

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**  
**DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

JULIO FIRMINO DA ROCHA FILHO

**DEMOCRACIA E FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS:**

Observância dos preceitos constitucionais da democracia representativa, pluralidade e igualdade na distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha

**BRASÍLIA**

**2025**

JULIO FIRMINO DA ROCHA FILHO

**DEMOCRACIA E FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS:**

Observância dos preceitos constitucionais da democracia representativa, pluralidade e igualdade na distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor (a) em Direito Constitucional, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Orientador: Prof. Dr. João Trindade Cavalcanti Filho.

**BRASÍLIA**

**2025**

Código de catalogação na publicação – CIP

R672d Rocha Filho, Júlio Firmino

Democracia e financiamento público das campanhas eleitorais: observância dos preceitos constitucionais da democracia representativa, pluralidade e igualdade na distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha / Júlio Firmino Rocha Filho. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

236 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. João Trindade Cavalcanti Filho

Tese (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Democracia 2. Financiamento de campanha. 3. Partidos Políticos.

I. Título

CDDir 341.28

JULIO FIRMINO DA ROCHA FILHO

**DEMOCRACIA E FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS:**

Observância dos preceitos constitucionais da democracia representativa, pluralidade e igualdade na distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Constitucional, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

Orientador: Prof. Dr. João Trindade Cavalcanti Filho.

Brasília, 26 de junho de 2025.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. João Trindade Cavalcanti Filho**  
**Orientador**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Brasília/DF

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Mariana Barbosa Cirne**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – Brasília/DF  
Membra Interna

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Juliana Rodrigues Freitas**

Centro Universitário do Estado do Pará – Belém/PA  
Membra Externa

---

**Prof. Dr. Rafael de Paula Santos Cortez**

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – São Paulo/DF  
Membro Externo

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO  
DOUTORADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

Ata de Defesa de Tese

Discente: JULIO FIRMINO DA ROCHA FILHO  
Registro Acadêmico: 2224064  
Orientador(a): Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho  
Co-Orientador(a) (se houver:)

Título da Tese:

DEMOCRACIA E FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS: Observância dos preceitos constitucionais da democracia representativa, pluralidade e igualdade na distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha

Resultado:

Após a apresentação da Tese e arguição do(a) candidato(a) a banca examinadora decidiu pela: **Aprovação**

Observações:

A Banca delibera pela concessão de prazo de 30 dias para reformulação do capítulo 7.  
Caso seja atendida a exigência, dispensa-se nova arguição.

Assinaturas da Banca Examinadora

JOAO TRINDADE  
CAVALCANTE  
FILHO:05795199451

Assinado de forma digital por  
JOAO TRINDADE CAVALCANTE  
FILHO:05795199451  
Dados: 2025.07.25 16:54:40  
-03'00'

Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Profa. Dra. Mariana Barbosa Cirne

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Prof. Dr. Rafael de Paula Santos Cortez



Documento assinado digitalmente  
RAFAEL DE PAULA SANTOS CORTEZ  
Data: 22/07/2025 14:18:01-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP

Profa. Dra. Juliana Rodrigues Freitas

Centro Universitário do Estado do Pará - CESUPA



Documento assinado digitalmente  
JULIANA RODRIGUES FREITAS  
Data: 18/07/2025 12:51:40-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>



Documento assinado digitalmente  
MARIANA BARBOSA CIRNE  
Data: 19/07/2025 16:03:59-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

26/6/2025 3:00pm



SGAS Quadra 607 - Módulo 49  
Via L2 Sul, Brasília - DF  
CEP 70.200-670

(61) 3535-6565

## AGRADECIMENTO À BANCA DE QUALIFICAÇÃO

Registra-se que as observações feitas pela respeitável banca de qualificação da Tese, formada pelas Ilmas. Professoras Doutoras Juliana Rodrigues Freitas e Mariana Barbosa Cirne e Ilmos. Professores Doutores João Trindade Cavalcanti (orientador) e Rafael de Paula Santos Cortez, foram devidamente assimiladas e reconhecidas pelo discente, ensejando, tanto quanto possível, a adequação do texto a fim de contemplar as valiosas ressalvas e indicações.

Dentro disso, entre outras medidas adotadas, adicionou-se novo capítulo: “A autonomia partidária no ordenamento jurídico brasileiro e suas limitações ante os princípios democráticos constitucionais” situado entre a Introdução e o então capítulo 1, almejando orientar o leitor quanto à realidade legal e prática envolvendo o FEFC que despertam a necessidade de pesquisa e indicação de soluções para uma melhor regulação quanto à destinação de seus recursos.

Igualmente, buscou-se delimitar os princípios e garantias constitucionais que demandam observância pelos partidos políticos face à distribuição dos recursos do FEFC, mesmo com a autonomia partidária prevista pelo artigo 17 da Carta brasileira, especialmente os da democracia representativa, pluralidade e igualdade, basilares à consecução do Estado Democrático de Direito, ajustando, inclusive, o título do trabalho para maior delimitação.

Inobstante, procurou-se discorrer com maior detalhamento os procedimentos empregados pela Justiça Eleitoral face às Eleições no país, compreendendo desde normas constitucionais até os regramentos específicos voltados à regulamentação dos processos eleitorais, com sua aplicação em termos práticos, com vistas a situar o leitor acerca da especificidade da matéria tratada.

Por sua vez, pretendeu-se imprimir maior clareza as referências às práticas de financiamento de campanhas adotadas pelas mais estabilizadas democracias do mundo, bem como exemplificados outros sistemas eleitorais em que a democracia não se encontra consolidada, além de regimes do continente onde se situa o Brasil, a fim de fornecer dados comparativos ao sistema brasileiro.

Finalmente, revisou-se texto e bibliografia a fim de conformá-los às normas técnicas vigentes, tencionando (sem sucesso) a apresentação de um trabalho menos carregado de imperfeições.

## RESUMO

O advento do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em 2017, constituído por recursos públicos e proporcionalmente destinado, a cada eleição, aos partidos políticos registrados no país, transformou o custeamento das campanhas eleitorais no Brasil especialmente após a proibição de doações por pessoas jurídicas, reduzindo a dependência de recursos privados e possibilitando, em tese, uma maior equidade entre as candidaturas. Contudo, a ausência de critérios claros para a distribuição desses recursos tem gerado preocupações quanto à necessidade de uma melhor regulamentação com vistas à justiça do processo, a despeito da autonomia partidária. O objetivo geral deste estudo é analisar a necessidade e os impactos da regulamentação na distribuição do FEFC, buscando aprimorar a compreensão sobre as decisões dos partidos quanto à alocação dos recursos e o (des)cumprimento dos postulados democráticos e de igualdade abraçados pela Constituição de 1988. A metodologia adotada observa uma pesquisa bibliográfica, explorando textos acadêmicos, legislação pertinente e documentos oficiais, além de levantamento de dados, perpassando todas as resoluções editadas pelas agremiações para manejo dos recursos do FEFC nas últimas eleições, bem como amostras de sua distribuição aos candidatos em todas as regiões do país, a fim de compreender a evolução desse financiamento, a dispensação dos recursos e possíveis distorções, bem como eventuais lacunas existentes na regulamentação atual. A justificativa para a pesquisa reside na importância de fortalecer as bases democráticas do sistema eleitoral brasileiro, garantindo uma distribuição equitativa dos recursos do FEFC. A relevância do tema, por sua vez, se dá pela importância de uma justa aplicação dos recursos públicos em questão, enfrentando possíveis distorções e fortalecendo a confiança dos cidadãos nas eleições, contribuindo à consolidação de um processo eleitoral mais justo e representativo.

**Palavras – Chave:** Democracia. Financiamento de Campanha. Partidos Políticos.

## ABSTRACT

The advent of the Special Campaign Financing Fund (FEFC) in 2017, made up of public resources and proportionally allocated to the country's registered political parties for each election, transformed the financing of electoral campaigns in Brazil, especially after the ban on donations from legal entities, reducing dependence on private resources and, in theory, enabling greater fairness between candidates. However, the lack of clear criteria for the distribution of these resources has raised concerns about the need for better regulation with a view to the fairness of the process, despite party autonomy. The general objective of this study is to analyze the need for and impact of regulation on the distribution of the FEFC, seeking to improve understanding of the parties' decisions regarding the allocation of resources and the (lack of) compliance with the democratic and equality postulates embraced by the 1988 Constitution. The methodology adopted involves bibliographical research, exploring academic texts, relevant legislation and official documents, as well as data collection, going through all the resolutions issued by the parties to manage FEFC resources in the last elections, as well as samples of their distribution to candidates in all regions of the country, in order to understand the evolution of this funding, the dispensation of resources and possible distortions, as well as any gaps in the current regulations. The justification for the research lies in the importance of strengthening the democratic foundations of the Brazilian electoral system, guaranteeing an equitable distribution of FEFC resources. The relevance of the topic, in turn, is due to the importance of a fair application of the public resources in question, tackling possible distortions and strengthening citizens' confidence in elections, contributing to the consolidation of a fairer and more representative electoral process.

**Keywords:** Democracy. Campaign Finance. Political Parties.

## SUMÁRIO

<b>AGRADECIMENTO À BANCA DE QUALIFICAÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1 A AUTONOMIA PARTIDÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SUAS LIMITAÇÕES ANTE OS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS CONSTITUCIONAIS .....</b>	<b>15</b>
1.1 SOBERANIA POPULAR .....	19
1.2 IGUALDADE POLÍTICA COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....	21
1.3 PUBLICIDADE COMO LEGITIMAÇÃO DO PODER POLÍTICO .....	25
1.4 TRANSPARÊNCIA E A DEMOCRACIA COMO SISTEMA DE CONTROLE SOCIAL.....	27
1.5 PLURALISMO POLÍTICO .....	29
<b>2 TEORIA DO ESTADO DE PARTIDO E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....</b>	<b>33</b>
2.1 A DEMOCRACIA DE PARTIDOS: CONCEITOS FUNDAMENTAIS .....	36
2.2 EXEMPLOS DE SISTEMAS PARTIDÁRIOS EM DEMOCRACIAS TIDAS COMO CONSOLIDADAS (OU NÃO) PELO MUNDO .....	40
2.3 O MODELO CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL ....	46
<b>2.3.1 O partido político na Constituição de 1988.....</b>	<b>47</b>
<b>3. O FINANCIAMENTO DE PARTIDOS E CAMPANHAS ELEITORAIS .....</b>	<b>58</b>
3.1 FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO PRIVADO .....	58
3.2 FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO PÚBLICO.....	60
3.3 FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO MISTO .....	62
3.4 O SISTEMA NORMATIVO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL...	64
<b>3.4.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF e a vedação às doações de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral privado .....</b>	<b>68</b>
<b>3.4.2 A minirreforma eleitoral de 2015.....</b>	<b>75</b>

<b>3.4.3 O Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC e a Lei nº 13.488/2017</b> .....	<b>79</b>
<b>3.4.4 A atuação legiferante da Justiça para vinculação da distribuição de recursos eleitorais a grupos minoritários</b> .....	<b>82</b>
<b>3.4.5 As Emendas Constitucionais nº 117/2022 e nº 133/2024</b> .....	<b>90</b>
<b>3.5 EXEMPLOS DE CUSTEAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS EM OUTRAS DEMOCRACIAS CONSOLIDADAS (OU NÃO) PELO MUNDO</b> .....	<b>95</b>
<b>4. O PROCESSO DECISÓRIO DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC PARA AS CAMPANHAS POLÍTICAS: LEVANTAMENTO DOS REQUISITOS INDICADOS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS</b> .....	<b>108</b>
<b>4.1. DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E SUA (IN)EXECUÇÃO NO ÂMBITO DO FEFC</b> .....	<b>111</b>
<b>4.1.2 Democracia intrapartidária e a aplicação do FEFC</b> .....	<b>114</b>
<b>4.2. A JURISPRUDÊNCIA DO TSE QUANTO À OBRIGATORIEDADE DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ENTRE ESFERAS PARTIDÁRIAS</b> .....	<b>143</b>
<b>5. A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO FEFC AOS CANDIDATOS COM VISTAS A CONFERIR EFETIVIDADE À DEMOCRACIA REPRESENTATIVA</b> .....	<b>147</b>
<b>5.1 DISTRIBUIÇÃO DO FEFC E O PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES</b> .....	<b>148</b>
<b>5.2 DEFICIÊNCIA NA REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA</b> .....	<b>154</b>
<b>5.2.1 Da distribuição desproporcional dos recursos do FEFC</b> .....	<b>158</b>
<b>5.2.2 Prognóstico sobre o nível de influência do FEFC na promoção de maior igualdade na disputa eleitoral</b> .....	<b>199</b>
<b>5.3 PROJETOS DE LEI PARA APLICAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL</b> .....	<b>203</b>
<b>5.4 QUAL ALTERAÇÃO NAS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC SERIA POSSÍVEL IMPLEMENTAR PARA QUE SEUS REPASSES SEJAM MAIS CONDIZENTES COM A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?</b> .....	<b>206</b>
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>218</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>221</b>

## INTRODUÇÃO

A força do ideal democrático, especialmente segundo a definição grega de governo do povo, mesmo que em seu pensamento originário não se destinasse a uma gestão eminentemente popular (Finley, 1988), permeia praticamente todos os ordenamentos jurídicos pelo mundo, mesmo nos regimes autocráticos: dificilmente há algum político ou governante que não queira ser visto como democrata ou que não se importe em conferir legitimidade às suas ações, ainda que forjada.

O Brasil, vindo de um regime ditatorial de mais de duas décadas, em que se gestou duas ordens constitucionais autoritárias, além de vários atos chamados institucionais de força militar – editados, porém, à procura de uma roupagem supostamente legítima – consagrou em 1988 a Carta ainda vigente<sup>1</sup>, chamada *cidadã* por Ulysses Guimarães, na qual o Estado Democrático de Direito foi consagrado logo em seu preâmbulo e no artigo 1º, cujos incisos e parágrafo único ressaltam a cidadania, a dignidade, o pluralismo e a democracia, inclusive direta, como pilares da República<sup>2</sup>.

A mesma Constituição de 1988, especialmente em seus artigos 14, §3º, V, e 17 e seguintes, entre outras disposições, conferiu aos partidos políticos enorme protagonismo para a consecução do propósito democrático por ela tencionado, prevendo a filiação partidária como condição *sine qua non* para o exercício de qualquer candidatura, seja essa proporcional ou majoritária, além de assegurar a autonomia de seu funcionamento. Conforme pesquisado por ocasião da dissertação de mestrado deste autor<sup>3</sup>, especialmente perante os anais do Congresso Nacional ao tempo das discussões dos constituintes quanto à redação dos referidos artigos, pode-se constatar que uma das intenções primordiais era a superação do regime anterior, de

---

<sup>1</sup> Com pelo menos 135 emendas constitucionais aprovadas desde sua promulgação, conforme disponibilizado pelo site do Planalto (2025?). Disponível em

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/quadro\\_emc.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm) Acesso em 10 jun 2025

<sup>2</sup> “PREÂMBULO. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. TÍTULO I. DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS 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: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

<sup>3</sup> Sob o título Candidatura Independente e a Convenção Americana de Direitos Humanos: Análise de sua possibilidade no Sistema Eleitoral Brasileiro, editada e publicada em livro (ROCHA FILHO, 2022).

limitação à atuação das agremiações e imposição do bipartidarismo<sup>4</sup>, garantindo liberdade de atuação a agremiações ideológicas e respectivos adeptos.

Essa liberdade se refletiu nas normas infraconstitucionais que se seguiram para regulamentação dos pressupostos constitucionais, mormente por via das Leis de números 9.096/1995 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos (BRASIL, 1995) e 9.504/1997 – Lei das Eleições (BRASIL, 1997) –, dispendo acerca de regras basilares para filiação, funcionamento, prerrogativas e liberdade de atuação, direito de antena e, inobstante, financiamento. Este último, naturalmente, tendo sido consagrado o sistema capitalista pela Constituição<sup>5</sup>, constitui-se peça fundamental ao efetivo funcionamento dos partidos e viabilização de candidaturas. Durante anos, o custeio de agremiações e postulantes obedeceu a um sistema misto, mediante doações particulares, de pessoas físicas e jurídicas, diretamente às campanhas eleitorais, ou, ainda, por meio de fundo de natureza eminentemente pública, o chamado Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos ou Fundo Partidário<sup>6</sup>, onde, por meio de doações, repasses orçamentários e recursos provenientes de penalidades eleitorais, eram (e ainda são) transferidos valores para uso geral pelos partidos.

Apesar de mudanças pontuais ao longo do tempo, a situação passou por mudança profunda a partir de 2015, com a proibição, pelo Supremo Tribunal Federal, das doações por pessoas jurídicas que as entendeu inconstitucionais por infringir o comando do §9º do artigo 14 da Carta, que prevê deva ser assegurada a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico<sup>7</sup>. Destaca-se, no acórdão, o voto da Ministra Cármen Lúcia ao abordar a necessária igualdade de oportunidades no pleito, salientando a desigualação de candidatos e partidos sob influência do poder econômico, de modo que o postulante com maior prestígio entre empresas acaba sendo beneficiário de maior quantidade de recursos e, uma vez eleito, irá representar os interesses dessas em lugar da coletividade em geral, violando os postulados democráticos consagrados pela Constituição (BRASIL, STF, 2015).

Esse entendimento reflete, de certo modo, a visão de Bobbio, para quem “a verdadeira democracia pressupõe a igualdade de chances entre os candidatos, sendo papel do Estado

---

<sup>4</sup> Através da edição do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965 (BRASIL, 1965), em que o governo militar então instalado há pouco mais de um ano e meio, extinguiu os registros dos partidos existentes até então e com posterior regulamento pelo Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro do mesmo ano (BRASIL, 1965), condicionou a organização de novas agremiações à existência de pelo menos 140 congressistas à época, inviabilizando, na prática, a existência de mais que duas agremiações.

<sup>5</sup> Conforme disposto, entre outros, no artigo 170 da CF (BRASIL, 1988).

<sup>6</sup> Conforme artigo 38 da Lei 9.096/1995 (BRASIL, 1995).

<sup>7</sup> Conforme decidido no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650/DF (BRASIL, STF, 2016), proposta pela OAB. Vide: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015> Acesso em 14 jun 2024.

assegurar que o jogo político seja justo e equitativo” (2017, p.123). Arendt (2009), igualmente, assegura que a pluralidade é vital à existência da democracia, vez que, inexistindo pluralidade humana não há política, comprometendo o espaço onde os homens possam livre e ativamente debater as suas opiniões<sup>8</sup>.

Nesse aspecto, se buscamos uma cultura pública democrática (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2015) em que os preceitos constitucionais estabelecem a igualdade entre as pessoas segundo um mesmo valor político, moral e jurídico e moral, é necessária a promoção, por sobre o ordenamento, especialmente Eleitoral, de mecanismos de interpretação e aplicação de normas voltados à consecução desses postulados.

Ocorre que a decisão do STF, ainda assim e dos esforços da Justiça Eleitoral nos anos seguintes, não resolveu o desequilíbrio de forças existente nas eleições brasileiras, mesmo com o advento do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado às pressas pela Lei 13.487/2017 (BRASIL, 2017), visando à substituição do abastecimento das campanhas por recursos públicos em lugar dos anteriormente oriundos das pessoas jurídicas. O FEFC, a despeito de valores cada vez maiores em sua composição, atingindo a cifra dos R\$ 5 bilhões aproximadamente para as eleições de 2024<sup>9</sup> tem desaguado em novo ponto de desigualdade entre candidatos, posto que, embora assegure valores mínimos às legendas para emprego nas campanhas, e, até mesmo, conforme Resolução 23.605/2019 do TSE (BRASIL, TSE, 2019), parcelas mínimas obrigatórias de repasses a grupos minoritários, não dispõe de mecanismos voltados ao efetivo recebimento equânime e não discriminatório aos postulantes eletivos, favorecendo aqueles já consolidados e/ou apadrinhados pelas direções partidárias.

A necessidade de regulamentação eficiente do FEFC é premente, considerando que a falta de critérios claros acerca da aplicação dos recursos na ponta – e não apenas quanto à distribuição desses na origem –, gera as mesmas ou ainda maiores distorções que as doações por pessoas jurídicas seriam capazes, vez que, diferentemente dessas, os recursos do Fundo são públicos, ou seja, oriundos do Estado que deve zelar por sua aplicação justa, equânime e não discriminatória, à esteira dos postulados do Estado Democrático de Direito alhures referenciados.

---

<sup>8</sup> Ainda para Hanna Arendt, regimes totalitários caracterizam-se pela antipolítica porque sistematizam “a infinita pluralidade e diferenciação dos seres humanos como se toda a humanidade fosse apenas um indivíduo” *Origens do totalitarismo: antisemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 488).

<sup>9</sup> <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/eleicoes-2024-confira-6-pontos-essenciais-sobre-o-fundo-eleitoral>. Acesso em 14 jun 2024.

Nesse aspecto, soma-se aos marcos teóricos naturalmente empregados em pesquisas sobre a temática da atuação e autonomia partidária (Leibholz, 1958), democracia representativa, pluralismo e igualdade participativa (Arendt, 2009; Bobbio; 2017; Habermas, 2003), bem como do respeito aos direitos políticos enquanto direitos humanos e, dentro disso, sob a ótica da governança democrática (Piovesan, 2015; Ramos, 2012), o pensamento dedicado à não discriminação ou, mais especificamente, ao Direito Antidiscriminatório, que, além de compreender as diversas formas de desigualdade visa a, especialmente, estabelecer medidas de proteção às minorias. Quanto a essa última ótica, atinge especial relevo a desenvolvida por Moreira (2020), cuja densidade coloca-o como referencial a ser seguido.

Embora naturalmente conduzido para áreas em que a discriminação se faz sentir com maior intensidade, mormente o Direito Penal e os Direitos Humanos, outros ramos como o Constitucional ou Eleitoral demandam, sob a mesma égide, a observância do Direito Antidiscriminatório enquanto elemento contributivo à superação das desigualdades ainda comprometedoras do efetivo exercício democrático dos cidadãos.

Evidentemente não se trata de perspectiva jurídica inédita. Todavia, o dinamismo social e a evolução do Direito Eleitoral como um todo reclamam ainda novos caminhos para alcance de uma sociedade eminentemente democrática, justa e igualitária. Como lembra Andrade Neto (2022), a igualdade formal distancia-se da igualdade material; porém, não basta a identificação dessa contraposição, mas a adoção de mecanismos práticos para supressão da desigualdade: afinal, se a igualdade eminentemente formal não é suficiente a garantir o direito de todos, especialmente dos grupos vulneráveis ou não privilegiados, já que nem toda discriminação se dá pela via direta ou jurídica, a igualdade material enquanto mero postulado, por sua vez, também não é capaz de se realizar em todas as dimensões da vida do indivíduo (MOREIRA, 2020).

De forma didática, Andrade Neto (2022) resume, que o Direito Antidiscriminatório compreende a igualdade como conceito amplo, de natureza multidimensional e relacional, cuja realização demanda um sistema jurídico protetivo para reduzir ou eliminar privilégios, identificando problemas enfrentados por indivíduos, grupos vulneráveis e minorias, apontando soluções por meio de propostas institucionais e adoção de políticas públicas protetivas.

Indo além, Moreira (2020) traz a perspectiva igualitária antissubordinatória, que confira ao indivíduo uma dignidade plena enquanto membro da comunidade política, detentor de respeito, estima e reconhecimento de sua capacidade de atuação dentre os processos decisórios, culminando na emancipação social das minorias.

E, exatamente dentre esses preceitos, também o Direito Eleitoral demanda a consecução de um sistema de normas que contemple a redução de disparidades entre grupos e/ou atores políticos no exercício de seus direitos perante partidos e candidaturas democráticas. A despeito da existência de regras a respeito, destacando-se a já citada Resolução TSE 23.605/2019 específica acerca do FEFC e destinações obrigatórias a determinados grupos (como candidatas mulheres ou candidatos negros, entre outros), ou mesmo a Lei 9.504/1997, que estabelece medidas voltadas à promoção das candidaturas femininas por exemplo, têm sua efetividade, conforme pontua Andrade Neto (2022), limitada frente a uma concepção indevidamente ampla de autonomia partidária. Para o autor, o resultado é que a sociedade brasileira vem tolerando um déficit de cidadania e representatividade incompatível com o pluralismo consagrado pela Constituição de 1988.

É caso, pois, de formulação de políticas e de um sistema jurídico tido como de discriminação positiva, voltado à efetivação dos direitos – e, conseqüentemente, da representatividade – daqueles integrantes de grupos minoritários (ainda que não em quantidade de indivíduos, mas em representatividade), seja, apenas, por não integrarem grupos privilegiados, como é o caso, dentre o tema proposto, de dirigentes partidários nacionais ou candidaturas consagradas.

Algumas correções nesse sentido vêm sendo promovidas, como, por exemplo, a edição da Resolução TSE 23.659/2021 (BRASIL, TSE, 2021), que, equacionando problemas trazidos por normas não deliberadamente discriminatórias, permitiu o alistamento eleitoral de indígenas, quilombolas, pessoas em situação de rua e etc., a despeito da Lei de regência prever a obrigatoriedade de apresentação de comprovante de domicílio para tanto.

Contudo, na situação em apreço, da destinação dos recursos públicos de financiamento de campanhas eleitorais aos candidatos em condições igualitárias, para efetivação dos postulados democráticos abraçados pela Constituição e reafirmados pelo STF quando da proibição das doações por pessoas jurídicas, a regulamentação promovida pelo TSE face à norma de regência (Lei 13.487/2017) tem-se revelado insuficiente e, mais que isso, até mesmo colaborativa à ampliação das desigualdades. Afinal, sob um pretenso estímulo à igualdade formal, por meio da reserva de percentuais do FEFC a serem destinados a determinados grupos de candidatos, legitima-se o emprego da autonomia partidária de forma inconstitucional, tornando possível que o emprego dos recursos não reservados a tais grupos possam se concentrar nas mãos de pouquíssimos candidatos, ou, pior, que mesmo os recursos voltados aos grupos que se pretende resguardar, sejam amealhados por alguns candidatos ungidos pela direção partidária que, por suas características físicas – e, não necessariamente por

representatividade dos grupos a que formalmente integra – amealhem a totalidade dos valores pretensamente direcionados ao *coletivo*.

A partir disso, o presente trabalho formou-se em torno do seguinte questionamento central: a distribuição, pelos partidos políticos, dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), instituído em 2017, tem observado princípios como a igualdade e o pluralismo, contribuindo à viabilização das candidaturas e realização da democracia representativa no Brasil?

Para tanto, o objetivo geral da pesquisa pretende analisar, criticamente, a distribuição dos recursos do FEFC pelos partidos políticos no Brasil, buscando compreender até que ponto ela atende aos postulados acima mencionado e como isso pode impactar o exercício e a viabilização das candidaturas, bem como a efetividade da democracia representativa.

A metodologia adotada para alcançar esse objetivo será fundamentada em uma extensa revisão bibliográfica, que abrangerá estudos acadêmicos, leis, regulamentações e documentos relacionados ao FEFC e ao financiamento de campanhas no Brasil. A pesquisa bibliográfica se revela fundamental para fornecer uma compreensão abrangente e aprofundada do contexto histórico, jurídico e político que envolve a criação e a implementação do FEFC, além de permitir uma análise crítica das práticas atuais de distribuição de recursos pelos partidos políticos. Por sua vez, levantar-se-ão dados importantes, especialmente referentes às eleições mais recentemente realizadas no país (2024), compreendendo cada um das resoluções partidárias instituídas pelas agremiações para fins de dispensação desses recursos aos candidatos, bem como amostras variadas, extraídas de todas as regiões do país, de distribuição de recursos do FEFC pelos principais partidos brasileiros a seus candidatos, permitindo aferir a possível existência de distorções na destinação desses recursos e, conseqüentemente, a inadequação do regramento atual com vistas à observância dos postulados constitucionais afetos à consecução da democracia no Brasil.

A justificativa para esta pesquisa, a seu turno, é ancorada na relevância crucial do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) no contexto político brasileiro, exercendo influência direta sobre a equidade e realização democrática do processo eleitoral. A falta de uma regulamentação eficaz na distribuição desses recursos pode comprometer a representatividade, inclinando a balança em favor de determinados grupos e minando a diversidade e pluralidade políticas. A importância do tema é ainda mais evidente diante das crescentes demandas da sociedade por maior transparência e *accountability* no sistema político, especialmente no que diz respeito ao financiamento de campanhas e aplicação dos recursos públicos em questão.

Em última análise, o estudo presente aspira a enriquecer o debate público sobre o financiamento de campanhas no Brasil, fornecendo perspectivas críticas sobre a distribuição do FEFC e apresentando propostas de ajustes ou regulamentações que buscam uma distribuição mais equitativa. O cerne, portanto, é alinhar essa distribuição aos princípios que baseiam a democracia representativa no país, oferecendo ideias e soluções para os desafios enfrentados pelo atual modelo de financiamento, a pesquisa visa ser um instrumento valioso na promoção de um sistema político mais transparente, inclusivo e verdadeiramente democrático.

## **1 A AUTONOMIA PARTIDÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SUAS LIMITAÇÕES ANTE OS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS CONSTITUCIONAIS**

A Constituição de 1988 estabelece, logo no parágrafo único de seu artigo 1º, que na República Federativa do Brasil o poder político emana do povo e é exercido, eminentemente, por meio de representantes eleitos. Analisando a realidade brasileira de 1988, José Afonso da Silva salienta que a Assembleia Nacional Constituinte se propôs a criar uma nova forma de Estado Democrático, pautando-se pela consecução de uma sociedade livre de preconceitos, baseada no pluralismo (SILVA, 2019).

A Carta vigente define, portanto, como regime político, a democracia representativa, onde, dentre as condições para se concorrer a um cargo eletivo, está a filiação partidária, como dispõe o inciso V, do § 3º de seu artigo 14 (BRASIL, 1988). Em linhas gerais, o modelo representativo é compreendido como aquele em que a democracia se realiza por meio de representantes do povo, o qual, através do direito ao voto, escolhe periodicamente seus representantes a fim de que esses deliberem acerca de seu destino. Conforme Bobbio (2017), as deliberações não são tomadas pelos membros da comunidade, mas por intermediários eleitos para tal fim. Conforme sintetiza Macedo (2008), essa representatividade fornece meios viáveis para concretização e desenvolvimento dos valores liberais, o que não seria possível em uma democracia direta face às características do povo envolvido e extensão dos territórios, privilegiando-se, com isso, a democracia de partidos, com garantia do sufrágio universal, das candidaturas, dos pleitos e dos mandatos, sendo a eleição o ápice da outorga do poder aos ditos representantes.

Nesse contexto, a Constituição de 1988, reafirmando os ideais democráticos eclipsados ao longo de décadas de regime de força no país, dedicou aos partidos políticos um capítulo exclusivo. O artigo 17 do capítulo V da CRFB/88, no seu *caput*, estabelece ser “livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos”, assegurando no seu § 1º a autonomia partidária às agremiações políticas. Essa autonomia se presta à definição de sua estrutura interna, bem como para “estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias (...)” (BRASIL, 1988).

Essa previsão corresponde a grande importância dos partidos políticos na própria formação da sociedade brasileira, e cuja compreensão histórica mais aprofundada será objeto

de capítulo próprio, constituindo-se de mecanismos essenciais à própria consecução da democracia ou, como deduz o texto constitucional, para a sua salvaguarda.

A autonomia partidária conferida aos partidos pela Constituição foi, por diversas vezes, reafirmada pela Justiça brasileira, reconhecendo a força dos Estatutos Partidários e a impossibilidade de se adentrar a questões *interna corporis* alusivas às suas decisões internas, desde que observados os ditames do diploma estatutário. Contudo, ao longo do tempo, acabou sendo necessário acionar por diversas vezes a Carta de 1988 para resolver conflitos decorrentes da extensão do princípio da autonomia partidária em relação a outros princípios constitucionais, dentre eles do próprio princípio democrático. Situações alusivas, *v.g.*, às antigas candidaturas natas<sup>10</sup>, financiamento das campanhas com respeito às cotas de gênero, vinculando, inclusive,

---

<sup>10</sup> Em decisão liminar proferida na ação direta de inconstitucionalidade nº 2530, o STF entendeu pela inconstitucionalidade das chamadas candidaturas natas – em que os detentores de mandatos teriam direito automático de concorrerem à reeleição –, considerando, exatamente, que a autonomia partidária não se sobrepõe ao direito de igualdade que deve vigor entre os filiados com intenção de concorrer aos pleitos eleitorais, tendo assim sido liminarmente decidido pelo Plenário do STF: “Ementa: - Direito Constitucional e Eleitoral: Candidatura nata. Princípio da isonomia entre os pré-candidatos. Autonomia dos partidos políticos. Ação direta de inconstitucionalidade do § 1º do art. 8º da Lei 9.504, de 30-9-1997, segundo o qual: ‘§ 1º Aos detentores de mandato de deputado federal, estadual ou distrital, ou de vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados’. Alegação de ofensa aos arts. 5º, caput, e 17 da CF. Pedido de medida cautelar de suspensão da norma impugnada. Plausibilidade jurídica da ação, reconhecida, por maioria (8 votos x 1), sendo 3, com base em ambos os princípios (da isonomia art. 5º, “caput” e da autonomia partidária art. 17) e 5, apenas, com apoio nesta última. “periculum in mora” também presente. Cautelar deferida. (ADI 2530 MC, Relator(a): SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, julgado em 24-04-2002, DJ 21-11-2003)”. O mérito da ADI somente viria a ser julgado em 2021, ratificando-se a liminar concedida quase vinte anos antes, recebendo a seguinte ementa – esclarecedora em seus termos: “EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 8º, § 1º, DA LEI N. 9.504/1997. “CANDIDATURA NATA” DE DETENTORES DE MANDATO ELETIVO. INDICAÇÃO INDEPENDENTE DE CONVENÇÃO PARTIDÁRIA. VIOLAÇÃO DO ART. 17, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (AUTONOMIA PARTIDÁRIA). MODULAÇÃO DE EFEITOS. 1. Conquanto tenham sido feitas modificações no art. 17, § 1º, da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n. 97/2017, manteve-se a plena eficácia da essência do parâmetro constitucional invocado (autonomia partidária). 2. A “candidatura nata”, prevista no art. 8º, § 1º, da Lei n. 9.504/1997, é incompatível com a Constituição Federal, tanto por violar a isonomia entre os postulantes a cargos eletivos quanto por atingir o âmago da autonomia partidária. 3. A criação desse instituto ocorreu nos anos 1970 e teve o nítido propósito de proteger os titulares de mandatos parlamentares contra rivalidades internas em seus partidos, fomentadas por agentes externos, porquanto, à época, as agremiações estavam sujeitas a fortes e súbitas intervenções estatais. Em contexto de ampla liberdade de funcionamento dos partidos, como o instaurado a partir da Constituição de 1988, esse mecanismo deixou de ser compatível com a autonomia interna dos partidos. 4. A imunização pura e simples do detentor de mandato eletivo contra a vontade colegiada do partido representa privilégio injustificado, que contribui tão só para a perpetuação de ocupantes de cargos eletivos, em detrimento de outros pré-candidatos, sem qualquer justificativa plausível para o funcionamento do sistema democrático e sem que haja meios para que o partido possa fazer imperar os objetivos fundamentais inscritos em seu estatuto. 5. A ação foi julgada procedente para declarar-se a inconstitucionalidade material do art. 8º, § 1º, da Lei n. 9.504/1997. 6. Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade devem incidir apenas a partir de 24 de abril de 2002 (quando suspensa a eficácia do dispositivo impugnado pelo Supremo Tribunal Federal na medida cautelar deferida nestes autos), preservados todos os atos anteriores a essa data, praticados com suporte no dispositivo declarado inconstitucional. (ADI 2530, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 03-12-2021 PUBLIC 06-12-2021)”. (BRASIL, 2021). Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%202530%22&base=acordaos&s>

recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), cerne do presente trabalho<sup>11</sup>, determinações para constituição de diretórios partidários em lugar de comissões provisórias<sup>12</sup>, entre outros, passaram a ser estabelecidas mediante o reconhecimento do imperativo dos princípios e garantias constitucionais aos jurisdicionados, inclusive os partidos políticos.

Como se vê, a autonomia partidária, inobstante sua importância e aplicabilidade, não está acima das garantias fundamentais estabelecidas na Constituição. Em meio a esse panorama, dedica-se o presente trabalho, como dito, a investigar a necessidade de maior regulação da aplicação dos recursos do FEFC destinados ao fomento financeiro público das campanhas eleitorais.

Gomes (2015) conceitua campanha eleitoral como o conjunto de atos e procedimentos técnicos utilizados por candidatos e agremiações políticas para influenciar eleitores a votar a seu favor em uma disputa por cargo público-eletivo. Naturalmente, como os atos de campanha demandam recursos para sua realização, há necessidade de que sejam financiados. Gomes (2015) define esse financiamento como sendo os recursos materiais empregados pelos candidatos para captar votos dos eleitores, podendo ser público, privado ou misto em termos de origem.

---

inonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true Acesso em: 20 abr. 2025.

<sup>11</sup> Valendo citar, aqui, a decisão do STF na ADI nº 5617 (BRASIL, STF, 2018), que garantiu a reserva mínima de 30% dos recursos públicos disponíveis aos partidos políticos para repasse às cotas de gênero e que será abordada em tópico específico desse capítulo.

<sup>12</sup> Conforme sintetiza Barmann (2019, p.33): “Em 2017 o artigo 17 da Constituição sofreu nova alteração em seu parágrafo 1º com a emenda Constitucional 97/2017, elastecendo ainda mais a autonomia concedida aos partidos políticos quando permite que os mesmos estabeleçam regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios. A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.455, de 15 de dezembro de 2015, exigia em seu artigo 3º que para as eleições do ano de 2016, nos municípios onde seriam lançados candidatos a prefeito, necessariamente, deveriam existir diretórios formados e não apenas “Comissões Provisórias”. Infelizmente tal determinação foi de encontro com os interesses dos poderosos partidários, o que gerou a suspensão dos efeitos da referida Resolução pelo prazo de 120 dias. O texto da Resolução Eleitoral, não agradou alguns que preferem de forma indiscriminada o regime das “comissões provisórias” em detrimento dos diretórios partidários, isso porque esse sistema facilita o controle das provisórias pelos diretórios Nacionais ou Estaduais, sendo que esses determinam os nomes a serem indicados para as provisórias, mantendo pleno controle sob seu funcionamento e decisões. Essa emenda constitucional é objeto de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela Procuradoria Geral da República, alegando alteração de cláusula pétrea. A ação direta de inconstitucionalidade nº 5875 proposta pela Procuradoria Geral da República tem como objeto o prazo para regularizar os diretórios provisórios, questionando alteração realizada pela Emenda Constitucional (EC) 97/2017 no artigo 17 da Constituição Federal, introduzindo autonomia aos partidos políticos para que regulamentem como bem entenderem, a forma e prazo para que as comissões provisórias sejam regularizadas e passem a atuar com status de diretórios”. Disponível em: <https://www.unibrasil.com.br/wp-content/uploads/2021/10/Disserta%C3%A7%C3%A3o-ANA-PAULA-VIANA-BARMANN.pdf>. A ADI citada ainda tramita no STF em 2025, não tendo sido objeto de julgamento definitivo. (BRASIL, 2025). Vide: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5336273>. Acesso em 20. Abr. 2025.

