidos diante do Estado.

Para Kanaan:

O sistema de financiamento misto dispersa suas fontes, para não concentrá-las nas mãos unicamente do Estado. Com a união das suas fontes – a pública e a privada – busca-se garantir, de um lado, o incentivo à participação popular diretamente, por meio das cotas ou das doações, e, de outro, possibilitar a igualdade e o equilíbrio entre todos os partidos concorrentes.<sup>25</sup>

A grande maioria dos países da América Latina e quase todos da Europa adotam o sistema de financiamento misto<sup>26</sup>. No Brasil, por exemplo, os recursos são originários de fundos públicos provenientes do fundo partidário e da propaganda gratuita no rádio e na televisão e dos fundos privados, mediante doações de pessoas físicas ou jurídicas<sup>27</sup> (desde que atendidas algumas prescrições legais<sup>28</sup>).

<sup>25</sup> KANAAN, A., "Financiamento público e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo". Temas de Direito Eleitoral no Século XXI, Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, pág. 273

<sup>26</sup> MANEGHESSO, Lucas Siqueira. Financiamento de campanhas eleitorais, *Monografia*, UNB, Brasília, 2014, p. 81

<sup>27</sup> A recente Lei 13.165/15 não prevê doações de pessoas jurídicas, em razão de veto presidencial, ainda não apreciado pelo Congresso Nacional

<sup>28</sup> Art. 31 da LPP: É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I – entidade ou governo estrangeiros;

II – autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

III – autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedade de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

IV – entidade de classe ou sindical

Art. 24 da Lei LE: É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I – entidade ou governo estrangeiro;

Mas o sistema não está imune a críticas. No Brasil, o financiamento misto, sofreu forte predominância das doações de pessoas jurídicas, o que acabou por limitar a chance de ascensão a cargos públicos de outros partidos políticos ou candidatos que detinham menos recursos financeiros.

Ademais, as empresas doadoras, na grande maioria dos casos, possuíam interesses diretos ou indiretos na atividade estatal, mormente em contratos públicos ou licitações. Muitas delas, inclusive, faziam doações simultâneas para vários candidatos ou partidos, a fim de garantir apoio do governo independentemente de quem fosse o vencedor o pleito.

Frente à problemática, Fernando Neves propõe que a Justiça Eleitoral, antes de cada período eletivo, faça uma coleta de dados arrolando os principais gastos de uma campanha eleitoral, tais como despesas com pessoal, transporte, aluguel de móveis e imóveis, material de propaganda, contratação de pesquisas, etc<sup>29</sup>. O estudo serviria de base para apuração de superfaturamentos e maior efetividade nas punições a candidatos e partidos políticos que cometessem tais irregularidades.

Já Jairo Nicolau apresentou outra medida: a Justiça Eleitoral deveria sortear algumas contas, dentre inúmeras a serem analisadas, para proceder a uma fiscalização rigorosa, de modo a desestimular aqueles que promovem irregularidades<sup>30</sup>. Além disso, as prestações de contas deveriam ser separadas por grandes e pequenas doações, para priorizar a inspeção de grandes montantes

---

II – órgão da administração pública direta e indiretamente ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III – concessionário ou permissionário de serviço público;

IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V – entidade de utilidade pública

VI – entidade de direito privado que recebe, na condição de beneficiário, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V – entidade de utilidade pública;

VI – entidade de classe ou sindical;

VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que recebe recursos do exterior

VIII – entidades beneficentes e religiosas;

IX – entidades esportivas;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações de sociedade civil de interesse público

<sup>29</sup> SILVA, Fernando Neves da, “Financiamento de campanha política e corrupção eleitoral” in Revista Jurídica Consulex, ano VII, N. 144, p. 39

<sup>30</sup> NICOLAU, Jairo. “Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil”, in *Democracia Viva*, n. 37, dez2007, p. 11

doados<sup>31</sup>. Uma análise mais rígida serviria também de instrumento à população na checagem da veracidade do discurso de seu eleito ao tempo de sua candidatura<sup>32</sup>.

David Samuels, por sua vez, defende que os candidatos deveriam prestar contas à Justiça Eleitoral não somente ao final da campanha, mas durante todo o seu desenrolar. Isso facilitaria não só a atuação da Justiça Eleitoral no momento do julgamento de prestações de contas, mas também obstaría manobras contábeis feitas após as eleições<sup>33</sup>. A medida também direcionaria a mídia e o eleitorado a maior controle das despesas durante as campanhas<sup>34</sup>.

Há autores, como Jairo Nicolau e Daniel Zovatto, que defendem punições mais rigorosas, de caráter criminal, àqueles que cometerem irregularidades<sup>35</sup>, que não somente as atuais aplicações de multas.

Outros, como David Samuels e Bruno Wilhelm Speck defendem que as soluções perpassam pela reforma das disposições legais que tratam das doações. Para Samuels, o motante doado deve ser fixado em valor monetário e não em porcentagem da renda dos doadores obtida no ano anterior, dessa forma o poder econômico não influencia na seara eleitoral<sup>36</sup>. Já Bruno Wilhelm Speck defende um patamar máximo para doações, de modo a aumentar o número de doadores e reduzir as grandes contribuições que criam as relações de troca de favores:

Já se o candidato conseguir diversificar as suas fontes de financiamento, poderá dispensar aquelas que vinculam o seu apoio financeiro à lógica de toma-lá-dá-cá. Concluindo: o problema do financiamento privado não reside na origem privada dos recursos.

---

<sup>31</sup> NICOLAU, Jairo. "Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil", in *Democracia Viva*, n. 37, dez/2007, p.12

<sup>32</sup> ZOVATTO, Daniel, "Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada" (tradução de Pedro Maia Soares), *Opinião Pública*, v. XI, n.2, out/2005, p.317

<sup>33</sup> SAMUELS, David, "Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o 'caixa um' e propostas de reforma" In: Maria Victoria Benevides; Paulo Vanucchi; Fábio Kerche (orgs.); *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p.389-390

<sup>34</sup> REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. "Financiamento da política no Brasil. 2010. *Dissertação de Mestrado*, USP, São Paulo, p. 119

<sup>35</sup> NICOLAU, Jairo, "Para reformar o financiamento de campanhas no Brasil" in *Democracia Viva*, n.37, dez/2007, p.11/ ZOVATTO, Daniel, "Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada" (tradução Pedro Maia Soares), *Opinião Pública*, v. XI, n.2, out/2005, p. 319-322

<sup>36</sup> SAMUELS, David, "Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos apreender com o 'caixa um' e propostas de reforma" In: Maria Victoria Benevides; Paulo Vanucchi; Fábio Kerche (orgs.); *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 388-389

Esta tem até efeitos benéficos, desde que mantidos determinados patamares máximos quanto aos montantes que se pode doar. O vício está na diferença entre contribuições pequenas, saudáveis, e outras, de valor elevado, que tornam a competição desigual e estabelecem vínculos de dependência, tornando a representação viciada na origem<sup>37</sup>.

Apresentados as possíveis formas de financiamento nas campanhas eleitorais, passe-se à análise mais detida do sistema político-eleitoral adotado pelo Brasil, com atenção às recentes modificações legislativas fruto das discussões acerca das problemáticas do processo eleitoral brasileiro, mormente a corrupção.

---

<sup>37</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. "Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma" *Revista Jurídica Consulex*, ano VIII, n. 179, jun. 2004, p. 37

## **2 O NOVO SISTEMA NORMATIVO DO FINANCIAMENTO DAS ELEIÇÕES NO BRASIL**

Segundo a Constituição Federal em seu artigo 14, § 9º<sup>38</sup>, as regras do financiamento no Brasil possuem objetivo de garantir a normalidade e a legitimidade das eleições, evitando que elas sejam forjadas por partidos ou candidatos que comentam atos de irregularidade capazes de ferir a igualdade entre os candidatos e a real vontade do eleitorado<sup>39</sup>.

Recentemente o Brasil sofreu uma grande mudança em seu sistema normativo que rege o financiamento da política. Em 29 de setembro de 2015 a presidente Dilma Rousseff sancionou o texto da chamada “minirreforma eleitoral” (Lei 13.165/2015), com profundas alterações quanto à arrecadação de capital, de bens e serviços para as campanhas eleitorais e partidos políticos.

A Lei 13.165/2015 alterou a Lei das Eleições (Lei 9.504/97), a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) e o Código Eleitoral (Lei 4.737/65), como objetivo declarado de reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina nas eleições.

### **2.1 Lei nº. 13.165/15: minirreforma eleitoral**

Nos últimos anos, a população brasileira presenciou sucessivos escândalos relacionados à corrupção em diversas áreas da política, acompanhado de uma sensação de impunidade. Em consequência, em julho de 2013 e nos anos seguintes milhares de brasileiros foram às ruas protestar contra os atos de corrupção, compelindo o Congresso Nacional e os partidos políticos a iniciarem as discussões sobre uma “reforma política” para as eleições de 2016.