Todavia, considerando que o STF vedou que tal financiamento se desse a partir de doações de pessoas jurídicas, cujo entendimento foi acatado pelos congressistas ao alterarem a legislação eleitoral conforme discorrido em capítulo próprio deste trabalho, restringindo a legislação, ainda, a aplicação dos recursos próprios de cada postulante em prol de sua candidatura para redução dos impactos do poderio econômico, a instituição e repartição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de natureza pública, constitui-se de vital importância ao desenvolvimento, pois, das campanhas eleitorais.

Conforme sistemática legal e jurisprudencial, porém, a distribuição dos recursos da FEFC destinados a cada partido político se dá em consonância de sua autonomia – mesmo em se considerando os regramentos estabelecido pelo STF e pelo TSE para cumprimento de cotas eleitorais, o que será objeto de maior detalhamento a frente –, bastando, para tanto, que as direções nacionais das agremiações baixem orientações de cunho geral para distribuição desses recursos pouco antes do início de cada processo eleitoral. Em termos práticos, portanto, os critérios de distribuição dos recursos do FEFC dão-se, basicamente, de modo discricionário pelos gestores das agremiações, podendo tender ao hiperfinanciamento de determinadas candidaturas em detrimento de outras da mesma legenda. Isso ocorre porque faltam critérios objetivos para essa aplicação, havendo regras somente para a divisão dos recursos aos partidos e a determinação de percentuais mínimos para sua alocação em prol de determinados grupos (candidaturas negras e de mulheres, por exemplo). Essa deficiência abre margem para distorções quando da efetiva transferência de tais recursos aos candidatos.

Tal diagnóstico joga luz sobre a necessidade de que a destinação do FEFC seja adequada para atender aos princípios democráticos dispostos na Constituição Federal, posto que a autonomia partidária não se encontra acima dos princípios democráticos contidos na mesma Carta, conforme artigos 1º, 3º, 5º e vários incisos (BRASIL, 1988), fazendo com que a aplicação, senão inteiramente livre, mas desprovida de imperativos que façam efetivamente chegar aos candidatos os recursos oriundos do Fundo Especial, desatende aos postulados constitucionais essenciais à realização do ideal democrático representativo.

Para explorar de forma doutrinária a necessidade de adequação da autonomia partidária aos postulados democráticos, são colacionados nessa seção alguns doutrinadores a fim de contextualizar a prevalência dos preceitos do pluralismo por sobre referida autonomia – inclusive à vista da importância histórica e constitucional dos partidos políticos para a consecução da própria democracia.

A discussão quanto aos limites da autonomia partidária no sistema político brasileiro exige a análise de fundamentos normativos que estruturam o regime democrático previsto pela

Constituição Federal de 1988. Embora a autonomia dos partidos esteja assegurada no artigo 17 dessa, o dispositivo não pode ser interpretado de forma isolada ou absoluta: ao contrário, deve ser lido à luz de outros princípios que, ante os próprios compromissos políticos assumidos pela Carta, são superiores, tais como a soberania popular e a igualdade política, entre outros, pilares indispensáveis para a efetiva realização da democracia representativa.

### 1.1 SOBERANIA POPULAR

Em uma concepção clássica, empunhada por Rousseau (1996), a democracia não poderia se dar mediante representação, uma vez que, partindo da vontade geral, os cidadãos seriam governados através das leis que eles mesmos prescreveram. Ainda, deriva dessa vontade geral um corpo moral e coletivo, denominado república, que, por sua vez, subjuga as vontades individuais. Sob esse modelo, contudo, a democracia estaria limitada a pequenos Estados, posto que inviável a consecução de deliberações sob o molde direto em grandes extensões territoriais ou populacionais.

Contudo, ante a ausência de aplicabilidade dessa concepção frente aos Estados modernos, a democracia direta passa então a ser entendida como se relativa a tempos remotos, dando lugar à representativa, estabelecida mediante outorga dos cidadãos. Conforme Bobbio (1986), o que pressupõe a realização democrática é exatamente a soberania popular, em que o povo é o detentor do poder político; altera-se, apenas, na forma direta para a representativa, o exercício desse poder, que passa a se realizar por meio de intermediários. Rememorando o constitucionalista José Afonso da Silva (2019), a democracia, para se estabelecer, deve seguir a vontade eminentemente popular, desenvolvendo-se em proveito do povo, enriquecendo-se ao longo do tempo.

A Constituição brasileira, conforme seu artigo 1º (BRASIL, 1988) consagra tanto a participação direta do povo quanto a democracia representativa no exercício do poder político. A primeira modalidade, contudo, se dá em casos específicos, pontuais, como plebiscitos e referendos, em que a população é consultada acerca da conveniência ou não da adoção de determinada política ou legislação. Já a forma representativa, conforme assentado, *v.g.*, pelo TSE em resposta à Consulta n. 1407/2007, mormente no voto proferido pelo relator Ministro Ayres Britto, “é a preponderante dimensão da democracia política brasileira, (...) em atenção aos seguintes dizeres iniciais do parágrafo único do artigo 1º da nossa lei maior: ‘Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (...)’. O povo, então,

posicionado como fonte primaz do poder político e a ser representado por aqueles a quem elege para o exercício dos Poderes Executivo e Legislativo” (BRASIL, TSE, 2007, p. 3).

A soberania do povo contida na Constituição é periodicamente exercida pelo voto. Contudo, não é condição suficiente para a efetivação e legitimidade democrática. Essa demanda a necessidade de mecanismos de controle contínuo e de prestação de contas, inclusive pelos partidos, que são instrumentos da representação política.

Embora enfatize que a democracia não é apenas um conjunto de regras de procedimento sobre como os cidadãos escolhem seus governantes, Bobbio (1986) ressalta que somente se pode chegar a um consenso em termos de democracia quando há regras que definem quem pode tomar as decisões em nome de outrem e mediante quais procedimentos, não podendo ser entendida apenas por ideais, mas pelas regras que estipulam como e dará a participação dos cidadãos junto ao poder.

Jürgen Habermas (2003) reforça essa relação entre povo e as decisões tomadas pelos seus representantes, ao argumentar que a democracia exige condições discursivas adequadas, onde o debate público e o acesso à informação sejam efetivamente garantidos. controle social e inviabiliza o debate informado. Em seu modelo normativo e discursivo de democracia, por outro lado, a legitimidade política não decorre apenas da observância formal a regras estabelecidas, mas da possibilidade de que tais regras sejam objeto de deliberação pública racional entre cidadãos livres e iguais. Dentre essa concepção, a validade do direito está condicionada à sua capacidade de obter o assentimento daqueles que estão sujeitos a ele, mediante processos inclusivos de deliberação, por meio de conselhos, fóruns, audiências públicas, associações civis e outras formas de acolhimento das vozes sociais. É por meio dessas arenas que ocorre o que Habermas (2003) chama de formação discursiva da opinião e da vontade.

Dessarte, a fim de concretizar os princípios da soberania popular, da participação popular e da representação, a democracia representativa se utiliza do sistema de partidos e dos procedimentos eleitorais institucionalmente estabelecidos para obtenção da expressão da vontade do povo. Nesse tipo de democracia, o papel conferido à atuação do povo no processo político e na formação da vontade do governo é indireta, periódica e formal, e pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a sua participação nesse processo. (SILVA, 2019).

Assim, é na forma indireta de expressão democrática que se observa, com maior nitidez, a importante atribuição desempenhada pelos partidos políticos, instrumentos coletivos de organização da vontade popular em suas diversas nuances e ideologias, de cujas atribuições se destaca a indicação de candidatos a representantes do povo nas deliberações a serem tomadas

pelo Estado. Como já ressaltado, no sistema abraçado pelo constituinte brasileiro, a prerrogativa do lançamento de candidatos é exclusiva das agremiações partidárias, sendo vedada a candidatura independente ou avulsa<sup>13</sup>.

Porém, não se descurando da essência da democracia, qual seja, a soberania, é decerto que, para que essa se dê maneira efetiva, deve-se propiciar condições para que o povo tenha influência real por sobre as decisões tomadas por seus representantes. Assim, quando as agremiações políticas se distanciam da interrelação junto aos cidadãos e tomam decisões desprovidas de transparência ou respaldo de seus partidários, filiados ou não, é a soberania popular que, de certa forma, está sendo atingida.

Com isso, voltando-se ao cerne do presente trabalho – a distribuição constitucional do FEFC – quando partidos políticos recebem e distribuem recursos públicos de campanha de forma opaca, estão, na prática, distanciando o cidadão do processo decisório eleitoral, o que compromete não apenas a legitimidade dos candidatos ou dos próprios representantes que venham a ser eleitos, mas também, como dito, o próprio princípio da soberania popular.

Essa crítica sinaliza que não basta que o sistema democrático seja estável e funcional: é preciso seja, também, justo e participativo, com respeito à igualdade de condições entre os cidadãos no processo deliberativo. Significa, portanto, a necessidade de se garantir influência dentre as decisões que venham a ser empregadas ou, por sua vez, a vinculação de tais decisões ao princípio da igualdade formal, com as condições materiais e institucionais necessárias à sua realização.

## 1.2. IGUALDADE POLÍTICA COMO ELEMENTO ESTRUTURANTE DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A igualdade política representa um princípio fundante das democracias constitucionais contemporâneas e refere-se ao direito de participação igualitária no processo político, tanto para eleitores quanto para candidatos. Na Constituição brasileira está contemplada, entre outros, no artigo 5º, de cujo *caput* se lê: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes”, ou, ainda, no artigo 14: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:” (BRASIL, 1988).

---

<sup>13</sup> Conforme detalhado em capítulo próprio.

Assim, no texto constitucional, a igualdade manifesta-se tanto como valor normativo quanto como critério de organização do processo eleitoral.

Embora consista em um dos pilares sobre os quais se assenta a legitimidade da representação política, quando se analisa a perspectiva da igualdade política por sobre a distribuição interna de recursos públicos pelos partidos políticos, em especial o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), destinado ao fomento eleitoral propriamente dito, surgem importantes tensões.

Norberto Bobbio (1986) alerta que a democracia não se resume à existência de eleições periódicas, mas pressupõe condições mínimas de igualdade entre os cidadãos para que o sufrágio tenha valor substantivo. Isso inclui, necessariamente, o acesso equitativo aos meios de participação, inclusive nas disputas eleitorais. Logo, a igualdade formal, ou seja, o direito igual ao voto e à elegibilidade, precisa ser acompanhada de igualdade material: condições semelhantes de competição. Caso contrário, as elites apenas tomaram o conceito de maioria com meio de dominação.

De se mencionar, a propósito, o entendimento de Dahl (1997) para o qual as democracias existentes são pobres aproximações daquilo que seria o ideal democrático, preferindo, com isso, nominá-las poliarquias. Para o autor, a realidade dos Estados modernos se distancia do conceito clássico da democracia, dada a amplitude geográfica, as complexidades de representação, diversidade, conflitos, cisões e outras circunstâncias. Ademais, mesmo a concepção acerca da vontade do povo consiste em algo não concreto, posto que não há consenso entre os indivíduos, estabelecendo-se, sim, a vontade de uma maioria.

Ainda assim, mesmo dentre o contexto da poliarquia, ressalta Dahl (2012) que, para seu estabelecimento, há de se observar instituições que possuem critérios baseados na igualdade, tais como a participação ampla, o mesmo valor do voto, o direito à informação e ao esclarecimento, eleições livres e frequentes, entre outros.

Para Giovanni Sartori (1994), a igualdade é o requisito básico para que o sistema representativo funcione como tal. A representatividade perde valor quando as condições de competição são desequilibradas. Isso porque a representação democrática se baseia na ideia de que diferentes setores da sociedade devem estar aptos a disputar, em condições razoavelmente semelhantes, o direito de representação.

Nesse sentido, o princípio da igualdade política demanda que candidatos e candidatas, independentemente de sua filiação às estruturas dirigentes partidárias, tenham acesso proporcional e transparente aos recursos públicos que se destinarem às eleições. Quando a autonomia partidária é exercida de modo a favorecer seletivamente determinadas candidaturas

— muitas vezes as que se alinham com as direções nacionais ou com lideranças tradicionais — cria-se um desvio funcional da democracia representativa. Isso não apenas torna vulnerável a legitimidade do pleito, como, também, reproduz desigualdades sociais no campo político.

No caso brasileiro, a legislação eleitoral busca mitigar algumas dessas desigualdades ao prever, por exemplo, cotas mínimas para financiamento de campanhas femininas e de candidaturas negras. Contudo, essas normas têm sido, de certa forma, frequentemente desvirtuadas ou descriteriosamente aplicadas pelos partidos, que, sob a justificativa da autonomia interna, distribuem os recursos de maneira pouco transparente ou meramente formal. Como destacam Krause e Schaefer (2022), a desigualdade na distribuição dos recursos do FEFC aprofunda as barreiras de entrada no sistema político e fragiliza a pluralidade democrática.

Leonardo Mattietto (2023) contribui decisivamente para o debate ao sustentar que a igualdade formal, embora historicamente relevante, é insuficiente para enfrentar as desigualdades reais e promover uma democracia substantiva. Em sua análise, o autor defende que a igualdade substancial deve ser o norte das políticas públicas em uma ordem democrática comprometida com os direitos fundamentais. A mera igualdade de oportunidades, segundo o autor, em vez de promover inclusão acaba reforçando hierarquias sociais. Assim, é imprescindível que o Estado assuma um papel ativo na promoção da igualdade material, garantindo acesso equitativo aos recursos e condições que efetivem os direitos políticos e sociais.

A distribuição de verbas públicas entre candidaturas é uma prerrogativa que se converte decididamente em poder. Um desequilíbrio na sua distribuição não é apenas um problema ético, mas uma violação direta ao princípio republicano. Como observa Dworkin (1999), uma democracia igualitária é aquela em que as instituições refletem a preocupação com o igual valor dos cidadãos. Isso significa que, para além da proteção formal dos direitos, deve-se garantir que todas as vozes tenham chances reais de se fazer ouvir no espaço público.

A jurisprudência eleitoral brasileira, embora de forma tímida, reconhece que a autonomia partidária encontra limites quando viola os princípios constitucionais da igualdade e da moralidade. O Tribunal Superior Eleitoral já se manifestou no sentido de que a distribuição de recursos deve seguir critérios objetivos e respeitar as diretrizes legais estabelecidas. Nesse aspecto, respondendo a Consulta apresentada pelo Senador Alessandro Vieira e os Deputados Federais Felipe Rigoni e Tábata Amaral em 2022<sup>14</sup>, o TSE estabeleceu que a distribuição

---

<sup>14</sup> Por meio da referida Consulta eleitoral, os referidos congressistas indagaram ao TSE acerca da necessidade de distribuição equitativa do FEFC pelo partido político e de diferenciais no repasse a candidaturas negras, entre outros questionamentos feitos em tese. O Código Eleitoral prevê, na forma do inciso XII, competir ao TSE

proporcional de recursos públicos deve considerar as candidaturas efetivamente registradas de mulheres e pessoas negras, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 111/2021 (BRASIL, 2021).

A decisão reafirma que a legitimidade democrática exige que a gestão desses fundos seja fundamentada em critérios objetivos, capazes de garantir isonomia no acesso ao financiamento eleitoral, destacando, especialmente, no tocante às candidaturas negras, que

A proporcionalidade na distribuição de recursos do FEFC deve levar em conta o número de candidaturas efetivamente registradas, e não apenas a intenção partidária, sob pena de violação à norma constitucional e à igualdade de condições entre os concorrentes” (Brasil, TSE, Consulta n. 0600062-16.2022.6.00.0000, rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 24 maio 2022). (BRASIL, TSE, 2022).

Todavia, a ausência de mecanismos eficazes de controle interno e de prestação de contas dificulta a realização plena desses mandamentos a todos os seus destinatários. Estabelecida controvérsia em caso submetido ao TSE em grau recursal, mormente no âmbito do Recurso Especial Eleitoral n. 0600624-76.2018.6.15.0000, de relatoria do Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, o TSE posicionou-se pela necessidade de justificativa formal e documental para a distribuição dos recursos entre candidaturas. A decisão aponta para a possibilidade de desaprovação das contas partidárias e à obrigação de devolução de valores ao erário na ausência de critérios objetivos: “A não apresentação de critérios claros para a divisão dos recursos públicos entre os candidatos compromete a regularidade das contas, ensejando sanções legais” (BRASIL, TSE, 2021).

Fato é que a autonomia dos partidos políticos, embora constitucionalmente assegurada, não pode se sobrepor à exigência de igualdade política. Como ensina Bobbio (1986), democracia sem igualdade é uma contradição em termos. Quando os partidos agem como agentes opacos e seletivos, deixam de cumprir sua função de mediação entre o eleitorado e o poder, convertendo-se em estruturas de reprodução de privilégios. A defesa da igualdade política, nesse contexto, é também a defesa da própria legitimidade da democracia representativa.

---

“responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político” (BRASIL, 1965), prerrogativa essa exercida, *in casu*, pelos mencionados parlamentares a fim de obterem um posicionamento da Justiça Eleitoral acerca de tema relevante e não totalmente esclarecido em sua abrangência e aplicabilidade, sem consistir, contudo, em uma decisão de um caso concreto.

### 1.3. PUBLICIDADE COMO LEGITIMAÇÃO DO PODER POLÍTICO

A publicidade é um dos princípios estruturantes da administração pública brasileira, previsto expressamente no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988: “A administração pública obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Embora direcionado inicialmente às ações do poder público, tal princípio adquire uma dimensão ampliada quando se considera a função pública desempenhada pelos partidos políticos. Estes, ao gerirem recursos públicos como o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), assumem obrigações que ultrapassam a esfera da autonomia interna e adentram o campo da responsabilidade pública e democrática.

Novamente Norberto Bobbio (1986) destaca que uma das promessas não cumpridas da democracia moderna é justamente a de transformar o poder invisível em poder visível, não se realizando apenas por meio de instituições formais, mas pela capacidade que os cidadãos têm de supervisionar, questionar e influenciar as decisões políticas. Para tanto, é imprescindível que os atos políticos e administrativos estejam sujeitos à máxima publicidade possível.

A publicidade, dessarte, está muito longe de consistir em princípio meramente burocrático. Trata-se de uma exigência normativa de controle e legitimidade. Como aponta Carlos Blanco de Moraes (2016), a publicidade é a forma republicana pela qual se exterioriza a responsabilidade pública: aquilo que é público deve ser, por definição, acessível, visível e escrutinável. Assim, quando os partidos políticos publicizam as diretrizes gerais a serem empregadas na alocação de recursos de campanha, mormente ao baixarem resoluções de cunho geral destinadas ao atendimento das orientações do TSE (especialmente para respeito às cotas de cunho coletivo), mas não os critérios, propriamente ditos, de repasses a cada candidato nas eleições, restam violadas não apenas normas eleitorais, mas princípios constitucionais fundamentais.

Inobstante, a publicidade, bem como a motivação, são condições para a eficácia de outros princípios constitucionais, como a moralidade e a impessoalidade. A ausência de critérios conhecidos pela população, no âmbito das deliberações internas dos partidos políticos, propicia o favorecimento pessoal e o aparelhamento das estruturas partidárias por grupos hegemônicos. Não se pode perder de vista que dentre os princípios direcionados à administração pública, na forma do artigo 37 da Constituição (BRASIL, 1988), estão previstos a moralidade, a publicidade e a eficiência, que naturalmente devem ser observados em todas as esferas, entes e pessoas que manuseiem verbas estatais, entre os quais os partidos políticos. A ausência,

portanto, de condições claras e efetivas quanto à destinação de recursos eleitorais atentam contra o ideal republicano e violam a própria base de legitimidade do sistema representativo.

Nesse sentido, o TSE não tem se descuidado da exigência quanto à transparência na aplicação dos recursos do FEFC e no cumprimento das cotas de financiamento para mulheres e pessoas negras, como mencionado anteriormente e sistematizado, entre outros, na Resolução nº 23.605/2019, a qual, entre outras medidas, condiciona a liberação dos percentuais do FEFC a que cada agremiação tem direito à existência de prévia normativa partidária estabelecendo as linhas *gerais* a serem consideradas pelo partido para disponibilização dos recursos aos postulantes. Contudo, em se tratando de diretrizes gerais, sem instrumentos eficazes de controle dos repasses a cada candidato, os mandamentos constitucionais acima retratados acabam comprometidos. Surge, portanto, a necessidade de que a legislação avance no sentido de estabelecer de forma mais clara e prática os deveres impostos aos partidos e os respectivos direitos dos filiados, especialmente em se tratando de verbas públicas.

Ronald Dworkin (1999) oferece uma perspectiva normativa útil ao afirmar que a legitimidade democrática está vinculada ao princípio do governo com integridade<sup>15</sup>. Essa concepção pressupõe coerência entre os valores constitucionais e as práticas institucionais. Se os partidos políticos, ou mesmo as regras existentes, propiciam ações adotadas na obscuridade, contrariando os valores de publicidade e *accountability*, há ruptura desse vínculo e quebra da confiança institucional.

É importante observar, ainda, que a ausência de clareza nas ações em exame compromete não apenas a lisura do processo eleitoral, mas, também, a confiança do eleitorado nas instituições democráticas. A percepção de que há favorecimentos arbitrários ou práticas desiguais no interior dos partidos reforça o descrédito na política institucional e abre espaço para discursos antidemocráticos. Nesse contexto, garantir a publicidade e o controle das decisões partidárias quanto ao financiamento eleitoral é uma medida sobretudo política, voltada à preservação da cultura democrática.

A autonomia partidária, ao ser exercida sem observância ao princípio da publicidade, converte-se em zona de opacidade, incompatível com os compromissos constitucionais da democracia representativa. A transparência não é uma concessão voluntária dos partidos, mas

---

<sup>15</sup> Sendo célebre a concepção do filósofo e jurista americano ao dispor que a “integridade torna-se um ideal político quando exigimos o mesmo do Estado ou da comunidade considerados como agentes morais, quando insistimos em que o Estado aja segundo um conjunto único e coerente de princípios mesmo quando seus cidadãos estão divididos quanto à natureza exata dos princípios de justiça e equanimidade corretos” (Dworkin, 1999, p. 202).

uma exigência normativa de sua condição institucional. Como tal, deve ser protegida, promovida e exigida por toda a sociedade democrática.

#### 1.4. TRANSPARÊNCIA E A DEMOCRACIA COMO SISTEMA DE CONTROLE SOCIAL

A transparência, embora frequentemente confundida com o princípio da publicidade, tem uma dimensão normativa mais ampla e contemporânea. Trata-se de um valor que se consolida como categoria constitucional implícita na ordem jurídica brasileira, especialmente após a promulgação da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011)<sup>16</sup>, e se projeta como um instrumento de controle democrático e de responsabilização dos agentes políticos. Na estrutura das democracias representativas, a transparência representa não apenas um dever do Estado, mas um direito dos cidadãos à informação, condição indispensável para o exercício da cidadania ativa.

A Constituição Federal de 1988, ao definir o Brasil como um Estado Democrático de Direito (artigo 1º, caput), estabelece que a atuação de todas as instituições — inclusive os partidos políticos — deve se orientar por princípios democráticos que incluam a prestação de contas e a visibilidade dos atos públicos. Os partidos, ainda que sejam pessoas jurídicas de direito privado, exercem funções de interesse público, como a mediação entre eleitores e representantes, e, por essa razão, não estão fora do escopo da exigência de transparência.

A doutrina de Luigi Ferrajoli (2011) é enfática ao apontar que a democracia constitucional exige mecanismos que permitam o controle difuso e contínuo da atuação dos agentes políticos. A transparência, para Ferrajoli, é um requisito estrutural para a efetivação dos direitos fundamentais, pois condiciona a atuação pública à possibilidade de controle por parte dos titulares do poder: os cidadãos. Ou seja, efetiva a soberania popular. Nesse raciocínio, a autonomia partidária só pode ser considerada legítima quando exercida sob regimes de escrutínio público, que garantam acesso à informação e clareza sobre os critérios de gestão interna, inclusive quanto à destinação de recursos.

Autores como Pierre Rosanvallon (2007) ampliam esse entendimento ao introduzir a ideia de uma democracia voltada à fiscalização, segundo a qual a legitimidade política não decorre apenas do sufrágio, mas também da capacidade dos cidadãos de vigiar e influenciar o

---

<sup>16</sup> A Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/2011) foi sancionada em 18 de novembro de 2011 e entrou em vigor em maio de 2012. Trata-se de um dos marcos legais mais importantes para a transparência pública no Brasil, regulamentando o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas. (BRASIL, 2011). Atende, pois, ao estabelecido no artigo 5º, inciso XXXIII, artigo 37, § 3º, II, e artigo 216, § 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988)

comportamento das instituições políticas. Nesse modelo, a transparência é o meio pelo qual o cidadão se torna coparticipante dos processos democráticos, transcendendo o momento do rito eleitoral formal e convertendo-se em agente crítico do processo representativo.

Ronald Dworkin (1999), ao tratar da integridade institucional, sustenta que a legitimidade das decisões políticas depende de sua aderência a um conjunto coerente de princípios morais e jurídicos. A transparência, nesse horizonte, aparece como um elo fundamental entre legalidade e legitimidade, pois permite que os cidadãos não apenas conheçam as decisões, mas compreendam seus fundamentos e participem do debate público de maneira qualificada. No caso da distribuição de recursos de campanha, isso significa garantir que os critérios sejam públicos, os dados acessíveis e os resultados auditáveis.

Além disso, como demonstra a literatura sobre confiança institucional (Morlino, 2015), a percepção de opacidade e favorecimento ilegítimo, alimenta narrativas de desconfiança generalizada e retira dos partidos a autoridade moral necessária para exercerem suas funções representativas. Nesse contexto, a exigência de transparência não é apenas um imperativo normativo, mas um pressuposto de sobrevivência das instituições democráticas.

A autonomia partidária, embora constitucionalmente garantida, deve, portanto, submeter-se aos critérios e valores democráticos mais amplos que estruturam a ordem constitucional. A transparência é um desses critérios inegociáveis. Sua ausência converte a autonomia em privilégio, rompe com o princípio da igualdade de acesso ao poder político e bloqueia o controle social. Como adverte Bobbio (1986), a luta pela democracia passa, essencialmente, pela conquista de mecanismos que permitam a visibilidade das relações de poder.

Conclui-se, assim, que os partidos políticos, ao operarem recursos públicos e influenciarem diretamente a composição dos poderes constituídos, não podem se refugiar na prerrogativa da autonomia para eximir-se do dever de transparência, que, a exemplo da autonomia, também se encontra inserto na Carta de 1988<sup>17</sup>. A transparência deve ser compreendida como uma condição de legitimidade institucional e como uma expressão concreta do princípio republicano, sob pena de termos uma democracia apenas formal, dissociada da participação crítica e informada da cidadania. Mais que isso, conforme ressalta Martins Júnior (2010), a transparência se concretiza não apenas pela publicização em si, mas,

---

<sup>17</sup> Conforme dispõem, entre outros, o artigo 37, *caput*, ao asseverar a necessária observância ao princípio da publicidade na administração pública, o que compreende, evidentemente, o emprego dos recursos públicos: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte” (BRASIL, 1988).

também, pela via da motivação e participação popular, cuja prática demanda respeito ao direito a informações e de acesso aos serviços de seu interesse<sup>18</sup>.

### 1.5. PLURALISMO POLÍTICO

O pluralismo político é encontrado no título I da Constituição, ao tratar-se dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil: “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” (BRASIL, 1988).

O pluralismo constitui um princípio essencial à organização democrática contemporânea, alicerçado na concepção de uma sociedade multifacetada, composta por distintos grupos sociais e centros de poder, os quais coexistem e colaboram na busca pela harmonização de interesses frequentemente divergentes. Essa estrutura social rejeita qualquer tendência à centralização excessiva ou à imposição de decisões unificadas, sejam de natureza política ou administrativa, opondo-se, assim, a modelos totalitários de governo (DINIZ, 2005).

Nesse contexto, o pluralismo político configura-se como uma modalidade do pluralismo geral, compreendido como uma consequência direta do regime democrático, o qual pressupõe o respeito à diversidade e às liberdades fundamentais. Segundo Diniz (2005), tal pluralismo não enfraquece a soberania do Estado, mas a reafirma, à medida que a vontade comum emerge do consenso entre múltiplas vozes, institucionalmente reconhecidas e politicamente legitimadas.

As manifestações concretas do pluralismo político incluem, entre outras, a liberdade de associação, o direito de participação nos processos deliberativos e a construção de consensos sociais mínimos, baseados em valores compartilhados. A sociedade pluralista, portanto, não apenas admite, como valoriza o direito à diferença — dimensão intrínseca à dignidade humana — e garante a proteção contra qualquer forma de discriminação baseada em convicções filosóficas, religiosas ou estilos de vida divergentes (DINIZ, 2005).

A Constituição Federal de 1988 reconhece expressamente o pluralismo político como um de seus fundamentos (artigo 1º, V), demonstrando preocupação em incorporar a rica

---

<sup>18</sup> Conforme prevê, especificamente, o §3º do artigo 37 da CF: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública” (BRASIL, 1988).

diversidade étnica, cultural e ideológica que caracteriza a sociedade brasileira. Para tanto, distingue-se o pluralismo em duas vertentes fundamentais: o pluralismo ideológico, relacionado à liberdade de pensamento, de crença e de expressão; e o pluralismo institucional, que assegura o reconhecimento jurídico e a autonomia de entidades sociais como a família, as organizações religiosas e as comunidades de trabalho (DINIZ, 2005).

Com base nessa estrutura, torna-se possível reconhecer a relevância de mecanismos que garantam a descentralização do poder e a participação efetiva de diversos grupos na fiscalização e na deliberação das decisões públicas. A lógica pluralista visa justamente coibir a concentração de poder nas mãos de uma elite dirigente, promovendo, em contrapartida, uma distribuição mais equitativa das responsabilidades político-administrativas (DINIZ, 2005).

Importa ressaltar, contudo, que o pluralismo político não deve ser confundido com o relativismo absoluto. O reconhecimento da diversidade não implica a aceitação indiscriminada de todas as ideias ou práticas, mas exige critérios éticos e jurídicos que assegurem sua compatibilidade com os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito. Assim, o pluralismo é orientado para a promoção de uma sociedade mais justa, inclusiva e voltada para a dignidade humana em sua dimensão relacional.

É costumeiro confundir-se a expressão pluralismo político com a ideia de vários partidos políticos, contudo a esta matéria atribui-se a denominação pluripartidarismo ou multipartidarismo, que pode ser entendida como uma das consequências do pluralismo político.

A trajetória normativa dos partidos políticos no Brasil revela uma evolução marcada por períodos de restrição e posterior ampliação das liberdades associativas e partidárias. A Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, conhecida como Lei Orgânica dos Partidos Políticos (BRASIL, 1971), foi promulgada durante o regime militar com o propósito de regulamentar a organização, funcionamento e extinção dos partidos, conforme previsto na Constituição de 1967. Ainda que se tratasse de uma nova legislação, manteve grande parte do conteúdo da norma anterior, preservando entraves à autonomia partidária. Como observa Mota (2018), a lei previa ingerências estatais nos assuntos internos dos partidos, como a estrutura de seus órgãos diretivos, os prazos de mandato e os critérios para a realização de convenções.

Foi apenas em 22 de novembro de 1979, com a extinção formal da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que o Congresso Nacional restabeleceu o pluripartidarismo no país. A partir desse momento, os partidos passaram a ter maior liberdade para definir suas estruturas internas, métodos de escolha de candidatos e critérios de filiação, ainda que tal liberdade tenha sido consolidada apenas com o encerramento do regime autoritário (MOTA, 2018).

O avanço democrático foi reforçado com a Emenda Constitucional nº 25/1985, que elevou o sistema pluripartidário à condição de princípio jurídico, promovendo uma ampliação do direito de organização partidária e restringindo o controle estatal sobre a criação e funcionamento dos partidos políticos. Esse marco permitiu uma maior diversidade ideológica no cenário político e foi decisivo para a transição democrática (MOTA, 2018).

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, incorporou de forma explícita o pluralismo político como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme disposto no artigo 1º, inciso V: “A República Federativa do Brasil [...] tem como fundamentos: [...] o pluralismo político” (BRASIL, CF, 1988). Tal princípio se refere à garantia da convivência de múltiplas ideias, concepções de mundo, valores e propostas de organização da sociedade. Diferentemente do pluripartidarismo, que se refere ao sistema jurídico que permite a existência de múltiplos partidos, o pluralismo político possui alcance mais amplo, pois se relaciona ao reconhecimento da diversidade como elemento essencial da vida democrática. Trata-se, portanto, de um valor constitucional que assegura a participação ativa de diferentes grupos sociais e ideológicos no processo político, garantindo a liberdade de expressão, de associação e de representação política.

Assim, enquanto o pluripartidarismo diz respeito à estrutura institucional que permite a formação de vários partidos políticos — elemento essencial do regime democrático, mas que pode, em tese, coexistir até mesmo em contextos de baixa liberdade política —, o pluralismo político refere-se a um princípio normativo e valorativo que legitima a diversidade de ideias, crenças e propostas no espaço público. Assim, o pluralismo é fundamento da democracia substancial, e o pluripartidarismo é uma de suas manifestações formais.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.617/DF, de relatoria do Ministro Edson Fachin, a qual tratou sobre a necessidade de respeito dos repasses do FEFC segundo às cotas mínimas de candidatura por sexo, conforme mais detalhadamente abordado em tópico específico, consignou-se que a “autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais” (BRASIL, STF, 2018). Na mesma ADI, o Procurador-Geral da República, ao dispor sobre o artigo 9º da Lei n. 13.165/2015, aduziu em sua manifestação que o referido dispositivo

que estabelece regras sobre destinação de recursos do Fundo Partidário para campanhas de candidatas, tal como lavrado, contraria o princípio fundamental da igualdade (art. 5º, I, CRFB), deixa de proteger suficientemente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático (art. 1º, II, V e parágrafo único, CRFB), falha no atingimento do objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB) e fere os princípios da eficiência e da finalidade (art. 37,

CRFB), bem como da autonomia dos partidos políticos (art. 17, § 1º, CRFB)” (BRASIL, STF, 2018, p. 4-5).

Em vista dessas circunstâncias e preceitos, torna-se necessário aferir as condições reais de distribuição dos recursos do FEFC, pelos partidos políticos, aos seus candidatos, bem como indicar soluções às lacunas que se apresentarem para efetivo alcance dos princípios de democracia representativa e pluralidade consagrados pela Constituição que, por evidente, não estão à margem desse repasto.

## 2 TEORIA DO ESTADO DE PARTIDO E A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Partindo de uma análise histórica breve, o surgimento da representação política por meio de partidos políticos coincide com o período de construção constitucional de Weimar, que ocorreu no final do século XIX e início do século XX. Nesse contexto, conforme Mezzaroba (2001), a literatura jurídica, principalmente a alemã, estava centrada no estudo do Estado de Direito e na Democracia Representativa

Em consistindo a democracia um elemento fundamental à representação política, o primeiro enfoque nos leva à Democracia Ateniense, que estabeleceu os fundamentos da participação popular na estruturação do Poder, com o objetivo de criar uma vontade coletiva soberana<sup>19</sup>. Desde então, foram estabelecidos dois princípios democráticos essenciais, a saber, a liberdade de expressão e a igualdade de direitos, de forma que a conjunção desses assegura a expressão das divergências por parte do detentor do poder e a oportunidade de se tornar detentor desse mesmo poder.

Evocando as lições de Kelsen (2000), observa-se que o conceito fundamental de liberdade posiciona o indivíduo como participante e construtor do Estado, abandonando a condição de submissão à autoridade, como era observado nos governos monárquicos ou tirânicos. Para o autor austríaco, há uma profunda ligação entre a liberdade e a democracia, em que essa se realiza a partir de uma metamorfose da vontade geral que se exprime a partir da exteriorização daquela<sup>20</sup>.

De forma didática e seguindo preceitos clássicos, García-Pelayo sistematizou em fases a evolução democrática, podendo serem assim compreendidas:

- (a) Democracia direta — caracterizada pela identidade entre a ação dos governantes e a vontade dos governados. Neste modelo, entre o povo e o exercício do poder não há nenhum tipo de mediação política, pois os membros do grupo social deliberam diretamente;
- b) Democracia representativa — quando a identidade se transforma na dualidade representante/representado. Nesta relação, somente a vontade do representante terá

<sup>19</sup> Como observa Mezzaroba, esse modelo pioneiro garantia:

“a) a isonomia ou igualdade de justiça para todos os cidadãos, sem qualquer distinção de classe, grau ou riqueza; b) a isotomia, que abolia toda e qualquer forma de títulos ou funções hereditárias, o que possibilitava o livre acesso de qualquer cidadão ao exercício das funções públicas; e

c) a isagoria, que garantia o direito do uso da palavra, isto é, a igualdade de todos os cidadãos, para manifestar-se nas assembleias populares, a fim de debater publicamente os assuntos do governo”. (Mezzaroba, 2001, p.15)

<sup>20</sup> “A metamorfose da ideia de liberdade leva da ideia à realização da democracia. A essência da democracia só pode ser compreendida tendo-se em mente a antítese ideologia e realidade, antítese que, no problema democrático, desempenha um papel de essencial importância. [...] A democracia, no plano da ideia, é uma forma de Estado e de sociedade em que a vontade geral, ou, sem tantas metamorfoses, a ordem social, é realizada por quem está submetido a essa ordem, isto é, pelo povo. Democracia significa identidade entre governantes e governados, entre sujeito e objeto do poder, governo do povo sobre o povo”. (Kelsen, 2000, p.35)

valor jurídico como a vontade expressa do representado. Modelo de representação política que, como anteriormente visto, identifica-se com o próprio pensamento liberal clássico, remetendo diretamente à sua concepção de representação;

c) Democracia representativa partidária — em que o papel de intermediação entre representantes e representados passa a ser desempenhado pelos partidos políticos. Evolução do modelo anterior e que guarda com ele uma relação ao mesmo tempo de continuidade e conflito; e

d) Democracia de partidos (ou Estado de partidos) — neste modelo, além de mediar os interesses dos órgãos representativos e dos representados, os partidos também funcionam como fator decisivo na mediação entre os cidadãos e seus representantes, caso em que estes últimos ficam submetidos ao mandato partidário, ou seja, à vontade única e exclusiva do partido, pois considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária. Desta forma, o representante perde o seu caráter de exclusividade na atividade de representação “e, conseqüentemente, as eleições adquirem um caráter plebiscitário”, já que o eleitor passa a outorgar a sua confiança e a sua capacidade de decisão ao partido como organização, e não aos candidatos apresentados por ele. (GARCÍA-PELAYO, 1986, p.83)

Observa-se que a transformação do sistema democrático está intrinsecamente relacionada com o cenário e as circunstâncias político-sociais de cada período da história humana, incorporando gradualmente as ideologias predominantes e ajustando-se às exigências sociais. No decorrer desse processo de adaptação, afirma Mezzaroba (2001) que a Democracia Representativa surge em conjunto com o Estado Liberal, originado da resistência às monarquias absolutistas e, simultaneamente, da busca pelas metas e visões das classes burguesas ascendentes.

A representação política, nesse contexto, emergiu como uma alternativa para direcionar as questões fundamentais do projeto liberal, tais como a defesa da liberdade, igualdade, segurança e propriedade. A construção do Estado Liberal pode ser compreendida ao se examinar as ideias de John Locke, um influente pensador inglês que viveu entre 1632 e 1704 e cujas obras tiveram impacto nas futuras Revoluções. Enraizado na tradição contratualista, Locke assimilou elementos-chave do pensamento de Hobbes, acrescentando contribuições essenciais para o desenvolvimento do Parlamentarismo. Uma parte da herança hobbesiana é a concepção de uma condição humana primitiva em que os indivíduos viveriam em um estado de natureza, sendo naturalmente "livres, iguais e independentes" aos olhos de Locke (1994). Nesse estado de igualdade, a propriedade estava sujeita ao controle político do indivíduo, não podendo ser despojada desse domínio sem seu consentimento. Renunciar a esse poder individual equivalia a concordar em "constituir uma comunidade ou governo, [...] para formar um corpo político no qual a maioria detém o direito de agir e decidir por todos." (MEZZAROBA, 2001, p.30)

Dentre a estrutura proposta por Locke, o Poder Legislativo é o "poder supremo em toda comunidade civil", desempenhando um papel essencial nessa missão<sup>21</sup>, de modo que, em sua composição, os indivíduos podem escolher representantes em intervalos pré-determinados ou considerar a possibilidade de o titular do Poder Executivo convocar novas eleições em circunstâncias específicas, seguindo um procedimento previamente definido e validado pelos súditos. O cerne desse modelo está na atuação do indivíduo que atua como representante, o qual consistiria, conforme pontua Magalhães (2011), em uma figura dotada de autonomia para falar em nome daqueles que o elegeram, com qualidades próprias a capacitá-lo a participar das discussões políticas e exprimir o interesse comum.

Dada a natureza do estrato social que liderava esse processo (a burguesia), a formação da vontade política é intrinsecamente censitária e excludente, embora acompanhada de uma ideologia de inclusão e preocupação com a sociedade. É relevante observar, conforme Mezzaroba (2001) destaca, que a representatividade está diretamente relacionada à legitimidade do sistema político, pois ambos os termos se referem ao vínculo estabelecido entre a vontade dos representados e as ações de seus representantes.

Os princípios de representação no modelo liberal foram esgotados diante da crise de representatividade, marcada pela perda ou até mesmo pelo reconhecimento da falta de identificação plena entre representado e representante. Nesse contexto, os Partidos Políticos emergiram para aglutinar grupos de interesses cujas agendas políticas não encontravam espaço no regime existente. Leibholz (1958) observa que os fundamentos do sistema representativo, especialmente a independência dos representantes, mostravam sinais de fragilidade diante do surgimento dos partidos políticos, entidades que o direito constitucional em vigor não abordava de maneira explícita.

O surgimento dos Partidos Políticos também está associado à consolidação de novos direitos sociais, como a ampliação do sufrágio, tornando-se a mediação entre os representados para expressar e concretizar as vontades políticas e, inobstante os primeiros moldes formulados por Kelsen, entre outros, acerca dos primeiros contornos da Democracia de Partidos, o modelo teórico mais elaborado foi formulado por Leibholz, como aprofundado a seguir.

---

<sup>21</sup> Segundo John Locke, "quando os indivíduos entram em sociedade, seu principal objetivo é desfrutar de sua propriedade de maneira pacífica e segura. As leis estabelecidas na sociedade são os principais instrumentos e meios utilizados para alcançar esse fim. A primeira lei positiva fundamental em todas as comunidades políticas é a instituição do poder legislativo. Simultaneamente, a primeira lei natural fundamental, que deve guiar até mesmo o legislativo, é a preservação da sociedade e, quando permitido pelo poder público, de todas as pessoas dentro dela". (LOCKE, 1994, p.163)

## 2.1. A DEMOCRACIA DE PARTIDOS: CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Conforme a concepção clássica de Kelsen (2000, p. 36), a relevância dos partidos decorre da estruturação do povo. O autor destaca que o conceito de povo implica em uma perspectiva estritamente jurídica, onde a unidade de pensamento e vontades é considerada apenas do ponto de vista legal, originada de um elemento jurídico em especial, mormente a submissão de seus integrantes a uma mesma ordem estatal vigente. No contexto dos indivíduos, há grupos de diferentes características e tendências que, para coexistirem em uma sociedade democrática, são organizados em partidos políticos, não existindo um povo, propriamente, como entidade prática, senão enquanto socialmente reunidos<sup>22</sup>.

Permite-se, então, concluir de que a atuação individual se revela limitada e ineficaz na produção de impactos significativos no contexto do Estado, tornando-se insuficiente para contribuir com a formação da vontade estatal, de modo que a filiação a Partidos Políticos é o elemento que viabiliza a capacidade de influência, tornando-se possível, através da aglutinação em torno dessas agremiações, que “grupos diversos, com interesses conflitantes, possam negociar acordos e, simultaneamente, estabelecer parâmetros para orientar a vontade coletiva, conduzida pelo Estado, em direção equitativa” (MEZZARROBA, 2019, p.178).

A ênfase atribuída aos Partidos, portanto, encontra justificativa na capacidade de constituírem uma organização suficientemente ampla e estruturada para unir os cidadãos, especialmente em nações de vasta extensão territorial, absorver as vontades políticas individuais e gerar opiniões predominantes que orientarão a atuação partidária e propiciarão, conforme pontua Aieta (2006), na conquista de mandatos, que não se resumem a propósitos individuais, mas consistem, em realidade, numa construção conjunta de interesses.

É em evolução desse pensamento que surge a chamada Teoria de Estado dos Partidos, proposta por Leibholz, que expressou sua concepção, ainda não inteiramente desenvolvida, em artigo de 1929, voltado a compreender os povos europeus e sua estruturação a partir do princípio democrático e criticando de modo contundente o modelo liberal<sup>23</sup>. Sua concepção democrática,

---

<sup>22</sup> Em todas as democracias, uma evolução inexorável conduz à organização do "povo" em partidos. De fato, seria mais preciso afirmar que, inicialmente, não existe um "povo" como uma entidade prática, e a evolução democrática faz com que a massa de indivíduos isolados se una e forme partidos políticos, desencadeando todas as forças sociais que, de alguma maneira, podem ser denominadas de "povo". Se as constituições das repúblicas democráticas, ainda influenciadas pela monarquia constitucional em diversos aspectos, não reconhecem legalmente os partidos políticos, isso não reflete mais a intenção – como era na monarquia constitucional – de impedir a realização da democracia, mas resulta apenas de uma negligência em relação aos fatos. (KELSEN, 2000, p.36)

<sup>23</sup> O pensamento democrático-liberal, que caracterizamos até agora, visto de perto é mais liberal que democrático. Liberalismo e democracia não se identificam, pois em última análise se orientam por diferentes valores básicos políticos. Isto demonstra-se já pelo fato de que o liberalismo, no século XIX, se pode aliar

centralizada na atividade partidária, é altamente significativa por consistir, conforme pontua Mezzaroba (2019), em uma superação da democracia representativa liberal, transferindo os debates políticos para o âmbito das agremiações partidárias.

A Teoria do Estado de Partidos tal qual idealizada demanda dois pré-requisitos jurídicos essenciais. Primeiramente, é necessário o processo de constitucionalização dos partidos, ou seja, a integração desse modelo de associação ao ordenamento jurídico. Em segundo lugar, como decorrência do primeiro requisito, é crucial o reconhecimento jurídico-constitucional da significativa importância dos partidos para o sistema político democrático, validando assim sua atuação fundamental. O jurista alemão destaca que a centralidade dos partidos políticos vai além da simples transformação da vontade individual em vontade partidária. Ele argumenta que, à medida que a representação parlamentar se torna predominante, essa vontade é identificada como a vontade geral do povo (MEZZAROBA, 2019).

Leibholz (1958) também destaca que os partidos políticos representam a melhor alternativa à inação individual, pois reúnem cidadãos que, como agentes livres, não possuem a capacidade de influenciar o Estado individualmente. Essa influência só é adquirida quando se unem e coesionam com outros cidadãos dentro do partido, o que, inclusive, promove a realização pessoal por meio da participação política. A inclusão da importância dos partidos políticos no texto constitucional é considerada parte integrante do processo fundamental de internalizar o modelo democrático proposto, reconhecendo a representatividade e legitimidade da participação popular. Em termos mais simples, é um caminho para alcançar a plena prática da democracia. Para o autor, o conceito de democracia, apesar de manter preceitos da democracia direta e incorporar elementos iluministas, incorpora a mediação partidária<sup>24</sup>.

A formação política da vontade, de acordo com Leibholz, está intrinsecamente ligada à capacidade dos partidos políticos de reunir os cidadãos ativos e canalizar as opiniões políticas

---

também a Monarquia. Liberalismo e democratismo podem conjugar-se, mas também podem estar em oposição mútua. A história fornece muitas provas de adversários potenciais se aliarem por razões táticas, contra um comum adversário. Tais alianças podem disfarçar, temporariamente, as tensões existentes, até que o comum adversário seja despojado do seu poder. Sob este ponto de vista, é um bom exemplo a história do direito do voto, nos últimos cem anos, porque ela é somente a expressão de um conflito entre liberalismo e democratismo, disfarçado pela luta comum contra a Monarquia. (LEIBHOLZ, 1958, p.43)

<sup>24</sup> Cada democracia pressupõe que o povo é soberano, isto é, que todo poder provém do povo, e que o povo é sujeito e possuidor do poder constituinte. O povo, como fonte de poder político de decidir, tem de tomar, as supremas decisões políticas e as determinantes decisões judiciárias diretamente ou através de instâncias representativas, devidamente legitimadas pelo povo e limitadas na sua competência. O povo é soberano quando é a última, suprema, universal instância decisória numa comunidade política. [...] São eles [os Partidos Políticos] que organizam os milhões de cidadãos chegados a maioria política e os mobilizam para a ação. Só eles reúnem os eleitores em grupos capazes de ação política e apresentam-se, assim, como o microfone do qual se serve o povo, chegado à maioria, para articular seu pronunciamento. [...] sem a intercessão dos mesmos, o povo. Hoje, simplesmente não estaria na situação de exercer uma influência política sobre os atos do Estado e, dessa maneira, atuar concretamente na esfera política. (LEIBHOLZ, 1958, p.44)

alcançadas. Ele destaca que os partidos políticos funcionam como canais de comunicação, permitindo que os cidadãos expressem de maneira organizada suas posições políticas, pontuando cinco elementos essenciais para a formação plena do Estado de Partido: a) a formação política da vontade, b) o financiamento público, c) o mandato comissionado/partidário, d) a fidelidade e disciplina partidárias e, e) eleições plebiscitárias e democracia interna partidária. Na ausência dessa mediação partidária, os cidadãos não teriam condições de exercer influência sobre a política do Estado (KFOURI, 2019).

Quanto ao financiamento público, mais especificamente, a Teoria de Estado remete à experiência da Constituição de Weimar<sup>25</sup>, que previa a alocação de recursos estatais para a sustentação das atividades partidárias, condicionando tal apoio à preservação da ordem democrática<sup>26</sup>. Outro elemento crucial é o mandato comissionado ou mandato partidário, que consiste na eleição de membros dos Partidos Políticos que assumirão a responsabilidade de representar os correligionários de acordo com as decisões tomadas no âmbito intrapartidário. A atuação do mandatário seria restrita às diretrizes partidárias estabelecidas internamente na organização, atendendo a um regime de democracia interna, a qual constitui condição essencial à Teoria, vez que “sem a participação efetiva dos filiados nas decisões partidárias, tendentes à fixação de suas diretrizes para formação da vontade estatal, a agremiação se plasmaria em corporação oligárquica e personalista da figura de seus dirigentes” (MEZZARROBA, 2019, p.189)

A problemática relacionada à desobediência e falta de submissão do detentor do mandato às decisões partidárias é focalizada nos pilares subsequentes, a saber, a lealdade partidária e a disciplina intrapartidária. Nesse cenário, na Democracia de Partidos ocorre uma mudança na arena de discussão: o parlamento deixa de cumprir sua função original enquanto local de debate, convertendo-se em cenário no qual os mandatários partidários defendem a vontade democraticamente alcançada pelos filiados.

Surge, assim, conforme destaca Mezzaroba (2019) um compromisso entre o detentor do mandato, os representados e o partido, vinculando o representante aos interesses dessa a sua atuação legislativa e o sujeitando, ainda, a eventual perda do mandato a partir de uma deliberação interna, posto que os próprios membros partidários têm o poder de deliberar sobre

<sup>25</sup> ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Disponível em: <https://www.btgbestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024

<sup>26</sup> Quanto ao financiamento pelo Estado, portanto, no modelo alemão, tal condição tornou-se possível por decisão de seu Tribunal Constitucional. Como mais um instrumento de controle do partido em face do representante eleito, o financiamento partidário de seu subsídio, na forma de gratificação, inclui pagamento ao político pela atuação, que se converteria em obrigação partidária e não estatal. Efetivamente, o político não seria livre em sua atuação, que estaria vinculada a seu partido político. (KFOURI, 2019, p.60)

possíveis infrações e violações do dever de representação. Necessário, também, o respeito a determinados direitos dos filiados dentro da agremiação, tais como a garantia de voto aos filiados em qualquer decisão partidária; a tomada de decisões sempre de forma colegiada, com primazia do princípio majoritário; a liberdade de expressão dos filiados e, ainda, o direito de deixar o partido a qualquer momento. De se destacar, ainda, dentre esse modelo, as chamadas eleições plebiscitárias. A participação dos cidadãos dentro dos partidos elimina a necessidade dos métodos tradicionais da democracia direta, como plebiscito, iniciativa popular e outros, vez que os constantes debates nas instâncias partidárias têm capacidade de captar a vontade geral.

Em resumo, segundo Ferreira (2019, p.46), a Democracia de Partidos acarreta situações como o fim da relação entre eleitor e mandatário, com preponderância do partido político; a formação da vontade geral mediante a atuação partidária; o deslocamento do centro do poder para os partidos, em detrimento do parlamento, com diminuição do caráter personalista do representante; a extrema importância da fidelidade partidária para seu funcionamento e a própria conversão das eleições em verdadeiros manifestos em favor dos programas partidários, cujas propostas deverão ser inequívocas de forma a permitir a correta avaliação dos eleitores.

Essa teoria, embora não totalmente absorvida, viria, ao menos, a influenciar a Constituição brasileira em vigor, em que os partidos foram alçados a pilares da promoção da democracia no país, atribuindo-se a esses desde a necessária filiação para que os cidadãos venham a disputar um mandato eletivo até o próprio financiamento das campanhas, conforme se abordará oportunamente.

Importa considerar, todavia, conforme sustenta Bernard Manin (1995), que viria a surgir uma outra fase de manifestação do sistema representativo para além da Democracia de Partidos, qual seja, a Democracia do Público. Discorrendo acerca dos preceitos e metamorfoses do governo representativo, o cientista francês aborda o que considera as três destacadas formas com que esse se manifestou ao longo do tempo: a primeira, correspondendo a uma égide parlamentar, sendo as eleições um método de escolha daqueles tidos como notáveis dentre a sociedade, desfrutando os eleitos de autonomia e liberdade política; já a segunda consistindo, exatamente, no modelo de democracia de partidos, em que os eleitores transferem sua confiança às agremiações em si e não propriamente em uma só pessoa, importando mais a sua capacidade de arregimentação que propriamente a notoriedade individual, com os debates em parlamento perdendo força para os comandos partidários e de seus líderes. Já a Democracia do Público, por sua vez, aproximando-se do modo parlamentar, caracteriza-se pela identificação do eleitorado com o perfil do candidato e o domínio por parte desse de técnicas midiáticas, não propriamente de plataformas políticas. A autonomia dos eleitos, porém, encontra diferenças junto à égide

parlamentar, diante de uma constante necessidade de mobilização dos eleitores em torno de suas ações.

A contribuição de Manin a respeito é considerável, especialmente por contribuir á compreensão da crise de representatividade contemporaneamente enfrentada e abordada no presente trabalho em tópico específico.

## 2.2. EXEMPLOS DE SISTEMAS PARTIDÁRIOS EM DEMOCRACIAS TIDAS COMO CONSOLIDADAS (OU NÃO) PELO MUNDO

A atuação dos partidos políticos desempenha um papel crucial nos sistemas democráticos ao redor do mundo, moldando o processo político e a representação dos cidadãos. Ao analisar os sistemas partidários em diferentes democracias, é possível identificar nuances que refletem as características culturais, históricas e políticas de cada país. Braga (2019), em interessante estudo sobre democracias ao redor do mundo, observa que:

Até o início dos anos 70 a democracia era o regime político praticamente exclusivo dos países desenvolvidos do Ocidente. Após trinta anos, vários países em diversas partes do mundo adotam regras democráticas para organizar seus sistemas políticos. Dentre estes países, a representação proporcional parlamentar é amplamente usada na Europa (Áustria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Grécia, Irlanda, Noruega, Polónia, Portugal, República Tcheca, Suécia, Suíça e Turquia), na América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, Colômbia, Costa Rica, Paraguai e Peru) e nas novas democracias da África (África do Sul, Madagascar e Moçambique). Em termos temporais, portanto, trata-se de conformações políticas com experiências democráticas bastante distintas (BRAGA, 2019, p. 69).

Nos Estados Unidos, cuja democracia é considerada a mais longeva do mundo<sup>27</sup>, o cenário político é profundamente marcado pela dualidade entre os principais partidos, notadamente o Democrata e o Republicano. Esta característica distintiva, conhecida como bipartidarismo, define seu sistema partidário por meio de uma interconexão entre a estrutura do sistema partidário e a participação ativa dos cidadãos na formação do governo e da representação política (LIPSET 1994).

A participação popular, fundamental para a democracia, se materializa principalmente por meio de eleições diretas e primárias partidárias. As eleições diretas para cargos públicos, como presidência, Congresso e governos estaduais, são vitais para a legitimação do sistema.

<sup>27</sup> Tendo realizado, até 2024, pelo menos 60 eleições presidenciais de forma ininterrupta, desde 1789. Vide: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/democracia-mais-longeva-mundo-como-eua-passaram-60-eleicoes-presidenciais-sem-interruptao/> Acesso em 19 fev 2025.

Além disso, as primárias partidárias desempenham um papel crucial na seleção de candidatos, constituindo um processo interno que reflete a vontade dos membros do partido. Segundo Lipset (1994) este modelo de participação popular reflete não apenas a estrutura do sistema partidário, mas também a forma como os partidos desempenham um papel central para a seleção dos candidatos. O processo de primárias, no qual os membros do partido votam para escolher o candidato que representará a sigla nas eleições gerais, evidencia a importância dos partidos como *gatekeepers*<sup>28</sup> no acesso aos cargos públicos.

A dinâmica bipartidária nos Estados Unidos naturalmente não está isenta de críticas, vez que a limitação a dois partidos principais pode restringir a diversidade de perspectivas representadas no espectro político, criando um ambiente desafiador para partidos menores emergirem e ganharem proeminência, vez que a natureza binária do sistema tende a consolidar o poder e a atenção em torno dos partidos protagonistas limitando as opções disponíveis aos eleitores e potencialmente obscurecendo vozes alternativas. A polarização extrema entre Democratas e Republicanos também pode resultar em impasses legislativos e dificuldades na busca por consensos, além de que podem não refletir completamente a complexidade das opiniões e necessidades da sociedade (LIPSET, 1994).

Outro país de destacada democracia partidária a merecer referência é a Alemanha, país cujas regras jurídicas influenciam vários países, inclusive, o Brasil desde há muito, conforme resumido pelo Ministro do STF Gilmar Ferreira Mendes (2009) por ocasião dos vinte anos da queda do muro de Berlim, ocorrida em 1989. Segundo Mendes, a Constituição de Weimar (1919), serviu de base para algumas previsões que viriam a ser consolidadas na Constituição alemã de 1949, inspirando, entre outros, a proteção aos direitos sociais e garantia aos direitos fundamentais, além de mecanismos garantidores da democracia e da estabilidade. Além disso, inspirou a Constituição de Portugal de 1976, a da Espanha, de 1978 e outras ordens constitucionais em países do leste da Europa a partir da desconstituição da antiga União Soviética. Mais que isso, ainda segundo Mendes (2009), a influência alemã a diversos Estados não se resume ao texto contido na sua Carta de 1949, inspirando o regime de outros países, entre os quais o Brasil, a partir de sua constante realização democrática advinda de seu modelo.

Dentro disso, o modelo orientado pela Lei Fundamental alemã de 1949 apresenta um sistema partidário marcado pela pluralidade, a despeito da presença proeminente da CDU/CSU (União Democrata-Cristã/União Social-Cristã) e do SPD (Partido Social-Democrata), mas adotando um sistema proporcional que busca assegurar a representatividade política,

---

<sup>28</sup> Porteiros ou controladores de acesso, em tradução livre.

favorecendo a diversidade de vozes e a atuação de partidos menores. Essa abordagem contribui para um parlamento diversificado, onde várias agremiações têm a oportunidade de influenciar o processo legislativo. Em consequência, a formação de coalizões é uma prática comum na Alemanha, dada a diversidade partidária resultante do sistema proporcional. Partidos frequentemente se unem para construir maiorias parlamentares para propiciar a formação de governos estáveis e eficazes, em uma governança mais cooperativa e negociada (KÖTHER, 2005).

A legislação afeta aos partidos políticos, por sua vez, desempenha um papel crucial na regulação do ambiente político alemão, estabelecendo critérios que visam a promover transparência e democracia interna nas agremiações. Tal regulamentação tem o propósito de garantir a integridade do processo político, promovendo uma competição partidária justa e protegendo os interesses dos eleitores (KÖTHER, 2005).

A abordagem alemã revela a importância de um sistema partidário que equilibra representatividade e governabilidade. A diversidade partidária proporcionada pelo sistema proporcional e a flexibilidade na formação de coalizões refletem a capacidade de adaptação do sistema político à complexidade da sociedade.

Todavia, a fim de que a importância das agremiações à realização da democracia alemã não se desvincule dos interesses da sociedade alemã, propiciando a criação de interesses casuísticos ou concentrando excessivos poderes em mãos de dirigentes, a existência de uma regulamentação mais abrangente, por meio da disciplina do funcionamento dos partidos e estabelece o necessário compromisso com a transparência e a democracia, inclusive em nível interno partidário, constitui peça fundamental ao funcionamento saudável do sistema político alemão.

Nesse aspecto, analisando a Constituição alemã de 1949, Sarlet (2017) destaca que essa chega a prever a própria dissolução de partidos que se afastarem do ideal democrático, de forma que a

Lei Fundamental, no artigo 21 item 2º, prevê que mediante requerimento por parte do Conselho Federal (Bundesrat) — a Casa do Parlamento Federal que assume uma posição similar ao Senado —, da Câmara de Representantes (Bundestag) ou do governo federal, o Tribunal Constitucional Federal analisa e decide sobre a inconstitucionalidade e dissolução do partido político cujo programa e cujas ações forem tidas como atentatórias à ordem livre e democrática. Nesse contexto, calha sublinhar que a razão histórica que motivou a inserção de tal disposição na Lei Fundamental (1949) reside precisamente numa tentativa de correção de evidentes fragilidades da Constituição da República de Weimar, em especial para salvaguardar o Estado Democrático de Direito de uma corrosão e mesmo desconstrução interna por parte de agentes e movimentos de natureza autoritária e manifestamente antidemocrática, como ocorreu, precisamente, com o Partido Nacional-Socialista. De

qualquer sorte, cuida-se de medida excepcional e acionada quando estritamente indispensável, já que do contrário também poderia ser manejada para o seu efeito contrário, inibindo fortemente a liberdade política e partidária e mesmo para afastar do jogo democrático-deliberativo formações partidárias tidas como inconvenientes aos interesses das grandes agremiações. Já por tal razão a Lei Fundamental prevê que o requerimento ao Tribunal Constitucional seja inicialmente deliberado no Parlamento, passando por um duplo controle (SARLET, 2017, p.1).

Outro país europeu relevante em termos de democracia forte é a França, que possui um sistema político notável pela coexistência de múltiplos partidos, com ênfase tanto no partido presidencial quanto nos partidos de oposição. Esse arranjo reflete a diversidade política presente na sociedade francesa, oferecendo aos eleitores uma variedade de opções durante o processo eleitoral. O sistema eleitoral, que adota características mistas e majoritárias, visa atingir um equilíbrio delicado entre a estabilidade governamental e a representatividade. (BIRNBAUM, 1981).

A presença de diversos partidos no cenário político francês contribui para a complexidade das negociações e alianças na formação de governo. O partido presidencial, muitas vezes, desempenha um papel crucial na determinação da agenda política e na orientação das políticas governamentais. Contudo, os partidos de oposição também têm influência significativa, participando ativamente de debates e decisões legislativas.

O sistema eleitoral misto e majoritário adotado na França busca proporcionar uma governabilidade eficaz ao mesmo tempo em que assegura a representação dos diversos segmentos da sociedade. Essa abordagem visa evitar a fragmentação excessiva do poder, permitindo que um partido ou coalizão alcance uma maioria substancial no Parlamento. A estabilidade governamental é, assim, um dos objetivos fundamentais do sistema eleitoral francês. (BIRNBAUM, 1981).

A influência dos partidos se manifesta de maneira clara na formação do governo e nas decisões legislativas. As negociações entre diferentes partidos, muitas vezes necessárias para estabelecer maiorias parlamentares, destacam a dinâmica complexa do sistema político francês. Além disso, a pluralidade de partidos contribui para uma representação mais ampla dos interesses da sociedade, refletindo a diversidade de opiniões e perspectivas, embora a polarização política possa surgir em determinados temas, refletindo as divisões ideológicas na sociedade. A busca por equilíbrio entre estabilidade e representatividade, portanto, permanece um desafio constante para o sistema político francês. Desse modo, na França, o sistema político caracteriza-se pela presença de múltiplos partidos, com destaque para o partido presidencial e os partidos de oposição. O sistema eleitoral misto e majoritário busca harmonizar a estabilidade governamental com a representatividade, refletindo a complexidade do cenário político. A

influência dos partidos é evidente na formação do governo e nas decisões legislativas, indicando a importância desse componente na dinâmica democrática francesa (BIRNBAUM, 1981).

Na América Latina, por sua vez, conforme resume Mayer (2021) os sistemas partidários são bastante analisados pela ciência política, especialmente no que tange à compreensão da consolidação democrática a partir dos processos de transição em países em que esta esteve atingida por regimes de força, discutindo-se se ainda seriam frágeis e clientelistas, ou se essa realidade já estaria superada. Dentre os considerados estáveis, teriam destaque, por exemplo, Uruguai e Chile, enquanto outros ainda estariam instáveis ou ainda em consolidação, como o caso do Brasil<sup>29</sup>.

Gimenes et al (2019) observam que o Uruguai historicamente se caracterizava pela alternância no poder de dois partidos, o Nacional e o Colorado, até que na década de 1970 a união de pequenas agremiações fez surgir a Frente Ampla que viria a alcançar o poder com José “Pepe” Mujica em 2004. O Brasil, a seu turno, vivenciou um bipartidarismo institucional entre Arena e MDB, em virtude do regime militar, até o final da década de 1970 e que possibilitou, a partir de então, o retorno do pluripartidarismo. Já a Argentina seguiu sob um sistema partidário quase hegemônico exercido pelo Partido Justicialista, ou Peronista<sup>30</sup>, vendo, contudo, a ascensão de coalizões de centro-esquerda ou centro-direita a partir dos anos 2000, ante a influência da grave crise econômica vivenciada no início deste século. As coalizações também marcam o sistema chileno desde os anos 1990, reunindo partidos de centro-esquerda e centro-direita, que costumam concentrar entre si a imensa maioria dos votos. Tanto na Argentina quanto no Chile as coalizões sinalizam uma perda de importância das agremiações tradicionais.

---

<sup>29</sup> Conforme destaca o autor: “Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai retornaram às atividades democráticas nas décadas

de 1980 ou 1990, após o fim de seus regimes autoritários. As transições democráticas tiveram durações e desenvolvimentos distintos, bem como impactaram diferentemente as primeiras eleições democráticas. Nas transições, os militares conseguiram exercer alguma influência sobre os processos democráticos. No Brasil, as eleições presidenciais de 1985 ocorreram de modo indireto— através de um Colégio Eleitoral —, e somente em 1989 as eleições presidenciais ocorreram de modo direto. No Chile e no Uruguai, as forças armadas vetaram candidaturas e, no caso chileno, também outorgaram uma nova constituição, que manteve privilégios e prerrogativas aos militares. A transição no Paraguai ocorreu a partir de um golpe de Estado, liderada por setores dissidentes, que depôs o general Stroessner. Os sistemas partidários dos quatro países também apresentam variações em relações às suas trajetórias. O Chile e o Uruguai são tidos por grande parte da bibliografia especializada como dotados de grande estabilidade, com partidos estruturados, longevos, partidos programáticos, entre outras características [...]. Por último, o sistema partidário brasileiro tem sido alvo de um intenso debate. De um lado, argumenta-se que o sistema se consolidou a partir da década de 1990 e que as críticas a ele são exageradas. De outro, fala-se que o sistema apresenta graves problemas como à elevada fragmentação partidária, poucos partidos programáticos, grande volatilidade eleitoral etc”. (Meyer, 2021, p. 38).

<sup>30</sup> Em face da influência de seu fundador, o ex-Presidente Juan Domingo Perón, inicialmente chamado Partido Laborista, que ganhou sua primeira eleição em 1946 (vide [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/317251/complemento\\_1.htm?sequence=2](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/317251/complemento_1.htm?sequence=2). Acesso em 10 jun 2025).

De outra monta, convém mencionar, a título exemplificativo, alguns sistemas partidários não propriamente marcados pela democracia, em que essa seja, pelo menos, discutível, pode-se tomar os emblemáticos exemplos de Rússia, China e Cuba, os quais revelam dinâmicas políticas distintas que desafiam a noção tradicional de pluralidade e competição partidária.

Na Rússia, o partido Rússia Unida ocupa uma posição de destaque, consolidando seu domínio e limitando a concorrência política. Nesse contexto, White (2011) destaca a influência significativa desse partido, indicando uma concentração de poder que pode comprometer a pluralidade política. Já na China, o Partido Comunista Chinês (PCC) é o único partido permitido, exercendo um controle total sobre o poder político. A ausência de competição partidária é uma característica marcante desse sistema, o que levanta questões sobre a efetividade da representação política e da diversidade de perspectivas. O monopólio do PCC desafia a ideia convencional de uma democracia baseada na competição de ideias e propostas políticas divergentes.

Em Cuba, a seu turno, o Partido Comunista também detém o controle absoluto, resultando em uma ausência de pluralidade política. Essa concentração de poder nas mãos de um único partido tem implicações diretas na representatividade e participação democrática, levantando questionamentos sobre a verdadeira natureza do sistema político cubano. A análise desses casos sugere que, em democracias discutíveis, a presença de partidos dominantes ou a exclusividade de um partido desafia os princípios fundamentais da democracia representativa. Como destacam Levitsky e Way (2010), regimes híbridos ou competitivos autoritários muitas vezes utilizam a aparência de instituições democráticas para legitimar o poder, enquanto limitam efetivamente a concorrência política.

Esses sistemas desafiam a visão tradicional de democracia, na qual a competição entre partidos é vista como essencial para a representação efetiva dos cidadãos. Em vez disso, a concentração de poder em um único partido, como evidenciado na Rússia, China e Cuba, sugere uma manipulação da forma democrática sem a essência substantiva da representação diversificada.

Os apontamentos acima destacam, em suma, a diversidade de sistemas partidários e seus impactos por sobre os destinos dos países. Seja nos Estados Unidos, Alemanha, França ou em nações latino-americanas, os partidos políticos desempenham um papel crucial na representação e tomada de decisões políticas. Nos casos de democracias veladas, a seu turno, a concentração de poder em um único partido destaca desafios para a pluralidade política. Essa diversidade reflete a complexidade das interações entre partidos, eleitores e estruturas políticas em todo o mundo.

De todo modo, a atuação dos partidos políticos, sejam esses múltiplos ou concentrados, estáveis ou não, refletem as preferências dos cidadãos e moldam as estruturas políticas e as dinâmicas governamentais, sendo elementos fundamentais ao desenvolvimento das nações. Não sem motivo, portanto, no caso brasileiro, foram alçados pela Constituição de 1988 a elementos primordiais para a consecução do Estado Democrático de Direito, vez que, conforme alínea c do §5º de seu artigo 14, ninguém pode alcançar qualquer cargo eletivo sem que esteja filiado a um partido político.

### 2.3. O MODELO CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

José Jairo Gomes (2015), ao dispor sobre os partidos políticos e sua estruturação vigente no país, conceitua-os como sendo entidades constituídas a partir de uma associação livre de interessados, organizadamente e com interesse alcançar o poder responsáveis, contudo, pela manutenção do regime democrático, da representação política, das instituições e dos direitos fundamentais.

A estrutura partidária no Brasil, delineada pela Constituição Federal de 1988 é um elemento central no funcionamento do sistema político do país. Para compreender a dinâmica desse modelo partidário constitucional brasileiro, é essencial analisar as diferentes dimensões e princípios que orientam a organização e atuação dos partidos políticos.

Conforme preconizado por José Afonso da Silva (2019), a democracia de partidos no Brasil estabelece um conjunto de características que moldam a relação entre eleitores, representantes e partidos. Essa configuração inclui a preponderância dos partidos na intermediação entre eleitor e mandatário, a formação da vontade geral por meio da atuação partidária e o deslocamento do centro de poder para essas organizações políticas em detrimento do Parlamento.

Nesse contexto, a compreensão do papel do parlamentar ganha relevância, destacando-se na construção da força majoritária interna do partido. Nesse sentido, Silva (2019) ressalta a ampla liberdade de atuação do parlamentar em comparação à fidelidade partidária exigida no âmbito legislativo, evidenciando as nuances dessa relação no Estado de Partidos. Assim, a fidelidade partidária torna-se um elemento crucial nesse contexto, transformando as eleições em verdadeiros manifestos em prol dos partidos políticos. Em sendo assim, nos tópicos que seguem será analisado o modelo partidário constitucional brasileiro, considerando as transformações nas práticas políticas, como a conversão das eleições em manifestos partidários e o enfraquecimento do caráter personalista da representação liberal. A compreensão

aprofundada desses elementos proporcionará visões valiosos para a interpretação e análise do sistema político brasileiro.

### **2.3.1 O partido político na Constituição de 1988**

Para se analisar o modelo constitucional brasileiro sob a perspectiva da Democracia de Partidos, necessário observá-lo sob duas perspectivas: (i) o processo de constitucionalização dos Partidos Políticos e (ii) o reconhecimento político-jurídico-constitucional da relevância dos Partidos Políticos.

O primeiro requisito teve sua origem na Constituição de 1946 e, finalmente, foi integralmente contemplado no último processo constituinte. O capítulo V do título II da Constituição Federal de 1988 é exclusivamente dedicado aos Partidos Políticos, estabelecendo diretrizes que abrangem desde sua criação até extinção, garantias e princípios, assim como seu funcionamento e financiamento. Quanto ao segundo aspecto, Mezzaroba (2019) destaca que, embora a filiação partidária seja essencial para o exercício de direitos políticos fundamentais, especialmente o direito de ser votado, conforme previsto no §3º do artigo 14, a Constituição seria omissa face a uma previsão clara da função política que compete às agremiações partidárias no sistema jurídico do país.

Todavia, não se coaduna a tal concepção. Isso porque, do conjunto das regras constitucionais é possível aferir, ainda que implicitamente, a grande importância dos partidos à sustentação do regime democrático, mormente como se observa das próprias previsões constitucionais que os legitima, entre outros, ao mandado de segurança coletivo, a ações diretas de inconstitucionalidade e outras medidas que contribuem à cidadania como um todo.

Em publicação deste pesquisador por ocasião de dissertação de mestrado, em que se pesquisou a (im)possibilidade das candidaturas independentes no Brasil segundo os preceitos abraçados pela Constituição de 1988 e as disposições do Pacto de San José da Costa Rica, ou Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), ratificada pelo Estado brasileiro em 1992<sup>31</sup>, dedicou-se parte do trabalho a compreender, em perspectiva histórica, a evolução dos partidos políticos no país, abrangendo-se desde o período pré-independência, que já contava com agrupamentos de ordem política, ainda não institucionalizados, passando pelos Partidos Liberal e Conservador atuantes ao longo do período imperial, pelas agremiações surgidas na República incipiente, ainda de caráter regional, até chegar ao modelo consagrado pela Chamada

---

<sup>31</sup> Por meio do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

Lei Agamenon<sup>32</sup> de 1945, que inspira a organização dos partidos até os dias de hoje, dedicando-lhes posição de destaque na ordem jurídica e caráter nacional de atuação<sup>33</sup>. Igualmente, retratou-se os destacados embates políticos entre PSD, UDN e PTB até a ruptura institucional havida em 1964 e que conduziu, a partir dos chamados Atos Institucionais nº 2 e nº4, a extinção das agremiações até então registradas e à imposição de um regime bipartidário por quase quinze anos, com evidente enfraquecimento da organização, estrutura e relevância partidária:

Apenas a partir de 1979, com o desgaste do regime (...) iniciou-se uma reforma gradativa que viria, paulatinamente, a restabelecer a liberdade partidária e a democracia no Brasil. O novo marco teve como símbolo a promulgação da Lei n. 6.683, de 28 de agosto de 1979, conhecida como “Lei da Anistia”, concebida após o crescimento das lutas de diversos setores da sociedade civil pelo fim das perseguições, prisões políticas, torturas e assassinatos de opositores ao regime de que se tinha notícia, embora suas disposições hajam beneficiado tanto civis, como militares (...). Especialmente no que tange aos partidos políticos, a restituição do pluripartidarismo no país deu-se com a edição da Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979, pela qual foram extintos os dois partidos até então estabelecidos – ARENA e MDB. Em meio aos novos ares, logo no início dos anos 1980, surgiram novas e importantes agremiações, que viriam a protagonizar a política brasileira pelas décadas seguintes. (ROCHA FILHO, 2022, p. 50-51)<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Decreto Lei nº 7586, de 28 de maio de 1945, batizado com esse nome em referência a Agamenon Magalhães, um de seus proponentes e Ministro da Justiça à época.