---

<sup>38</sup> Art. 14, §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 de exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

<sup>39</sup> MICHELS, Vera Maria Nune, *Direito eleitoral: de acordo com a Constituição Federal, LC 64/90, Lei 9.096/95 e Lei 9.504/97*, 3 ed. ver. Atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 183-184

Finalmente, um ano antes do pleito (em respeito ao art. 16 da Constituição Federal<sup>40</sup>) o Congresso Nacional aprovou e a atual presidente Dilma Rousseff sancionou a “minirreforma eleitora”, consubstanciada na Lei nº 13.165/15. A presidente, no entanto, vetou duas alterações: o voto impresso para conferência e a regulamentação do financiamento privado para as eleições.

A justificativa da Presidente da República para a proibição de doações de empresas para as eleições foi baseada em manifestações do Ministério da Justiça e da Advocacia-Geral da União pautadas em recente decisão do Supremo Tribunal Federal-STF (ADI 4650). Já a proibição da impressão de votos da urna eletrônica se baseia em parecer do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, que atestou o alto custo da medida e se posicionou contrariamente.

Em suma, a “minirreforma eleitoral” tem como principais mudanças:

- Redução do tempo da campanha eleitoral;
- Ampliação das restrições à campanha eleitoral tanto em bens públicos de uso comum quanto em bens particulares;
- Redução do período de exibição e da duração dos programas de rádio e televisão;
- Aumento das inserções de 30 a 60 segundos na propaganda rádio e televisão;
- Redução da participação dos pequenos partidos no espaço de rádio e televisão e nos debates;
- Ampliação do espaço das candidaturas femininas no horário de propaganda eleitoral;
- Fim do financiamento empresarial de campanhas eleitorais para candidatos e partidos políticos;
- Fixação dos limites de gastos para as campanhas eleitorais, embora permaneça a possibilidade de gastos milionários;

---

<sup>40</sup> Art. 16, CF: A lei que altera 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.

- Restrição de os candidatos receberem recursos para a campanha eleitoral, mesmo que beneficiado o partido;
- Simplificação da prestação de contas;
- Redução do prazo de filiação;
- Abertura de prazo para que os detentores de mandato eletivo possam trocar de partido, sem perder o mandato;
- Limitação da responsabilidade dos dirigentes partidários diante de ilícitos cometidos por partidos e previsão de realização de novas eleições majoritárias quando cassado mandato do eleito;

A nova lei não ficou imune às críticas: ao limitar a participação de pequenos e médios partidos nos debates, foi acusada de reduzir a pluralidade democrática, além de não eliminar a possibilidade de haver abuso de poder econômico nas eleições.

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

É na Lei das Eleições – Lei nº 9.504/97, mais precisamente no capítulo intitulado “Da arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais”, que será estudado abaixo, que se encontram as disposições relativas ao financiamento das campanhas eleitorais

##### *2.1.1.1 - Arrecadação, administração e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais*

O artigo 17-A preceituava que caberia à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral, o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa. Em caso de não edição da lei, caberia ao próprio partido político fixar aquele limite, com a devida comunicação à Justiça Eleitoral.

O citado normativo legal foi revogado pela Lei nº 13.165/15, que passou a definir que os limites de gastos de campanha, serão determinados pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei (artigo 18 da Lei nº

9.504/97, com redação dada pela Lei nº 13.165/15<sup>41</sup>). Para tanto serão contabilizadas para arbitramento daqueles limites as despesas efetuadas pelos candidatos e pelos partidos que puderem ser individualizados. Em caso de descumprimento, incidirá o pagamento de multa equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração de abuso de poder econômico (artigos 18-A e 18-B, Lei nº 9.504/97<sup>42</sup>).

A nova legislação teve por escopo o balizamento dos dispêndios dos partidos nas campanhas eleitorais, vez que a normativa anterior não possuía qualquer efetividade, ao contrário, abria brecha para que os limites estabelecidos, deliberadamente ou acidentalmente, beneficiassem algum partido e candidatos em detrimento de seus adversários<sup>43</sup>.

Ademais, o artigo 20 da Lei das Eleições – Lei nº 9.504/97 previa que a administração financeira de campanha seria feita pelo próprio candidato, ou por intermédio de pessoa por ele designada, se utilizando de recursos repassados pelo comitê financeiro, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas.

Com a edição da Lei nº 13.165/15, cabe ao candidato fazer, diretamente ou por pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, agora se utilizando de recursos repassados pelo partido, de recursos próprios e de doações somente de pessoas físicas (nova redação do artigo 20<sup>44</sup>).

Impende dizer que tanto o candidato como a pessoa por ele indicada são solidariamente responsáveis pela veracidade das informações financeiras e contábeis da campanha já que ambos assinaram a respectiva prestação de contas

---

<sup>41</sup> Art. 18 da LE: Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.

<sup>42</sup> Art. 18-A da LE: Serão contabilizadas nos limites de gastos de cada campanha as despesas efetuadas pelos candidatos e as efetuadas pelos partidos que puderem ser individualizados.  
Art. 18-B da LE: 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.

<sup>43</sup> CÂNDIDO, Joel J., *Direito eleitoral brasileiro*, 13 ed., ver., atual. E ampl., Bauru: EDIPRO, 2008, p. 434

<sup>44</sup> Art. 20 da LE: 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.

(artigo 21, com redação dada pela Lei nº 11.300/06<sup>45</sup>). Há doutrinadores, como Joel Cândido<sup>46</sup>, entretanto, que consideram a norma desnecessária, vez que o artigo 22, inciso XIV da Lei Complementar nº 64/90 – Lei da Inelegibilidade<sup>47</sup> já previa a responsabilização por abuso de poder econômico de todos aqueles que “hajam contribuído para a prática do ato”.

Com o objetivo de facilitar o controle da administração financeira da campanha pela Justiça Eleitoral na identificação da origem de suas receitas e despesas, o artigo 22, *caput* da Lei das Eleições<sup>48</sup>, determinou a obrigatoriedade de abertura de conta bancária pelos partidos e candidatos, para registro de todo o movimento financeiro da campanha.

Os bancos são obrigados a abrir essas contas bancárias em até três dias da requisição, sendo vedado condicionar a abertura a um depósito mínimo ou à cobrança de taxas ou de outras despesas de manutenção (§1º do artigo 22 da LE<sup>49</sup>). Não podem, portanto, se furtar a inaugurar conta bancária de campanha de candidato constante de lista de restrições cadastrais impeditivas de movimentação

---

<sup>45</sup> Art. 21 da LE: 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

<sup>46</sup> CÂNDIDO, Joel. J., *Direito eleitoral brasileiro*, 13 ed., ver., atual e ampl., Bauru: EDIPRO, 2008, p. 434

<sup>47</sup> Art. 22, da LI, *caput*: Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

(...)

XIV: julgada procedente a apresentação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhe sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição, em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para a instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar

<sup>48</sup> Art. 22, *caput* da LE: É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha

<sup>49</sup> § 1º do art. 22 da LE: Os bancos são obrigados a:

I – acatar, em até três dias, o pedido de abertura de conta de qualquer candidato escolhido em convenção, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo e à cobrança de taxas ou de outras despesas de manutenção;

II – identificar, nos extratos bancários no final do ano da eleição, transferindo a totalidade do saldo existente para a conta bancária do órgão de direção indicado pelo partido, na forma prevista no art. 31, e informar o fato à Justiça Eleitoral

financeira<sup>50</sup>, embora não haja qualquer previsão de sanção em caso de recusa. No caso de negativa, por conseguinte, deve o candidato recusado se dirigir à Justiça Eleitoral, que determinará ao banco a abertura de conta, sob pena de crime de desobediência, tipificado no artigo 347 do Código Eleitoral<sup>51</sup>.

Essa obrigatoriedade, contudo, era mitigada pelo § 2º do artigo 22 da Lei nº 9.504/97, que dispensava a abertura de conta para candidatura de prefeitos e vereadores em municípios onde não haja agência bancária, bem como aos casos de candidatura para vereador em municípios com menos de vinte mil eleitores. Com a edição da Lei nº 13.165/15, restou apenas uma exceção: dispensa somente nos casos de ausência de agência bancária ou de posto de atendimento bancária no município. Em que pese o intuito de reforma, Carlos Velloso e Walber Agra defendem que “inexiste razoabilidade para a abertura de conta bancária ou obrigatoriedade de abri-las nos municípios em que o aporte financeiro para as campanhas é baixo”<sup>52</sup>.

Constatada a utilização de recursos financeiros para pagamento de gastos eleitorais não discriminados na conta específica acima tratada, a prestação de contas do partido ou do candidato será rejeitada a cópia de todo o processo será remetida pela Justiça Eleitoral e ao Ministério Público Eleitoral (§ 4º, artigo 22, da Lei nº 9.504/97<sup>53</sup>); comprovado ainda o abuso de poder econômico, o registro da candidatura será cancelado ou o diploma cassado, se já houver sido outorgado (§ 3º do artigo 22, da Lei nº 9.504/97<sup>54</sup>). Essa última determinação foi inserida pela Lei nº 11.300/06 e teve por escopo punir os candidatos que se utilizam de “caixa dois” em suas campanhas.

---

<sup>50</sup> RIBEIRO, Renato Ventura, *Lei eleitoral comentada*, São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 177

<sup>51</sup> Art. 347 do CE: Recusar alguém cumprimento ou obediência a diligências, ordens ou instruções da Justiça Eleitoral ou opor embaraços à sua execução: Pena – detenção de três meses a um ano e pagamento de 10 a 20 dias-multa

<sup>52</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura Agra, *Elementos de direito eleitoral*, São Paulo: Saraiva 2009, p. 224

<sup>53</sup> Art. 22, § 4º da LE: Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990

<sup>54</sup> Art. 22, § 3º da LE: O uso de recursos financeiros para pagamento de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o **caput** deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro de candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado

Vale destacar o posicionamento de Joel Cândido quanto à inconstitucionalidade da parte final do § 3º do artigo 22 da Lei nº 9.504/97. Isso porque a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 14, § 9º<sup>55</sup>, preceitua que somente por lei complementar – e não por Lei ordinária – podem ser estabelecidos outros casos de inelegibilidade além daqueles já por ela arrolados. Portanto, para ele, a punição prevista naquele dispositivo da Lei nº 9.504/97 só poderá ser aplicada se obtiver embasamento legal nas hipóteses presentes na Lei de Inelegibilidade – Lei Complementar nº 64/90<sup>56</sup>.

Por fim, para início da administração dos recursos financeiros das campanhas, os candidatos devem requerer o registro de sua candidatura junto à Justiça Eleitoral, que fornecerá em até três dias úteis o número de registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (artigo 22-A, caput e § 1º da LE<sup>57</sup>). Somente com o número do CNPJ e da respectiva conta bancária, é que se autoriza aos candidatos a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realização de despesas necessárias à campanha eleitoral (artigo 22-A, § 2º da LE<sup>58</sup>).

#### 2.1.1.2 Doações

Antes da minirreforma, as doações para campanhas eleitorais poderiam vir de duas fontes. Primeiro por pessoas físicas (artigo 23, caput da LE<sup>59</sup>), e também de pessoas jurídicas. Com o advento da Lei nº 13.165, de 2015, restaram proibidas as doações de pessoas jurídicas.

---

<sup>55</sup> Art. 14, *caput* da CF: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

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

<sup>56</sup> CÂNDIDO, Joel J., *Direito eleitoral brasileiro*, 13 ed., ver., atual e ampl., Bauru: EDIPRO, 2008, p. 444

<sup>57</sup> Art. 22-A, *caput* da LE: Os candidatos estão obrigados à inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ

§ 1º: Após o recebimento do pedido de registro da candidatura, a Justiça Eleitoral deverá fornecer em até 3 (três) dias úteis, o número do registro do CNPJ.

<sup>58</sup> Art. 22-A, § 2º da LE: Cumprindo o disposto no § 1º deste artigo e no § 1º do art. 22, ficam os candidatos autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral

<sup>59</sup> Art. 23 da LE: Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecendo o disposto nesta Lei.

Destaca-se que as doações realizadas devem ser efetuadas nas contas bancárias específicas do candidato ou partido para registrar o movimento financeiro da campanha, por meio de cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica; depósitos em espécie devidamente identificados, respeitados os limites legais ou por qualquer mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, desde que seja o doador identificado e haja a emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada, consoante artigo 23, § 4º da Lei das Eleições.

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

(...)

§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de

I - cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos.

II - depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo.

III - mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, e que deverá atender aos seguintes requisitos

- a) identificação do doador;
- b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

(...)

No caso das doações feitas pela internet, qualquer fraude ou erro cometido pelo doador, sem conhecimento dos candidatos, partidos ou coligações não ensejarão a responsabilidade destes nem a rejeição de suas contas eleitorais (artigo 23, § 6º da LE<sup>60</sup>).

As doações de pessoas físicas também se submetem a certas condições reguladas no artigo 23 da LE. Vê-se artigo 23, § 1º<sup>61</sup> limita a transferência de recursos a 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à

---

<sup>60</sup> Art. 23, § 6º da LE: Na hipótese de doações realizadas por meio da internet, as fraudes ou erros cometidos pelo doador sem conhecimento dos candidatos, partido ou coligação não ensejarão a responsabilidades nem a rejeição de suas contas eleitorais

<sup>61</sup> Art. 23, § 1º da LE: As doações e contribuições de que se trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição

eleição, sendo excepcionadas desse limite aquelas doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis e imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) – teto majorado pela Lei nº 13.165/15, ao modificar o § 7º do artigo 23 da LE<sup>62</sup>.

Para possibilitar maior controle, os repasses em dinheiro em favor de um candidato ou partido devem ser feitos mediante recibo assinado pelo doador (artigo 23, § 2º da LE<sup>63</sup>), exceto nos casos em que é dispensada a prestação de contas (artigo 28, § 6º da LE<sup>64</sup>): cessão de bens móveis, limitada ao valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por pessoa cedente e doações entre candidatos ou partidos decorrentes de uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa.

Destaca-se que o candidato também poderá usar recursos próprios em sua campanha, desde que respeitado o limite de gastos estabelecidos na LE para o cargo que concorre. A ele também é vedado oferecer qualquer doação em dinheiro, bem como troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie, entre o registro e a eleição (artigo 23, § 5º, LE<sup>65</sup>).

Quanto ao sujeito ativo, a Lei nº 9.504/97, no *caput* de seu artigo 24<sup>66</sup>, arrola taxativamente aqueles impedidos de doar para campanhas eleitorais: (seja dinheiro, estimável em dinheiro ou publicidade de qualquer espécie).

---

<sup>62</sup> Art. 23, § 7º da LE: O limite previsto no § 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 estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)

<sup>63</sup> Art. 23, § 2º da LE: 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

<sup>64</sup> Art. 28, da LE: A prestação de contas será feita:

(...)

§ 6º: Ficam também dispensadas de comprovação na prestação de contas:

I – a cessão de bens móveis, limitada ao valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por pessoa cedente;  
II – doações estimáveis em dinheiro entre candidatos ou partido, decorrentes do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa

<sup>65</sup> Art. 23, § 5º da LE: Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas

<sup>66</sup> Art. 24 da LE: É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

Da análise do rol de impedidos se delineia o claro propósito da Lei: obstar que entidades públicas e pessoas jurídicas que possuam laços com o poder público exerçam suas funções com desvio de finalidade.

A burla pelo partido ao regime legal de arrecadação e aplicação de recursos acima descritos implica a perda de direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo dos candidatos beneficiado pela ilegalidade responderem por abuso do poder econômico (artigo 25 da LE<sup>67</sup>). A valoração temporal de suspensão de repasse se dará pela discricionariedade judicial podendo ser de 1 mês até 1 ano, nos termos do § único do artigo 25 da LE<sup>68</sup>.

### 2.1.1.3 Gastos Eleitorais

Os gastos eleitorais sofrem crescimento exorbitante e injustificável cada vez maior nas eleições brasileiras. O art. 26 da Lei das Eleições (Lei 9.504/97) define o que são considerados gastos eleitorais.

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

- I – confecção de material de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3º do art. 38 desta Lei;
- II – propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinado a conquistar votos;
- III – aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;

---

I – entidade ou governo estrangeiro;

II – órgão da administração pública direta ou indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III – concessionário ou permissionário de serviço público;

IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiário, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V – entidade de utilidade pública;

VI – entidade de classe social;

VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;

VIII – entidades beneficentes e religiosas;

IX – entidades esportivas;

X – organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações da sociedade civil de interesse público

<sup>67</sup> Art. 25 da LE: O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico

<sup>68</sup> Art. 25, § único da LE: A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial e contas do candidato, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês e 12 (doze) meses, ou por meio de desconto, ou valor a ser repassado, na importância apontada como regular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação

- IV- despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;
  - VII – remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;
  - VIII – montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;
  - IX – a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;
  - X – produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;
  - XII – realização de pesquisa ou testes pré-eleitorais;
  - XV – custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;
  - XVI- multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração ou disposto na legislação eleitoral
  - XVII- produção de **jingles**, vinhetas e **slogans** para a propaganda eleitoral
- Parágrafo único: São estabelecidos os seguintes limites com relação ao total do gasto da campanha:
- I – alimentação do pessoal que presta serviço às candidaturas ou aos comitês eleitorais: 10% (dez por cento);
  - II – aluguel de veículos automotores: 20% (vinte por cento).