<sup>33</sup> Mais especialmente no capítulo 3 da obra em referência, este autor discorre sobre as peculiaridades que envolveram a instituição e o funcionamento dos partidos políticos no Brasil desde a monarquia, destacando os principais fatos e diplomas jurídicos que contribuíram a consolidação dessas agremiações no país, destacando-se o Código Eleitoral de 1932, que representou grande avanço jurídico para o contexto da época, embora de pouca efetividade por conta do regime de Estado Novo que seria imposto pouco depois (ROCHA FILHO, 2022).

<sup>34</sup> Ainda conforme pesquisa deste autor voltada à compreensão do restabelecimento do regime pluripartidário no Brasil, retratada na obra em questão, tem-se que “os primeiros registros, entre os anos de 1981 e 1982, foram deferidos pelo Tribunal Superior Eleitoral ao Partido Democrático Social (PDS), sucessor da ARENA, aglutinando os partidários do regime militar à época; surgiram, ainda, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), inspirado pela maioria dos antigos adeptos do MDB, o Partido dos Trabalhadores (PT), sob a inspiração de artistas, intelectuais progressistas e lideranças sindicais, como Luiz Inácio Lula da Silva; o ressurgido Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), dessa feita conduzida pela sobrinha de Getúlio, Ivete Vargas, sob uma tímida herança varguista, cujo espólio viria a ser reivindicado por outro partido recém-criado, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), sob a liderança de Leonel de Moura Brizola. Brizola, a propósito, foi importante personagem com relação à redemocratização e o retorno do pluripartidarismo no país. (...). Seu retorno à vida política brasileira, contudo, foi marcada por episódios interessantes e, ao mesmo tempo, simbólicos quanto à resistência do regime militar em promover, de fato, a reabertura democrática. Pouco tempo após as controvertidas mortes dos ex-Presidentes Juscelino Kubitschek e João Goulart, ocorridas em 1976, Brizola viria a ser expulso do Uruguai em 1977 – cujo governo da época era simpático ao regime brasileiro – o que desaguaria, inevitavelmente, em sua prisão, já que não poderia reingressar livremente ao Brasil, tampouco obteria asilo na Argentina, igualmente governada por militares. Sem saída, recorreu à embaixada norte-americana, cujo país vivia uma nova égide de direitos humanos sob a presidência de Carter, empossado naquele mesmo ano. A despeito da histórica animosidade entre as ideias brizolistas e a política estadunidense, o apoio da diplomacia desta foi crucial à retirada de Brizola do solo uruguaio, sua escala na Argentina, até sua chegada e concessão de asilo junto aos EUA, cuja presença em terras norte-americanas – e liberdade de deslocamento por outros países do hemisfério norte – viriam a repercutir fortemente no abrandamento do regime brasileiro. Por sua vez, a batalha pela assunção da sigla PTB, historicamente ligada a Brizola desde os primórdios de sua atuação política no Rio Grande do Sul, em que acabou derrotado pela Justiça Eleitoral em benefício de Ivete Vargas, desaguou na criação do PDT (Partido Democrático Trabalhista) junto a outras lideranças trabalhistas e socialistas, como, entre outros, Darcy Ribeiro. A estreia eleitoral do PDT, em 1982, não se deu sem menor

E é dentre esse cenário que, finda a égide militar e restabelecido o governo inteiramente civil a partir de 1985, que deu ensejo à promulgação da nova ordem constitucional em outubro de 1988, surge o artigo 17 da Constituição<sup>35</sup>, estabelecendo "um dos textos mais liberalizantes de toda a história da política partidária brasileira" (MEZZARROBA, 2019, p.200). Entre suas disposições, foi conferida às agremiações grande liberdade e autonomia, além de controle sobre o exercício do mandato de seus parlamentares, entre outras prerrogativas e atribuições, que viriam a ser regulamentadas e complementadas, mais tarde, por meio da chamada Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995, cujo artigo 1º dá o tom da relevância dessas agremiações à ordem jurídica brasileira ao assim dispor: “O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (BRASIL, 1995).

---

drama, vez que conduziu Brizola ao governo do Rio de Janeiro após extenuante batalha pela regularização da apuração e totalização dos votos que lhe dariam a vitória”.

<sup>35</sup> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

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

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

§ 6º Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão. (BRASIL, 1988)

Em contrapartida, com o propósito de garantir a coerência sistêmica do ordenamento, os partidos brasileiros são compelidos a agir em conformidade com a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, conforme disposto no artigo 17, caput. Adicionalmente, são vedados (i) a criação de organizações paramilitares, conforme o §4º do artigo 17, e (ii) o recebimento de recursos e a submissão a organismos estrangeiros, de acordo com o inciso II do artigo 17.

Na esfera infraconstitucional, os partidos são regulamentados por diversos instrumentos legais, dentre os quais o Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965)<sup>36</sup>, a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), que normatiza o artigo 14, §3º, V, e o artigo 17 da Constituição Federal e a Lei Geral das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997). Dentre essas normativas são delineados diversos aspectos previstos no dispositivo constitucional em voga, como o processo de criação e registro junto ao TSE, os elementos essenciais presentes nos programas e estatutos, os trâmites de fusão, incorporação e extinção, o recebimento de recursos do fundo partidário, o acesso gratuito aos meios de comunicação e as obrigações relacionadas à prestação de contas e ao funcionamento parlamentar.

Inobstante, os Partidos Políticos também são regidos por seus próprios Estatutos, os quais complementam as disposições legais e possuem status de lei interna. Além disso, as Resoluções emitidas pelo TSE podem influenciar as atividades partidárias.

### **2.3.1.1 A natureza jurídica**

Para o exame em pauta, necessário ainda compreender a configuração jurídica relacionada à personalidade jurídica dos partidos políticos, sendo este um dos critérios determinantes para a atribuição de direitos e deveres. Conforme ressalta Baracho (1979, p.127), com base nos ensinamentos de Pietro Viga, o partido político pode manifestar quatro peculiaridades de ordem jurídica, de forma que, enquanto associação jurídica, representa uma união estável e organizada com objetivos políticos; como órgão estatal, assume tal perspectiva no exercício do poder político ou governamental; já como instituição, constitui uma entidade

---

<sup>36</sup> Em que pese a nova ordem política advinda com a Carta de 1988, observando-se as regras do direito intertemporal, inexistiu decisão no sentido de que as disposições gerais do Código Eleitoral de 1965 viessem a ferir os preceitos fundamentais do regime constitucional vigente. Houve, recentemente, o ajuizamento de ADPF (arguição de descumprimento de preceito fundamental) nº 1017/2022, junto ao STF, para exame de compatibilidade entre o artigo 236, §1º, do Código Eleitoral, à luz dos artigos 1º, 5º e 14º da CF/88, relativamente a questões de imunidade de candidato em período próximo ao pleito eleitoral, mas ainda sem julgamento.

social organizada que integra os elementos de personalidade, patrimônio e ideologia em uma unidade e, enquanto elemento constitutivo do sistema de governo, representa o mecanismo constitucional a coordenar a atividade da expressão política.

No contexto jurídico nacional, todas essas facetas estão presentes. Como já mencionado, o parágrafo 2º do artigo 17 estipula que os partidos políticos terão personalidade jurídica de direito privado, em conformidade com a legislação civil, conforme também previsto no artigo 44, V, do Código Civil. Por essa razão, estão sujeitos ao regime jurídico privado, embora desempenhem uma atividade pública fundamental. Destaca-se que o estatuto partidário deve ser registrado não apenas perante o Tribunal Superior Eleitoral (artigo 17, parágrafo 2º), mas também no Cartório de Títulos e Documentos. Conforme observa José Afonso da Silva (2019), é salutar que assim se dê, posto que, caso os partidos tivessem de ser criados por lei, deixariam, essencialmente, de serem partidos.

Ainda nesse sentido, Mezzaroba (2019, p.205) explica que, na Constituição de 1988, os partidos políticos são "concebidos como associações [privadas] que buscam expressar a vontade política do cidadão". Importa ressaltar: "os partidos políticos são expressão da liberdade de associação dos cidadãos. Não são órgãos estatais, nem mesmo associações de direito público, são associações privadas, com funções constitucionais".

A partir disso, a Lei dos Partidos Políticos reitera essa natureza jurídica, estabelecendo que os partidos estarão sujeitos, no que couber, aos artigos 17 a 22 do antigo Código Civil, Lei 3.071/1916 (BRASIL, 1916), uma disposição que requer atualização legislativa devido à vigência do atual Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015 (BRASIL, 2015)

A despeito da certa tensão entre o regime jurídico privado e a função eminentemente pública, a natureza privada, conforme Ferreira (2019, p.65) resguarda o partido de prescrições ideológicas, bem como "de regras de admissão e de desfiliação ou quaisquer outros meios de invasão estatal, mesmo aquelas bem-intencionadas e fundadas nos direitos fundamentais"<sup>37</sup>.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Mezzaroba (2019) argumenta que ao atribuir às agremiações o status de entidades de direito privado, o poder constituinte visava primariamente assegurar a autonomia política e, de maneira essencial, evitar a intervenção da Justiça Eleitoral no processo de estabelecimento, estruturação e operação do Partido Político.

---

<sup>37</sup> Pontua o autor, ainda, que "O Estado não deve se sobrepor às legítimas decisões dessas associações de voluntários quanto à escolha de seus candidatos, definição de sua organização interna etc., impondo uma homogeneidade que retira toda a força da liberdade necessária para essas agremiações. Em um exemplo sensível, um partido que tenha como bandeira a inserção de mulheres deve poder limitar a entrada de homens nos cargos de direção, por exemplo, sem que haja a imposição da eficácia horizontal da Constituição, em favor da igualdade". (Ferreira, 2019, p.66)

### 2.3.1.2 Princípios constitucionais: a autonomia partidária

A seu turno, consoante destacado, a legalização como uma entidade jurídica de direito privado encontra seu respaldo na salvaguarda constitucional da autonomia partidária, conforme delineado no parágrafo 1º do artigo 17.

Apesar de o texto constitucional oferecer uma definição bastante precisa, Barros (2021, p.106) argumenta que este é um "princípio constitucional que confere aos partidos políticos brasileiros uma ampla margem de liberdade para regulamentar suas questões internas ou intrapartidárias", abrangendo quatro categorias distintas, mormente ideológica, referente às linhas programáticas adotadas; organizacional, com respeito à sua estrutura e funcionamento; financeira, relacionada aos dispêndios dos recursos do Fundo Partidário, e eleitoral, afeta à sua participação no processo eleitoral, englobando a escolha de candidatos, coligações, a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, entre outros. O autor discorre, ainda, sobre a conexão direta entre o princípio a autonomia partidária e a liberdade democrática:

Assim, esse princípio deve ser compreendido como a liberdade interna que o partido político possui para regulamentar as normas sob as quais funcionará a grei, desde o estabelecimento do seu programa até a positivação das normas do Estatuto Partidário – uma espécie de constituição do partido que deverá ser observado em todos os atos intrapartidários pelos seus respectivos filiados e pelos seus órgãos diretivos -, podendo ser invocado sempre que houver tentativa de ingerência estatal no interior dessas agremiações. A autonomia partidária (ou liberdade interna) está intrinsecamente relacionada ao princípio da liberdade de criação dos partidos, uma vez que não seria possível invocar essa autonomia em contexto no qual a “liberdade criativa” fosse mitigada. Com efeito, muito embora o princípio da liberdade de criação seja responsável por assegurar o surgimento de novas greis, a autonomia é que constitui o instrumento por intermédio do qual se garantirá o livre desenvolvimento. Assim, mais do que a liberdade para a mera concepção, aos partidos políticos é assegurada a ampla capacidade de auto-organização para o crescimento e a atuação da maneira que melhor lhes aprouver.

Nesse contexto, ao sintetizar o princípio da autonomia partidária, Mezzaroba (2019) destaca que, apesar de a Constituição ter conferido aos partidos a responsabilidade pela representação política, passou a assegurar a nulidade de qualquer ato que configure intervenção na estrutura partidária. Em seguida, sublinha que a apreciação de questões relacionadas à estrutura, organização e funcionamento das agremiações não é da competência da Justiça Eleitoral, pois essas questões são consideradas *interna corporis*. Sobre esse assunto, são relevantes as observações elaboradas por Ferreira:

A autonomia dos partidos políticos é reveladora da sua natureza. Com efeito e como antes afirmado, repousa o partido entre o Estado e a Sociedade como instrumento de mediação e, desta forma, sua autonomia existe em relação a processos de intervenção estatal, para poder cumprir as funções dessa intermediação. É dizer que a Constituição de 1988 imuniza os partidos políticos de ingerências do Estado, exceto nos limites dados expressamente na Carta e, de acordo com os preceitos de seu art. 17. Interessante notar que inexistente qualquer autorização da Constituição de 1988, em sua redação original, para que o Estado, valendo-se de ingerência na autonomia dos partidos de escolha de seus candidatos, mesmo na sua função jurisdicional, imponha às agremiações limites sobre o universo das candidaturas, como ocorreu no Império para se evitar a ascensão de servidores públicos. Tal invasão da autonomia dos partidos vem no tratamento legal das inelegibilidades, em ruptura com a promessa original da Constituição Federal de 1988, impondo-se restrições às candidaturas inauditas nas democracias ocidentais e violadoras dos tratados internacionais de direito humanos, como o Pacto de Direito Cívico e Político e a Convenção Americana Sobre Direitos Humanos, respectivamente, do sistema ONU e do sistema interamericano, como se tentou demonstrar alhures. (FERREIRA, 2019, p.67)

Desse modo, é essa garantia constitucional proporciona aos Partidos Políticos um desenvolvimento pleno, sem restrições políticas que limitem a liberdade dos filiados. Isso está em conformidade com os direitos anteriormente mencionados, que servem como orientação para o ideal proposto por Leibholz (1958) em relação ao desenvolvimento nacional do Estado de Partido. A autonomia na gestão financeira é, nesse contexto, um fator que contribui para o crescimento da agremiação.

Conforme ressalta Bourdoukan (2009), o financiamento político remonta aos primórdios da democracia. Campanhas eleitorais e a manutenção de partidos políticos entre eleições dependem do acesso a recursos, sejam eles monetários ou convertíveis em dinheiro, como trabalho, publicidade gratuita ou permissão de uso de instalações públicas.

Considerando o contexto do regime capitalista nas democracias ocidentais, a relevância do dinheiro é incontestável. O debate persiste sobre qual modelo de financiamento político é o mais adequado: exclusivamente privado, exclusivamente público ou uma combinação dos dois. Cada um desses modelos é caracterizado pelo financiamento partidário através de doações de pessoas físicas e jurídicas, por verbas estritamente públicas ou pela contribuição de pessoas físicas e/ou jurídicas, juntamente com o apoio do Estado, conforme estabelecido por lei. (FERREIRA; BASTOS JÚNIOR, 2016)

Na perspectiva teórica da Democracia de Partidos, há uma inclinação para o financiamento público. Isso se justifica pela consideração de que a atividade partidária desempenha uma função pública, além de garantir a independência dos Partidos e dos mandatários. Para estabelecer critérios de distribuição desses recursos, é crucial considerar os efeitos práticos na organização dos partidos e no processo eleitoral, vez que, conforme explicitado por Bourdoukan (2009, p.11), há situações em que, mesmo quando os critérios de

alocação dos recursos aparentam estar alinhados com as preferências dos eleitores, divididos de forma proporcional ao número de votos ou assentos que partidos ou candidatos conquistaram, os critérios de alocação dos recursos estarão fundamentados em eleições já transcorridas, de modo que as mudanças nas preferências eleitorais desenvolvidas a partir de então não estarão contempladas, podendo impactar negativamente a dinâmica do sistema de partidos e sua responsabilidade.

Observa-se, ademais que a estrutura institucional tem a capacidade de guiar as ações dos partidos, porém, o poder de decisão das agremiações é crucial para que possam reagir ao sistema e, conseqüentemente, influenciar a distribuição de recursos com base em estratégias políticas subjacentes. Ao discutir a autonomia partidária, Campos traz interessantes observações:

Ao conceder aos partidos a prerrogativa de distribuição interna dos recursos que lhes são destinados (públicos e privados), a legislação eleitoral brasileira coloca dois pontos em questão: o primeiro é a sustentação das preferências internas dos partidos políticos, dando margem a situações em que um diretório (ou seção partidária) possa ser beneficiado em detrimento de outro, do mesmo partido. Um segundo ponto é o fato de que os partidos podem concentrar um volume maior de recursos nos candidatos com maiores chances eleitorais, maximizando, assim, o grau de utilidade dos benefícios oriundos dos recursos. Essas duas questões tendem a reforçar o poder das lideranças partidárias. A partir dessa lógica, ao se considerar que os recursos têm peso relevante no sucesso eleitoral, pode-se afirmar que a restrição financeira tende a definir o quão competitivo um candidato pode ser em uma campanha, principalmente, a partir dos seus gastos com publicidade e mídia. Ou seja, dada uma escassez prévia de recursos destinados a esse fim, tem-se um ponto de equilíbrio de um candidato qualquer, o qual será determinado pela estratégia de campanha adotada (e também pela capacidade de gastos). Gastos além do necessário para se eleger redundam em um “desperdício” de dinheiro; afinal, se para eleger um candidato necessita-se de um número mínimo de votos, os gastos com os votos adicionais àquele número podem representar uma alocação sub-ótima dos recursos de campanha. Há o outro extremo, em que a aplicação de recursos abaixo do previsto pode comprometer a competitividade do candidato e seu acesso a um número suficiente de votos que o eleja. Desse modo, o conhecimento prévio da estrutura eleitoral, por parte dos atores políticos, coloca-os em uma situação de competição, tanto por votos como por recursos, que podem auxiliar no sucesso eleitoral. Essa é, portanto, a lógica do candidato, tomado individualmente. Mas, o candidato não joga sozinho o jogo eleitoral. (CAMPOS, 2009, p.72)

A reflexão supra é palpante, também, por um aspecto decorrente de sua última frase, mormente quanto ao fato de que os *players* não atuam sozinhos na competição eleitoral. Isso porque, ainda que determinado candidato alcance votos suficientes (em estimativa) para sua vitória, tornando desnecessária a aplicação de maiores recursos na sua campanha, o suposto desperdício de recursos para além do necessário para a respectiva eleição, é relativa, especialmente em se tratando de disputa proporcional (como se verá mais adiante em capítulo próprio). Isso porque, em se estabelecendo a obtenção de cadeiras pelo número de votos totais

do partido, quanto maiores os votos destinados a determinados candidatos de uma agremiação, ainda que já em níveis pretensamente desnecessários à sua eleição, maiores serão as chances de eleição de outros candidatos do mesmo partido, mesmo com votações menores. É o caso que comumente ocorre, por exemplo, com os chamados puxadores de votos, que, dada sua popularidade, potencializam os votos para si, mas dada sua performance, acabam trazendo consigo outros companheiros de partido com votação bastante inferior, mesmo a outros concorrentes de outras agremiações que não alcançaram êxito. Daí que, o pretenso desperdício de recursos com uma única candidatura pode-se revelar, por vias transversas, investimento em outras cadeiras<sup>38</sup>.

Voltando à autonomia partidária em si, enquanto princípio constitucional, essa, como visto, concede à agremiação a prerrogativa de deliberar sobre os investimentos destinados a cada um de seus candidatos, permitindo uma distribuição desigual dos recursos. Esta decisão, na prática, envolve um cálculo político relacionado à viabilidade da candidatura, influenciado por uma extensa gama de variáveis. Para ilustrar, se a agremiação identifica maiores perspectivas de sucesso em um determinado estado (Estado X), é legítimo que concentre mais recursos nos candidatos deste estado em comparação aos do Estado Y.

Tomando como exemplo as eleições brasileiras, onde os cargos de prefeito e vereador são votados conjuntamente, é possível que um partido opte por direcionar seus recursos para o candidato à prefeitura, ou vice-versa, distribuindo a verba entre as candidaturas legislativas. No

---

<sup>38</sup> O Brasil contém, em sua história, interessantes exemplos de puxadores de votos a partir de desempenhos estrondosos de um único candidato do partido que acabou influenciando diretamente na eleição de outros companheiros, como, *v.g.*, a eleição de Leonel Brizola para deputado federal pelo antigo Estado da Guanabara em 1962, como muito bem destacado por Lopes (2013): “Do alto dos seus 269.384 votos (em torno de 26% dos votos), ele teve mais da metade de todos os votos da coligação do PTB com o PSB, e com um quociente eleitoral de 46.129 votos, levou consigo 8 candidatos da AST. Dentre eles, Breno da Silveira, o único do PSB, eleito com 8.801 votos, e Benedito Cerqueira, o eleito menos votado da coligação, com 3.527 votos. Em termos de comparação, Hamilton de Lacerda, o último da lista da UDN, foi eleito com 7.334 votos. Para ter noção da votação expressiva de Brizola, é como se pouco mais de 1/4 dos cariocas tivessem votado nele. O segundo deputado mais votado foi o udenista Amaral Neto, com 123.383 votos, com menos da metade dos votos de Brizola. No total de votos, o PTB alcançou 428.879 votos para a Câmara (em 1958, foram 252 mil votos), contra 259.206 da UDN (na eleição anterior, foram quase 280 mil), 119.841 da Frente Popular, e apenas 54.031 votos do PDC, que elegeu somente 1 deputado” (LOPES, 2013, p. 44). Outro exemplo emblemático foi a eleição de Enéas Carneiro, do antigo PRONA (Partido da Reconstrução da Ordem Nacional) para a Câmara Federal por São Paulo em 2002. Enquanto Enéas atingiu, à época, mais de 1,5 milhão de votos, equivalentes a 8% dos votos válidos do Estado, que fizeram eleger, além dele, outros 5 deputados, um com apenas surpreendentes 275 votos (vide <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1110200213.htm>, Acesso em 10 abr 2025). Mais recentemente, incensados pelo acirramento ideológico vivenciado e, em grande monta, pela internet, como ocorrido nas últimas eleições gerais de 2022, em que nomes como Guilherme Boulos, Carla Zambelli e Eduardo Bolsonaro, entre outros, a partir de seu desempenho, garantiram sozinhos, outras vagas aos seus partidos (vide <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/26-dos-deputados-federais-eleitos-superam-quociente-eleitoral-saiba-quem-sao/>, Acesso em 10 abr 2025).

ordenamento jurídico nacional, inexistem normas que restrinjam tais estratégias, o que é justificável para evitar qualquer limitação à liberdade democrática.

No mesmo sentido, uma pesquisa realizada por Schaefer e Barbosa (2017) se dedicou a examinar a preferência das agremiações em alocar mais recursos para candidatos que buscavam a reeleição ao cargo de Deputado nas eleições de 2014, em comparação àqueles que concorriam pela primeira vez. O estudo investigou os investimentos feitos por cinco partidos (PT, PDT, PMDB, PSDB e PP), considerando a dominância desses partidos no estado do Rio Grande do Sul, escolhido como recorte geográfico. Esses partidos elegeram significativa parcela dos deputados federais e todos os governadores do Estado desde 1982. A conclusão do estudo evidenciou que todos privilegiaram os representantes já eleitos, indicando também a influência do elemento ideológico na distribuição dos recursos:

Os nossos dados, também indicam que a ideologia parece uma variável importante para determinar como se dá o processo de distribuição de recursos nos partidos. Os partidos de esquerda, em tese, mais centralizados (DUVERGER, 1992), apesar de também privilegiarem os políticos já inseridos no campo, foram mais igualitários em sua distribuição. Este dado pode indicar que o filtro de seleção, nas organizações de esquerda, apesar de elevado, possibilita incentivos materiais equânimes. Ou seja, para que o sujeito chegue a ser candidato terá que lutar internamente e provar sua lealdade, mas, quando chegar nesta condição, será recompensado. (SCHAEFER; BARBOSA, 2017, p.48)

Outro aspecto intrigante apontado pela pesquisa foi a conexão entre a extensão do período de filiação dos candidatos que buscam a reeleição e a prioridade conferida às suas candidaturas, tendo aferido os pesquisadores, dentre os recortes avaliados, que candidatos tidos como leais aos seus partidos mereceram maior fatia de recursos partidários à época. O PT, dentre seus seis candidatos agraciados no RS, todos eram filiados há pelo menos cerca de vinte anos, enquanto o contemplado pelo PDT possuía vinte e seis anos de filiação, os priorizados pelo PMDB contavam com mais de vinte anos de fileira partidária, os do PP ao menos quatorze anos e do PSDB, que recebeu mais da metade dos fundos então disponíveis à agremiação, cerca de treze anos de filiação (SCHAEFER; BARBOSA, 2017, p.48)

Apesar de se poder criticar a concentração de poder nos órgãos executivos e a possível formação de uma elite intrapartidária ao analisar essa realidade, conforme destacado no estudo mencionado, o modelo teórico proposto permite soluções. Seguindo a proposta de Leibholz (1958), uma democracia intrapartidária bem desenvolvida pode facilitar a ampla participação dos filiados nas decisões, atribuindo às instâncias de deliberação interna a responsabilidade pela alocação dos recursos. Isso representa outra oportunidade para a formação da vontade coletiva.

Conforme apontado por Mezzaroba (2019), a autonomia do partido não o isenta juridicamente, já que é obrigado a respeitar os princípios constitucionais. No contexto da atuação externa do partido, ou seja, na sociedade, é crucial a conformidade com as regras do sistema político. Internamente, uma conduta democrática também é requisitada para conferir legitimidade às decisões e permitir a formação da vontade geral sem obstáculos. Nessa perspectiva, compreende-se que, para influenciar as ações do Estado e moldar as políticas públicas, os partidos políticos precisam eleger seus representantes, disponibilizando-os para esse propósito. Durante o processo interno de seleção desses representantes, as características individuais não são desconsideradas. Embora a importância do sujeito que detém a representação seja reduzida, uma vez que ele deve aderir às diretrizes e decisões internas, não é nula, vez que o representante preserva seus próprios valores, dignidade e autoridade, características que podem distingui-lo dos demais filiados, tornando-o o representante escolhido.

Diante de tudo que foi exposto, especialmente no contexto do financiamento e da gestão de recursos, a autonomia partidária defendida refere-se à capacidade do partido de tomar decisões alinhadas com sua posição política e protegê-lo contra interferências inadequadas por parte do aparato estatal. Esse contexto, centrado na autonomia partidária, ganha relevância ao abordar o financiamento e a gestão de recursos. A capacidade do partido de tomar decisões alinhadas com sua posição política torna-se crucial, não apenas para a formação da vontade coletiva, mas também como mecanismo de defesa contra interferências inadequadas por parte do aparato estatal.

Assim, a autonomia partidária não apenas impacta o processo de seleção de representantes, mas se revela como um elemento vital na discussão mais ampla sobre o financiamento de partidos e campanhas eleitorais no Brasil, tema central do próximo capítulo.

### 3. O FINANCIAMENTO DE PARTIDOS E CAMPANHAS ELEITORAIS

Conforme observado por Ohman et al (2015), o sistema de financiamento eleitoral adotado por um país se dá a partir de variados fatores, sejam sociais, políticos ou jurídicos, a partir do histórico local, da estruturação de sua democracia, bem como de seu sistema político, alcançando, potencialmente, um papel positivo, notadamente ao permitir que as campanhas possam engajar os cidadãos nas eleições, tendo os partidos como agentes intermediários, contribuindo ao fortalecimento democrático, de modo que “pode ajudar a fortalecer os partidos políticos e candidatos, e fornecer oportunidades para concorrer em condições mais igualitárias” (OHMAN et al, 2015, p. 23).

Em níveis gerais, são três as formas de financiamento eleitoral observadas nas democracias, quais sejam: por meio de recursos privados; via fomento público; ou, ainda, através de um sistema misto englobando recursos privados e públicos, como ocorre no Brasil.

#### 3.1. FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO PRIVADO

O financiamento partidário privado resulta da captação de recursos provenientes de fontes privadas, direcionados aos partidos políticos e candidatos. Essa arrecadação, a depender dos regimes adotados por cada país, pode se originar tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, com o propósito de financiar campanhas políticas. Notavelmente, essa abordagem não demanda a criação de dotação orçamentária, uma vez que a contribuição provém do setor privado, evitando qualquer aumento nos gastos públicos. Neste cenário, Araújo (2002) categoriza esse modelo de financiamento em duas modalidades, sendo, a primeira, direta, quando há entrega do dinheiro, propriamente dita, ao caixa de campanha do partido ou do candidato, e a segunda, indireta, por meio da chamada disponibilização de serviços e outros préstimos em favor da campanha, sem a destinação direta de valores pecuniários.

Na perspectiva conceitual delineada, o financiamento privado dos partidos políticos se configura como um sistema no qual as próprias agremiações são responsáveis por angariar recursos de diversas fontes privadas, sejam elas internas ou externas. As fontes internas compreendem as quotas dos filiados, o patrimônio próprio do partido, receitas provenientes de publicações e outras atividades desenvolvidas, bem como as contribuições dos ocupantes de cargos públicos. Por outro lado, as fontes externas englobam empréstimos, créditos, doações, e serviços, com a possibilidade, ainda, conforme ressalva Santano (2016), da presença de recursos oriundos de fontes ilícitas.

No tocante à declaração das receitas, as doações de origem privada podem se manifestar em duas modalidades: declaradas ou ocultas. As receitas declaradas referem-se aos recursos permitidos pela legislação brasileira, os quais são identificáveis e devem ser declarados na prestação de contas. Já as receitas ocultas, em contrapartida, representam uma violação à lei, caracterizada pela omissão de determinadas transações na prestação de contas, escapando ao escrutínio público. Xavier (2014) ressalta que as receitas não declaradas, constituindo o chamado "caixa dois" eleitoral, representam uma das práticas ilícitas mais sérias nas eleições.

O método mais tradicional de financiamento privado dos partidos políticos reside nas chamadas quotas dos filiados, as quais desempenham uma dupla função: sustentar as atividades partidárias e certificar a adesão dos filiados. Até o advento da decisão do STF e ulterior reforma eleitoral que viriam a tolher as doações de pessoas jurídicas para fins eleitorais – cujas circunstâncias serão detalhadamente abordadas em tópico específico – a maior parte do financiamento privado no Brasil, conforme destaca Santano (2016), provinha de doações do setor empresarial, sendo comum que grandes empresas, muitas vezes com contratos públicos proeminentes, realizassem doações substanciais.

Independentemente da origem, o financiamento privado ainda emerge como tópico controverso, posto que o doador, especialmente de quantias expressivas, pode buscar algum retorno por meio do candidato eleito (GOMES, 2015)<sup>39</sup>, observando Walter de Moura Agra (2019), a propósito, o risco de que a doação represente um investimento, capaz de reverter dividendos – ou favores – públicos aos doadores, caso os contemplados alcancem o poder. Lado outro, uma abordagem liberal poderia contribuir ao fortalecimento das agremiações, vez que

---

<sup>39</sup> José Jairo Gomes pontua que “uma vez eleito, fica o donatário comprometido com o doador que o apoiou concreta e significativamente. Sob a feição ética, o único “retorno” que se poderia esperar do mandatário público assenta-se na própria representação democrática ou promoção dos ideais político-sociais de seus apoiadores; por igual, não há problema se a atuação do político coincidir com os interesses econômicos da comunidade que representa. No entanto, condena-se o desvio do sentido da representação. Para muitos, a doação de campanha constitui verdadeiro investimento, do qual se espera retorno econômico-financeiro. A experiência tem mostrado que aí reside um dos focos (existem outros!) relevantes da corrupção endêmica que assola o País. Em numerosos casos, a retribuição se dá pela contratação de empresas ligadas direta ou indiretamente ao doador, pelo favorecimento em licitações e contratos públicos ou superfaturamento de bens e serviços contratados pelo Estado, pela concessão de anistia e renúncia fiscais. Afinal, há que se recuperar as altas somas doadas à campanha, de preferência com o acréscimo de bons lucros. Nessa perspectiva, o financiamento de campanha pode ser visto como um bom negócio, cuja álea reside na eleição do beneficiário. Pior que isso são financiadores porventura ligados ao crime organizado, pois nessa hipótese o Estado poderia tornar-se instrumento de facilitação de crimes! É despiendo dizer que, ao final, a conta é sempre levada aos eleitores-contribuintes que, além de ludibriados em sua boa-fé, são privados dos benefícios de políticas e investimentos públicos sérios, gratuitos e de qualidade. As ilícitas contratações afetam a economia do País e em nada contribuem para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e a concorrência saudável entre as empresas. (GOMES, 2015, p. 337)

obteriam financiamento privado justamente aquelas que detivessem apoio substancial junto ao eleitorado. Outro aspecto destacado é que a contribuição financeira às legendas políticas é vista como uma expressão de participação política, sendo este modelo considerado mais congruente com a natureza predominantemente associativa privada dos partidos no sistema legal (SANTANO, 2016). Nesse sentido, Vânia Aieta e Torquato Jardim (2018), consideram que as doações a partidos ou candidatos consistem em um meio legítimo de expressão política, ainda que via contribuições empresariais, posto que, à semelhança dos partidos, as pessoas jurídicas também representam, ainda que parcialmente, interesses da sociedade.

Mas fato é que, a partir da segunda metade do século XX, começou a ganhar destaque a ideia de que a dependência exclusiva de financiamento via particulares ou empresas não seria benéfico à sociedade à vista do risco de que interesses próprios a esses grupos viessem a prevalecer por sobre os anseios dos setores sociais desprovidos de recursos econômicos capazes de competir com os tradicionais apoiadores partidários.

Assim, paulatinamente, passou-se a dedicar ao Estado um papel mais proeminente no financiamento das atividades partidárias e eleitorais como medida preventiva contra estas distorções.

### 3.2 FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO PÚBLICO

O financiamento público eleitoral, a seu turno, refere-se à obtenção de recursos exclusivamente do Estado, como subsídios, fundos públicos ou reembolso de despesas regulares, destinados a candidatos ou partidos para assegurar os meios necessários à condução de campanhas eleitorais. Esta abordagem está intrinsecamente ligada ao processo de constitucionalização dos partidos políticos, sendo objeto de debates sobre a sua função no cenário político.

Sergei Medeiros Araujo (2012, p.316) compartilha dessa perspectiva, sustentando que o financiamento público implica na provisão direta ou mesmo em concessões indiretas por parte do Estado, seguindo critérios estabelecidos por lei. Essa dinâmica ressalta a complexidade do financiamento público, conectando-se diretamente às transformações constitucionais dos partidos políticos e ao contínuo questionamento sobre o papel desempenhado por eles na esfera política. A partir disso, o autor explica que:

O objetivo central do intervencionismo estatal, com base em um fluxo regular de recursos públicos destinados tanto para as atividades ordinárias dos partidos quanto para as despesas de campanha, é garantir mais igualdade entre os concorrentes nas

eleições, suprir a deficiência financeira e reduzir a dependência dos partidos e candidatos das fontes de financiamento privado, principalmente empresas. Segundo Jean Claude Masclet (1989, p. 249), a legitimidade para um financiamento das campanhas eleitorais dos partidos e dos candidatos, com base em recursos públicos, sustenta-se sobre três fundamentos: a) o reconhecimento constitucional da importância dos partidos políticos para os regimes democráticos; b) o princípio da soberania popular; c) a liberdade de associação (ARAÚJO, S. 2012, p. 318)

Dentre essa perspectiva, a busca por financiamento público visa não apenas promover equilíbrio e competição entre candidatos e partidos nas eleições, mas também fortalecer o sistema pluralista, garantindo igualdade de oportunidades entre os concorrentes e restringindo a intervenção de fontes privadas para assegurar transparência (XAVIER, 2014).

Em relação aos recursos públicos, ainda segundo Sergei Araujo (2012) três fundamentos legais sustentam o financiamento eleitoral pela via pública, notadamente o reconhecimento da importância dos partidos à democracia pela Constituição; a soberania popular e, ainda, o direito de associação garantido aos particulares.

Inobstante, conforme Alice Kanaan (2012), esses financiamentos se dividem em direto e indireto. O financiamento público direto, engloba subsídios, subvenções, restituições ou reembolsos transferidos diretamente pelo Estado aos partidos e candidatos para financiar suas atividades de campanha eleitoral, enquanto o indireto se efetiva a partir de benefícios concedidos pelo Estado a partidos e candidatos a fim de reduzir custos e colaborar ao desenvolvimento das campanhas. Pode ser praticado, por exemplo, por meio da transmissão gratuita de propaganda eleitoral em rádio e televisão, com posterior compensação fiscal concedida pelo Estado às emissoras, conforme o artigo 99 da Lei das Eleições (BRASIL, 1997). Há também a renúncia fiscal, proibindo a imposição de impostos federais, municipais ou estaduais sobre bens, serviços ou patrimônio dos partidos políticos, constituindo imunidade tributária, de acordo com o artigo 150, inciso VI, alínea "c" da Constituição da República (BRASIL 1988).

De se considerar, ainda, os critérios de acesso e distribuição dos recursos públicos no contexto do financiamento eleitoral. Cada modelo de financiamento apresenta suas próprias vantagens e desvantagens, e argumentos a favor e contra. Em meio a essa discussão, Olívia Raposo da Silva Telles (2009, p. 63) destaca que um dos principais argumentos a favor do financiamento público é a limitação da influência do poder econômico nas decisões políticas, já que financiadores privados costumam oferecer recursos visando benefícios futuros com os eleitos.

Outro ponto relevante é a restrição de doações ilegais, como aquelas provenientes de "caixa dois" e atividades ilícitas, que são prejudiciais para a democracia. Com o financiamento

público, torna-se mais fácil rastrear a origem dos recursos, possibilitando identificar o uso de recursos ilícitos em campanhas (TELLES, 2009, p. 63).

Apesar das discussões sobre os argumentos a favor e contra o financiamento público, há quem argumente que um sistema baseado exclusivamente em subsídios do poder público pode entrar em conflito com o pluralismo político, conforme observa Kannan (2012, p. 286):

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

Igualmente, a possibilidade de desvirtuamento do próprio ideal democrático a partir do financiamento público não é descartado, conforme Magnus Ohman (2015), ao observar que “em alguns países, todos os partidos políticos registrados recebem financiamento público. No entanto, essa abordagem cria o risco de que as pessoas formarão partidos ou concorrerão a um cargo simplesmente para obter financiamento do Estado” (OHMAN et al, 2015, p. 50).

Assim, a exclusiva dependência de recursos estatais pelos partidos políticos representa uma ameaça ao sistema democrático, potencialmente comprometendo o pluralismo político, um princípio essencial. Ao se vincularem inteiramente a verbas públicas, os partidos perdem a motivação para angariar apoio financeiro da sociedade, priorizando os interesses do Estado em detrimento das demandas populares. Esse cenário contraria a autonomia partidária consagrada na Constituição, distanciando-se da necessidade de representação fiel dos anseios da sociedade. Essa dependência excessiva de recursos estatais sugere uma possível distorção na dinâmica democrática, questionando a integridade do processo político ao favorecer interesses estatais sobre a diversidade de perspectivas da sociedade.

### 3.3 FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO MISTO

Tal forma de financiamento seria aquele que abrange recursos tanto de origem pública quanto privada, visando evitar a centralização exclusiva no Governo. O propósito é diversificar as fontes de recursos, promovendo a participação direta do cidadão na política por meio de cotas

ou doações. Simultaneamente, busca-se assegurar a equidade e o equilíbrio entre os diversos partidos e candidatos na competição eleitoral, conforme destacado por Kanaan (2012, p. 74).

Ainda conforme Araújo (2012) o financiamento misto deve servir a promover, por meio da participação dos indivíduos na vida partidária, uma forma de aproximação entre a sociedade e os partidos políticos.

A literatura oferece algumas perspectivas sobre as vantagens e desvantagens associadas ao sistema de financiamento misto. Segundo Delia Rubio, a adoção desse modelo é considerada mais segura em comparação ao financiamento privado, uma vez que a regulamentação busca assegurar a transparência dos recursos, incluindo sua origem e destino, mediante certas restrições (RUBIO, 2005). No entanto, para o financiamento público, é necessário recorrer a critérios de distribuição que respeitem os princípios de proporcionalidade e igualdade, bem como implementar elementos que conectem os partidos à sociedade.

Dentro desse debate, alguns estudiosos advogam pela regulação do financiamento misto de maneira a incentivar a declaração e transparência dos gastos durante a campanha, não apenas ao seu término, como ocorre atualmente no Brasil. Samuels (2005), por exemplo, sugere a redução do limite máximo de doação, a promoção do autocontrole entre os concorrentes, o aumento das penalidades por violações à lei, além de reformas na legislação tributária e financeira. O objetivo é desencorajar a prática de dinheiro não declarado, muitas vezes associado ao caixa dois.

Contrariando essa perspectiva, alguns autores argumentam que o financiamento misto pode ser mais arriscado que o financiamento exclusivamente privado. Xavier (2014) destaca o risco de candidatos e partidos continuarem recebendo vantagens de financiadores privados, mesmo obtendo recursos públicos para financiar suas campanhas. Essa dualidade, segundo o autor, perpetua a corrupção e implica no pagamento duplo pelo mesmo fator: o custeio público e a compensação aos financiadores privados devido à possibilidade de corrupção.

Contraopondo-se à visão negativa do financiamento misto, Gomes (2015) argumenta sobre a conveniência do financiamento privado, ressaltando que toda contribuição busca algum tipo de retorno. Ele destaca que, uma vez eleitos, os beneficiários do financiamento privado ficam comprometidos com os doadores ao longo de seus mandatos.

Como se vê, não há um consenso sobre qual sistema de financiamento seria superior, mas é inegável que o modelo escolhido impactará diretamente na representação política, com potencial influência por sobre os resultados eleitorais propriamente ditos, sendo, por conseguinte, necessária a sua regulação. Nesse aspecto, reconhecendo a importância dos recursos financeiros na consecução da democracia, o ex-secretário geral da Organização das

Nações Unidas, Kofi Anann expressa, contudo, a preocupação com que o emprego incontrolado do dinheiro possa servir à indevida influência no processo político:

Embora o financiamento das campanhas eleitorais e de partidos políticos tenha um papel importante no funcionamento da democracia, o dinheiro não regulamentado significa que o campo político não está nivelado. O crescimento explosivo de gastos de campanhas alimenta a percepção de que a riqueza compra influência política e ameaça a igualdade de representação. O abuso dos recursos públicos pelo partido no poder para se colocar em uma posição vantajosa também continua a ser um problema em muitos países. Essa falta de condições de concorrência equitativas proíbe a igualdade de participação e representação dos cidadãos nos processos políticos democráticos (OHMAN ET AL, 2015, p. 09).

Nesse cenário, torna-se imperativo examinar o sistema normativo do financiamento eleitoral no Brasil e compreender seu funcionamento e motivações, temas que serão abordados nas seções seguintes.

### 3.4 O SISTEMA NORMATIVO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL NO BRASIL

Em 1930, o Brasil deu início à criação de instituições voltadas para a regulação do processo eleitoral, coincidindo com o estabelecimento da justiça eleitoral e marcando o fim da primeira República. Esse período foi caracterizado pela promulgação do Código Eleitoral de 1932 e da Constituição Federal de 1934. Na sequência, o então presidente Getúlio Vargas promoveu uma alteração significativa por meio do Decreto-Lei 7.586, de 14 de maio de 1945, introduzindo o sistema eleitoral proporcional de listas abertas, que permanece em vigor até os dias atuais.

A partir da publicação da Constituição de 1946, um novo Código Eleitoral foi aprovado em 1950, sendo posteriormente substituído pelo atual Código Eleitoral, promulgado em 1965. Entretanto, a fiscalização das prestações de contas só foi instituída pela Lei n. 4.740/1965, conhecida como a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, durante o regime militar. O artigo 56<sup>40</sup> dessa norma proibiu explicitamente a entrada de recursos provenientes de pessoas jurídicas nos partidos, disposição que foi reproduzida na Lei dos Partidos, n. 5.682 de 1971, incluindo a proibição de recursos de entidades de classe ou sindicais.

---

<sup>40</sup> “Art. 56. É vedado aos partidos: I - Receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, procedente de pessoa ou entidade estrangeira; II - Receber recurso de autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas nos incisos I e II do art. 60, e no art. 61; III - receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas concessionárias de serviço público; IV - Receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa (BRASIL, 1965)

Porém, a partir de 1992, quando escândalos revelaram irregularidades no financiamento da campanha do Presidente Fernando Collor, motivou-se a alteração do quadro. Conforme destaca Borges (2015), em decorrência da revelação do esquema de financiamento da campanha do então candidato, envolvendo doações não transparentes por empresas em seu benefício, conhecido como esquema “PC Farias” (em alusão ao seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias) e que motivou a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) pelo Congresso e desaguando, embora não propriamente por conta das doações de campanha em si, no seu impeachment, procurou-se regulamentar as contribuições corporativas.

Em decorrência desse episódio, adveio a Lei nº 8.713/1993 (BRASIL, 1993), estabelecendo normas para as eleições de 1994, autorizando e disciplinando, em suas disposições, as doações por pessoas jurídicas a partidos e candidatos<sup>41</sup>. A mesma abordagem foi compreendida pela Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) e conservada pela Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) que advieram ao cenário jurídico brasileiro com grande impacto, regulamentando, de forma ampla, os dispositivos constitucionais afetos ao funcionamento dos pleitos eletivos e funcionamento das agremiações partidárias.

A legislação passou, então, a permitir que as empresas realizassem doações financeiras equivalentes a, no máximo, 2% de seu faturamento bruto no ano anterior à eleição, enquanto pessoas físicas poderiam contribuir com até 10% de seus rendimentos do ano anterior ao pleito, conforme originariamente estabelecido pelo artigo 81 da Lei 9.504/1997, sob pena de sanções em caso de descumprimento, em regramento que vigeu por longos anos.

Além disso, o artigo 38 da Lei 9.096/1995 veio a regular, também, o previsto no §3º do artigo 17 da Constituição de 1988, qual seja, o acesso dos partidos políticos aos recursos do chamado Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário). Tais recursos são majoritariamente constituídos por recursos públicos, provenientes de dotações orçamentárias da União, além de multas e penalidades pecuniárias aplicadas pela legislação eleitoral, ouros recursos financeiros destinados por lei, sem prejuízo de doações feitas por particulares diretamente na conta do Fundo. Sua composição foi pensada como fomento à subsistência das agremiações partidárias, com rateio proporcional segundo a representatividade dos partidos na Câmara dos Deputados.

---

<sup>41</sup> Conforme seu artigo 35: “O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua própria campanha, utilizando recursos que lhe sejam repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta lei” (BRASIL, 1993).

O Fundo Partidário, contudo, face à sua finalidade de assistência às agremiações, e não de fomento às campanhas eleitorais propriamente ditas, especialmente face ao volume crescente de recursos nelas empregados, embora pudesse ser – e ainda continue – também empregado em prol de campanhas, nunca foi suficiente à promoção das candidaturas pelos partidos. Para tanto, em termos históricos, os recursos privados, mormente oriundos de doações tanto de pessoas físicas quanto, sobretudo, jurídicas, foram os grandes fomentadores dos candidatos, sejam majoritários ou proporcionais, na democracia brasileira pós-1988.

O sistema advindo por meio dessa legislação, somado às disposições do Código Eleitoral e às Resoluções da Justiça Eleitoral<sup>42</sup>, estabeleceu-se de forma relativamente estável por quase duas décadas, disciplinando o funcionamento das eleições e a forma de arrecadação e aplicação de recursos. Todavia, a evolução das campanhas e dos recursos envolvidos mudariam esse cenário.

Nesse aspecto, ainda que tais doações fossem reguladas pela Justiça Eleitoral, mediante indicação da origem e fiscalização de seu emprego, com o passar do tempo, em meio a custos de campanha cada vez mais vultosos, envolvendo doações igualmente maiores e desiguais de parte das pessoas jurídicas nas campanhas – a ponto de culminarem, nas eleições de 2014, à movimentação de cerca de R\$ 3 bilhões em doações, equivalentes a mais de 75% de todos os recursos aplicados naquele pleito (Santos e Silva, 2017) –, fortaleceu-se a discussão, inclusive em esfera judicial, acerca da licitude e abuso do poder econômico a partir do financiamento de empresas então praticado no Brasil e da conveniência da adoção de um financiamento majoritariamente público.

Ainda em 2005, a Câmara dos Deputados formulou documento intitulado Financiamento Público de Campanha, questionando as práticas de fomento às campanhas até então dominantes. Em seus apontamentos, a Câmara procurava demonstrar, em termos fortes, que a ideia do financiamento pela via pública, embora inicialmente pudesse parecer onerosa ao contribuinte, revelar-se-ia menos prejudicial a longo prazo, uma vez que reduziria a oportunidade para empresários e lobistas construírem carreiras ilícitas entre o início da arrecadação e o retorno material proporcionado por atos que se mostrariam corruptos por parte dos beneficiados por esses recursos, conforme trecho abaixo:

Hoje, no Brasil, o financiamento das campanhas políticas é inteiramente privado, elaborado tanto por pessoas físicas quanto por jurídicas. Contudo, antigamente,

---

<sup>42</sup> Conforme previsto nos artigos 1º, parágrafo único, e 23 da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral), os Tribunais em geral dispõem de competência para veicular atos normativos e resoluções voltadas a serviços internos, tendo o TSE, especialmente, prerrogativa de regulamentar a legislação eleitoral (BRASIL, 1965).

apenas pessoas físicas podiam contribuir. Ao longo do tempo, observou-se uma constrangedora e precária situação do chamado caixa dois, ou seja, aquele fundo fomentador ilegal, que recebia dinheiro de quem não podia doar; não havia declaração de riquezas e doações verdadeiras e, dificilmente, ficavam provados vínculos entre as pessoas jurídicas investidoras e os eleitos, o que dificultava as investigações de favores em via contrária para as pessoas que acreditaram economicamente na eleição de pseudo-prepostos (BRASIL, Câmara dos Deputados, Financiamento Público de Campanha, 2005, p.1).

Nesse sentido, conforme destaca Rubio (2005), um ciclo prejudicial se estabelece: contribuições ilegítimas são direcionadas aos candidatos, estes alcançam êxito nas eleições, correspondem aos doadores com benefícios, e, como resultado, os investimentos retornam para as futuras campanhas, consolidando um sistema cada vez mais vantajoso. Por conta disso, o mesmo autor, ao retratar uma crescente adesão dos atores políticos ao financiamento totalmente público: “acredita-se que essa forma de financiamento evitaria as consabidas consequências negativas do aporte privado, além de diminuir os custos das campanhas e aumentar a equidade das disputas”. (RUBIO, 2005, p. 8).

Passou-se, assim, a se avolumarem as discussões acerca do financiamento das campanhas e do modelo ideal a ser implementado com vistas a regular o emprego desses recursos, mediante três posições fundamentais: a primeira delas a partir de um financiamento exclusivamente público; a segunda, defendendo abordagens mistas; já a terceira propondo a proibição de doações por pessoas jurídicas, com imposição de limites às contribuições de pessoas físicas (CAETANO, 2011). Dessarte, não se restringindo apenas à fonte dos recursos, a regulamentação do financiamento também busca incorporar aspectos privados, públicos e mistos, visando a diminuir as chances de corrupção e prevenir a defesa de interesses pessoais por parte dos financiadores.

Daniel Sarmiento e Aline Osório (2014), destacavam que a sistemática de então possibilitava a ascendência dos mais ricos, prejudicando a paridade de armas entre os concorrentes e alimentando uma indevida intimidade entre o fator econômico e a política, privilegiando a corrupção em prejuízo dos preceitos democráticos, vez que o modelo privado atribui um papel crucial ao poder econômico na esfera política, tanto pré quanto pós-eleição, desencadeando uma série de distorções:

Em primeiro lugar, do ponto de vista dos candidatos, o resultado mais direto é o desestímulo a candidaturas de indivíduos desprovidos de recursos próprios e de “contatos” com o mundo empresarial, através dos quais pudessem arrecadar os fundos necessários para entrar na disputa. Por essa lógica, cidadãos comuns simplesmente não têm condições de se eleger. Além disso, como, de um lado, as doações de campanha provêm em sua quase totalidade de grandes empresas e de indivíduos muito ricos e, de outro, o volume de recursos arrecadados influi diretamente sobre as chances de eleição, os candidatos que representam os interesses do empresariado e das classes

mais elevadas têm uma vantagem desproporcional na corrida eleitoral. Em segundo lugar, o formato atual do financiamento privado de campanhas produz uma série de deturpações do ponto de vista dos eleitores. Se o voto já não é mais a única “ficha” de um cidadão nas eleições, a possibilidade de contribuir com dinheiro para campanhas eleitorais permite que a desigualdade econômica presente na sociedade seja reproduzida na arena política. Como resultado, as pessoas ricas ganham um maior peso na definição dos resultados das eleições e, conseqüentemente, seus interesses são sobre representados no Parlamento e no Executivo, em detrimento dos cidadãos mais pobres (SARMENTO E OSÓRIO, 2014, p. 6).

Em meio a esse cenário, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) viria a apresentar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), de nº 4.650, ao Supremo Tribunal Federal, contestando partes das leis eleitorais (Lei n. 9.504/1997) e dos partidos políticos (Lei n. 9.096/1995) face à Constituição Federal, cujo julgamento culminaria, em especial, na edição de uma minirreforma eleitoral promovida pela Lei nº 13.165/2015 (BRASIL, 2015), que estabeleceria significativas modificações na captação de recursos, bens e serviços para campanhas e partidos, além do estímulo à participação feminina nas eleições, o contexto eleitoral restou profundamente impactado, ainda que não alterada a estrutura, em si, do sistema vigente.

### **3.4.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650/DF e a vedação às doações de pessoas jurídicas no financiamento eleitoral privado**

Em 2013, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), um dos legitimados pela Carta de 1988 ao direito de promover ações de controle de constitucionalidade diretamente perante o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>43</sup>, apresentou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650<sup>44</sup>, visando questionar a constitucionalidade de dispositivos relacionados às doações de pessoas jurídicas nas eleições regidas pelas multicitadas Lei das Eleições e Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

A fundamentação jurídica utilizada para o pleito de inconstitucionalidade destacou a conexão direta entre os resultados eleitorais e a massiva utilização de materiais de propaganda, gerando elevados custos e uma significativa dependência econômica no financiamento das campanhas. Tal dependência foi apontada como fator gerador de desigualdade nas disputas eleitorais, comprometendo a isonomia, uma vez que muitos candidatos não contavam com o respaldo de grandes doadores ou recursos próprios substanciais. A OAB também argumentou

<sup>43</sup> Nos termos do artigo 103, alínea VII (BRASIL, CF, 1988).

<sup>44</sup> Íntegra do processo disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>. Acesso em 15 abr 2024.

que a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral seria ilegítima, uma vez que não possuíam capacidade eleitoral ativa, ou seja, o direito de votar.

A consequência direta das doações de pessoas jurídicas, conforme alegado na ADI, consistiria na violação da orientação democrática e republicana da Constituição. Embora a Carta de 1988 não previsse, por si, o estabelecimento de um modelo de financiamento de campanhas, a redação do §9º de seu artigo 14 já vedava de maneira expressa o abuso do poder econômico nos pleitos eleitorais, de forma que não exercesse influência a ponto de alterar a naturalidade e a higidez das eleições. Ademais, invocou a ADI que a doação por empresas, tal como possibilitada, violava os princípios da igualdade, proporcionalidade e cidadania, insertos, respectivamente, no *caput* e inciso LIV do artigo 5º e inciso II do artigo 1º da Constituição, além do próprio Estado Democrático de Direito consagrado no artigo 1º, *caput* e parágrafo único, da Carta Magna (SANTOS E SILVA, 2017).

O Ministro Luiz Fux, relator do caso, liderou a tese vencedora em julgamento que seria concluído em 2015 (BRASIL, STF, 2015), rejeitando os votos contrários dos Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes e Teori Zavascki. A modulação temporal dos efeitos da norma, que propunha aplicar a vedação em eleições posteriores ao julgamento, foi rejeitada, resultando na declaração de inconstitucionalidade do financiamento privado por doações de pessoas jurídicas no ordenamento jurídico brasileiro, a partir de 2016.

Os debates estabelecidos pela Corte ao longo do julgamento, que, antes, contou com ingressos de entidades no processo como *amici curiae*<sup>45</sup>, além de audiência pública e parecer favorável da Procuradoria Geral da República à procedência da ADI, merecem especial destaque a fim de se compreender, entre outros, a interpretação conferida pelos Ministros quanto ao que seria a devida realização da democracia segundo os pilares da Constituição em vigor, culminando na prolação de um acórdão de mais 350 páginas.

Dentro disso, primeiramente, pontou o Ministro relator que

*In casu*, o Arguente questiona especificamente o complexo normativo de financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos que, a seu juízo, permitiria a captura do sistema político pelo poder econômico, em flagrante ultraje aos princípios democrático, republicano e da igualdade [...]. A Constituição, a despeito de não ter estabelecido regras impondo ou proibindo diretamente um dado modelo de financiamento de campanhas, forneceu uma moldura que traça limites à discricionariedade legislativa. É dizer: o constituinte procedeu à escolha de questões fundamentais (e.g., princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política) que norteiam o processo político, e que, desse modo, reduzem, em alguma

<sup>45</sup> Termo em latim livremente traduzido como “Amigos da Corte”, consistindo na recepção, pelo Tribunal, de entes públicos ou privados que, possuindo evidente interesse na matéria, são capazes de contribuir, em tese, com o julgamento do caso, incluindo a apresentação de petições e produção de sustentação oral.

extensão, o espaço de liberdade do legislador ordinário na elaboração de critérios para as doações e contribuições a candidatos e partidos políticos [...]. Ocorre que a excessiva penetração do poder econômico no processo político compromete esse estado ideal de coisas na medida em que privilegia alguns poucos candidatos – que possuem ligações com os grandes doadores – em detrimento dos demais. Trata-se de um arranjo que desequilibra, no momento da competição eleitoral, a igualdade política entre os candidatos, repercutindo, conseqüentemente, na formação dos quadros representativos [...]. Examinando as informações acerca dos principais doadores de campanhas no país, eliminam-se quaisquer dúvidas quanto à ausência de perfil ideológico das doações por empresas privadas [...]. O que se verifica, assim, é que uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido político, razão pela qual a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão [...]. Por fim, mas não menos importante, também vislumbro a inconstitucionalidade dos critérios de doação a campanhas por pessoas jurídicas sob o enfoque da isonomia entre pessoas jurídicas. E isso porque a Lei das Eleições, em seu art. 24, não estende tal faculdade a toda e qualquer espécie de pessoa jurídica. Em verdade, o indigitado preceito estabeleceu um rol de entidades que não podem realizar doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro a candidatos e a partidos políticos, proscrevendo, por exemplo, contribuições por associações de classe e sindicais, bem como de entidades integrantes do denominado terceiro setor. E como resultado dessa vedação, as empresas privadas, cuja esmagadora maioria se destina à atividade lucrativa, são as protagonistas entre as pessoas jurídicas em detrimento das entidades sem fins lucrativos e dos sindicatos. (BRASIL, STF, 2015, p 32-55).

A seu turno, o Ministro Joaquim Barbosa:

O financiamento de campanha pode apresentar para a empresa, assim, um meio de acesso no campo político suscetível de propiciar benefícios outorgados pela pessoa eleita. É o chamado "toma lá, dá cá", tão conhecido de todos aqueles que acompanham a vida política brasileira. Proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico significa, pois, impedir que o resultado das eleições seja norteado pela lógica do dinheiro e garantir que o valor político das ideias apresentadas pelo candidato não dependa do valor econômico do vetor comunicacional que as veicula (BRASIL, STF, 2015, p. 64).

Por sua vez, o Ministro Dias Toffoli:

Observa-se, assim, a toda evidência, que o parágrafo único do art. 1º e o caput do art. 14 da Constituição Federal não se destinam à pessoa jurídica: essa não pode votar, não pode ser votada e, caso pudesse votar, o voto não teria o mesmo valor, formal e material, para todas. Não há, portanto, comando ou princípio constitucional que justifique a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral brasileiro, em qualquer fase ou forma, já que não podem exercer a soberania pelo voto direto e secreto [...]. Nesse cenário, sobressai a discussão acerca do financiamento de partidos e campanhas eleitorais, pois, conquanto necessário para a realização do processo democrático – afinal, não há como negar os altos custos de uma campanha eleitoral –, o financiamento não pode gerar distorções e desigualdades na disputa eleitoral, afetando a premissa democrática da participação livre, igual e consciente dos eleitores no processo político, tendo em vista que o fator preponderante nesse processo deve ser sempre a vontade popular [...]. É preciso reconhecer, portanto, que o financiamento eleitoral por empresas privadas é um instrumento – senão o principal – de permanência da forte influência do poder econômico no nosso processo eleitoral, instrumento esse capaz de desvirtuar a democracia representativa e a participação cidadã. (BRASIL, STF, 2015, p. 70-93).

Prosseguindo, o Ministro Luís Roberto Barroso explicitou que

o sistema eleitoral brasileiro tem um viés antidemocrático e antirrepublicano como consequência da conjugação de dois fatores: o sistema eleitoral proporcional com lista aberta somado à possibilidade de financiamento privado por empresas [...]. Eu estou convencido que esta conjugação produz um resultado inconstitucional, mas não estarei pronunciando, no meu voto, a inconstitucionalidade absoluta, em toda e qualquer circunstância, de pessoa jurídica participar do financiamento eleitoral. Eu estarei declarando - e chegarei a esse ponto - a inconstitucionalidade das normas vigentes atualmente e do modelo em vigor atualmente (...). A ideia essencial por trás da democracia é a ideia de igualdade, é a ideia de uma pessoa, um voto, é a ideia de que todos merecem igual respeito e consideração. E, portanto, se o peso do dinheiro é capaz de desequiparar as pessoas, eu acho que este modelo apresenta um problema. (BRASIL, STF, 2015, p. 125-126).

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio considera que um

sistema político que não permita que o cidadão comum e a sociedade civil influenciem as decisões legislativas, derrotados que são pela força das elites econômicas, não pode ser considerado democrático em sentido pleno. A competição eleitoral desigual macula todo o processo político, desde a base de formação das alianças partidárias até o resultado das deliberações legislativas [...]. o Brasil vive profunda crise de representatividade política marcada pelo distanciamento entre as pretensões e anseios sociais e as ações concretas dos mandatários políticos. Os representantes fazem prevalecer, além de interesses próprios, os propósitos nada republicanos daqueles que financiaram as campanhas eleitorais que os levaram aos cargos. A causa principal desse descolamento está na forma de conduzir o processo de escolha dos representantes no Brasil. O valor da igualdade política é substituído, desde o primeiro momento, pela riqueza das grandes empresas doadoras que controlam o processo eletivo. Não vivemos uma democracia autêntica, mas uma plutocracia – um sistema político no qual o poder é exercido pelo grupo mais rico, implicando a exclusão dos menos favorecidos.

Já o Ministro Ricardo Lewandowski assim destacou:

A prática vigente do financiamento por parte das empresas fere ainda outro princípio basilar, que integra não apenas a nossa Constituição, mas a própria essência do regime republicano, qual seja, o princípio da igualdade. Sim, porque, no caso brasileiro, as empresas, cujo peso político é muito maior do que o dos cidadãos, pela desproporcional força econômica de que dispõem, claramente são mais iguais do que os eleitores comuns, para empregar uma conhecida expressão orwelliana. [...]. Entre nós temos ainda mais um problema que me parece extremamente grave e que poderia, de certa maneira compensar o desequilíbrio promovido pela desproporcional influência do poder econômico sobre as eleições, que tão graves distorções provoca no tocante à livre manifestação da vontade popular. O problema, a meu ver, é que a promessa dos constituintes, solenemente gravada logo no artigo vestibular de nossa Carta Magna, segundo a qual seria instituída no Brasil uma democracia participativa, como complemento à representativa, nunca se realizou plenamente, pois jamais foram removidos os obstáculos – intransponíveis na prática - para a manifestação direta dos cidadãos no plano da política mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular previstos no art. 14, I, II e III da CF.

A Ministra Rosa Weber assim dispôs:

Nesse compasso, e sem desconhecer que o conceito de cidadania comporta matizes diversos, entendo que as pessoas jurídicas não são efetivas detentoras dos direitos políticos por excelência – elencados no artigo 14 da Lei Maior -, uma vez reservados às pessoas naturais ou físicas que preencham os requisitos constitucionais e legais o voto, a iniciativa popular e as consultas por meio do plebiscito e do referendo. Não encampo compreensão atomizada, em que somente cidadãos participariam da vida política [...]. Ocorre que o exercício da cidadania, no contexto do processo democrático de escolha dos representantes do povo, não se traduz em ato simples e instantâneo, e, sim, em ato complexo que se dilui em várias etapas, cujo ponto mais alto, consoante antecipado, é o ato de votar [...]. A livre escolha do eleitor por um ou outro candidato não pode estar limitada ao aspecto puramente formal, cumprindo assegurar, sob pena de formação viciada da vontade, ambiente em que a igualdade - não somente entre os eleitores, mas também entre os candidatos -, possa de fato estar presente, o que não se verifica no atual modelo de financiamento privado das campanhas eleitorais, dado o desequilíbrio de forças perpetrado pelo capital.

Igualmente, a Ministra Cármen Lúcia:

Assim, como posto na linha dos que votaram com o Ministro-Relator, a circunstância de se ter como cidadã a pessoa física, faz com que ela possa participar e contribuir para que não haja influências externas no processo direto. Mas o que a Constituição pode fazer não é coartar todas as possibilidades de manifestação, mas aquelas que influam diretamente no pleito do qual decorre a escolha daqueles que compõem o conjunto dos agentes políticos formadores da vontade de todos, da vontade geral, na fórmula rousseuniana.

Divergindo da maioria, o Ministro Teori Zavascki não considerou inteiramente inconstitucionais as doações por pessoas jurídicas. Em longa manifestação, ponderou que:

as relações do poder econômico com a área política despertam um conflito de valores que tracionam em sentidos opostos. Se é certo afirmar – e esse é o aspecto salientado na presente demanda – que o poder econômico pode interferir negativamente no sistema democrático, favorecendo a corrupção eleitoral e outras formas de abuso, também é certo que não se pode imaginar um sistema democrático de qualidade sem partidos políticos fortes e atuantes, especialmente em campanhas eleitorais, o que, evidentemente, pressupõe a disponibilidade de recursos financeiros expressivos. E, sob esse ângulo, os recursos financeiros contribuem positivamente para a existência do que se poderia chamar de democracia sustentável, com partidos políticos em condições de viabilizar o sadio proselitismo político, a difusão de doutrinas e de ideários, de propostas administrativas e assim por diante [...]. Eis aí, pois, o grande paradoxo: o dinheiro pode fazer muito mal à democracia, mas ele, na devida medida, é indispensável ao exercício e à manutenção de um regime democrático [...]. Afirma-se, como argumento central da inconstitucionalidade, que as pessoas jurídicas “não exercem cidadania”, pois não têm aptidão para votar. É, com o devido respeito, um argumento do qual não se pode extrair a radical conclusão de que a Constituição proíbe, terminantemente, o aporte de recursos a partidos políticos. A Constituição não faz, nem implicitamente, essa relação necessária entre capacidade de votar e habilitação para contribuir, até porque há também muitas pessoas naturais sem habilitação para votar e nem por isso estão proibidas de contribuir financeiramente para partidos e campanhas [...]. Diz-se, por outro lado, que pessoas jurídicas só contribuem por interesse. Não se contesta esse fato. Todavia, é exatamente isso o que ocorre também com as pessoas naturais: suas contribuições não podem ser consideradas desinteressadas. Nem num caso, nem no outro, entretanto, há de se

afirmar que os interesses a que visam as contribuições para partidos ou campanhas políticas sejam, invariavelmente, interesses ilegítimos [...]. Na verdade, olhada a questão pelo prisma do interesse que move os doadores, o fator decisivo para aferir a legitimidade acaba se transferindo, mais uma vez, do marco normativo para o marco comportamental: tanto as doações de pessoas jurídicas, quanto às de pessoas naturais serão incompatíveis com a Constituição se abusivas [...]. A história do direito brasileiro dá testemunho claro a esse respeito. Como se sabe, o legislador brasileiro optou, em certa época, por proibir pessoas jurídicas de contribuir para partidos políticos e campanhas eleitorais. Era assim na vigência da Lei Orgânica dos Partidos Políticos editada em 1971 (Lei 5.682/71, art. 91, IV). Nem por isso, todavia, deixaram de existir na época os mesmos (ou até maiores) abusos, gastos excessivos e corrupção eleitoral que agora se atribuem às normas impugnadas na presente ação direta [...]. Portanto, quando se examina a constitucionalidade das fontes de financiamento, como essa relacionada às doações por pessoas jurídicas, é preciso ter cuidado para não aprofundar a desigualdade das condições de disputa eleitoral, evitando criar situações que confirmem aos ocupantes do poder posições ainda mais privilegiadas do que já ostentam em relação aos seus opositores políticos.

Ao longo dos debates produzidos pelos integrantes da Suprema Corte durante o julgamento, no entanto, o Ministro Zavascki aditou seu voto a fim de reconhecer a inconstitucionalidade de determinadas doações por pessoas jurídicas, de maneira que

complementando o voto, proponho sejam reconhecidas como decorrentes de princípios constitucionais as seguintes vedações de contribuição a partidos políticos e a campanhas eleitorais: (i) de pessoas jurídicas ou de suas controladas e coligadas que mantenham contratos onerosos celebrados com a Administração Pública, independente de sua forma e objeto; (ii) a pessoas jurídicas a partidos (ou seus candidatos) diferentes, que competem entre si. Fica igualmente reconhecida a vedação a pessoas jurídicas que efetuaram contribuições a partidos ou campanhas, de, desde então e até o término da gestão subsequente, celebrar qualquer contrato oneroso com entidades da Administração Pública.

O Ministro Celso Mello acompanhou o entendimento do Ministro Zavascki:

Peço vênua, no entanto, para acompanhar o dissenso instaurado pelo eminente Ministro TEORI ZAVASCKI, pois também entendo que o reconhecimento legal da possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem, mediante doações, para partidos políticos e candidatos, no contexto de processos eleitorais, não transgredem nem contrariam a Constituição, especialmente se se institucionalizar sistema de efetivo controle que impeça, neutralizando-o, o abuso de poder econômico. O que a Constituição da República não tolera nem admite é o abuso do poder econômico; não, porém, o seu regular exercício, cuja atuação não provoca os efeitos perversos – e deslegitimadores dos resultados eleitorais – que decorrem dos excessos que, efetivamente, devem ser coibidos.

E, em voto que também se mostrou alinhado ao dispositivo do Ministro Zavascki, o Ministro Gilmar Mendes trouxe, inicialmente, apontamentos quanto à realidade de outras democracias, mormente a francesa, estadunidense e alemã:

Com o propósito de esclarecer como alguns países relevantes para nós desenvolveram suas respectivas legislações eleitorais e, assim, evitar fornecer, a problemas difíceis e

complicados, soluções simples e equivocadas, trarei uma brevíssima análise acerca do tema no direito comparado. Pode-se iniciar pela França, país que, sem dúvida, inspirou-nos em diversos momentos de nossa história [...]. No que concerne, especificamente, ao financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, as referidas leis francesas partiram da admissão de que os custos eleitorais tornaram-se excessivos e dificilmente seriam reduzidos [...]. As leis de 1988 introduziram e disciplinaram alguma espécie de participação de verbas públicas no financiamento de partidos e de campanhas eleitorais [...]. Havia a possibilidade de doações de pessoas físicas e jurídicas, sempre com limitações de valor. Assim, como ocorre na maior parte dos sistemas de financiamento eleitoral conhecidos, o modelo era misto, com financiamento público e privado [...]. Em 1995, no entanto, após a revelação de escândalos de corrupção envolvendo o financiamento de campanhas, nova reforma na legislação eleitoral foi implementada. Proibiu-se a doação de empresas ou de qualquer outro tipo de pessoa jurídica, à exceção dos partidos [...]. O financiamento continuou misto [...]. Nos Estados Unidos da América, a regulamentação do financiamento de campanhas vem sofrendo modificações paulatinas, com a peculiaridade de que lá decisões da Suprema Corte exerceram relevante influência no modelo regulatório. Para não regressar muito no tempo, pode-se dizer que, após os escândalos políticos ocorridos no início da década de 70 do século passado nos EUA, que ficaram conhecidos como Watergate, o país sentiu necessidade de reforçar o controle sobre os gastos das campanhas eleitorais [...]. O resultado da regulamentação legislativa, no que toca ao financiamento privado e com os crivos exercidos pela Suprema Corte, foi a limitação das doações privadas às campanhas eleitorais, mas com a impossibilidade de se regulamentarem os gastos dos cidadãos, individualmente ou associados, com o discurso político, em homenagem à liberdade de expressão [...]. Boa parte desses conflitos revela a disposição de alguns de bloquear, por um lado, as doações das pessoas jurídicas às campanhas eleitorais e, por outro, de barrar os caminhos encontrados por esses recursos oriundos de pessoas jurídicas para chegarem às campanhas [...]. Na Alemanha, o princípio da igualdade de partidos, de valor constitucional, inspira toda a disciplina normativa sobre partidos políticos. [...]. A partir dos limites fixados jurisprudencialmente pelo Tribunal Constitucional ao longo de décadas, o legislador optou por um sistema de financiamento que equilibra subvenções públicas com recursos privados, de modo que o financiamento público não supere o privado [...]. Para não me alongar demasiadamente na análise do direito comparado, adianto que na Europa, em geral, o modelo de financiamento é misto [...].

Voltando ao Brasil e, após extenso reexame histórico de fatos e legislação brasileira acerca do financiamento de campanhas, destacou, ainda, o Ministro Gilmar Mendes:

Analisando os dados existentes, percebe-se que as doações de pessoas físicas não são tradição no processo político de nosso país. As doações são feitas por número não expressivo de pessoas e, em geral, são de baixo valor. Por outro lado, vê-se que os gastos declarados são vultosos, milhares de vezes acima dos donativos recebidos das pessoas físicas [...]. Portanto, qualquer reforma do modelo de financiamento de campanha passa, necessariamente, por mudanças no sistema eleitoral, no sistema partidário, na legislação eleitoral e, conseqüentemente, passa pela reestruturação dos órgãos de fiscalização do processo eleitoral, em especial a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral [...]. A meu ver, a problemática do financiamento de campanha não está no modelo adotado pela legislação brasileira, que permite a doação de pessoas físicas e jurídicas, mas, historicamente, na ausência de políticas institucionais que possibilitem efetivo controle dos recursos arrecadados e dos gastos durante a campanha eleitoral [...]. Assim sendo, incumbiria ao Poder Legislativo a disciplina da matéria, a qual, afinal, é das mais complexas entre as enfrentadas pelos países democráticos.

A corrente vencedora defendeu, como visto, a tese de que os preceitos constitucionais não conferiam legitimidade às doações por pessoas jurídicas ante o fato de não se revestirem essas da condição cidadã, necessária à participação ativa e passiva nos pleitos eleitorais, servindo, pois, à influência indevida do poder econômico por sobre a lisura e autenticidade dos pleitos eleitorais. A tese vencida considerou, por sua vez, que não haveria vedação propriamente dita a tais doações, inexistindo conflito entre o Estado Democrático de Direito trazido pelo ordenamento a tal modo de financiamento, não sendo esse o responsável pelos eventuais abusos financeiros, embora considerando necessária a vedação a doações por empresas que mantenham contratos com o Poder Público ou, mesmo, doações a partidos concorrentes, restringindo, igualmente, contratações de empresas doadoras pela administração (BRASIL, STF, 2015).

Fato é que a decisão adotada reconfigurou o cenário do financiamento eleitoral, redirecionando suas práticas e trazendo implicações significativas para a integridade e equidade do processo eleitoral. A decisão proferida impactou diretamente diversos dispositivos legais até então vigentes, invalidando os artigos 23, §1º, incisos I e II, artigo 24 e 81 da Lei das Eleições, que anteriormente permitiam a captação de recursos por candidatos e partidos junto a pessoas jurídicas. De igual modo foram alcançados os artigos 81, parágrafo primeiro, da Lei das Eleições, que estabelecia um limite de 2% do faturamento bruto do ano anterior para as contribuições de empresas privadas, bem como os artigos 31, 38, inciso III e 39, caput e §5º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos que também previam o recebimento de valores pelos partidos via CNPJ (BRASIL, STF, 2015).

Tamanha consequência oriunda da interpretação conferida pelo STF, às portas das eleições municipais de 2016, motivou uma rápida resposta legislativa, conforme abordado a seguir.

### **3.4.2 A minirreforma eleitoral de 2015**

A Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, teve sua edição justificada, entre outros, pelo intuito de mitigar os custos das campanhas eleitorais, conforme destacado já em sua ementa (BRASIL, 2015), visando, em tese, à diminuição da influência econômica nos resultados do pleito e provocando substanciais alterações nos dispositivos do Código Eleitoral, da Lei das Eleições e da Lei dos Partidos Políticos.

No que tange ao financiamento de campanhas eleitorais, propriamente ditas, as principais mudanças foram introduzidas nos artigos 18 a 28 da Lei nº 9.504/97. O artigo 18 estabeleceu a limitação de gastos nas eleições, determinada de acordo com parâmetros legais definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) por meio de resolução. Essa medida contrapôs o revogado artigo 17-A, que previa a fixação do limite de gastos até 10 de junho do ano eleitoral, possibilitando aos partidos definirem seus próprios limites na ausência de restrições legais (BRASIL, 1997).

Antes da minirreforma de 2015, a competência do Congresso Nacional para fixar os limites de gastos de campanha por meio de lei não era exercida, e os grupos partidários, no momento do registro de candidatura, estipulavam seus próprios limites de acordo com valores por eles definidos (ESMERALDO, 2016). Os dispositivos trazidos pela novel legislação, notadamente os que acrescentaram os artigos 18-A e 18-B da Lei nº 9.504/1997, abordam a contabilização de despesas de candidatos e partidos, impondo multa de 100% sobre o montante que ultrapassar o limite estabelecido pelo TSE. Além disso, preveem a apuração de abuso de poder econômico, resultando em um controle mais burocrático e uma transparência financeira ampliada nas receitas e despesas das campanhas eleitorais, por meio de documentos como cupons fiscais, extratos bancários e boletos (BRASIL, 2015).