É de notar que o parágrafo único do artigo 26 acima colacionado estabelece o limite de gastos com alimentação e aluguel de veículos: 10% e 20% respectivamente.

Não obstante a tentativa de equalizar os gastos entre os candidatos, o artigo 27 da Lei das Eleições, ao dispor que “qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente em um mil UFIR<sup>69</sup>, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados”, acaba por abrir brechas para a movimentação de dinheiro sem a correspondente fiscalização. Basta ao candidato que pretenda burlar o limite de gastos no processo eleitoral dividir o montante excedente entre seus cúmplices, que procederão a dispêndios financeiros não contabilizáveis<sup>70</sup>.

#### 2.1.1.4 Prestações de Contas

Regulada pelo artigo 28 da Lei nº 9.504/97<sup>71</sup>, a prestação de contas é o demonstrativo das movimentações financeiras durante o período eleitoral, devendo abarcar precisamente todas as receitas e despesas<sup>72</sup>.

<sup>69</sup> UFIR: Extinta em decorrência do § 3º do art. 29 da Medida Provisória de 2095-76, sendo seu valor fixado em R\$ 1.641,00

<sup>70</sup> MANEGHESSO, Lucas Siqueira. Financiamento de campanhas eleitorais, *Monografia*, UNB, Brasília, 2014, p. 38

<sup>71</sup> Art. 28 da LE: A prestação de contas será feita:

I – no caso de candidatos às eleições majoritárias, na forma disciplinada pela Justiça Eleitoral

É dever dos partidos políticos, das coligações e dos candidatos, divulgar durante a campanha, pelo site do TSE, relatório discriminado de todos os recursos em dinheiro ou aqueles estimáveis em dinheiro que tenham sido recebidos para o financiamento da campanha eleitoral e seus gastos (§ 4º do artigo 28 da LE<sup>73</sup>).

---

II – no caso de candidatos às eleições proporcionais, de acordo com os modelos do Anexo desta Lei  
 § 1º: As prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias serão feitas pelo próprio candidato, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores emitentes

§2º: As prestações de contas dos candidatos às eleições proporcionais serão feitas pelo próprio candidato

§ 3º: As contribuições, doações e as receitas de que trata esta Lei serão convertidas em UFIR, pelo valor desta no mês em que ocorrem

§ 4º: Os partidos políticos e coligações e os candidatos são obrigados, durante as campanhas eleitorais, a divulgar em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim na rede mundial de computadores (internet)

I – os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento

II – no dia 15 de setembro, relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados

§ 6º: Ficam também dispensados de comprovação de contas

I – a cessão de bens móveis, limitada ao valor de R\$ 4.000 (quatro mil reais) por pessoa cedente

II – doações estimáveis em dinheiro entre candidatos ou partidos, decorrente do uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa

§ 7º: As informações sobre os recursos estabelecidos a que se refere o § 4º deverão ser divulgados com a indicação dos nomes, do CPF ou CNPJ dos doadores e dos respectivos valores doados

§ 8º: Os gastos com passagens aéreas efetuadas nas campanhas eleitorais serão comprados mediante a apresentação de fatura ou duplicata emitida por agência de viagem, quando for o caso, desde que informados os beneficiários, as datas e os itinerários, vedada a exigência de apresentação de qualquer outro documento para este fim

§ 9º: A Justiça Eleitoral adotará sistema simplificado de prestação de contas para candidatos que apresentarem movimentação financeira correspondente a, no máximo, R\$ 20.000 (vinte mil reais), atualizados monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC da Fundação Instituto de Geografia e Estatística – IBGE ou por índice que o substituir

§ 10: O sistema simplificado referido no § 9º deverá conter, pelo menos:

I – identificação das doações recebidas, com os nomes, o CPF ou CNPJ dos doadores e os respectivos valores recebidos

II – identificação das despesas realizadas, com os nomes e o CPF e CNPJ dos fornecedores de material e dos prestadores dos serviços realizados

III – registro das eventuais sobras ou dívidas de campanha

§ 11: Nas eleições para Prefeito e Vereador de Municípios com menos de cinquenta mil eleitores, a prestação de contas será feita sempre pelo sistema simplificado a que se regem os §§ 9º e 10

§ 12: Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização de doadores

<sup>72</sup> MANEGHESSO, Lucas Siqueira. Financiamento de campanhas eleitorais, *Monografia*, UNB, Brasília, 2014, p. 39

<sup>73</sup>Art. 28 da LE: A prestação de contas será feita:

(...)

§ 4º: Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante as campanhas eleitorais, a divulgar em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim na rede mundial de computadores (internet):

I – os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento;

Repisa-se que estão dispensados da prestação de contas, além das doações até um mil UFIR autorizadas no artigo 27 da LE, a cessão de bens móveis, limitada ao valor de R\$ 4.000,00 por pessoa cedente e doações estimáveis em dinheiro entre candidatos ou partidos, decorrentes de uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa (§ 6º do artigo 28 da LE<sup>74</sup>).

Recebida a prestação de contas pela Justiça Eleitoral, e analisadas pelo corpo técnico do Tribunal de Contas da União, a Justiça Eleitoral decidirá: pela aprovação das contas, quanto estiverem regulares; pela aprovação com ressalvas, quando houver falhas que não comprometam sua regularidade; pela aprovação desaprovação, em razão de irregularidades; ou pela sua não prestação (artigo 30, *caput*, LE<sup>75</sup>).

Por se tratar de um trabalho técnico e complexo, erros formais ou materiais podem acontecer. Quando não houver comprometimento de seu resultado e forem corrigidos, não há que se falar em rejeição de contas, nem em sanções ao candidato ou ao partido, conforme §§ 2º e 2º-A, artigo 30º da LE<sup>76</sup>.

No caso de a Justiça Eleitoral detectar alguma irregularidade na prestação de contas, poderá requisitar ao candidato as informações adicionais necessárias, bem

---

II – no dia 15 de setembro, relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados

<sup>74</sup>Art. 28, § 6º da LE: Ficam também dispensadas de comprovação na prestação de contas:

I – a cessão de bens móveis, limitada ao valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por pessoa cedente;

II – doações estimáveis em dinheiro entre candidatos ou partidos, decorrentes de uso comum tanto de sedes quanto de materiais de propaganda eleitoral, cujo gasto deverá ser registrado na prestação de contas do responsável pelo pagamento da despesa.

<sup>75</sup>Art. 30 da LE: A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo:

I – pela aprovação, quando estiverem regulares;

II – pela aprovação com ressalvas, quando verificadas falhas que não lhe comprometam a regularidade;

III – pela desaprovação, quando verificadas falhas que lhe comprometam a regularidade;

IV – pela não prestação, quando não apresentadas as contas após a notificação emitida pela Justiça Eleitoral, na qual constará a obrigação expressa de prestar as suas contas, no prazo de setenta e duas horas.

<sup>76</sup>Art. 30, § 2º: Erros formais e materiais corrigidos não autorizam rejeição das contas e a cominação de sanção a candidato ou partido

Art. 30, § 2º-A: Erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação de contas, que não comprometam o seu resultado, não acarretarão a rejeição das contas

como determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas, como determina o § 4º, artigo 30 da LE<sup>77</sup>.

A decisão de desaprovação das contas gera sanções, a exemplo da suspensão de repasse do fundo partidário por 1 (um) a 12 (doze) meses, prazo a ser determinado pelo magistrado de modo “proporcional e razoável, segundo § único, artigo 25º da LE<sup>78</sup>.

Por fim, a Lei nº 9.504/97, em seu artigo 31<sup>79</sup>, se preocupou em dar destinação à sobra de recursos financeiros, que também deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido segundo os critérios dos cargos em disputa: se a campanha tenha sido de prefeito, vice-prefeito e vereador, os recursos devem ser transferidos para o órgão diretivo municipal; no caso de governador, vice-governador, senador, deputado federal e deputado distrital ou estadual, ao órgão diretivo regional; e por fim, tratando-se de campanha para presidente e vice-presidente da república, a sobra deve ser transferida para o órgão diretivo nacional do partido.