No que concerne à imposição de multas pecuniárias, nota-se que a norma busca não apenas penalizar o uso excessivo de recursos em campanhas, mas também aplicar sanções adequadas a irregularidades cometidas por grupos partidários ou candidatos. Isso ocorre por meio da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) e da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, conforme delineado no artigo 30-A da Lei das Eleições e no artigo 14, §10º, da Constituição da República. O escopo dessas ações é combater o abuso de poder econômico, enfocando a captação e os gastos de recursos, com a possibilidade de cassação do registro ou do diploma (CÂNDIDO, 2016). Essas mudanças representam uma abordagem mais rigorosa e transparente no controle financeiro das campanhas, visando fortalecer a integridade do sistema eleitoral brasileiro.

Já a alteração do artigo 20 da Lei das Eleições introduziu uma mudança significativa ao atribuir a responsabilidade ao candidato ou a um representante designado por ele para a gestão financeira da campanha, abrangendo recursos provenientes do partido, do Fundo Partidário ou de doações. Essa alteração excluiu explicitamente a administração de doações oriundas de pessoas jurídicas e de comitês financeiros, aspectos previstos no artigo 20 anteriormente revogado (BRASIL, 2015). Consequentemente, estabeleceu-se uma responsabilidade solidária

entre o candidato e o administrador financeiro, conforme estipulado pelo artigo 21 da Lei das Eleições.

Reforçando esse entendimento, a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995), no artigo 34, inciso I, estabelece a necessidade de designação, por parte dos candidatos e dos grupos partidários, de dirigentes partidários específicos para gerenciar as movimentações financeiras da campanha. Isso visa facilitar a disponibilização de dados nas prestações de contas e aumentar a eficácia na fiscalização da Justiça Eleitoral (BRASIL, 1995).

Quanto à obrigação de abrir conta bancária específica para a campanha, o artigo 22 da Lei das Eleições permaneceu inalterado. Alguns doutrinadores sustentam que a Lei nº 8.713/1993 apenas tratava da obrigatoriedade de conta específica para os partidos, sendo uma opção para os candidatos. A nova redação do referido artigo, no entanto, destaca o princípio da responsabilidade financeira solidária entre grupos partidários e candidatos, enfatizando que a conta específica contribui para uma fiscalização mais rigorosa e uma análise documental mais precisa (CÂNDIDO, 2016).

De todo modo, apesar da preservação do conteúdo do artigo 22, observa-se uma modificação na nomenclatura do §1º, inciso I. Agora, esse trecho dispõe sobre a obrigatoriedade dos bancos de aceitar, em até três dias, solicitações de abertura de conta para candidatos escolhidos por convenção partidária, não mais por comitês financeiros, como era previsto no inciso I revogado, vetando às agências bancárias, ainda, a imposição de depósito mínimo ou o pagamento de taxas e outras despesas como condição para a abertura de conta.

Ademais, diante da necessidade de tornar mais transparente o financiamento partidário, a minirreforma trouxe também contribuições quanto ao controle dos gastos de campanha: manteve a exigência de demonstração, nos extratos bancários específicos, do CPF ou CNPJ do doador para identificação dos financiadores nas prestações de contas de candidatos e partidos políticos e introduziu, por sobre o artigo 22 da Lei das Eleições o inciso III e o §1º, estabelecendo o encerramento da conta bancária específica ao final do ano da eleição, com a transferência dos valores excedentes para a conta do órgão de direção do partido mediante necessária informação à Justiça Eleitoral (BRASIL, 2015)

Introduziu-se, ainda, o artigo 22-A por sobre a Lei 9.504/1997, passando a exigir a inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos próprios candidatos e não dos comitês financeiros como vigente anteriormente, promovendo um controle mais eficaz e conferindo maior credibilidade aos dados fornecidos pelos candidatos e partidos políticos (CÂNDIDO, 2016).

No que diz respeito ao financiamento privado, após a Minirreforma Eleitoral, houve uma alteração significativa no artigo 23 da Lei das Eleições. A possibilidade de doações por pessoas jurídicas foi removida, em consequência do julgamento proferido pelo STF no âmbito da ADI nº 4.650, resultando na permissão apenas para doações feitas por pessoas físicas nas campanhas eleitorais. O parágrafo 1º do artigo 23 estabeleceu um limite para doações privadas, fixando o valor em 10% do rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior às eleições. Isso revogou os antigos incisos I e II, que permitiam doações com recursos próprios do candidato, limitadas pelo montante estipulado pelo partido político ou coligação (BRASIL, 2015).

Assim, o teto de gastos pessoais do candidato durante as campanhas eleitorais foi transferido para o parágrafo 1º-A do artigo 23 da Lei nº 9.504/1997, estabelecendo que o uso de recursos próprios deve obedecer aos valores estabelecidos por lei, os quais são definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) durante as eleições em conformidade com a circunscrição e cargo para o qual o candidato está concorrendo (BRASIL, 2015).

Foram mantidas as limitações de doações por pessoas físicas a 10% dos rendimentos brutos do doador no ano anterior às eleições, a possibilidade de doação por qualquer eleitor de pequena quantia sem a necessidade de contabilização<sup>46</sup>, bem como a proibição de doações de governos estrangeiros e outros entes de interesse público, passando a possibilitar, contudo, a partir da alteração do §4º ao artigo 24 da Lei das Eleições, a possibilidade de devolução de valores recebidos de fontes eventualmente vedadas ao doador irregular ou, na impossibilidade dessa, mediante transferência ao Tesouro Nacional. De todo modo, a despeito desse parêntese, a utilização de recursos oriundos de fontes vedadas, conforme viria a ser mais detalhadamente disciplinado pela Resolução TSE nº 23.463/2015 (BRASIL, 2015), sujeita o candidato à desaprovação das contas e ao ajuizamento de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) ou de Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME) para imposição de sanções e cassação do mandato em caso de eleição, conforme preceitos constitucionais dispostos no artigo 14, §10, da Constituição de 1988, pelo artigo 30-A da Lei das Eleições ou, mesmo, pelo artigo 22 da Lei Complementar 64/1990 (BRASIL, 1990), entre outros.

---

<sup>46</sup> O artigo 27, *caput*, da Lei das Eleições, que não foi alterado pela minirreforma de 2015, prevê que o eleitor poderá doar, sem contabilização, o valor de até 1 mil UFIR para a campanha de sua preferência. Como a Unidade Fiscal de Referência deixou de ser utilizada pela União, a dúvida decorrente de tal dispositiva veio a ser normatizada pelo TSE, conforme dispõe, atualmente, a redação do artigo 21, § 1º, da Resolução 23.607/2019, estabelecendo que a doação financeira inferior a R\$ 1.064,10, por eleitor, está desobrigada da contabilidade eleitoral (BRASIL, 2019).

A minirreforma não alterou o financiamento público por meio do chamado Fundo Especial de Assistência Financeira, conhecido como Fundo Partidário, composto, como já retratado, por dotações orçamentárias da União, multas, e repasses financeiros estabelecidos em lei, destinando-se fundamentalmente à manutenção das sedes dos partidos, alistamento e campanhas eleitorais, propagandas políticas, pagamento de despesas de prestadores de serviços aos partidos, incluindo alimentação, e promoção da participação feminina no pleito, conforme o artigo 44, incisos I a VII da Lei 9.096/1995.

Contudo, apenas o Fundo Partidário, além da doação por pessoas físicas e suas limitações não seriam suficientes, segundo o meio político, a fazer frente às despesas de campanha, que por anos a fio foram majoritariamente dependentes de recursos de empresas. Brevemente, então, promoveu-se outra reforma na legislação eleitoral a fim de instituir o chamado Fundo Especial de Financiamento de Campanha, constituído de recursos públicos diretamente destinados pela União Federal, conforme retratado no tópico seguinte.

### **3.4.3 O Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC e a Lei nº 13.488/2017**

A necessidade de assegurar o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil tornou-se premente, diante da drástica redução das doações privadas após o julgamento da ADI nº 4.650/DF, que declarou a inconstitucionalidade do financiamento privado por pessoas jurídicas. Com a impossibilidade de contar majoritariamente com essas doações, foi crucial encontrar alternativas, destacando-se os recursos públicos como principal fonte de custeamento para as campanhas.

A dimensão geográfica do país e os vultosos montantes necessários para conduzir campanhas eleitorais tornaram o limite estabelecido pela Lei das Eleições insuficiente para cobrir os custos, propiciando ambientes propícios ao surgimento de irregularidades, especialmente o chamado "caixa dois", em que se movimentam recursos financeiros fora dos mecanismos oficiais de controle.

A resposta a essa conjuntura viria com a aprovação, em pouco tempo, das Leis nº 13.487 e 13.488 de 2017 (BRASIL, 2017), incorporando os artigos 16-C e 16-D na Lei das Eleições e criando o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). O estabelecimento do referido Fundo se baseia, fundamentalmente em valores repassados pela União durante anos eleitorais, definidos pela lei orçamentária anual e regulamentados pelo TSE. A dinâmica operacional envolve o depósito prévio do Tesouro Nacional no Banco do Brasil conforme a dotação orçamentária, seguido pelo repasse aos partidos, realizado pelo TSE no primeiro dia

útil de junho do pleito, conforme estabelecido pelo artigo 16-C, §2º da Lei nº 9.504/1997 criado pela Lei nº 13.487/2017 (BRASIL, 2017).

O FEFC destaca-se por sua característica central de permitir a distribuição dos valores entre os grupos partidários, sendo a definição dos critérios de repasse responsabilidade da maioria absoluta dos membros da direção nacional. Essa indicação, conforme prescrito pelo artigo 16-C, §7º da Lei das Eleições, é essencial para autorização do repasse pelo TSE, visando a garantir, em tese, que o financiamento público seja transparente, mitigando possíveis distorções (LOBO, 2022).

A novel legislação viria a ser regulamentada pelo TSE, dentre a competência preconizada pelo Código Eleitoral, inicialmente, por meio da Resolução nº 23.568/2018 (BRASIL, TSE, 2018), a qual viria a ser aprimorada e substituída pela Resolução nº 23.605/2019 (BRASIL, TSE, 2019), disciplinando, entre outros, a sistemática de repartição das quantias do FEFC previstas no artigo 16-D da Lei das Eleições, sendo 2% de forma igualitária aos partidos com estatutos registrados no TSE, 35% aos grupos partidários com pelo menos 1 representante na Câmara dos Deputados, com base na proporção de votos obtidos no último pleito, 48% aos partidos com deputados federais eleitos, considerando a legenda dos titulares, e 15% aos grupos com representantes no Senado Federal, igualmente observando as legendas dos titulares (LOBO, 2022).

A obtenção do FEFC pelos partidos, inobstante as condições postas acima, requer, ainda, procedimentos formais, incluindo o envio de ofício ao TSE com ata de reunião autenticada em cartório e assinada pelos membros da direção executiva nacional do grupo partidário. O artigo 6º e seguintes da Resolução TSE nº 23.605/2019 detalha a necessidade de comprovação da divulgação dos critérios de distribuição do fundo e a abertura de uma conta bancária específica para movimentação dos valores, entre outras formalidades (BRASIL, TSE, 2019).

Há, contudo, algumas omissões legislativas no que diz respeito à distribuição dos recursos do FEFC a candidatos com contas desaprovadas em eleições anteriores, conforme previsto na legislação referente ao chamado Fundo Partidário, ou ainda, com relação a candidaturas *sub judice* ou indeferidas. A lacuna chamada a atenção porque, conforme estipulado pelo artigo 25 da Lei das Eleições, a desaprovação da prestação de contas de campanha tem como uma de suas implicações a suspensão do repasse de cotas provenientes do Fundo Partidário (BRASIL, 1997).

É importante, aqui, distinguir entre o Fundo Especial de Financiamento de Campanha e o Fundo Partidário para uma compreensão abrangente do financiamento das campanhas

eleitorais. Enquanto o Fundo Partidário constitui um financiamento público direto periódico destinado à manutenção dos partidos políticos, composto por diversas fontes, incluindo multas eleitorais e doações de pessoas físicas, o Fundo Eleitoral é uma distribuição de valores predeterminados no orçamento federal exclusivamente em anos eleitorais. A finalidade do FEFC é financiar as campanhas eleitorais de partidos e candidatos, especialmente após a redução significativa do uso de doações privadas.

Ademais, os critérios de distribuição divergem entre os dois fundos. Enquanto o Fundo Partidário é dividido de forma igualitária entre todos os partidos políticos e, em seguida, proporcionalmente aos candidatos eleitos, o FEFC é regulamentado por cinco critérios específicos, conforme estabelecido no artigo 16-D da Lei das Eleições. A diferenciação também se estende à fonte de recursos e ao propósito de cada fundo.

Portanto, embora seja possível utilizar os recursos do Fundo Partidário durante as eleições, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha não pode ser utilizado para a manutenção partidária em períodos não eleitorais. Valores não utilizados pelos grupos partidários devem ser devolvidos à União, conforme previsto no artigo 16-C, §11 da Lei das Eleições. Essas nuances destacam a complexidade do sistema de financiamento político no Brasil, ressaltando a importância de compreender as distinções entre os diversos fundos e suas respectivas legislações.

Por sua vez, no que tange ao repasse do FEFC a candidatos com registros de candidatura com discussões judiciais ou mesmo indeferidos, a destinação desses recursos faz naturalmente surgir uma discussão quanto à integridade na distribuição dos recursos e consequente observância dos princípios democráticos. Afinal, a possibilidade de repasse a candidatos inelegíveis, com registros impugnados, indeferidos ou com direitos políticos suspensos, levanta, por si mesma, discussão acerca do (des)cumprimento da finalidade primordial de financiamento das campanhas eleitorais que, em tese, necessitam ser viáveis a fim de receberem recursos públicos.

Fato é que, conforme parágrafo único do artigo 8º da Resolução nº 23.605/2019, alinhado com o disposto no artigo 16-D, §2º da Lei das Eleições, a distribuição dos recursos do FEFC recebidos pelo partido aos seus filiados observa fundamentalmente as diretrizes que vierem a ser estabelecidas pela direção nacional da agremiação, cujo candidato interessado deverá solicitar ao órgão partidário o acesso aos referidos recursos. Essa dinâmica cria um cenário de fiscalização frágil, especialmente no que diz respeito à decisão de conceder ou não tais recursos a candidatos, independentemente de estarem disputando cargos com a regularidade

de suas contas e registro de candidatura, ou estarem inelegíveis ou com a candidatura sub judice (LOBO, 2022)

A seu turno, os recursos provenientes do FEFC que não forem utilizados pelos órgãos partidários nacionais devem ser restituídos ao Tesouro Nacional, conforme estipulado pelo artigo 11 da Resolução nº 23.605/2019, disposição que se coaduna com previsto no artigo 16-C, §11 da Lei das Eleições. Essa medida contribui, ao menos em parte, para a integridade e conformidade da utilização de tais recursos face aos princípios estabelecidos pela Lei das Eleições.

A legislação que instituiu o FEFC em 2017, não viria a contemplar expressamente, contudo, formas e mínimos de repasse a grupos tidos como minoritários, especialmente as candidaturas femininas, o que viria a ser adequado por meio de interpretação jurisprudencial e, ainda, mediante Emenda Constitucional, conforme abordado adiante.

#### **3.4.4 A atuação legiferante da Justiça para vinculação da distribuição de recursos eleitorais a grupos minoritários**

Dentre a prerrogativa conferida pelo Código Eleitoral e, inobstante, face à realidade democrática brasileira, a atuação legiferante do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) veio a desempenhar um papel crucial quanto à aplicação dos recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), especialmente à vista de determinadas omissões na legislação de origem.

Conforme já anteriormente mencionado, a Justiça Eleitoral, em virtude de sua competência regulamentar, assume responsabilidades atípicas em comparação ao Poder Judiciário tradicional, envolvendo-se na elaboração de instruções para a regulamentação das eleições, conforme previsto pela Lei nº 4.737/1965. De acordo com Ferreira (2019) essa atuação resultaria de uma delegação legislativa indevida, nascida de um excesso de poder regulamentar, propiciando que a Justiça Eleitoral viesse a assumir um papel transformar do poder popular em poder estatal.

Ademais, para além do poder normativo, o TSE identifica situações-problemas ao apreciar demandas judiciais, adotando uma postura de implementação de obrigações por meio das decisões proferidas no exercício da atividade judicante. Diante da dinâmica de constantes mudanças na composição dos órgãos eleitorais, com juízes de mandatos e a legislação eleitoral sujeita a frequentes alterações, a pacificação da jurisprudência torna-se um desafio. Ferreira

(2019) destaca a insegurança jurídica resultante das oscilações nos entendimentos dos tribunais, causadas por esses fatores "exógenos".

Embora as alterações frequentes possam gerar surpresas e insegurança jurídica, é notável que o TSE mantém um *modus operandi* perene como poder legiferante. Recentemente, as decisões destacadas das Cortes Superiores, TSE e STF, evidenciam a extrapolação de suas competências judicantes para assumir funções do Poder Legislativo, sem perder de vista a necessária ponderação em relação ao princípio da autonomia partidária (MEDEIROS, 2020).

Mas fato é que, independentemente das críticas nesse sentido, o TSE, ao longo dos anos, emitiu diversas Resoluções, sendo notável que, somente nos anos de 2019 e 2020, foram expedidas 41 delas, incluindo 7 que trataram diretamente de matérias relacionadas ao financiamento eleitoral. A seu turno, também algumas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), interpretando disposições eleitorais à luz da Constituição, também influenciaram a elaboração dessas Resoluções, compelindo o TSE a emitir novas normativas para adequar o pleito aos comandos judiciais. Em termos concretos, a atuação do TSE surgiu como um contrapeso, por vezes necessário, a assegurar a lisura na distribuição dos recursos provenientes do FEFC, buscando harmonizar a dinâmica eleitoral com os preceitos democráticos e os princípios constitucionais.

Com isso, a regulação promovida pelo TSE, diretamente ou mediante consolidação da interpretação constitucional do STF, consiste em fator essencial na competição eleitoral, destacando-se, a despeito de críticas, como elemento institucional chave na concretização democrática no Brasil.

Nesse contexto, conforme adiante, mister abordar relevantes decisões tomadas pelo TSE especificamente no âmbito do financiamento eleitoral, impactando, a partir de sua normatização, na dinâmica da aplicação dos recursos do FEFC a mulheres, candidaturas negras e, conseqüentemente, na dispensação do Fundo como um todo.

Tem-se, primeiramente, a Consulta TSE n° 0600252-18.2018.6.00.0000 (BRASIL, TSE, 2018) apresentada por 14 congressistas, sendo 8 Senadoras e 6 Deputadas Federais, com base no fundamento da decisão proferida em sede da ADI 5617<sup>47</sup>, que versou sobre critérios

---

<sup>47</sup> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes. 2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim,

acerca de critérios equitativos e em respeito à participação feminina no âmbito do Fundo Partidário, vindo a submeter à apreciação do TSE diversos quesitos com vistas à distribuição do FEFC e a promoção das candidaturas femininas<sup>48</sup>.

A relatora da consulta, Ministra Rosa Weber, destacou a relevância da consulta e o papel da Justiça Eleitoral:

Este Tribunal Superior tem buscado impulsionar a participação feminina no cenário político, seja por medidas administrativas – como a veiculação em emissoras de rádio e televisão de campanhas em defesa da valorização e da igualdade de gênero e a promoção de painéis em Seminários sobre Reforma Política, de iniciativa da Escola Judiciária Eleitoral (EJE/TSE) –, seja no exercício da jurisdição, via decisões sinalizadoras de posicionamento rigoroso quanto ao cumprimento das normas que disciplinam ações afirmativas sobre o tema. [...] Em conclusão, a mudança no cenário de sub-representação feminina na política perpassa não apenas pela observância dos percentuais mínimos de candidatura por gênero, legalmente previstos, mas, sobretudo, pela imposição de mecanismos que garantam a efetividade da norma. [...] Seguramente, não há outro caminho para a correção de histórica disparidade entre as representações feminina e masculina no parlamento (BRASIL, TSE, 2018).

A fundamentação adotada pela Ministra Relatora ao responder à Consulta não se apartou das consequências da decisão do STF no âmbito da ADI 5617, aplicando, também no âmbito

---

a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW. 3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres. 4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95. (ADI 5617, Relator: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, DJe211. Divulgado em 02.10.2018. Publicado em 03.10.2018)

<sup>48</sup> Os quesitos apresentados na referida Consulta, especificamente, foram os seguintes: “A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que conferiu uma interpretação conforme à Constituição na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, conforme previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei das Eleições, levanta a questão de equiparar o mínimo de recursos destinado a cada partido ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, conforme estabelecido no art. 10, §3º, da Lei 9.504/97? [...] Em caso de um percentual superior a 30% de candidaturas femininas, deveria o mínimo de recursos globais do partido destinado às respectivas campanhas seguir a mesma proporção? [...] Similarmente, a decisão do STF sobre a interpretação conforme à Constituição na ADI 5617 para a distribuição do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, conforme previsto nos artigos 47 e seguintes da Lei das Eleições, questiona se o mínimo de tempo destinado a cada partido deve ser equiparado ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do art.10, §3º da Lei 9.504/97? [...] em caso de um percentual superior a 30% de candidaturas femininas, seria razoável que o mínimo de tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão destinado às respectivas campanhas também fosse na mesma proporção?” (BRASIL, TSE, 2018).

do FEFC a interpretação do princípio da igualdade para mitigar, na hipótese, o princípio da autonomia partidária.

Embora circunscrito o objeto da ADI 5617 à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei nº 13.165/2015, os fundamentos então esposados transcendem o decidido naquela hipótese, considerada, em especial, a premissa de que “a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados”. Aplicável, sem dúvida, a mesma diretriz hermenêutica; “ubi eadem ratio ibi idem jus”, vale dizer, onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito. (TSE. Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000 (PJe) - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL. Min. Rel. Rosa Weber)

Objetivamente, o TSE respondeu afirmativamente a todos os questionamentos, estabelecendo, assim, que, além da aplicação dos recursos do Fundo Partidário, também o financiamento proveniente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e o tempo gratuito para propaganda eleitoral no rádio e na televisão deveriam ser distribuídos às candidaturas femininas, respeitando o percentual de 30% inicialmente previsto no regime de reserva de candidaturas.

Inobstante, viria a ser apresentada, por meio da Deputada Federal Benedita da Silva<sup>49</sup>, do Partido dos Trabalhadores, a Consulta TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000, que viria a ser decidida pelo TSE em agosto de 2020 (BRASIL, 2020), apresentando, dessa feita, questionamentos quanto à divisão igualitária dos recursos financeiros, bem como direito de antena, entre mulheres negras e brancas; quanto à reserva de vagas nas candidaturas a candidaturas negras, a exemplo das femininas; quanto ao custeio proporcional das campanhas de candidatos negros no âmbito do FEFC face aos candidatos brancos; quanto à aplicação de tempo mínimo de propaganda eleitoral para cada partido para especial promoção da participação feminina.

Referida consulta trouxe, em seu bojo, considerações acerca da condição da população negra na sociedade brasileira, as dificuldades enfrentadas na representação eleitoral dos candidatos negros, a desigualdade no acesso a recursos financeiros face ao mercado de trabalho e acesso à educação formal, além das condições das mulheres negras em comparação com às brancas, entre outras considerações. Sob a relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, o voto

---

<sup>49</sup> Célebre política do Rio de Janeiro, dedicada às causas, negra e da mulher, entre outras de relevante apelo social, exerceu, além do mandato de Deputada, os cargos de vereadora, senadora, vice-governadora e governadora do Estado fluminense (vide <https://www.camara.leg.br/deputados/73701/biografia>, acesso em 15 jun 2024).

apresentado ao pleno considerou argumentos sociológicos e registrou a natureza estrutural do racismo no país (BRASIL, 2020):

Conforme explica o Professor Silvio de Almeida, isso significa que, mais do que um problema individual ou um fator institucional, o racismo “é um elemento que integra a organização econômica e política da sociedade”. Ligado ao colonialismo e à escravização em sua origem, o racismo criou raízes profundas na sociedade brasileira e continua evidente não só em situações de discriminação direta ou intencional, mas também na desigualdade de oportunidades da população negra e na permanência de estereótipos culturais, disfarçados pela noção de neutralidade racial. (TSE. Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL. Min. Rel. Luís Roberto Barroso)

A fundamentação foi acompanhada de um estudo produzido pela Fundação Getúlio Vargas, que detalhou em percentual a quantidade de candidaturas por sexo e por raça e cotejou os valores recebidos para a campanha eleitoral do pleito de 2018, tendo sido observada grande disparidade entre os recursos destinados a candidaturas brancas e aqueles empregados junto aos candidatos negros, proporcionalmente considerados dentre o total de postulantes<sup>50</sup> (BRASIL, TSE, 2020).

Em relação à primeira questão, que aborda a alocação de recursos para candidaturas negras, a conclusão considerou que existira um resultado secundário indesejado a partir da decisão anteriormente proferida pelo STF no âmbito da ADI 5.617 e pelo TSE na Consulta nº 0600252-18.6.00.0000, cuja assertividade quanto à necessária participação feminina, tal como lançada gerou uma discriminação indireta em face das candidatas negras, vez que a indicação de critérios supostamente neutros acabaram deixando de conferir garantias de concurso em igualdade de condições a esse grupo<sup>51</sup> (BRASIL, TSE, 2020).

<sup>50</sup> Segundo trecho do voto apresentado pelo Relator, Ministro Luís Roberto Barroso: “Referido estudo explorou, ainda, a questão da intersecção entre gênero e raça no financiamento eleitoral dos candidatos a deputado federal. Nessa análise, identificou que houve uma mudança significativa no financiamento de candidaturas femininas a partir das eleições de 2018. Enquanto em 2014 as candidatas mulheres, tanto brancas como negras, eram o grupo mais subfinanciado, tal realidade mudou em 2018, quando as mulheres passaram a receber recursos oriundos dos partidos de forma proporcional às candidaturas em razão das decisões do STF e do TSE, e foi proibido o financiamento empresarial. Nesse novo contexto, o relatório da FGV Direito SP demonstrou que as mulheres brancas candidatas a deputada federal passaram a receber percentual de recursos advindos dos partidos (18,1%) proporcional ao percentual de candidaturas (também 18,1%). No entanto, as candidaturas das mulheres negras continuaram a ser subfinanciadas pelos partidos: embora representassem 12,9% das candidaturas, receberam apenas 6,7% dos recursos. Também os homens negros receberam dos partidos recursos (16,6%) desproporcionais em relação às candidaturas (26%). Apenas os homens brancos foram sobre financiados (58,5%) comparativamente ao percentual de candidatos (43,1%)” (BRASIL, TSE, 2020).

<sup>51</sup> Conforme trecho do voto do Ministro Relator: “De acordo com Wallace Corbo, a discriminação indireta consiste na “existência de um ato público ou privado que emprega critérios de classificação aparentemente neutros”, mas “produz determinados efeitos adversos negativos contra uma pessoa ou grupo constitucionalmente protegido, notadamente com relação à aquisição ou gozo de direitos ou benefícios”. Na situação em análise, veja-se que o critério de distribuição de recursos de candidatura é, à primeira vista, neutro, já que destinado a ser repartido, indistintamente, a todas as mulheres. Na prática, porém, a concretização dessa política produziu discriminação indireta das mulheres negras, que tiveram reduzida possibilidade efetiva de gozar do benefício em

Dessa maneira, o relator manifestou-se favoravelmente ao questionamento, propondo uma alocação de igualitárias dos recursos para as candidatas negras. Essa recomendação fundamenta-se explicitamente na "aplicação da mesma lógica presente nas decisões do STF e do TSE, as quais preconizam que a distribuição deve ocorrer na exata proporção das candidaturas de mulheres brancas e negras" (BRASIL, TSE, 2019). No que diz respeito à reserva de candidaturas negras, estipulada em 30%, o Min. Barroso destacou a inexistência de "ações afirmativas capazes de ampliar a participação política de minorias não brancas", salientando que caberia ao Congresso Nacional atender a esse "anseio popular e à demanda constitucional por igualdade" (BRASIL, TSE, 2020).

No tocante à reserva de orçamento eleitoral, foi discutido o impacto que a cota de gênero teve nas candidaturas masculinas negras, uma vez que, além da discriminação enfrentada pelas mulheres negras, o Ministro identificou uma discriminação indireta também direcionada aos candidatos negros:

Veja-se que os recursos públicos para as campanhas são escassos e limitados. Isso significa que, ao destinar às candidaturas de mulheres recursos proporcionais aos patamares percentuais de suas candidaturas (inclusive em proporção superior à reserva legalmente estabelecida), esses recursos são naturalmente desviados das candidaturas dos homens. Ocorre, porém, que devido ao racismo estrutural e à marginalização histórica, são as candidaturas dos homens negros que tendem a ser desproporcionalmente afetadas com a diminuição dos recursos disponíveis. Esse impacto desproporcional ilegítimo também é corroborado pelos dados estatísticos referentes às eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados: os homens negros corresponderam a 26% das candidaturas, mas receberam apenas 16,6% dos recursos oriundos dos partidos. Por outro lado, candidaturas de homens brancos foram 43,1%, mas receberam 58,5% de todos os recursos. Diante da constatação de uma realidade de discriminação indireta semelhante àquela verificada em relação às mulheres negras, deve ser aplicável a mesma diretriz hermenêutica. Havendo o mesmo fundamento, aplica-se o mesmo direito. E isso também por uma questão de isonomia. (BRASIL, TSE, 2020).

A inquietação em relação à diminuição dos recursos destinados às candidaturas de homens negros causou impacto, especialmente, no Ministro Alexandre de Moraes, que solicitou vista dos autos antes de emitir seu voto. Em sua argumentação, o Ministro destacou que, no que diz respeito às cotas de recursos para mulheres, a decisão seria eficaz devido à existência de um dispositivo legal que assegura as candidaturas femininas, reduzindo, portanto, os riscos de possíveis represálias partidárias. No entanto, no caso das candidaturas raciais, em particular as de homens negros, a legislação não ofereceria o mesmo respaldo, havendo possibilidade de uma manipulação futura do financiamento, desencorajando a presença de candidatos negros a fim

---

razão da ausência de garantias institucionais na estruturação dos partidos políticos para que mulheres negras concorram ao pleito em igualdade de condições" (BRASIL, TSE, 2020).

de que os candidatos brancos não fossem atingidos. Seu voto-vista propôs que o TSE implementasse, como regra temporária, um percentual mínimo obrigatório para candidaturas de homens e mulheres negros, pelos mesmos índices dessas candidaturas realizadas pelos partidos políticos nas eleições anteriores (BRASIL, TSE, 2020):

Dessa maneira, independentemente dos recursos eleitorais distribuídos nas eleições de 2016, se o partido teve 20% de candidatos negros, entre os homens e 15% de candidatas negras, entre as mulheres esses serão os percentuais mínimos de recursos eleitorais a serem distribuídos, respectivamente, aos novos candidatos e candidatas negras, mesmo que o número de candidaturas fique aquém desses patamares. Essa regra de transição evitará o surgimento de qualquer mecanismo de “acomodação compensatória” que, discriminando as candidaturas de negros – com a potencialidade, inclusive, de diminuição de aproximadamente 71.879 “candidaturas de homens negros” – possibilite a manutenção de distribuição privilegiada dos recursos eleitorais às “candidaturas de brancos”. Esse critério objetivo será configurador de efetivo instrumento em defesa da vedação ao retrocesso – evitar que o próprio partido diminua o seu número anterior de candidaturas de homens e mulheres negros, simplesmente para compensar a perda de recursos eleitorais das candidaturas de homens e mulheres brancos – , compatibilizando a atuação do Poder Legislativo (que representa o princípio democrático da maioria) com o exercício da Justiça constitucional (que representa a garantia do Estado de Direito) em defesa dos direitos e garantias fundamentais consagrados constitucionalmente, em especial na presente hipótese, no combate à discriminação racial.

A proposta, contudo, não logrou êxito diante do entendimento dos demais julgadores acerca da incompetência da Corte para instituir tal reserva, considerando a inexistência de parâmetro legal, mesmo que proveniente de lei ordinária, para tal política afirmativa (MEDEIROS, 2020).

Ressalta-se, a propósito, que o parecer da Procuradoria Eleitoral ofertado nos autos da referida Consulta opinou pela apresentação de resposta negativa a todos os seus quesitos, destacando a falta de previsão legal, a estrita observância do princípio da legalidade e a possibilidade de os Partidos Políticos deliberarem sobre essa matéria internamente, conforme o princípio da autonomia constitucionalmente assegurado. O entendimento ministerial foi acompanhado pelo Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, enfatizando a existência de cotas raciais no Brasil para outras áreas da vida pública, como o ingresso nas universidades federais, mas não em assuntos eleitorais<sup>52</sup>. Seu voto destacou, contudo, como a aplicação do princípio

---

<sup>52</sup> Conforme trecho do voto apartado apresentado pelo Ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto: “Por outro lado, diferentemente do que ocorre com as regras afetas às candidaturas por gênero, não há, na legislação pátria, base normativa apta a garantir reserva de recursos financeiros para o abastecimento de candidaturas negras, masculinas ou femininas, cenário que forçosamente deságua na conclusão de que tal matéria é adstrita ao âmbito interno de cada partido político, como genuína matéria *interna corporis*, a partir da análise de viabilidade de cada candidatura para fins de distribuição dos recursos públicos. [...]. Em todos esses exemplos é possível visualizar a lei como um instrumento de reequilíbrio social, mediante imposições de desigualdades compensatórias, gestada na arena política, vocacionada para tanto. Por outro lado, na seara eleitoral propriamente dita, não se verifica a existência de legislação robusta a tratar TSE a promoção de propaganda

da autonomia partidária poderia ser aplicado de modo a fomentar a participação da população negra e conquistar o apoio entre os eleitores que se identificam com a causa, porém, sem intervenção da Justiça Eleitoral (BRASIL, TSE, 2020):

Isso não impede, é claro, que os partidos políticos deliberem e entendam prudente a reserva de vagas para candidatos negros, inclusive com destinação de recursos e tempo de propaganda eleitoral de forma proporcional, contudo tal decisão, diante da ainda ausente previsão legal sobre o tema, circunscreve-se na autonomia partidária, a partir de juízos próprios como o da representatividade ou mesmo da viabilidade (performance política). Com efeito, pode-se afirmar, inclusive, que uma previsão interna da destinação mínima das verbas públicas em relação a todos os candidatos escolhidos em convenção partidária mostrar-se-ia como um elemento agregador de qualidades ao partido, apto a atrair candidatos atentos à concepção de representatividade material, bem como votos também com o mesmo móvel.

Prevaleceu, ao fim, o voto do relator Ministro Luís Roberto Barroso, com vigência do entendimento exarado a partir das eleições de 2022, em respeito ao princípio da anterioridade consagrado no artigo 16 da Constituição Federal, ainda que não se tratasse formalmente uma legislação, mas tendo em vista o evidente impacto trazido ao processo eleitoral (BRASIL, TSE, 2020).

Destaca-se, ainda dentre o poder legiferante do TSE, as consequências, ainda futuras, do julgamento da Consulta nº 0600222-07.2023.6.00.0000 havido em fevereiro de 2024 (BRASIL, TSE, 2024), tendo decidido o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que candidaturas indígenas passarão a dispor de distribuição proporcional de recursos do FEFC e do Fundo Partidário nos moldes estabelecidos às candidaturas negras, bem como direito de antena (tempo de rádio e televisão), conforme voto do relator Ministro Nunes Marques, acompanhado pela Corte, a partir de consulta nesse sentido apresentada pela Deputada Federal Célia Xakriabá, de origem indígena (Federação Rede-PSOL de Minas Gerais)<sup>53</sup>.

---

institucional destinada a incentivar a participação feminina, dos jovens e da comunidade negra na política, mas não há, na norma, disposições sobre cotas ou reservas de recursos. Sem dúvida, essa esqualidez legal reclama, em razão da premência da matéria, um diálogo institucional para que o tema, já às portas do Poder Judiciário, seja tratado de forma responsável no Congresso Nacional, de forma que compreendo, com todas as vênias, inviável a criação de cotas ou reservas financeiras pela via jurisprudencial, sobretudo diante da ausência de demonstração omissiva do órgão constitucionalmente destinado à tarefa” (BRASIL, TSE, 2020).

<sup>53</sup> Na referida consulta, a congressista apresentou os seguintes questionamentos à Corte Eleitoral: “Considerando o entendimento firmado pelas Consultas n. 0600306-47.2019.6.00.0000 e 0600252- 18.2018.6.00.0000 e pela ADI n. 5617, para promoção da participação feminina e negra na política, é possível o reconhecimento da mesma projeção do princípio da igualdade para a distribuição proporcional de recursos financeiros (Fundo Partidário e FEFC) e de tempo de rádio e TV em relação ao número de candidaturas indígenas registradas por partidos e federações?”; por sua vez: “Para garantir a promoção de políticas de incentivo de candidaturas indígenas, é obrigatória a distribuição de recursos financeiros (Fundo Partidário e FEFC – arts. 16-C e 16-D da LE) e de tempo de rádio e TV (art. 47 e seguintes da LE) de maneira proporcional às candidaturas indígenas formalizadas, conforme entendimento adotado na participação da população negra na política?”; e, ainda: “Subsidiariamente, em caso de resposta negativa aos quesitos acima (o que não se espera), é possível o enquadramento das candidaturas indígenas dentro dos parâmetros indicados na Consulta n. 0600306-

Em seu voto, seguido à unanimidade pelos integrantes da Corte, o Ministro Nunes Marques considerou, entre outros aspectos:

É patente a preocupação do legislador constituinte originário com a proteção dos povos indígenas. Há diversos preceitos que demonstram que as questões afetas aos povos originários são merecedoras de uma atenção especialíssima do Estado brasileiro: desde o estabelecimento de que somente a União pode legislar sobre a matéria, passando pela fixação da competência da Justiça Federal para dirimir disputas sobre os seus direitos e pela designação do Ministério Público como órgão responsável pela defesa judicial de seus interesses. [...]. Penso, em razão disso, que o caminho mais seguro para incentivar a participação dos povos indígenas nos processos políticos deve seguir os exatos termos do que decidido na CTA n. 0600306-47/DF, que tratou da inclusão das pessoas negras [...]. Notem que, conforme relatos colhidos inclusive durante a audiência pública, nas últimas eleições, diante do quadro normativo então delineado, indígenas foram obrigados a se declarar negros ou pardos. [...]. Em outros termos, às candidaturas indígenas devem ser distribuídos recursos públicos e de tempo de propaganda eleitoral no rádio e na TV na exata proporção de sua apresentação. Ainda sob a égide do que definido para as candidaturas de pessoas negras, o cálculo do percentual de recursos a ser destinado às candidaturas dos povos indígenas deve seguir o mesmo iter usado na definição da mencionada cota racial. (BRASIL, TSE, 2024).

Na linha definida pelo TSE no julgamento em questão, portanto, a mesma regra de proporcionalidade aplicada para garantia de recursos às candidaturas negras deve ser adotada para repasses às candidaturas indígenas, onde “primeiro se faz a definição do percentual a ser atribuído às candidaturas por gênero; conhecido o quantitativo, extrai-se o percentual, dentro de cada gênero, de pessoas que se declararam negras ou de origem indígena” (BRASIL, TSE, 2024, p. 8).

Todavia, sua aplicabilidade passará por estudos de impacto e ulterior regulamentação para aplicação em pleito posterior, em consonância ao calendário eleitoral, nos termos do dispositivo final do voto condutor do referido acórdão (BRASIL, TSE, 2024).

### **3.4.5 As Emendas Constitucionais nº 117/2022 e nº 133/2024**

Dentre o contexto das decisões tomadas pela Justiça Eleitoral anteriormente consideradas, veio a ser aprovada e publicada, primeiramente, em 5 de abril de 2022, a Emenda Constitucional (EC) n° 117, que acrescentou ao artigo 17 da Constituição Federal os §§ 7° e 8°, com intuito de incentivar a participação feminina com a aplicação de recursos do fundo partidário, para a promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a

---

47.2019.6.00.0000, que visa a promoção de candidaturas negras?” Vide <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Feveireiro/candidaturas-indigenas-terao-direito-a-distribuicao-proporcional-de-recursos-e-de-tempo-de-antena-decide-tse> Acesso em 15 abr 2025.

aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% para candidaturas femininas, passando o texto constitucional a vigorar acrescido das seguintes disposições:

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

[...]

§7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários.

§8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser no mínimo 30% , proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário. (BRASIL, 1988)

Nota-se que a referida emenda destina as fontes de distribuição para dois cenários distintos: No §7º o percentual mínimo de 5% é sobre o montante do Fundo Partidário destinado à manutenção dos partidos políticos distribuído mensalmente. Já o §8º, refere-se ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) ou Fundo Eleitoral e sobre a parcela do Fundo Partidário destinado a campanhas eleitorais distribuído no ano das eleições, ou seja, é diferente daquele destinado à criação e manutenção de programas de promoção com investimentos mensais.

Parte das disposições contidas na referida Emenda já se encontravam previstas, de certo modo, no inciso V no artigo 44 da Lei nº 9.096/1995, que obriga partidos políticos a destinarem pelo menos 5% do total de recursos do Fundo Partidário a programas de promoção e difusão da participação política das mulheres (BRASIL, 1995), em obrigação regulamentada pelo artigo 22 da Resolução TSE 23.604/2019 (BRASIL, TSE, 2019).

Colhe-se, nesse aspecto, trecho da justificção da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 18 de 2021, de autoria do senador Carlos Fávaro, do PSD/MT, em proposição que viria a ser assinada, também, por outros colegas de Senado, de vários partidos e que desaguaria na Emenda em questão, em que se pontua:

Nobres colegas, é inegável que as mulheres estão afastadas da seara política no Brasil, sendo necessária a implementação de ferramentas para fomentar a participação feminina no âmbito eleitoral e consequentemente nas tomadas de decisões do nosso país. Porém, essa inserção das mulheres na política deve ocorrer de forma eficiente e legítima, de modo a afastar a ocorrência de fraudes nas eleições. A presente emenda

constitucional insere-se justamente no contexto de política de ação afirmativa, buscando dar maior efetividade à representação das mulheres no cenário político brasileiro e afastando a imposição de candidaturas forçadas para a finalidade de atingir o mínimo legal de candidaturas femininas, as chamadas “candidaturas laranjas”. Em 2016, aproximadamente 1.300 (mil e trezentos) municípios sequer elegeram uma única vereadora, a despeito das mulheres representarem 52,5% de todo o eleitorado nacional, e apesar da exigência de preenchimento mínimo de 30% de candidaturas femininas [...]. Com o intuito de garantir que as candidaturas femininas sejam efetivamente financiadas pelos partidos políticos, a presente Proposta de Emenda à Constituição confere status constitucional à regra de reserva mínima de 5% do fundo partidário para a criação, manutenção e promoção de campanhas de mulheres na política, a fim de que seja despertado maior interesse da população feminina em atuar na vida política do país (BRASIL, Senado Federal, 2021).

Ao longo da discussão da referida PEC, houve, por exemplo, apresentação de emenda ao projeto a fim de que se estabelecesse uma paridade entre as candidaturas de cada gênero, bem como aplicação igualitária de recursos aos grupos de homens e mulheres, conforme proposto pelo Senador Fabiano Contarato e pela Senadora Rose de Freitas, ambos do Espírito Santo, o que, contudo, não foi acolhido (BRASIL, Senado Federal, 2021).

Todavia, a formatação da PEC, bem como a redação final aprovada, desaguando na EC 117/2022, não esteve indene a críticas, ainda, em face das diversas disposições que propiciaram anistia a partidos políticos que não houvessem, até então, destinado os recursos em consonância às políticas afirmativas já anteriormente previstas pela legislação infraconstitucional<sup>54</sup>.

Nesse aspecto, destaca-se a discussão havida quanto às previsões contidas nos artigos 2º e 3º da EC 117/2022, vedando a aplicação de sanções decorrentes da não aplicação anterior da percentuais mínimos de recursos para a campanha de mulheres – e, indo além, também, para as candidaturas negras<sup>55</sup>. Tratou-se, claramente, de uma modulação de efeitos pelo Legislativo, investido do Poder constituinte derivado, por sobre o que havia decidido o STF na ADI 5.617/DF em 2018, quando declarou inconstitucionais os dispositivos legais que permitissem desvio de finalidade dos recursos de incentivo<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> Conforme consignado pelo Senador Fabiano Contarato quando da apresentação de emenda supressiva à previsão de anistia contida no artigo 2º da PEC nº 18, de 2021, que viria a se transformar na EC 117/2022: “Sabemos que o aumento na participação feminina não se dará de forma natural. Portanto, para que haja um avanço significativo da participação da mulher na política, é fundamental o compromisso da sociedade e do Estado, mediante a instituição da paridade política, a exemplo de outros países latino-americanos. Nesse sentido, a anistia representa um retrocesso aos direitos femininos conquistados. Ao isentar os partidos que não cumpriram a destinação de valores mínimos correspondentes a estas finalidades, há um verdadeiro desestímulo ao aumento da participação das mulheres no cenário político (BRASIL, Senado Federal, 2021).

<sup>55</sup> Conforme dispõe a redação de seu artigo 3º: “Não serão aplicadas sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do fundo partidário, aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da promulgação desta Emenda Constitucional” (BRASIL, 2022).

<sup>56</sup> Conforme resume o informativo STF nº 894: “O Tribunal, por maioria, modulou os efeitos temporais da decisão para, exclusivamente em relação à declaração de inconstitucionalidade por arrastamento do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096, acrescidos pela Lei 13.165, assegurar que, sem que haja a redução de 30% do montante do fundo alocado a cada partido para as candidaturas femininas, os recursos financeiros de anos

Outra disposição constitucional decorrente da anterior proatividade da Justiça Eleitoral, visando à consagração, no texto da Carta, do entendimento jurisprudencial, consistiu na promulgação da Emenda Constitucional 133/2024. Essa acrescentou ao artigo 17 da Constituição o §9º, para dispor expressamente que:

Dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário destinados às campanhas eleitorais, os partidos políticos devem, obrigatoriamente, aplicar 30% (trinta por cento) em candidaturas de pessoas pretas e pardas, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e às estratégias partidárias (BRASIL, 2024)

Além do dispositivo acima, outras previsões, especialmente alusivas ao pagamento de dívidas partidárias, compuseram o texto aprovado pelo Congresso Nacional, estabelecendo o seu artigo 1º que a referida Emenda, além de impor quantitativo mínimo obrigatório de aplicação de recursos em candidaturas pardas e pretas, “estabelece parâmetros e condições para regularização e refinanciamento de débitos de partidos políticos e reforça a imunidade tributária dos partidos políticos conforme prevista na Constituição Federal” (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2023).

Em verdade, referida Emenda teve origem na PEC nº 9, de 2023, apresentada pelo Deputado Paulo Magalhães, do PSD/BA, e subscrita por outros parlamentares, que visava, inicialmente, apenas a isentar partidos políticos quanto a sanções decorrentes da não aplicação de quantitativos mínimos em cotas raciais ou de gênero até as eleições de 2022, bem como permitir a arrecadação de recursos junto a pessoas jurídicas para quitação de dívidas contraídas até agosto de 2015 (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2023).

Posteriormente, a partir de emendas e substitutivos apresentados por parlamentares, chegou-se à formatação do texto final, com a previsão de aplicação mínima percentual de recursos do FEFC em candidaturas negras e pardas, sem descurar, entretanto, de benefícios aos partidos para adimplemento de suas dívidas – inclusive com previsão, em seu artigo 5º, do chamado REFIS às agremiações, bem como fundações e institutos ligados a essas, para regularização de débitos isentos de juros e multas, “aplicada apenas a correção monetária sobre os montantes originais, que poderá ocorrer a qualquer tempo, com o pagamento das obrigações apuradas em até 60 (sessenta) meses para as obrigações previdenciárias e em até 180 (cento e oitenta) meses para as demais obrigações” (BRASIL, 2024).

---

anteriores acumulados nas contas específicas de que cuidam esses dispositivos sejam adicionalmente transferidos para as contas individuais das candidatas no financiamento de suas campanhas eleitorais no pleito geral de 2018, nos termos do voto do Relator”. (BRASIL, STF, 2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo894.htm> Acesso 15 abr 2025).

Igualmente ao estabelecido junto à EC 117/2022, o artigo 3º da EC 133/2024 também anistiou atos pretéritos no que tange ao financiamento de candidaturas negras, estabelecendo que a aplicação de recursos distintos em candidaturas negras em consonância à legislação anterior seria considerada como devidamente cumprida para fins de obediência à referida cota.

Impende registrar que a tramitação da PEC que daria ensejo à mencionada EC 133/2024, em virtude de seu intento originário, foi bastante tumultuada, incluindo diversos requerimentos de parlamentares, de variados partidos, pela retirada de suas assinaturas anteriormente apostas quando da apresentação da proposta, além de destaques de votos contrários a pareceres e proposições feitas ao longo das discussões, bem como pedidos de retirada de pauta e votos em separado<sup>57</sup> (BRASIL, Congresso Nacional, 2024).

De todo modo e, a despeito da formatação de ambas as Emendas retratadas, bem como das intenções originárias de suas proposições, preocupadas em afastar eventuais sanções decorrentes dos descumprimentos dos partidos ao que havia sido determinado pelo TSE quanto

---

<sup>57</sup> Conforme voto em separado apresentados pela Deputada Sâmia Bonfim e pelo Deputado Tarcísio Motta junto à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados: “Como se vê, a PEC nº 9, de 2023, institui uma anistia específica, ao premiar as agremiações “que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça nas eleições de 2022 e anteriores.”. Além disso, cria uma anistia genérica, na medida em exime os partidos de responsabilizações na aplicação de recursos públicos. E, por fim, ressuscita, ainda que com um lapso temporal definido, o antirrepublicano financiamento por pessoas jurídicas. Conforme será demonstrado, o conteúdo da proposição sob exame ultraja cabalmente os limites materiais ao poder de emenda à constituição (i.e., ofende cláusulas pétreas), na medida em que visa amesquinhar o núcleo essencial de direitos e garantias individuais, notadamente (i) da isonomia política de gênero e racial, em sua dimensão material e como direito ao reconhecimento, prevista no art. 5º, caput e inciso I e no art. 14, caput, bem como o art. 3º, incisos I, III e IV, todos da Lei Fundamental de 1988; (ii) da segurança jurídica, em sua dimensão da proteção da confiança e da expectativa legítima de seus destinatários; e (iii) a ausência de violação ao princípio da anterioridade eleitoral, (CRFB/88, art. 16) por parte dos pronunciamentos do STF e do TSE questionados na justificação da PEC nº 9, 2023 [...]. Com efeito, políticas públicas inclusivas de mulheres e pessoas negras na seara político-eleitoral, na medida em que visa a oportunizar uma efetiva igualdade no acesso a cargos eletivos, impedindo a hierarquização dos indivíduos e as desequiparações infundadas. Ademais, impõe a neutralização das injustiças históricas, econômicas e sociais, bem como o respeito à diferença, desses grupos minorizados [...]. Em termos diretos: as ações afirmativas de inclusão de mulheres e pessoas negras na política contribuem para efetivação de uma justiça redistributiva e de justiça corretiva. Apesar das relevantes contribuições de nossos principais Tribunais (STF e TSE) para a inclusão política de mulheres e pessoas negras, este Congresso Nacional oportunisticamente e inspirado em interesses particulares e mesquinhos, apresenta a famigerada PEC nº 9, de 2023. De plano, ela altera o § 3º da Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022, para criar uma nova anistia às agremiações que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça nas eleições de 2022 e anteriores. Proscreeve, assim, a aplicação de sanções de qualquer natureza, inclusive de devolução e recolhimento de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha por esse descumprimento. A medida, como se vê, ofende flagrantemente o conteúdo essencial do princípio da igualdade material e como direito ao reconhecimento. Ela esvazia frontalmente a eficácia dos pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral que determinaram a alocação de recursos do fundo partidário e do fundo especial de financiamento de campanhas em candidaturas de mulheres e de pessoas negras. Sob uma pretensa neutralidade (i.e., conceder anistia a partidos políticos), a disposição em análise mina os avanços levados a efeito para a inclusão de mulheres e pessoas negras na política. Sob o aspecto de modelagem institucional, esse preceito cria os piores incentivos às agremiações, porque sinaliza que o descumprimento da lei compensa, porque sempre será concedida, a cada dois anos, anistia às greis violadoras das ações afirmativas.

a medidas afirmativas à participação feminina, bem como de pessoas pardas e pretas, fato é que a atribuição de um *status* constitucional à política afirmativa dessas candidaturas representa um avanço, especialmente porque, conforme retratado em tópico posterior, destinado à análise da aplicação prática de recursos partidários em benefício de candidaturas pretas e pardas, a ausência de efetiva normatização nesse sentido redundou, na prática, em consideráveis discrepâncias, francamente prejudiciais a esses candidatos.

### 3.5 EXEMPLOS DE CUSTEAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS EM OUTRAS DEMOCRACIAS CONSOLIDADAS (OU NÃO) PELO MUNDO

Quando se aborda o financiamento de campanhas políticas globalmente, é imprescindível levar em consideração os matizes sociais, históricos e culturais de cada comunidade, juntamente com o regime político, a estrutura governamental e o estágio de desenvolvimento desses países. Cada realidade demanda análises específicas para se compreender os intrincados contextos envolvidos. Embora não seja objetivo do presente trabalho promover análises próprias do direito comparado, ou mesmo dissecar suas diversas nuances ao redor do mundo, procurar-se-á, ao menos, exemplificar alguns sistemas de financiamento eleitoral presentes nos Estados Unidos da América, Alemanha e França – países mencionados, a propósito, no voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes por ocasião do julgamento da ADI 4650, anteriormente abordada.

O exame da sistemática desses países, com influência por sobre o Brasil em aspectos sociais e/ou jurídicos, contribui a uma compreensão mais ampla das complexidades envolvidas no custeamento de campanhas eleitorais e suas práticas, revelando a inexistência de um modelo ideal para todas as nações.

Os Estados Unidos e sua longeva democracia adotam um sistema misto de financiamento em suas campanhas eleitorais. Nos recentes pleitos, a predominância das doações privadas foi notória, sendo o financiamento público sendo uma presença quase insignificante nas eleições nacionais.

A compreensão da dinâmica das doações para campanhas eleitorais nos Estados Unidos requer uma análise aprofundada das características desse sistema, dos principais mecanismos de fiscalização adotados e das decisões proferidas pela Suprema Corte norte-americana sobre as possibilidades de contribuições. No cenário das eleições federais, que se desenvolvem em duas fases, o presidente é eleito pelo voto dos delegados do Colégio Eleitoral, cujo número é proporcional à representação congressual de cada estado (GODOY, 2015). O processo inicia-

se com a seleção dos candidatos em eleições primárias, realizadas pelos partidos, nos quais delegados partidários escolhem os candidatos para a subsequente escolha popular que, a seu turno ensejará, em cada estado, a conquista de delegados proporcionais à população de cada ente federado, pelo candidato mais votado naquele local, sendo eleito o candidato que obtiver pelo menos 270 delegados ao redor do país<sup>58</sup> (DIAS, 2012).

A peculiaridade do sistema eleitoral se repete, também, na forma de financiamento. Os candidatos podem se autofinanciar ou recorrer a doações para suas campanhas, sendo uma forma comum para obtenção de recursos os chamados *fundraising*, em que fundos de financiamento eleitoral são constituídos e regulados com vistas à captação e aplicação das doações recebidas<sup>59</sup>, especialmente em se considerando o fato de que as grandes corporações não podem realizar doações diretas às campanhas dos candidatos (TOFFOLI, 2017).

Nesse aspecto, as contribuições nas eleições estadunidenses podem ser diretas, envolvendo doações em dinheiro ao candidato ou partido político, ou indiretas, representadas pelo pagamento de despesas do candidato, como materiais de propaganda impressa em jornais, cartazes, transmissões televisivas e outros meios. Essas mudanças legislativas e suas implicações na supervisão do financiamento eleitoral estabelecem um contexto complexo, revelando desafios significativos e suscitando debates sobre a adequação do sistema vigente.

A legislação norte-americana procura assegurar o acesso igualitário de todos os candidatos aos meios de comunicação, notadamente rádio e televisão. Durante as eleições presidenciais de 2012, mais da metade dos gastos totais de campanha foram direcionados a despesas com mídia. Vale ressaltar que essas contribuições indiretas para a propaganda eleitoral

---

<sup>58</sup> “Em 48 dos 50 Estados norte-americanos adopta-se o sistema de winner takes all, com o vencedor em cada Estado a receber todos os votos eleitorais concedidos por esse mesmo Estado. No Maine e no Nebraska existe um sistema misto (...). No final, quem conseguir amearhar 270 votos eleitorais, que correspondem a metade mais um do total de 538 votos eleitorais, é o vencedor e, por consequência, o novo Presidente dos Estados Unidos. Contudo, se nenhum dos candidatos obtiver os 270 votos necessários, a decisão caberá à Câmara dos Representantes, que escolherá o novo Presidente entre os três candidatos mais votados” (DIAS, 2012, p.29).

<sup>59</sup> O modelo vigente de financiamento e controle de recursos nas eleições estadunidenses encontrou maior regulação a partir de 1971, conforme detalha Baptista (2024): “O presidente Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) reconheceu a necessidade de uma reforma legislativa sobre o envolvimento e a influência das doações no rumo das eleições e desejava banir contribuições corporativas para fins estritamente políticos, o que poderia levar à fraude e à corrupção. Então, o Congresso criou diversos estatutos sobre o tema e, em 1971, com a *Federal Election Campaign Act*, as leis se tornaram de fato mais rígidas, regulamentando tanto o recebimento quanto o gasto desse dinheiro, e tornando obrigatória a prestação de contas e a divulgação de dados das campanhas federais ao Estado (as campanhas estaduais deveriam ser justificadas aos estados). Foi em 1975 que esses estatutos e leis se converteram em um órgão com centralidade, a Federal Election Commission (FEC), criada para garantir a adequação desse engajamento, controlar quem doa esse dinheiro, quem recebe, como será usado e investigar possíveis ações ilegais. Sua missão é proteger a integridade desses financiamentos, trazendo transparência e justiça enquanto administra as campanhas, por exemplo, por meio de portais de informação, onde os eleitores podem ver exatamente quanto do dinheiro doado foi utilizado, quando e para qual fim”. Disponível em: <https://www.opecu.org.br/2024/06/05/como-as-campanhas-eleitorais-nos-eua-podem-ser-financiadas/> Acesso 15 mai 2025.

foram financiadas exclusivamente por recursos privados, uma vez que o Estado não fornece financiamento público indireto aos candidatos ou comitês, como conceder tempo gratuito de transmissão pela televisão e pelo rádio (OHMAN, 2015).

Os Comitês de Ações Políticas (PACs) são organizações políticas que congregam simpatizantes das ideias e propostas partidárias. Compostos por pessoas físicas, jurídicas, associações, entre outros, os PACs evitam a restrição de doações por parte de pessoas jurídicas, uma vez que a transferência de recursos é feita pelos PACs e não pelas individualidades que os compõem. Assim, esses comitês se unem para angariar montantes significativos de recursos a serem doados a candidatos ou partidos.

Por outro lado, os Super Comitês de Ações Políticas (Super PACs) constituem grupos de indivíduos alinhados às ideias de partidos ou candidatos, distinguindo-se dos PACs ao não se submeterem aos limites estabelecidos pela FEC. Esses Super PACs são caracterizados por gastos independentes, sujeitos a uma regulamentação mais flexível. Diferentemente dos PACs, os Super PACs têm a capacidade de realizar doações ilimitadas, sem a obrigação de prestação de contas à FEC, a agência reguladora do financiamento de campanhas eleitorais.

Essa ausência de controle mais rigoroso por parte do Estado implica que os doadores originais e os resultados finais das doações não são examinados de maneira mais aprofundada. Essa autonomia financeira dos Super PACs introduz uma complexidade significativa no cenário do financiamento político nos Estados Unidos, evidenciando uma problemática sobre o financiamento de partidos e campanhas eleitorais no país.

Os SUPERPACS têm sido alvo de debates e críticas relacionadas à legitimidade e às fronteiras estabelecidas pela legislação dos Estados Unidos, pois ela flexibiliza algumas proibições, como doações ilimitadas e contribuições por parte de pessoas jurídicas, favorecendo o predomínio de recursos privados nas eleições do país. Essa preferência por recursos privados se justifica pela menor rigidez das restrições em comparação com as fontes públicas, sujeitas a diversas limitações (GODOY, 2015).

A supervisão das fontes e dos recursos destinados às campanhas eleitorais nos Estados Unidos é assegurada pela *Federal Election Campaign Act* (FECA), que atua como a legislação reguladora para essas campanhas. A Fiscalização dessa regulamentação é incumbida à Comissão Federal Eleitoral (Federal Election Commission - FEC), um órgão independente que estabelece limites e verifica o financiamento das campanhas políticas. Essa dinâmica foi alterada em 2002 pelo *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA), visando restringir as doações de recursos privados. O BCRA introduziu a distinção entre *soft money*, fundos privados destinados a doações genéricas com controle mais flexível, e *hard money*, recursos públicos

utilizados nas campanhas, sujeitos a uma fiscalização mais rigorosa pela FEC. A legislação também definiu que as pessoas físicas poderiam fazer doações a candidatos ou comitês, respeitando os valores estipulados pelas normas reguladoras, conhecido como *base limit*. Por outro lado, o *aggregate limit*, que impunha restrições à quantidade de partidos ou comitês que um doador poderia apoiar, foi revogado pela Suprema Corte norte-americana em 2014, no caso *McCutcheon vs. FEC* (GODOY, 2015).

Com relação aos limites de doações, segundo as regras vigentes em 2016 tomadas a título de exemplo, aquelas, quando destinadas a um único candidato, possuíam tetos como \$2.700 dólares por cada eleição, \$5.000 dólares por ano para os PACs, e até \$33.900 dólares anuais se destinadas ao comitê do partido nacional. Se as doações forem distribuídas entre vários candidatos, os limites estabelecidos pela FEC são de \$5.000 dólares por eleição aos candidatos, \$5.000 dólares por ano aos PACs, \$5.000 dólares por ano aos comitês de partidos locais e \$15.000 dólares por ano aos comitês de partidos nacionais (SILVA; ERHARDT, 2017).

Os comitês de candidatos, por sua vez, poderiam doar até \$2.000 dólares a si próprios, \$5.000 dólares anuais para PACS, e contribuições ilimitadas tanto para comitês partidários locais quanto nacionais. Comitês partidários, sejam regionais ou nacionais, têm permissão para doar \$5.000 (cinco mil dólares) ao comitê do candidato, \$5.000 dólares anuais para PACS, e quantias ilimitadas para seus próprios comitês (SILVA; ERHARDT, 2017).

A Suprema Corte dos EUA tem atenuado, por meio de suas decisões, as restrições ao financiamento privado de campanhas eleitorais, consolidando, assim, a flexibilidade e algumas formas de doações presentes no cenário eleitoral norte-americano. O caso *McCutcheon vs. Comissão Federal Eleitoral (FEC)*, que questionou o limite de doações agregadas, ou seja, feitas a vários candidatos simultaneamente, julgado em 2014, ilustra o atual posicionamento da maioria dos juízes da Suprema Corte norte-americana.

A tese vitoriosa fundamentou-se no princípio da liberdade de expressão, consagrado na Primeira Emenda da Constituição Americana, em contraposição aos limites estabelecidos pela legislação. Argumentou-se que garantir o direito à liberdade política de expressão é fundamental, sendo um direito absoluto para a sociedade americana, não sujeito a restrições.

Os votos divergentes, por sua vez, enfatizaram a importância do respeito à Constituição dos Estados Unidos, mas alertaram que a transferência ilimitada de recursos aos candidatos e partidos políticos poderia ser um catalisador para a disseminação da corrupção na política do país. Propuseram, assim, uma interpretação relativa da liberdade de expressão, especialmente no contexto do direito político de realizar doações significativas. Assim, a Suprema Corte considerou inconstitucional limitar a capacidade do cidadão de doar a quantos candidatos

desejasse, permitindo a contribuição de recursos ilimitados a quantos campanhas desejasse, desde que não superassem os limites individualmente estabelecidos para cada campanha (GODOY, 2015). Contudo, a legislação norte-americana permanece vulnerável a doações irregulares, especialmente no que diz respeito à fiscalização insuficiente das vultosas quantias transferidas pelos SUPERPACS aos candidatos e comitês. Essa lacuna possibilita a realização de múltiplas doações, sem investigação e imposição de limites aos doadores e colaborando a uma influência monetária marcante nas campanhas eleitorais, perpetuando a hegemonia de determinados grupos econômicos financiadores de campanhas.

Na França, por sua vez, um país regido por um sistema parlamentarista e uma democracia representativa, as eleições presidenciais diretas e a escolha de membros da Assembleia Nacional ocorrem a cada cinco anos. Diferentemente do sistema eleitoral brasileiro, a França realiza o segundo turno para candidatos a deputados que obtêm pelo menos 12,5% dos votos. O Presidente nomeia o Primeiro Ministro para liderar o Legislativo, e a eleição dos Senadores é realizada por votação indireta por meio de um Colégio Eleitoral (BARBOSA, 2017).

Os custos das eleições francesas têm aumentado ao longo dos anos, refletindo em gastos significativos. Entre 1981 e 2002, os valores despendidos foram impressionantes, variando de 47,6 milhões de euros em 1981 a 200,5 milhões de euros em 2002. Esse aumento nos custos acompanhou o crescimento do número de candidatos presidenciais, de 10 em 1981 para 16 em 2002, quadruplicando o valor das campanhas nesse período (OHMAN, 2015).

Em resposta aos escândalos financeiros e à falta de regulamentação punitiva, a França promulgou as Leis Orgânicas nº 88-226 e nº 88-227 em 1988. Essas leis tratam da transparência financeira na vida pública, proibindo concessões, regulamentando doações públicas e privadas, e estabelecendo limites para gastos de campanha. A Lei nº 90-55, de 1990, ajustou essas leis para atender às necessidades contemporâneas de fiscalização do financiamento político, com a criação da Comissão Nacional de Controle do Financiamento Político (CNCCFP) para supervisionar as contas eleitorais.

As campanhas eleitorais na França são notáveis pela sua breve duração, com datas estabelecidas por decreto e realizadas em um curto período. As eleições presidenciais têm uma campanha de sete dias entre o primeiro e o segundo turno, enquanto as eleições para a Assembleia Nacional têm uma campanha de 20 dias (BARBOSA, 2017). Essa abordagem visa minimizar o dispêndio de recursos públicos e privados.

No que diz respeito aos limites de doações, a França adota um sistema misto, embora o financiamento privado predomine. As doações por pessoas físicas são permitidas, mas a

concessão monetária por pessoas jurídicas, sindicatos, empresas ou estrangeiros é proibida, com o intuito de reduzir a interferência internacional e prevenir casos de corrupção. Essas medidas são essenciais para preservar a integridade do sistema político francês e garantir a transparência e responsabilidade no financiamento de partidos e campanhas eleitorais.

No que tange ao sistema francês de financiamento eleitoral, as doações privadas aos candidatos são restritas a 4.600 euros, com atualização a cada eleição, permitindo que uma pessoa física contribua, sem restrições quanto ao número de candidatos beneficiados (BACKES, 2013).

Já no âmbito do financiamento privado partidário, as contribuições podem atingir 7.500 euros anuais por partido político. Entretanto, a legislação francesa não contempla explicitamente a possibilidade de doações até esse limite a vários partidos, o que resulta em potenciais violações da lei, notadamente por meio de "partidos satélites", criados com o propósito de redirecionar doações de grupos menores para partidos mais influentes, desafiando os limites de doação estabelecidos (OHMAN, 2015).

A autonomia financeira também se estende aos próprios candidatos, que podem patrocinar suas campanhas, respeitando os tetos definidos, com a obrigação de demonstrar a legalidade da origem dos fundos utilizados. Adicionalmente, não há proibição quanto ao patrocínio feito por partidos políticos a seus candidatos filiados, desde que esteja dentro dos limites estabelecidos pela legislação sobre gastos de campanha. O financiamento público, por sua vez, predomina no cenário eleitoral francês, evidenciado pelo aumento constante dos valores destinados pelo Estado à manutenção partidária.

Conforme dados da Assembleia Nacional da França, os recursos para os partidos são integrados à Lei Orçamentária, totalizando 76 milhões de euros em 2013 e 68 milhões de euros em 2014. Destaca-se ainda o sistema de reembolso pelo Estado dos valores gastos por candidatos eleitos para os cargos de deputados e presidente. Para serem elegíveis ao reembolso, os candidatos devem alcançar pelo menos 5% dos votos em circunscrições com nove mil habitantes ou mais, recebendo 47,5% dos gastos, mas somente quando as contas de campanha são aprovadas. Já no que diz respeito ao financiamento público partidário, este é dividido em duas proporções. A primeira parte é concedida aos partidos que obtêm no mínimo 1% dos votos em pelo menos 50 circunscrições nas eleições anteriores. A segunda parte do fundo partidário é destinada aos candidatos dos partidos beneficiados pela parcela anterior, de forma proporcional (BACKES, 2013).

Ademais, o estado realiza financiamento público indireto ao conceder tempo gratuito de rádio e televisão, conhecido como "direito de antena", para exposição de planos de governo e

propostas. Benefícios fiscais, como a redução de impostos, e a disponibilização de prédios públicos sem cobrança de aluguéis para campanhas eleitorais também representam formas de alocação pública de recursos não monetários (OHMAN, 2015).

No que tange aos limites de gastos para os candidatos na França, é importante destacar que esses limites variam conforme a quantidade de habitantes e a inflação anual. Por exemplo, o valor máximo para candidatos ao cargo de deputado é fixado em 38.000 euros, com um acréscimo de 0,15 euros por morador da circunscrição que participou do pleito. Para os candidatos à presidência, os limites são estabelecidos em 16,85 milhões de euros no primeiro turno e 22,5 milhões de euros no segundo turno (BARBOSA, 2016).

No contexto do financiamento de campanhas, os candidatos na França têm a opção de designar uma pessoa física ou jurídica, como associações, para assumir a responsabilidade pelo financiamento da campanha. Essa medida visa evitar que o candidato tenha contato direto ou manipule diretamente os fundos da campanha, uma vez que há proibições nesse sentido.

Quanto à transparência pública, os candidatos são obrigados a abrir uma conta específica para a campanha, e após as eleições, devem prestar contas à Comissão Nacional de Controle do Financiamento Político (CNCCFP). Antes de 2013, contudo, os relatórios dos partidos políticos não eram disponibilizados à população em geral na França, sendo divulgados apenas os dos partidos que obtiveram êxito nas eleições.

Atualmente, há uma mudança perceptível na França, com a divulgação pública das contas de todos os políticos no governo, indicando um aumento significativo na transparência em relação às receitas e despesas partidárias, supervisionadas pela CNCCFP. Violações, como doações privadas de fontes proibidas ou superiores aos limites legais de 7.500 euros, são punidas com multas pecuniárias de 3.750 euros e penas de até 1 ano de prisão, aplicadas de forma conjunta ou separada (OHMAN, 2015).

Assim, ao analisar as características fundamentais do financiamento eleitoral na França, observa-se a prevalência do investimento público nas campanhas eleitorais, proporcionando benefícios como um maior controle sobre as fontes doadoras e os valores arrecadados, prevenindo casos de corrupção e doações ilícitas. No entanto, os malefícios desse sistema incluem o considerável gasto público na manutenção partidária, destacando-se o elevado dispêndio do Estado para reembolsar os valores privados utilizados por candidatos eleitos nos pleitos.

Já na Alemanha, o sistema de financiamento político é predominantemente misto, marcando uma inovação pioneira na década de 50 ao adotar o financiamento público, inicialmente limitado aos períodos eleitorais para cobrir os custos de campanha. Contudo, nos

anos 90, foi promulgada uma legislação que estabelecia o financiamento partidário estatal anual, consolidando uma abordagem mais abrangente. Vale dispor que, para evitar a proliferação de pequenos partidos e garantir a eficiência do sistema, a Alemanha instituiu a cláusula de barreira, proibindo que partidos com menos de 5% dos votos nas eleições majoritárias de conquistarem assentos no parlamento, com o objetivo de formar maiorias parlamentares e mitigar a influência de partidos extremistas (SIQUEIRA, 2018).

Quanto ao financiamento privado na Alemanha, os recursos podem ser obtidos por meio de contribuições, doações e patrocínios. As contribuições provêm dos membros do partido, ajustadas conforme a renda anual, incluindo uma contribuição específica anual para detentores de mandatos eletivos, proporcional à quantia recebida durante o exercício do cargo. Todas as transações são detalhadas nas prestações de contas partidárias.

Doações privadas, feitas por pessoas físicas ou jurídicas, incluindo empresas e organizações, não têm um limite máximo, mas concessões acima de 3.300 euros são proibidas. A legislação alemã, diferentemente de muitas em todo o mundo, permite a contribuição de pessoas jurídicas nas doações a partidos e candidatos, com a condição de seguir estritas regulamentações. A transparência é mantida, pois doações substanciais resultam na divulgação pública dos dados, como nome e endereço dos doadores, fortalecendo a fiscalização da sociedade sobre a influência econômica nas práticas partidárias.

Outro aspecto é a prática de patrocínios, envolvendo a concessão de valores e bens por empresas, visando maior visibilidade empresarial entre os apoiadores dos grupos políticos. Diferentemente das doações, os patrocínios incluem contrapartidas, como a divulgação da marca em eventos partidários. Apesar de ser uma fonte legal de financiamento, alguns estudiosos criticam os patrocínios, alegando que podem facilitar doações ilícitas, camuflando-as como patrocínios e dificultando a fiscalização, pois as nuances entre as duas modalidades são sutis, como a oferta de vantagens aos eleitores, disfarçadas como patrocínios, quando, na realidade, são concessões proibidas pela Justiça.

No que diz respeito à fiscalização das contribuições eleitorais na Alemanha, observa-se que os partidos políticos são beneficiados por duas categorias distintas de parcelas relacionadas aos votos e às contribuições. A primeira, proveniente das eleições parlamentares, consiste em 0,70 euros por voto obtido. A segunda, denominada parcela de contribuição, está vinculada a uma concessão de 0,38 euros por cada euro proveniente do financiamento privado. A parcela pública por contribuição é direcionada aos partidos que conquistaram, no mínimo, 1% dos votos nas eleições estaduais e pelo menos 0,5% dos votos para o Parlamento europeu ou federal. Essa abordagem visa conferir uma característica mais social aos partidos, envolvendo os cidadãos

doadores nas propostas e ideologias políticas, aproximando-os do cenário político e dos desafios enfrentados pela sociedade, além de assegurar que o financiamento partidário não seja exclusivamente público (MORLOK, 2015).

Estabelece-se um limite máximo relativo para reduzir o financiamento público estatal pela parcela de contribuição, caso os partidos não atinjam, com seus próprios recursos privados, valores equivalentes aos concedidos pelo Estado. Essa medida busca promover uma maior equidade entre as doações privadas e públicas, garantindo que cada uma corresponda à metade do valor total conquistado pelos partidos (MORLOK, 2015).

No âmbito do financiamento público indireto, os partidos políticos têm acesso gratuito à transmissão de propagandas eleitorais no rádio e na televisão, sendo necessário apenas o pagamento dos custos às emissoras. A alocação do tempo para a veiculação dessas propagandas é proporcional ao desempenho eleitoral anterior e aos votos recebidos por cada grupo partidário.

A supervisão das contribuições eleitorais na Alemanha é conduzida pelo Parlamento Federal, cujo Presidente desempenha um papel fundamental ao receber os relatórios de prestação de contas dos partidos políticos. Este tem o poder de verificar, impor sanções aos grupos partidários e autorizar a transferência de recursos públicos para eles. No que tange às sanções decorrentes de prestação de contas, há uma responsabilidade objetiva dos partidos políticos. Além disso, caso um partido receba mais recursos públicos do que o estipulado, está obrigado a reembolsar o excesso ao Estado. Se, por outro lado, forem efetuados pagamentos superiores ao montante correto pelo governo, estes serão ajustados nos próximos desembolsos (MORLOK, 2015).

Quanto a valores incorretos nas prestações de contas, os partidos enfrentam multas em dobro do montante equivocado, e, se a discrepância envolver o patrimônio partidário, uma multa de 10% (dez por cento) sobre as quantias erroneamente discriminadas será imposta. Doações de origens ilegais não declaradas nas prestações de contas resultarão em devolução ao governo, enquanto doações proibidas ou não informadas nos relatórios serão punidas com multa cujo valor não é divulgado, sendo o dobro uma possibilidade (MORLOK, 2015).

Em resumo, o controle rigoroso das contribuições eleitorais na Alemanha, sob a supervisão do Parlamento Federal, destaca-se por sua abordagem coletiva na responsabilização dos partidos. As sanções, que variam de reembolsos a multas proporcionais, visam assegurar a transparência e integridade nas finanças partidárias. Além disso, o modelo alemão de financiamento de campanhas, centrado em votações prévias e na preferência por doações de pessoas físicas, reflete uma busca pela participação cidadã e pela redução da influência das corporações no cenário político.

Chegando à América Latina, por sua vez, o entendimento das dinâmicas de financiamento das campanhas eleitorais em alguns de seus países, dada a proximidade com o Brasil e o restabelecimento tanto quanto recente de suas democracias, traz, igualmente, contribuições ao contexto pesquisado.