---

<sup>77</sup> Art. 30, § 4º da LE: Havendo indício de irregularidade de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar do candidato as informações adicionais necessárias, bem como determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas

<sup>78</sup> Art. 25, § único: A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas do candidato, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio de desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação

<sup>79</sup> Art. 31 da LE: Se, ao final da campanha, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido, obedecendo os seguintes critérios:

I – no caso de candidato a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador, esses recursos deverão ser transferidos para o órgão diretivo municipal do partido na cidade onde ocorreu a eleição, o qual será responsável exclusivo pela identificação desses recursos, sua utilização, contabilização e respectiva prestação de contas perante o juízo eleitoral correspondente;

II – no caso de candidato a Governados, Vice-Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual ou Distrital, esses recursos deverão ser transferidos para o órgão diretivo regional do partido no Estado onde ocorreu a eleição ou no Distrito Federal, se for o caso, o qual será responsável exclusivo pela identificação desses recursos, sua utilização, contabilização e respectiva prestação de contas perante o Tribunal Regional Eleitoral correspondente;

III – no caso de candidato a Presidente e Vice-Presidente da República, esses recursos deverão ser transferidos para o órgão diretivo nacional do partido, o qual será responsável exclusivo pela identificação desses recursos, sua utilização, contabilização e respectiva prestação de contas perante o Tribunal Superior Eleitoral;

IV – o órgão diretivo nacional do partido não poderá ser responsabilizado nem penalizado pelo descumprimento do disposto neste artigo por parte dos órgãos diretivos municipais e regionais.

### 2.1.2 Lei dos Partidos Políticos - Lei nº 9.096/95 (LPP)

A Lei nº 9.096/95 regulamente os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V da Constituição Federal<sup>80</sup>, dispondendo também sobre a forma de administração financeira dos partidos políticos.

#### 2.1.2.1 – Finanças e contabilidade partidária

Segundo o artigo 15, incisos VII e VIII da referida lei<sup>81</sup>, o Estatuto do partido deve conter normas sobre finanças e contabilidade, bem como critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre seus órgãos nacionais, estaduais e municipais.

Ademais, é imprescindível que todo partido mantenha escrituração contábil de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, de forma a facilitar o trabalho de fiscalização da Justiça Eleitoral acerca da origem das receitas e destinação de despesas (artigo 30 da LPP<sup>82</sup>).

A prestação de contas é anual, cabendo ao partido o envio até o dia 30 de abril do ano seguinte (artigo 32 da LPP<sup>83</sup>) para o Tribunal Superior Eleitoral, no caso de balanço contábil do órgão nacional, para os TER's, quando se tratar de órgãos

---

<sup>80</sup> Art. 14 da CF: 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:

(...)

V – a filiação partidária

Art. 17 da CF: É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, regulamentados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

(...)

§ 3º: Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão na forma da lei.

<sup>81</sup> Art. 15, VII da LPP: finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites de contribuição dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei

Art. 15, VIII da LPP: critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõe o partido

<sup>82</sup> Art. 30 da LPP: O partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas

<sup>83</sup> Art. 32 da LPP: O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte

estaduais, e por fim, aos Juízes Eleitorais, se proveniente de órgãos municipais (artigo 32, § 1º da LPP<sup>84</sup>).

O balanço contábil, após o recebido pela Justiça Eleitoral deve ser publicado na imprensa oficial, ou afixado no próprio Cartório Eleitoral, acaso inexistente aquela (artigo 32, § 2º da LPP<sup>85</sup>) e deve conter em seu bojo: discriminação e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário; origem e valor das contribuições e doações; despesas de caráter eleitoral, tais como gastos com propagandas eleitorais e uma discriminação detalhada das receitas e despesas (artigo 33 da LPP<sup>86</sup>).

O papel da Justiça Eleitoral é justamente fiscalizar e atestar se a prestação de contas reflete a real movimentação financeira do partido. Para tanto, algumas normas devem ser seguidas: designação de dirigentes partidários específico para movimentação dos recursos financeiros; documento específico que comprove a entrada e saída dos bens recebidos; obrigatoriedade do partido guardar documentação que comprove sua prestação de contas, em prazo superior a cinco anos, bem como a indispensabilidade de prestação de contas ao tempo do encerramento da campanha eleitoral (artigo 34 da LPP<sup>87</sup>).

Havendo denúncia de filiado ou delegado de qualquer partido, por meio de representação do Procurador-Geral ou Regional ou por iniciativa do Corregedor, o

<sup>84</sup> Art. 32, § 1º da LPP: O balanço contábil do órgão nacional será enviado ao Tribunal Superior Eleitoral, o dos órgãos estaduais aos Tribunais Regionais Eleitorais e dos órgãos municipais aos Juízes Eleitorais

<sup>85</sup> Art. 32, § 2º da LPP: A justiça Eleitoral determina, imediatamente, a publicação dos balanços na imprensa oficial, e, onde, ela não exista, procede à fixação dos mesmos no Cartório Eleitoral.

<sup>86</sup> Art. 33 da LPP: Os balanços devem conter, entre outros, os seguintes itens:

I – discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário;

II – origem e valor das contribuições e doações

III – despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha

IV – discriminação detalhada das receitas e despesas

<sup>87</sup> Art.34 da LPP: A justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas:

I – obrigatoriedade de designação de dirigentes partidários específicos para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais

III – relatório financeiro, com documentação que comprove a entrada e saída de dinheiro ou de bens e recebidos e aplicados

IV – obrigatoriedade de ser conservada pelo partido, por prazo não inferior a cinco anos, a documentação comprobatória de suas prestações de contas

V – obrigatoriedade de prestação de contas pelo partido político e por seus candidatos no encerramento da campanha eleitoral, com o recebimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados

Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais determinarão a análise da prestação de contas questionada, para que se apure se violação das prescrições legais ou estatutárias em relação à matéria financeira. Pode inclusive haver quebra de sigilo bancário das contas do partido denunciado, para que assim haja maior esclarecimento ou apuração das contas questionadas (artigo 35 da LPP<sup>88</sup>).

Qualquer partido pode examinar as prestações de contas dos outros partidos, após prazo de 15 dias após a publicação das prestações de contas. No caso de irregularidade, haverá um prazo de cinco dias para impugná-las, indicando provas e pedindo abertura de investigação de atos que violem as prescrições legais ou estatutárias em matéria financeira (artigo 35, parágrafo único da LPP<sup>89</sup>).

A LPP estabelece quais são as fontes doadoras vedadas, sendo elas: entidade ou governo estrangeiro; autoridade ou órgãos públicos, com exceção do fundo partidário; autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista; entidade de classe ou sindical (artigo 31 da LPP<sup>90</sup>).

Não há que se falar em doação de dinheiro público para partidos políticos, pois afrontam os princípios constitucionais de impessoalidade, moralidade administrativa e igualdade entre os candidatos. Também se trata de uma fonte

---

<sup>88</sup> Art. 35 da LPP: O Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais, à vista de denúncia fundamentada ou filiado ou delegado de partido, de representação do Procurador-Geral ou Regional ou de iniciativa do Corregedor, determinarão o exame da escrituração do partido e a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, aquele ou seus filiados estejam sujeitos, podendo, inclusive, determinar a quebra de sigilo bancário das contas dos partidos para esclarecimento ou apuração de fatos vinculados à denúncia

<sup>89</sup> Art. 35, parágrafo único da LPP: O partido pode examinar, na Justiça Eleitoral, as prestações de contas mensais ou anuais dos demais partidos, quinze dias após a publicação dos balanços financeiros, aberto o prazo de cinco dias para impugná-las, podendo, ainda, relatar fatos, indicar provas e pedir abertura de investigação para apurar qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, os partidos e seus filiados estejam sujeitos

<sup>90</sup> Art. 31: É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I – entidade ou governo estrangeiros

II – autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38

III – autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedade de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais

IV – entidade de classe ou sindical

vedada, doação de pessoas jurídicas que recebem recursos públicos, pois fica difícil aferir se os recursos possuíram origem pública ou privada<sup>91</sup>.

No caso de irregularidades nas prestações de contas, o partido político poderá sofrer sanções financeiras, pois o repasse do Fundo Partidário fica suspenso até que haja esclarecimento daquele valor recebido (artigo 36, I da LPP<sup>92</sup>). Se houver origem de doações das fontes vedadas no art. 31, o partido ficará por um ano sem o recebimento do fundo partidário (artigo 36, II da LPP<sup>93</sup>).

#### 2.1.2.2 Fundo Partidário

A Constituição Federal, em seu artigo 17, § 3º<sup>94</sup>, entabula que os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. O chamado Fundo Especial de Assistência Financeira aos partidos políticos, descrito pela Lei nº 9.096/95, em seus artigos 38 e seguintes, é depositado diretamente na conta pelo partido que, seguindo parâmetros legais impostos, decide pela sua destinação. Vê-se, por conseguinte, ser o referido fundo a única forma de financiamento de atividade política com recursos públicos.

Sua receita é composta por multas e penalidades eleitorais, dotações legalmente destinadas ao fundo, em caráter permanente ou eventual, doações de pessoas físicas<sup>95</sup> efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo e por doações orçamentárias da União em valor nunca inferior ao número de eleitores inscritos até o último dia do ano anterior ao da proposta do orçamento, multiplicados por R\$ 0,35 (trinta e cinco centavos de real (artigo 38 da LPP<sup>96</sup>)).

---

<sup>91</sup> REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. "Financiamento da política No Brasil. 2010. Dissertação de Mestrado, São Paulo, USP, p.171

<sup>92</sup> Art. 36, I da LPP: no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral

<sup>93</sup> Art. 36, II da LPP: no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano

<sup>94</sup> Art. 17, § 3º da CF: Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei

<sup>95</sup> A ADI 4.650 julgada pelo STF, cujo acórdão ainda não publicado, proibiu as doações de pessoas jurídicas para o fundo partidário.

<sup>96</sup> Art. 38 da LPP: O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas  
II – recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual

Não obstante o repasse, muitos estudiosos, a exemplo de Carlos Mário da Silva Velloso e Walber de Moura Agra, criticam a sistemática do fundo partidário, posto que a quantia destinada aos partidos “(...) não supre as necessidades de manutenção financeira de campanha, muito menos possibilita suportar os gastos de campanha<sup>97</sup>”.

De todo modo, é a dotação da União que compõe boa parte do montante do fundo partidário. A previsão orçamentária de recursos a ele destinada deve ser registrada junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O depósito dos duodécimos (valores repassados às agremiações) é feito mensalmente pelo Tesouro Nacional em conta especial no Banco do Brasil à disposição do TSE, onde também serão depositadas as quantias arrecadadas com aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias tipificadas na legislação eleitoral (artigo 40 da LPP<sup>98</sup>).

De acordo com a lei nº 9.096/95, 5% (cinco por cento) do total do fundo partidário serão entregues, igualmente, a todos os partidos que atendem aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do fundo, enquanto 95% (noventa e cinco por cento) serão a eles distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral da Câmara dos Deputados (artigo 41-A da LPP<sup>99</sup>).

Nos termos do artigo 44 da LPP<sup>100</sup>, os recursos oriundos do fundo também têm destinação específica: manutenção das sedes e serviços do partido, incluindo

III – doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário

IV – dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995

<sup>97</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura, *Elementos de direito eleitoral*, São Paulo: Saraiva, 2009, p. 223

<sup>98</sup> Art. 40 da LPP: A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral

§ 1º: O Tesouro Nacional depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º: Na mesa conta especial serão depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na Legislação Eleitoral.

<sup>99</sup> Art. 41-A da LPP: Do total do Fundo Partidário:

I – 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; 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

<sup>100</sup> Art. 44 da LPP: Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I – na manutenção das sedes e serviços do partido, permitindo o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites:

pagamento de pessoal; propaganda doutrinária e política; alistamento e campanhas eleitorais; criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa, de doutrinação e educação política; criação e manutenção de programas para promoção da participação da mulher na política; pagamento de mensalidade, anuidades e congêneres, na qualidade de filiado e organismos partidários internacionais apoiadores de pesquisa, estudo e doutrinação política; e, por fim, o pagamento de despesas com alimentação.

### 2.1.2.3 Horário Partidário e Eleitoral Gratuito

O Horário Partidário e Eleitoral Gratuito, garantido aos partidos políticos pela Constituição Federal, em artigo 17, § 3º<sup>101</sup>, é a forma de financiamento público indireto. Diz-se indireto pelo fato de não haver um depósito bancário em favor de partidos ou candidatos, mas sim uma compensação fiscal no imposto de renda das emissoras em contrapartida à cessão do horário gratuito (artigo 52, parágrafo único da LPP<sup>102</sup> e artigo 99, *caput* da LE<sup>103</sup>).

O mecanismo de compensação fiscal foi a forma encontrada pelo Estado de oferecer compensações às emissoras pelo prejuízo na cessão do espaço em sua programação para exibir a propaganda político-partidária. Medida acertada, consoante Roque Antonio Carrazza:

- 
- a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional
  - b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal
- II – na propaganda doutrinária e política
  - III – no alistamento e campanhas eleitorais
  - IV – na criação e manutenção de instituto ou federação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido
  - V – na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observando o mínimo de 5% (cinco por cento) do total
  - VI – no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado
  - VII – no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes
- <sup>101</sup> Art. 17, § 3º da CF: Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.
- <sup>102</sup> Art. 52, parágrafo único da LPP: As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei
- <sup>103</sup> Art. 99, *caput* da LE: As emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei

Todavia, na medida em que a Constituição Brasileira reconhece e garante o direito de propriedade (embora submeta ao princípio da função social), é indiscutível que as emissoras de rádio e televisão têm que ser financeiramente compensadas pela perda de receita que a cedência de seus horários que acarreta<sup>104</sup>.

O horário eleitoral é transmitido apenas durante o período da campanha eleitoral, com início nos 35 (trinta e cinco) dias anteriores as antevésperas das eleições (artigo 47, *caput* da Lei nº 9.504/97<sup>105</sup>) e, na eventualidade de segundo turno, com início a partir de 48 (quarenta e oito) horas da proclamação dos resultados do primeiro turno, até a antevéspera da eleição (artigo 49, *caput* da LE<sup>106</sup>). Sua principal função é influenciar o eleitorado em seu processo de decisão.

Já a propaganda partidária é realizada fora do período eleitoral, sendo vedada sua veiculação no segundo semestre do ano de eleições (artigo 36, § 2º da LE<sup>107</sup>) e tem por objetivo difundir os programas partidários e sua execução, divulgar a posição do partido em temas político-comunitários e promover a participação feminina na política (artigo 45 da LPP<sup>108</sup>).

<sup>104</sup> CARRAZZA, Roque Antonio, *Imposto sobre a renda: perfil constitucional e temas específicos*. 2. Ed. rev., ampl. E atual., São Paulo: Malheiros, 2006, p.360

<sup>105</sup> Art. 47, *caput* da LE: As emissoras de rádio e televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo

<sup>106</sup> Art. 49, *caput*: Se houver segundo turno, as emissoras de rádio e televisão reservarão, a partir de quarenta e oito horas da proclamação dos resultados do primeiro turno e até a antevéspera da eleição, horário destinado à divulgação da propaganda eleitoral gratuita, dividido em dois períodos diários de vinte minutos para cada eleição, iniciando-se às sete e às doze horas, no rádio, e às treze e às vinte horas e trinta minutos, na televisão

<sup>107</sup> Art. 36, § 2º da LE: No segundo semestre do ano da eleição, não será veiculada a propaganda partidária gratuita prevista em lei nem permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão

<sup>108</sup> Art. 45 da LPP: 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:

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, observando o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções a se refere o art. 49

### 3 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) Nº 4650

Longe de tratar de discussão meramente acadêmica ou com reflexos apenas nos interesses cotidianos dos partidos políticos, indubitavelmente o debate acerca da formatação e da constitucionalidade do sistema de financiamento de campanhas eleitorais transcendem o universo de envolvidos. Ademais, pela importância da temática e seus reflexos, o Supremo Tribunal Federal se viu, recentemente, envolvido em intensa discussão e reflexão acerca da pertinência e aderência constitucional do financiamento privado das campanhas eleitorais, sendo o ponto angular da divergência a possibilidade ou não, na atual ordem constitucional, das doações de pessoas jurídicas de direito privado a partidos políticos.

As deliberações definidas (ao menos até o presente momento) adotada pelo Supremo Tribunal Federal se verificam a partir da petição inicial de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, dando origem ao processo de controle concentrado a Corte máxima no bojo da Ação de Inconstitucionalidade sob nº 4.650/DF.

Nessa ação constitucional, o pleito da Ordem dos Advogados envolvia o reconhecimento da inconstitucionalidade – com pedido cautelar – dos artigos 23, § 1º, incisos I e II, artigo 24 e artigo 81 *caput* e § 1º da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) e dos artigos 31, 38, inciso III e artigo 39 *caput* e § 5º, da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95)<sup>109</sup>. Os autores pugnavam ainda que o STF determinasse

---

<sup>109</sup>Art. 23, § 1º, incisos I e II da LE: 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.

Art. 24 da LE: É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: (...)

Art. 81, *caput* e § 1º da LE: As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir de 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

Art. 31 da LPP: É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: (...)

Art. 38, inciso III da LPP: O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

III – doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário

ao Congresso Nacional a edição de legislação limitadora à maneira *per capita* e uniforme das doações para campanhas eleitorais e partidos políticos feitas por pessoas naturais, bem como que se limitasse, de igual modo, o uso de recursos próprios por parte dos candidatos nas campanhas.

Em última análise, de acordo com o Conselho Federal da OAB, percebe-se que o móvel fundamental do início da discussão acerca da constitucionalidade das doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais e financiamento de partidos políticos envolvia a intensidade e compatibilidade do uso de poder econômico nos escrutínios eleitorais, haja vista existe uma percepção inicial, no entendimento do aturo da ação direta de inconstitucionalidade, de geração de várias distorções, com a desigualdade política, além de gerar vinculação entre os doadores e os políticos, favorecendo assim a corrupção.

Visando primordialmente a uma leitura do sistema de financiamento eleitoral a partir de um viés constitucional, a Ordem dos Advogados do Brasil propunha também mecanismos que contribuíssem efetivamente à redução da corrupção na seara eleitoral, razão pela qual, além de estabelecer a utilização do financiamento público de campanha, pretendia também a fixação de parâmetros claros e definidos para a restrita e limitada doação de pessoas físicas, uma vez que tal previsão regulamentaria e, de igual forma, viabilizaria a participação cívica do cidadão, sem fomentar a distorção e o abuso e desequilíbrio econômico.

Diante da importância e, como adrede mencionado, da diversidade de interesse e reflexos advindos a partir da decisão acerca da constitucionalidade ou não do financiamento privado de campanhas políticas, não obstante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF ter sido iniciada em dezembro de 2013, sua conclusão somente se aperfeiçoou em setembro de 2015.

Prevalecendo o voto do Relator (Ministro Luiz Fux), o STF concluiu, por maioria, pela declaração de inconstitucionalidade de doação de pessoas jurídicas a partidos políticos, acolhendo o pedido fulcral da peça exordial do Conselho da OAB.

---

Art. 39, *caput* e § 5º da LPP: Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos.

§ 5º: Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias.

Apesar da referida conclusão, constata-se que o julgamento durou 2 anos, denotando a complexidade do tema envolvido. A partir de um pedido de suspensão do julgamento para apresentação de voto-vista, o Ministro Gilmar Mendes trouxe ao Plenário uma série de questionamentos e reflexões, os quais foram devidamente apreciados e analisados pela Suprema Corte.

Todavia, ao final, prevaleceu o voto do Relator, seguido pelos Ministros Joaquim Barbosa, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, que votaram pela inconstitucionalidade da doação por pessoas jurídicas. Seguindo a divergência, com argumentos bastante interessantes e pertinentes ao debate, além do Ministro Gilmar Mendes, assim também se posicionaram os ministros Teori Zavascki e Celso de Mello.

### **3.1 Argumentações contra as doações de pessoas jurídicas a partidos políticos em campanha eleitoral**

Os argumentos trazidos ao longo do presente subitem fonte retirados, majoritariamente, dos votos dos Ministros Luiz Fux, Joaquim Barbosa, Luís Roberto Barroso, Rosa Weber, Dias Toffoli, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, todos do Supremo Federal, quanto do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650, ainda não publicados e disponibilizados no sítio da respectiva Corte.

Conforme já salientado, o debate sobre o tema da aderência constitucional do financiamento privado por pessoas jurídicas envolve uma série de posturas ideológicas e argumentos jurídicos calcados em raciocínio de alto grau de autoridade e respeitabilidade, fato que justifica e se comprova a partir da divergência argumentativa percebida ao longo dos votos dos Ministros que compõe a Corte Suprema Nacional.

Cumpra registrar, contudo, alguns dos principais argumentos trazidos a lume pela doutrina e pela própria jurisprudência, aptos a justificar e fundamentar a tese prevalente no julgamento do Supremo Tribunal Federal. Em seu voto condutor, o Ministro Luiz Fux encaminha a consolidada compreensão acerca da impossibilidade

de titularização e legitimação das pessoas jurídicas para a propositura da ação popular como aspecto do não reconhecimento a tais entes do *status* de cidadania<sup>110</sup>.

É que se revelaria um contrassenso à essência do regime democrático, conforme salientado pelo jurista Luiz Fux, a participar intensa e ilimitada no financiamento da vida política de permitir o protagonismo participativo e indiscriminado no financiamento dos pleitos eleitorais por “não cidadãos” afastaria os cidadãos do centro do debate e da disputa.

Há também a percepção de que as doações feitas por pessoas jurídicas geram um desequilíbrio nos pleitos eleitorais, haja vista que se contata uma relação diretamente proporcional entre o maior poderio econômico da empresa doadora e o tamanho da respectiva capacidade de influência o resultado das eleições.

Diante de um aparente conflito hermenêutico entre a proibição do financiamento político de grandes empresas e setores da iniciativa privada e a vulnerabilização da democracia com o afastamento do protagonismo eleitoral dos cidadãos, há posição no sentido de que a exclusão do financiamento empresarial se impõe, diante dos danos diminuídos. Em verdade, depreende-se que não haverá consequências graves em relação à arrecadação de recursos, pelo fato de que os recursos do fundo partidário, a propaganda eleitoral e o financiamento por pessoas naturais ainda persistirá, além de ter a preservação da primordial participação popular em todas as etapas do processo democrático.

Outro fundamento bastante relevante para o sucesso da tese vencedora no julgamento do STF se verifica pela constatação de que a restrição e proibição de doações empresariais traz como corolário lógico uma maior dinâmica e facilidade para a identificação de distorções financeiras. A partir do instante em que se sabe exatamente quanto os partidos e candidatos dispõem para o custeio da campanha política, a conferência das prestações de contas se apresentam mais simplificadas e passíveis de serem fiscalizadas, inclusive pelos cidadãos.

Como fundamento para a proibição do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas de direito privado, há a concepção ainda de que não se trataria de

---

<sup>110</sup> Súmula 365 do STF – As pessoas jurídicas não têm legitimidade para propor ação popular.

tolhimento à liberdade de expressão das empresas, nem de liberdade econômica, mas acima de tudo de uma questão de moralidade pública, por amiúde as empresas fazer doações mediante um compromisso não oficial de compensação quando de eventual sucesso no pleito eleitoral, contribuindo de maneira sensível com a malversação do erário público.

Segundo ainda os que advogam pela tese vencedora do Supremo Tribunal Federal, nas eleições para o Poder Executivo, grandes empresas e corporações investem recursos em uma multiplicidade de candidatos, sem qualquer vinculação ideológica, garantindo o apoio ao vencedor, quem quer se seja ele. Assim, apresentam condições de, em momento posterior exigir uma ilícita compensação ao apoio econômico e, dessa maneira, modelar as decisões do governo e as políticas públicas prioritárias, desvirtuando o sistema democrático.

O Ministro Dias Toffoli, que também seguiu o voto condutor do Relator, asseverou de maneira veemente que o financiamento eleitoral por pessoas jurídicas representaria, em última instância, a reminiscência de práticas oligárquicas e de participação hipertrofiada do poder privado na realidade eleitoral, violando a Constituição Federal.

Nesse cenário, o financiamento eleitoral geraria a diminuição da participação dos cidadãos na disputa eleitoral, fazendo com que os grupos econômicos gozem do protagonismo central do processo, ocupando o espaço dos cidadãos no sistema democrático. Por essa linha de raciocínio, registra-se, o reconhecimento da incompatibilidade das doações de pessoas jurídicas com a Carta Magna geraria uma reaproximação entre partidos políticos, candidatos e eleitores. Tratar-se-ia, pois, do chamado “financiamento democrático do processo eleitoral<sup>111</sup>”, como modalidade primordial de financiamento político, aquele verificado na seara privada de partidos e candidatos mediante incentivo às doações feitas pelos eleitores, dentro dos limites estipulados. Não se deve medir o exercício da cidadania e a participação dos eleitores e dos candidatos no processo eleitoral com base na capacidade financeira de cada um, sob pena de desvirtuamento da lógica democrática imposta pela Constituição Federal de 1988.

---

<sup>111</sup> Expressão utilizada retirada do Voto do Ministro Dias Toffoli

### **3.2 Argumentações a favor das doações de pessoas jurídicas a partidos políticos em campanha eleitoral**

Os argumentos trazidos ao longo do presente subitem foram retirados, majoritariamente, dos votos dos Ministros Gilmar Mendes, Teori Zavascki e Celso de Mello, todos do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650, ainda não publicados e disponibilizados no sítio da respectiva Corte.

Consoante salientado, apesar de não ter se sagrado vencedora a posição de compatibilidade de admissão do sistema constitucional com o financiamento empresarial de campanhas políticas, indubitavelmente diversos argumentos favoráveis a essa ideia se percebem no cenário jurídico nacional, inclusive em alguns votos dos Ministros da Suprema Corte.

O ministro Gilmar Mendes apontou que os partidos devem estar conectados com a sociedade civil, de modo a angariar apoio e representar a opinião da sociedade. Não deve haver confusão entre partidos políticos e o próprio Estado dentro da análise do Estado Democrático, uma vez que tal faceta seria, ao contrário, uma marca dos regimes autoritários.

O argumento de alto custo das campanhas eleitorais no Brasil, que serviram de base argumentativa para a inconstitucionalidade da proibição ora analisada, também serve como fundamento para a legitimação para o patrocínio empresarial. Em razão das dimensões continentais do país, seria impossível a utilização exclusiva de mecanismos do Fundo Partidário, ainda que combinado com doações lícitas de pessoas físicas, visando a difundir o conteúdo programático dos candidatos e partidos políticos de maneira uniforme e efetiva, pressupostos essenciais da democracia. O financiamento privado, pois, viabiliza essa massificação programática e o domínio de propostas e compromissos dos partidos que se submetem ao escrutínio eleitoral.

A limitação *per capita* constante na peça inicial do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil também é objeto de críticas. Para os que entendem impertinente esse pleito, essa medida somente contribuiria para a intensificação e

legitimação legislativa para a prática de delitos de lavagem de capitais durante as campanhas.

Ainda no corpo do voto do Ministro já supramencionada, assevera-se que a restrição das doações a pessoas físicas acarretaria: i) clandestinidade de doações de pessoas jurídicas, por meio do caixa 2; e ii) estímulo à prática sistemática de crimes de falsidade, com o uso de CPFs de “laranjas”. Nesse caminho, a problemática do financiamento de campanha não está no modo atual adotado pela legislação brasileira, e sim a ausência de políticas institucionais que possibilitem o efetivo controle dos recursos arrecadados e dos gastos durante a campanha eleitoral.

Em contraposição ao entendimento do Ministro Fux, desenhado também na exordial da OAB, no sentido de que as pessoas jurídicas não ostentariam *status* de cidadania, o Ministro Teori Zavascki compreendeu que a Constituição não faz nenhuma relação entre a capacidade de votar e a habilitação para contribuir, até porque há muitas pessoas naturais sem habilitação para votar que nem por isso são proibidas de contribuir financeiramente para partidos e campanhas de instrumentos institucionais de controle e de aplicação de sanções, no caso de excessos.

## CONCLUSÃO

Sem a pretensão de esgotar o tema, sobretudo por não ser esse o objetivo da presente monografia, foram analisados os modelos de financiamento e os contornos normativos do atual cenário político-eleitoral brasileiro. Com base em tais estudos e nas reflexões pulsantes na doutrina e, sobretudo, na jurisprudência pátria, constata-se de maneira indubitosa que as reflexões e ponderações acerca do modelo de financiamento deveriam estar presentes no Brasil de modo muito mais abrangente que a simples aplicação ou compatibilidade constitucional da Lei das Eleições ou sobre a atuação dos Partidos Políticos.

Não se pode também dissociar os estudos sobre o tema da realidade recente. É fato notório que o Brasil sofre com diversos escândalos, reconhecidos e expostos pela mídia, cuja mácula e razão primordial residem no sistema de “caixa-dois” de campanhas eleitorais. Nesse cenário, vale rememorar, exemplificativamente, a Ação Penal 470<sup>112</sup>, a partir de quando o Congresso Nacional foi instalado a se debruçar e debater concretamente caminhos para uma necessária “reforma eleitoral”, ventilada desde o advento da Constituição Federal de 1988.

Como uma das conseqüências desse movimento, em setembro de 2015, a presente Dilma Rousseff sancionou a Lei nº 13.165, responsável por modificações drásticas na forma de financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos no Brasil, vetando o dispositivo que autorizava o financiamento das pessoas jurídicas de direito privado, com fundamento na decisão proferida pelo STF na ADI 4650.

Diante do estudo realizado para este trabalho, a conclusão que se chegou é que a desigualdade entre candidatos e partidos políticos ou as fraudes encontradas no sistema de financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos não se solucionará apenas com a proibição do financiamento feito por empresas.

Constata-se que parcela significativa dos argumentos pela incompatibilidade do financiamento privado de pessoas jurídicas em campanhas políticas com a

---

<sup>112</sup>A Ação Penal nº 470 teve por objeto a apuração do esquema de corrupção denunciado pelo ex-deputado federal Roberto Jefferson (PTB – Rio de Janeiro), que consistia em repasses regulares de dinheiro para o “caixa dois” de campanhas eleitorais de partidos e congressistas apoiadores do governo do ex-presidente Lula em troca de apoio legislativo permanente às iniciativas do governo no Congresso. O esquema ficou conhecido como Mensalão.

Constituição Federal se pauta no deslocamento do protagonismo das relações empresariais em detrimento às relações cidadãos dentro do processo eleitoral, vulnerabilizando o Estado Democrático e servindo como terreno fértil para a corrupção generalizada.

Se a decisão consolidada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF foi acertada, ainda é bastante precipitada qualquer conclusão assertiva. Todavia, pode-se asseverar que acreditar que tal medida, por si só, dissociada de outras, será a solução para todos os problemas e desvios de conduta revelados com maior intensidade nos últimos anos, parece ingenuidade. É preciso considerar, compreender e entender o contexto histórico e cultural do ambiente político vigente, além de analisar o sistema partidário, o sistema de governo, as regras eleitorais e as práticas que regem o jogo democrático brasileiro<sup>113</sup>.

A mera exclusão do financiamento empresarial de campanha políticas, sem o devido acompanhamento de outras reformas e, sobretudo, da modificação estrutural da concepção e concretização do processo eleitoral, assim como da mentalidade dos agentes envolvidos direta e indiretamente com ele, apenas servirá como medida potencialmente paliativa, sem atingir o âmago da problemática maior, qual seja, o enfrentamento da corrupção nas relações estabelecidas pelo Poder Público.

---

<sup>113</sup> RÚBIO, Délia Ferreira. “Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos *versus* fundos privados” *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo – SP, n. 73, 2005., p. 7

## REFERÊNCIAS

CÂNDIDO, Joel José, **Direito eleitoral brasileiro**, 13 ed., rev., atual. E ampl., Bauru: EDIPRO, 2008

CARRAZZA, Roque Antonio. **Imposto sobre a renda: perfil constitucional e temas específicos**, 2. Ed., ver., ampl. e atual., São Paulo: Malheiros, 2006

DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. Reforma Política e Direito Constitucional. O caso Brasileiro, **Revista da Academia de Direito Constitucional**, n4, 2003

GOMES, José Jairo, **Direito Eleitoral**, 10. Ed. rev. Atual e ampl. – São Paulo, Atlas, 2014

KANAAN, A., “**Financiamento público e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo**”. Temas de Direito Eleitoral no Século XXI, Escola Superior do Ministério Público da União, 2012

MANEGHESSO, Lucas Siqueira. **Financiamento de campanhas eleitorais**, *Monografia*. UNB. Brasília. 2014

MICHELS, Vera Mania Nunes. **Direito eleitoral: de acordo com a Constituição Federal, LC 6490, Lei 9.096/95 e Lei 9.504/97**, 3 ed. ver. Atual., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

NICOLAU, Jairo, “**Para reformar o financiamento de campanha no Brasil**”, in *Democracia Viva*, n.37, dez./2007

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da política no Brasil**. *Dissertação de Mestrado*. USP. São Paulo. 2010

RIBEIRO, Renato Janine. “**Financiamento de campanha (público versus privado)**” in Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (orgs.), *Reforma política no Brasil*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006

RIBEIRO, Renato Ventura. **Lei eleitoral comentada**. São Paulo: Quartier Latin, 2006

RÚBIO, Delia Ferreira, “**Financiamento de partidos e campanhas – fundo público versus fundos privados**” *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo - SP, n.73, 2005

SAMUELS, David. “**Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o ‘caixa um’ e propostas de reforma**”, In: Maria Victoria Benevides; Paulo Vanucchi; Fábio Kerche (orgs.); *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003

\_\_\_\_\_ . Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: **Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**. Vol. 3. N.4, jan/jun 2007

SILVA, Fernando Neves da. Financiamento da campanha política e corrupção eleitoral, in **Revista Jurídica Consulex**, ano VII, N. 144

SPECK, Bruno Wilhelm. “**Cinco teses sobre o financiamento da competição política e a proposta da respectiva reforma**” *Revista Jurídica Consulex*, ano VIII, n. 179, jun.2004

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

ZOVATTO, Daniel. “**Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**” (tradução de Pedro Maia Soares), *Opinião Pública*, v. XI n.2, out/2005