Nota-se predominantemente na região a adoção de um modelo de financiamento misto, emergindo de períodos ditatoriais anteriores e experimentando um crescimento nas instituições públicas e nos valores sociais. A influência monetária na alocação de recursos durante as eleições exerce um papel indireto na orientação das práticas políticas, sejam elas lícitas ou ilícitas, adotadas pelos candidatos eleitos, tornando mais complexo o cenário, especialmente devido à fragilidade nos sistemas de fiscalização e na transparência em relação aos dados efetivos gastos nas campanhas eleitorais. Os dados indicados adiante baseiam nos estudos formulados por Daniel Zovatto e Juan Fernando Londoño (2015) ao retratarem o financiamento de partidos e campanhas eleitorais na região.

Conforme observado pelos autores, ao se tratar de financiamento privado, observa-se uma tendência de declínio nas contribuições dos membros do partido, que, por meio do pagamento de taxas de filiação, historicamente financiavam as atividades partidárias. Esse declínio é motivado pela diminuição do número de filiados alinhados com os ideais partidários e pela falta de transparência na gestão dos recursos angariados pelos grupos políticos. Contudo, essa não é uma característica universal na América Latina, como exemplificado pela Frente Ampla do Uruguai, uma vertente de esquerda e centro-esquerda, que mantém uma taxa de filiação obrigatória prévia à participação dos membros nas eleições internas do partido (ZOVATTO E LONDOÑO, 2015).

No âmbito das doações, a predominância em países latino-americanos é de pequenos valores provenientes de pessoas físicas, 83% dos países impõem limites aos valores que podem ser doados por indivíduos aos grupos partidários, enquanto 50% estabelecem limites para as doações aos candidatos. Em relação a doações de montantes expressivos, apenas Equador, Paraguai, Colômbia, Chile e Brasil estipulam limites máximos em suas legislações. Essa medida visa não apenas a evitar interferências financeiras no desfecho das eleições, mas também a reduzir a dependência entre doadores e candidatos ou partidos políticos receptores. Essas normativas buscam garantir maior equidade e transparência no processo eleitoral, contrapondo-se aos riscos de influência desproporcional de interesses pecuniários na política (ZOVATTO E LONDOÑO, 2015).

Em muitos países latino-americanos, a dinâmica do financiamento privado para custear campanhas eleitorais é influenciada pelos recursos provenientes dos líderes partidários e dos

próprios candidatos, que muitas vezes utilizam seus rendimentos pessoais. Esse cenário é particularmente evidente em países como Argentina e Costa Rica, onde grupos partidários enfrentam declínio devido à fragilidade institucional e à falta de representatividade ideológica robusta, em contraste com os partidos europeus que possuem propostas e orientações bem definidas.

Na Colômbia, a utilização de recursos pessoais é uma prática comum, sendo que a legislação do país isenta os candidatos das eleições regionais dos limites de doação, impondo apenas restrições máximas aos gastos de diversas campanhas. Essa abordagem, no entanto, contraria princípios democráticos e isonômicos presentes em diversos Estados, pois perpetua o poder nas mãos de grupos elitistas, impedindo a alternância de grupos partidários com ideias divergentes.

Analogamente a países europeus e norte-americanos, na América Latina, 88% das nações proíbem contribuições estrangeiras para agremiações partidárias, enquanto 77% impedem a concessão dessas doações aos candidatos. Quanto à imparcialidade e igualdade na disputa eleitoral, 67% dos países latinoamericanos proíbem doações de empresas que mantêm contratos públicos com o Estado, enquanto 72% vedam a concessão de recursos de grupos empresariais aos candidatos. Em relação às doações anônimas, 72% dos países proíbem fontes ocultas para os partidos, e 70% estendem essa proibição aos candidatos. Essas medidas têm como objetivo aumentar a fiscalização da origem do dinheiro utilizado nas campanhas eleitorais, combatendo casos de corrupção e lavagem de dinheiro (ZOVATTO E LONDOÑO, 2015).

No Chile, em 2015, um sistema de "contribuições reservadas" era utilizado, permitindo o encaminhamento de doações por fontes anônimas ao serviço eleitoral do país. Esse sistema analisava a licitude dos valores e os repassava aos grupos políticos sem revelar a origem dos doadores, mantendo o anonimato ao mesmo tempo em que fiscalizava a procedência dos recursos. Essas normativas e práticas destacam as diversas abordagens adotadas na América Latina em relação ao financiamento de campanhas eleitorais, revelando a complexidade e diversidade de estratégias presentes na região (ZOVATTO E LONDOÑO, 2015).

A regulação dos valores destinados a partidos e candidatos é uma prática observada em vários países latino-americanos, como Argentina, Peru, Uruguai e Bolívia. Cerca de 61% das nações estabelecem limites para doações a grupos partidários, enquanto 50% definem valores concedidos aos candidatos. Essas medidas visam mitigar a influência monetária nas eleições, buscando proporcionar maior equidade no pleito e imposição de sanções a doações de vultosos

montantes com propósitos ilícitos, como favorecimento a classes específicas e grupos empresariais.

No âmbito do financiamento público de campanhas eleitorais na América Latina, 80% dos países regulamentam a concessão de recursos estatais aos partidos. Essa legislação visa contribuir de maneira equitativa, proporcionando igualdade de chances para todos os grupos partidários e, assim, minimizar casos de corrupção e abuso de poder econômico associados a doações privadas. A transferência de recursos públicos varia, podendo ser isonômica ou favorecer partidos com melhor desempenho eleitoral, influenciando, por exemplo, a quantidade de votos obtidos.

A dependência do financiamento estatal varia entre os países. Nas eleições presidenciais argentinas de 2010, 60% do financiamento era público, enquanto, no México, em 2012, em disputas nacionais, 95% dos recursos eram provenientes do governo. Na Guatemala, em 2011, apenas 12% do custeamento de campanhas presidenciais foram estatais. No que tange ao financiamento público indireto, observa-se que 78% dos países legislam a favor, permitindo o acesso aos meios de comunicação, como televisão, rádio e mídia impressa, enquanto 22% o proíbem ou não o utilizam, como é o caso de Paraguai, Panamá e Bolívia (ZOVATTO E LONDOÑO, 2015).

O estabelecimento de limites de gastos é uma prática em cerca de um terço dos países latino-americanos para partidos políticos, e em um quarto para candidatos. Contudo, é conhecido que esses valores frequentemente são fixados em patamares baixos, sendo desrespeitados devido a fontes doadoras irregulares. Isso ocorre com o intuito de potencializar os recursos utilizados nas campanhas e aumentar as chances de vitória eleitoral, evidenciando a necessidade de medidas mais eficazes para garantir a efetividade das normativas existentes.

A maioria dos países exige relatórios de financiamento partidário, mas a confiabilidade dessas informações é questionável, frequentemente resultando na divulgação de valores discrepantes em relação aos efetivamente utilizados nas campanhas. A transparência enfrenta obstáculos burocráticos, como a necessidade de solicitações formais, taxas para obtenção de cópias de relatórios, entre outros, comprometendo a eficácia da divulgação de dados.

A análise dessas questões demanda, de todo modo, uma compreensão mais aprofundada das peculiaridades históricas, sociais e culturais que permeiam a política latino-americana e seu histórico, especialmente a luta pela independência de seus países, relativamente recente, bem como as diversas rupturas democráticas vivenciadas. De todo modo, o contexto do desafio enfrentado pela América Latina em relação ao financiamento de campanhas políticas fornece, a exemplo de outros países anteriormente abordados, uma contribuição ao Brasil para adoção

de medidas que promovam uma distribuição mais equitativa e transparente dos recursos destinados às suas campanhas políticas.

#### **4. O PROCESSO DECISÓRIO DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC PARA AS CAMPANHAS POLÍTICAS: LEVANTAMENTO DOS REQUISITOS INDICADOS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Conforme elucidado no capítulo anterior, as atuais formas de financiamento para campanhas políticas abrangem tanto fontes privadas quanto públicas. No âmbito das contribuições privadas, destaca-se a legalidade da doação por pessoas físicas, dentro dos limites estabelecidos, assim como a possibilidade de autofinanciamento por parte dos candidatos. Já no tocante aos recursos públicos, as principais fontes incluem o fundo partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Dessa maneira, o escopo deste estudo visa a analisar os recursos públicos distribuídos, considerando sua natureza pública intrínseca, com foco especial nos recursos provenientes do FEFC, devido à sua significativa relevância financeira para o suporte das disputas eleitorais.

Conforme previamente mencionado, segundo a legislação vigente, o FEFC é composto por alocações orçamentárias da União durante anos eleitorais. A distribuição desses recursos ocorre de forma equitativa (2%) e proporcional à representação nas casas legislativas (artigo 16-D, Lei nº 9.504/1997), sendo possível aos partidos políticos abdicar desses valores (artigo 16-C, §16, Lei nº 9.504/1997)<sup>60</sup>.

Os valores determinados junto ao orçamento federal aprovado para o ano em que se realizarem as eleições são reservados pela União e disponibilizados pelo TSE às direções nacionais dos partidos políticos, os quais obtêm acesso após a definição de critérios de distribuição aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido (artigo 16-C, §7º, Lei nº 9.504/1997), sendo obrigatória a publicidade do ato. Para solicitar os recursos do Fundo, o candidato deve apresentar um requerimento por escrito ao órgão partidário correspondente (artigo 16-D, §2º, Lei nº 9.504/1997).

A utilização do FEFC foi regulamentada pelo Tribunal Superior Eleitoral por meio da Resolução-TSE nº 23.605/2019, que, em seu artigo 6º, estabeleceu diretrizes para seu emprego, sujeitas, porém, a atualizações ao longo do tempo, à vista de disposições jurisprudenciais e, até mesmo, constitucionais advindas com o passar dos anos, para melhor adequação da aplicação

---

<sup>60</sup> Nas eleições disputadas até o pleito de 2022, o partido NOVO renunciou ao recebimento de recursos oriundos do FEFC, sob argumento de que o financiamento privado para as campanhas seria um modelo mais justo e democrático. Entretanto, para as eleições de 2024, o NOVO partilhou com as demais agremiações os mais de 5 (cinco) bilhões distribuídos aos partidos para o pleito municipal. Vide <https://novo.org.br/novo-define-criterios-para-o-uso-do-fundo-eleitoral/>.

do FEFC aos princípios democráticos consagrados pelo ordenamento vigente<sup>61</sup>. Note-se, nesse aspecto, os parâmetros estabelecidos pelo STF no contexto da ADI nº 5.617/DF e pelo TSE por meio das Consultas nº 0600252-18.2018.6.00.0000 e nº 060030647.2019.6.00.0000, ambas abordando a necessidade de efetivação de ações afirmativas às chamadas minorias políticas segundo os preceitos de representatividade, entre as quais a necessária aplicação igualitária dos recursos frente a candidaturas negras, nos termos estabelecidos pela Resolução TSE 23.665/2021<sup>62</sup>, além do advento do §8º do artigo 17 da CF/1988, instituído pela Emenda Constitucional 117/2022, assegurando o emprego mínimo de trinta por cento dos recursos do FEFC com candidaturas femininas<sup>63</sup>, conforme já abordado em tópico específico.

A despeito da consignação de regras gerais, ou mesmo, da vinculação da aplicação mínima percentual dos recursos a determinados grupos, consagrou-se às direções dos partidos políticos, em virtude de sua autonomia partidária, a determinação dos critérios de distribuição dos recursos do FEFC aos candidatos filiados por meio de procedimentos internos estabelecidos

---

<sup>61</sup> Art. 6º Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º). [...] § 4º Após a reunião da executiva nacional que deliberar sobre os critérios de distribuição do FEFC, os diretórios nacionais dos partidos políticos devem encaminhar petição pelo Processo Judicial eletrônico (PJe) à presidência do TSE, indicando os critérios fixados para distribuição do FEFC, acompanhado de: (Redação dada pela Resolução nº 23.730/2024) I - ata da reunião, subscrita por integrantes da executiva nacional do partido, com reconhecimento de firma em Cartório ou certificação digital; II - prova material de ampla divulgação dos critérios de distribuição do FEFC; e III - indicação dos dados bancários de uma única conta-corrente, aberta exclusivamente em nome do diretório nacional do partido político para movimentação dos recursos do FEFC. § 5º Após o envio dos documentos relacionados nos incisos I a III do § 4º deste artigo, a Presidência do TSE determinará: (Redação dada pela Resolução nº 23.664/2021) I - à Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOF) do TSE, a transferência dos recursos financeiros do FEFC para a conta bancária indicada na forma do inciso III do § 4º deste artigo; e (Redação dada pela Resolução nº 23.664/2021) II - à Secretaria de Gestão da Informação do TSE, publicação dos critérios fixados pelos partidos políticos para a distribuição dos recursos do FEFC. (...) Art. 8º Os diretórios nacionais dos partidos políticos devem proceder a distribuição do FEFC às suas candidatas e aos seus candidatos de acordo com os critérios deliberados pela executiva nacional e informados ao TSE. Parágrafo único. Para que a candidata ou o candidato tenha acesso aos recursos do FEFC, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo. (BRASIL, TSE, 2019).

<sup>62</sup> Que adicionou o §4º ao artigo 17 da Resolução TSE 23.605/2019 para dispor que: “§ 4º Para o financiamento de candidaturas femininas e de pessoas negras os partidos devem destinar os seguintes percentuais do montante recebido do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) (STF: ADI nº 5.617/DF, DJE de 3.10.2018, e ADPF-MC nº 738/DF, DJE de 29.10.2020; e TSE: Consulta nº 0600252-18, DJE de 15.8.2018, e Consulta nº 0600306-47, DJE de 5.10.2020): I - para as candidaturas femininas o percentual corresponderá a proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento); II - para as candidaturas de pessoas negras o percentual corresponderá à proporção de: a) mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido; e b) homens negros e não negros do gênero masculino do partido; e III - os percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras será obtido pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas do partido em âmbito nacional. (BRASIL, TSE, 2021).

<sup>63</sup> Expressa o §8º do artigo 17 da Constituição: “O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário”. (BRASIL, 1988).

pela executiva nacional da agremiação, devendo esses serem previamente comunicados ao TSE (artigo 8º da Resolução TSE nº 23.605/2019) para a liberação dos recursos, inexistindo previsão quanto a eventual apreciação de mérito de tais critérios partidários pela Justiça Eleitoral, conforme reafirmado pelo TSE, por exemplo, no âmbito da Consulta 0600062-16.2022.6.00.0000<sup>64</sup>.

Nesse cenário, a destinação dos recursos aos respectivos candidatos pelo partido agraciado com os recursos do FEFC a ele destinados, mesmo variando de acordo com a natureza das eleições – se gerais ou municipais – não implicarão em distribuições igualitárias ou proporcionais. Mesmo nas candidaturas majoritárias, de Presidente da República a Senador, em que naturalmente há menor competição entre os candidatos da agremiação pelo repasse de valores às suas campanhas, não há qualquer garantia de contemplação às suas aspirações, uma vez que os critérios de distribuição, repita-se, concentram-se em mãos da direção nacional partidária, que poderá concentrar maiores recursos em determinadas candidaturas, gerando uma menor distribuição às demais.

Dessarte, se mesmo as candidaturas majoritárias poderão se ver em uma realidade distributiva não inteiramente favorável às suas pretensões financeiras, no campo das disputas proporcionais a realidade se mostra, de modo ainda muito maior, potencialmente desigual.

Conforme prevê o artigo 10, *caput*, da Lei nº 9.504/1997, nas eleições voltadas à escolha de deputados e vereadores, cada partido tem a faculdade de lançar até 100% do número de lugares a serem preenchidos mais 1 (um)<sup>65</sup>. Ou seja, há uma pluralidade de competidores dentre uma mesma agremiação em cada localidade em que o partido se fizer presente na disputa eleitoral, seja no âmbito dos municípios ou dos Estados-membro. Com isso, evidencia-se uma

---

<sup>64</sup> Conforme trecho da resposta à referida Consulta (TSE, 0600062-16.2022.6.00.0000, relatoria do Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 1 de julho de 2022): “Não há na legislação menção alguma a que as agremiações partidárias devam adotar critérios equitativos de distribuição de recursos públicos a seus candidatos. A disposição legal, que deixa a critério da direção nacional de cada partido político estabelecer como se dará a distribuição de recursos do FEFC a seus candidatos, é, claramente, uma opção legislativa, uma vez que o projeto de lei que se converteu na Lei nº 13.487/2017 – a qual instituiu o FEFC e acrescentou o art. 16-D à Lei nº 9.504/1997 – foi enviado para sanção presidencial contendo dispositivo que contemplaria a distribuição equânime de parte dos recursos, como pretendem os consulentes – disposição que, no ponto, foi vetada pelo presidente da República, não tendo o Congresso Nacional derrubado o referido veto. Ademais, o TSE já asseverou que “não compete ao Tribunal Superior Eleitoral responder consulta sobre ‘a democracia interna dos partidos políticos’, precisamente acerca da necessidade de distribuição isonômica e proporcional dos recursos do fundo partidário dentro da agremiação, enquanto matéria interna corporis ao partido político (art. 23, XII, do Código Eleitoral)” (Cta nº 401-34/DF, rel. Min. Rosa Weber, julgada em 17.11.2016, DJe de 12.12.2016). Resposta negativa à primeira parte da questão” (BRASIL, TSE, 2022)”. De se reiterar, contudo, que, inobstante a autonomia partidária retratada no trecho acima, quanto à adoção de critérios para o rateio interno do FEFC, a liberdade para distribuição dos recursos não é indiscriminada, conforme demais normas e interpretações jurisprudenciais aplicáveis, por exemplo, a candidaturas femininas e negras, conforme já retratado.

<sup>65</sup> Redação dada pela Lei nº 14.211/2021, que alterou, pela segunda vez desde o advento da Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), a quantidade de candidaturas permitidas a cada agremiação de acordo com o número de cargos em disputa.

contenda interna pela distribuição dos recursos do FEFC, concentrados, como visto em mãos da direção nacional. A situação já motivou, inclusive, questionamentos diretos à Justiça Eleitoral quanto a (ausência de) critérios partidários para sua distribuição, que tem, contudo, se limitado a reafirmar o entendimento exarado pelo TSE quanto à autonomia partidária nesse ponto<sup>66</sup>.

Assim, diante da necessidade de alocar recursos escassos, mesmo que substanciais, para candidatos concorrendo entre si, emerge um campo propício ao exame dos critérios e decisões aplicadas pelas diretivas dos partidos políticos para aplicação dos recursos do FEFC aos seus candidatos e sua respectiva (in)suficiência à consagração dos postulados de democracia representativa consagrados pela Carta de 1988 explicitados no início deste trabalho.

#### 4.1. DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E SUA (IN)EXECUÇÃO NO ÂMBITO DO FEFC

Os partidos políticos, conforme já discorrido ao longo do capítulo dois, constituem pilares fundamentais à democracia representativa brasileira consagrada pela Constituição vigente, liderando ideologias e convicções da sociedade acerca dos temas que lhe impactam o cotidiano e formam suas aspirações. Além disso, são os responsáveis pela viabilização das candidaturas aos cargos eletivos existentes no país, vez que as candidaturas avulsas são vedadas pelo atual ordenamento<sup>67</sup>. Todavia, a Carta de 1988, ao adotar o pluripartidarismo em resposta

---

<sup>66</sup> Conforme ilustra o julgado adotado no processo n. 0601036-52.2022.6.18.0000 (rel. Juíza Lucicleide Pereira Belo, data julgamento 21.10.2022), em que o TRE do Piauí, ao citar o entendimento exarado pelo TSE na Consulta, dispõe, ainda, que: “O requerente não faz qualquer comprovação de que faria jus ao repasse de valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. O mesmo não demonstrou estar enquadrado nos critérios dispostos nos incisos do Art. 1º da Ata de Reunião; não demonstrou que as verbas estariam sendo distribuídas de maneira desproporcional; não demonstrou que teria sido contemplado pela Executiva Nacional. 7. Diante dos elementos probatórios presentes nos autos, não se poderia concluir que houve descumprimento à legislação eleitoral no que pertine à distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. O mero fato de o requerente não ter sido beneficiado com o recebimento de verbas não implica no reconhecimento de que o Partido estaria afrontando a Lei ou a Resolução, haja vista que os percentuais de repasse aos candidatos têm seus cálculos realizados em âmbito nacional. 8. Quanto à alegação de nepotismo partidário devido ao recebimento de RS 3.000.000,00 (três milhões de reais) à candidata filha do presidente estadual do Partido, tal fato, por si só, não traduz uma irregularidade a ser combatida nos presentes autos. Contudo, como bem disposto pelo Exmo. Procurador Regional Eleitoral, nada impede que haja revisitação ao fato em ações próprias a fim de se aferir a probidade na condução de recursos públicos” (BRASIL, TRE-PI, 2022).

<sup>67</sup> Conforme §3º do artigo 14 da CF: “São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador. (BRASIL, 1988). Há recurso extraordinário, com repercussão geral, em trâmite do STF (RE 1.238.853/RJ) versando sobre a questão, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, sob fundamento principal de que a CADH, recepcionada pelo Brasil enquanto tratado de direitos humanos, a

ao período de força que a antecedeu, pretendia o fim da concentração da representatividade em apenas duas agremiações como ocorrido no período militar, mas não previu, evidentemente, a proliferação desses em várias dezenas, atingindo, atualmente, quase trinta agremiações com registro deferido pelo TSE<sup>68</sup>, e, isso, em meio ao advento da chamada cláusula de barreira, que dificultou o acesso a recursos financeiros e tempo de rádio e televisão a depender da expressividade de sua votação nos pleitos eleitorais<sup>69</sup>.

Ocorre que, a despeito a relevância constitucional e democrática dos partidos políticos, seu funcionamento, na prática, não se mostra democrático. A despeito das previsões contidas no artigo 17 da Carta de 1988 que, ao mesmo tempo em que consagram a autonomia primam pelo respeito aos filiados, há uma tendência à burocratização e concentração de poder em mãos de dirigentes, o que potencialmente desvirtua sua legitimidade. De todo modo e, apesar disso observa-se que, no Brasil, ao menos 16.397.335 (dezesesseis milhões trezentos e noventa e sete mil trezentos e trinta e cinco) cidadãos estavam filiados a partidos políticos em outubro de 2024, conforme dados do TSE<sup>70</sup>, contando o MDB com o maior número de filiados, sendo mais de 2 milhões de componentes (12,71% do total), seguido do PT, com mais de 1 milhão e seiscentos mil integrantes (10,08% do total), além do PP (8,12%), PRD (8,12%), PSDB (7,96%), PDT (6,79%) e UNIÃO BRASIL (6,73%), todos esses rompendo a casa de 1 milhão de filiados.

---

candidatura desvinculada de partidos políticos. Quando da admissão do RE com repercussão geral, o Ministro Relator consignou, que o direito comparado é favorável às candidaturas independentes, havendo a necessidade de se analisar melhor a questão. Em obra deste autor acerca do tema, a partir de dissertação de mestrado, em que se apreciou precedentes da Corte Interamericana quanto à matéria, verificou-se, contudo, que o fato de a CADH não exigir a filiação partidária como condição ao exercício dos direitos políticos não impõe, automaticamente, a candidatura avulsa aos países subscritores: “a interpretação conferida à CADH acerca do tema, pelas instancias jurisdicionais da OEA, se dá no sentido de que as regras do Pacto acerca do exercício dos direitos políticos pelos Estados-parte servem de norte à regulação a ser estabelecida por esses quanto às prerrogativas eleitorais de seus cidadãos, porém, de forma mais adequada à conservação de seus princípios democráticos nacionais” (ROCHA FILHO, 2022, p.100). E ainda: “as disposições contidas na CADH, a partir da interpretação de própria Corte voltada à observância dos direitos por ela estabelecidos, devem ser compreendidas enquanto princípios que assegurem a igualdade entre candidatos por questões afetas à sua particularidade e liberdade individual, mas não enquanto normatização rígida no âmbito dos sistemas eleitorais adotados por cada país, cujas regras, ainda que tragam restrições – e desde que equânimes aos participantes e estabelecidas segundo critérios razoáveis –, não ferem os pressupostos do referido tratado” (ROCHA FILHO, 2022, p.105). Ademais disso, tem-se que a recepção da CADH no ordenamento brasileiro se deu em caráter supralegal, ou seja, dotada de hierarquia superior à legislação ordinária, mas abaixo das normas constitucionais, conforme decidido pelo STF por ocasião do Recurso Extraordinário n. 466.343, de Relatoria do Ministro Celso de Mello (BRASIL, STF, 2009).

<sup>68</sup> Vide <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>

<sup>69</sup> A Emenda Constitucional 97, de 4 de outubro de 2017, alterou o artigo 17 da CF/1988 para restringir, a partir de 2020, as coligações proporcionais, e, escalonadamente, a partir do pleito de 2018, o acesso a recursos e direito de antena, até chegar, a partir de 2030, a exigir como condição mínima de acesso a esses a eleição de no mínimo onze deputados federais repartidos em ao menos nove Estados, ou à obtenção mínima de três por cento dos votos nas eleições para a Câmara, também em ao menos nove Estados, com dois por cento em cada um desses.

<sup>70</sup> TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do eleitorado – Eleitores filiados. Sistema de pesquisa. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-filiados/home?session=306557586569233>. Acesso em: 1 mai. 2025.

Considerando que, em 2024, o total de eleitores aptos a votar no Brasil alcançou 155.912.680 (cento e cinquenta e cinco milhões novecentos e doze mil seiscentos e oitenta)<sup>71</sup>, a proporção revela que quase 10% desses se encontravam filiados a partidos políticos. Essa relação é significativa e tanto quanto paradoxal, dado o número de cidadãos efetivamente vinculados às agremiações, e não apenas identificados ou simpáticos a determinado partido, a despeito da deficiência de representatividade propriamente dita. A situação pode ser compreendida, no pior cenário, como uma insuficiência, senão alienação, dos partidos políticos no cumprimento de seu papel institucional, encontrando-se distantes da captação dos interesses de seus numerosos adeptos; lado outro, em melhor hipótese, pode significar uma resposta à crise representativa, diante da disposição dos eleitores em se vincularem a partidos.

Em tentativa de solução a essa complexidade, a democracia intrapartidária consistiria em potencial solução, demandando, para tanto, uma compreensão aprofundada de sua posição na arquitetura constitucional, seu conceito e os ônus que impõem aos partidos políticos, a fim de se verificar não apenas a legitimidade, mas, sobretudo, a efetividade que poderia conferir às definições quanto aos critérios de distribuição e repasse dos recursos do FEFC aos candidatos.

Moraes (2023), abordando interessante estudo realizado por sobre os estatutos dos partidos brasileiros por Salgado (2019) elencou os elementos estruturais da democracia intrapartidária nas agremiações, propondo um conceito do que compõe essa democracia, por meio dos dados relativos a todos os partidos políticos então registrados, sendo possível verificar a (in)existência de democracia interna na alocação de recursos de campanha e no acesso ao horário político gratuito, com ausência de distribuição equitativa desses recursos e participação em rádio e televisão entre candidatos concorrentes aos mesmos cargos.

Depreende-se, portanto, que a distribuição aos candidatos dos vários recursos, financeiros ou não, à disposição dos partidos não se realiza, propriamente, a partir de regras internas democraticamente estabelecidas, afetando, por conseguinte, a distribuição dos recursos do FEFC. Esse, mesmo que essa não encontre regramento, propriamente, nos estatutos partidários, mas em deliberações específicas das agremiações, não encontra destinação expressa de forma condizente à democracia intrapartidária, propriamente dita.

Mais especificamente, em linha de convergência ao acima exposto, em estudo especificamente voltado à análise da presença ou não de democracia interna na distribuição dos recursos do FEFC, propriamente considerados, Denise Goulart Schlickmann (2023) identificou

---

<sup>71</sup> TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do eleitorado – Eleitorado mensal. Sistema de pesquisa. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=306557586569233>. Acesso em: 1 mai. 2025.

que tal repartição pelos partidos se encontra distante de se orientar por tal baliza, privilegiando estruturas consolidadas e políticos já estabelecidos, em prejuízo da diversidade e inovação políticas:

A concentração de recursos junto às maiores estruturas partidárias alia-se à definição de critérios de aplicação intra-partidária disformes e limitadores, impeditivos ao acesso amplo e democrático, seja pelas estruturas hierarquicamente inferiores do próprio partido, seja por candidatas e candidatos. À mingua de definição legal de critérios de distribuição e aplicação dos recursos públicos financiadores da política, autoriza-se tacitamente a adoção de parâmetros fundados exclusivamente em autoridade ou conveniência política, frustrando os próprios princípios de democracia intrapartidária. No âmbito eleitoral, a ausência de definição legal de critérios específicos e exaustivos de distribuição e aplicação de recursos agrava o quadro para acrescer às consequências antes descritas a possibilidade de concentração de recursos em poucas candidaturas, ou mesmo únicas, em nada militando a favor de políticas de incentivo à renovação de quadros ou mesmo a participação ampla de grupos minorizados. Ao par dessas consequências, o modelo atual privilegia a manutenção do *status quo*, sufocando o surgimento de novas estruturas partidárias que possam expressar pensamento político crítico novo. O modelo perversamente se retroalimenta para garantir a perpetuação do poder (Schlickmann, 2023, p. 226-227).

#### 4.1.2 Democracia intrapartidária e a aplicação do FEFC

Aprofundando-se, pois, a análise quanto à aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha no Brasil, consideradas todas as circunstâncias legais, jurisprudenciais e doutrinárias ligadas ao tema, o presente estudo promoveu recortes por sobre as principais normas de distribuição interna adotadas por todos os partidos políticos destinatários desses recursos nas duas eleições gerais realizadas no Brasil a partir do advento do FEFC, quais sejam, 2018 e 2022<sup>72</sup>, bem como para as eleições municipais de 2020 e 2024, com ênfase às candidaturas proporcionais em disputa, tendo-se um panorama dos critérios previstos pelos partidos para disponibilização dos recursos e da evolução de suas disposições ao longo do tempo.

Dentro disso, observou-se que em linhas gerais as agremiações mantiveram uma linha semelhante de disposições ao longo dos anos acerca da distribuição dos recursos aos seus candidatos, algumas com indicações de critérios de desempenho eleitoral para repasse dos recursos, outras com indicação de discussões internas, algumas conferindo total poder aos dirigentes nacionais, mas todas, porém, em linhas gerais, assegurando a última palavra em

---

<sup>72</sup> Com destaque para as disposições alusivas à disputa ao cargo de deputado federal – comumente merecedora de especial atenção pelas agremiações à vista da importância da obtenção de tais cadeiras para balizamento de recursos financeiros, tempo de televisão, além do próprio peso político decorrente da presença do partido junto ao Congresso Nacional, entre outras consequências.

termos de distribuição dos recursos do FEFC à executiva nacional, ainda que essa decisão não fosse alcançada em respeito à democracia interna.

Nesse sentido, conforme minucioso estudo realizado por Moraes (2023) analisando as resoluções partidárias estabelecidas para distribuição do FEFC no âmbito das chamadas eleições gerais (2018 e 2022), observou-se que, com o passar do tempo, mais partidos passaram a indicar que a distribuição de recursos se daria em consonância ao potencial eleitoral das candidaturas, embora sem uniformidade ou consolidação sistematizada de tal diretriz. Em sua análise dos dados coletados para as eleições de 2018, Moraes revela que MDB (PMDB), PT e PSD empregam critérios subjetivos, como a probabilidade de êxito, o potencial eleitoral e a estratégia político-eleitoral, em avaliação a ser feita pela direção nacional e sem parâmetros bem definidos. Em contrapartida, o PSOL procura estabelecer critérios objetivos para o potencial eleitoral, com faixas específicas e cláusulas de equidade voltadas à distribuição de recursos em prol de minorias políticas. Já o PSB, condiciona explicitamente o acesso aos recursos do FEFC à adesão às chamadas "dobradinhas" - apoio a candidaturas hierarquicamente alinhadas, seja dentro do próprio partido ou junto a agremiações que compartilham a mesma coligação majoritária. Idêntica situação aos socialistas era definida pelo PATRIOTA antes de sua fusão junto ao PTB, o qual, diferentemente, adotava um sistema misto, combinando critérios discricionários, histórico eleitoral e valores fixos para candidatos à reeleição<sup>73</sup>.

Conforme observado por Moraes (2023), a incorporação de estratégias eleitorais nas condições gerais de distribuição de recursos do FEFC pelos partidos serve não apenas a conferir alguma proporcionalidade aos critérios definidos pelas diretivas, mas indica, também, certo pragmatismo: a destinação de recursos a candidaturas com reais chances de êxito levam em conta também o cumprimento de cláusulas desempenho partidário, que alcançou especial relevância após a Emenda Constitucional 97/2017, a qual condiciona a obtenção de recursos pelos partidos à quantidade de votos e cadeiras atingidos por esses junto ao Congresso.

Adentrando-se, pois, à análise procedida por Moraes (2023) ao levantamento realizado dos critérios para distribuição de recursos entre os candidatos proporcionais nas eleições gerais de 2018, dos 35 partidos aptos a receberem os recursos do FEFC, mais de 65% desses indicaram critérios de potencial eleitoral/estratégia político-eleitoral como métrica para a distribuição do Fundo, enquanto que cerca de 8,5% conferiram plenos poderes à direção partidária para a

---

<sup>73</sup> PATRIOTA E PTB tiveram sua fusão aprovada pelo TSE em novembro de 2023, dando origem ao Partido Renovação Democrática (PRD), que disputou sua primeira eleição em 2024. Vide <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Novembro/tse-aprova-criacao-do-partido-renovacao-democratica-prd>.

definição dos valores, menos de 6% indicaram critérios de histórico eleitoral e estratégia político-eleitoral, enquanto que cerca de 17% não definiram critérios de distribuição aos candidatos proporcionais. Na ocasião, um partido (NOVO) não fez uso dos recursos do FEFC<sup>74</sup>.

Quanto às eleições gerais de 2022, apontou Moraes (2023) que que dos 32 partidos aptos a receberem os recursos do FEFC, quase 69% indicaram critérios de potencial eleitoral/estratégia político-eleitoral como métrica para a distribuição<sup>75</sup>, enquanto cerca de 22% não definiram critérios gerais de distribuição entre os candidatos proporcionais; novamente o NOVO não fez uso dos recursos do FEFC, enquanto o PMB não disponibilizou os critérios utilizados<sup>76</sup>.

Inspirado pelo minucioso levantamento feito por Moraes (2023) este pesquisador procurou complementar os levantamentos, analisando, no mesmo sentido, o contexto dos critérios de repartição dos recursos do FEFC pelos partidos políticos nas últimas eleições realizadas no país, as municipais de 2024. A importância do referido pleito para compreensão do FEFC se dá não apenas por ser o mais recente, mas, também, por consistir nas eleições em que se atingiu o maior valor dentre todos os já disponibilizados pelo Tesouro Nacional para tal fim – alcançando nada menos que R\$ 4.961.519.777,00 (quatro bilhões, novecentos e sessenta e um milhões, quinhentos e dezenove mil, setecentos e setenta e sete reais)<sup>77</sup>, cabendo as maiores fatias do FEFC no último pleito, respectivamente, ao Partido Liberal, seguido do Partido dos Trabalhadores, União Brasil, Partido Social Democrata e Progressistas.

Para tanto, procurou resumir, um a um, os critérios indicados para distribuição dos recursos do FEFC pelos partidos políticos nas últimas eleições (2024), conforme detalhado a seguir, em dados diretamente obtidos perante o site do TSE<sup>78</sup>:

---

<sup>74</sup> O somatório total alcança 99,98%, sendo feita a aproximação, apresentando os dados em duas casas decimais, distribuídos da seguinte forma: Potencial + Estratégia: MDB, PT, PP, PSB, PR, PSD, DEM, PTB, SD, PCdoB, PPS, PSOL, PROS, PHS, AVANTE, PATRIOTA, PSL, PTC, PRP, PRTB, PCB, PCO, PMB; Discricionário: PDT, PODEMOS, PSC; Não definiram: PSDB, PRB, REDE, DC, PMN, PSTU; Histórico + Estratégia: PV, PPL; Não utilizou: NOVO (Moraes, 2023).

<sup>75</sup> Dois casos utilizam sistemas específicos: o PRTB e o PCdoB utilizam métricas de estratégia eleitoral e, subsidiariamente, a deliberação das Executivas Nacionais para a distribuição.

<sup>76</sup> O somatório total alcança 99,98%, sendo feita a aproximação, apresentando os dados em duas casas decimais, distribuídos da seguinte forma: Potencial + Estratégia: AGIR, CIDADANIA, MDB, PCB, PL, PMN, PRTB, PSC, PSTU, REDE, SD, AVANTE, PATRIOTA, PCdoB, PDT, PODEMOS, PROS, PSB, PSD, PSOL, PT, UNIÃO; Não definiram: PP, PSDB, PTB, UP, DC, PV, REPUBLICANOS; Não utilizaram: NOVO; Não disponibilizaram: PMB.

<sup>77</sup> Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso 05 abr. 2025.

<sup>78</sup> Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc> Acesso 05 abr. 2025.

AGREMIACÃO	REPASSE FEFC 2024	RESOLUÇÃO ENVIADA AO TSE – 2024
PT	R\$619.859.348,70	<p style="text-align: center;">Resolução s/n</p> <p style="text-align: center;">Processo TSE PJE 0613102-94.2024.6.00.0000</p>
		<p>Art. 3º O Diretório Nacional, em conjunto com a bancada Federal do Partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, efetuará o repasse de recursos do FEFC diretamente às candidaturas majoritárias e proporcionais nos municípios com mais de 100 mil eleitores, de acordo com as premissas estabelecidas nesta Resolução nos percentuais mínimos de recursos a serem destinados a candidaturas femininas e de pessoas negras.</p> <p>Art. 4º Os Diretórios Estaduais, em conjunto com a bancada Federal do Partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, efetuarão a distribuição dos recursos do FEFC às candidaturas nos municípios com menos de 100 mil eleitores, de acordo com as premissas estabelecidas nesta Resolução nos percentuais mínimos de recursos a serem destinados a candidaturas femininas e de pessoas negras.</p> <p>Art. 5º Todos os Diretórios Estaduais do Partido dos Trabalhadores receberão recursos do FEFC.</p> <p>Art. 6º Será reservado percentual a ser definido pela Comissão Executiva Nacional para suplementação dos recursos das candidaturas majoritárias e proporcionais indicadas pelas Secretarias Setoriais com assento na CEN/DN. (...)</p> <p>Art. 10 A Comissão Executiva Nacional, em conjunto com a bancada Federal do Partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, disponibilizará estrutura coletiva de apoio às candidaturas, com a finalidade de garantir a otimização dos recursos, a organização da estratégia local e a manutenção do vínculo nacional. (...)</p> <p>Art. 11 A Comissão Executiva Nacional aprovará, em conjunto com a bancada Federal do Partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, os valores estabelecidos pelos Diretórios Municipais para distribuição de recursos do FEFC para candidaturas proporcionais nos municípios com mais de 100 mil eleitores, observadas as premissas estabelecidas nesta Resolução. (...)</p> <p>§2º As candidaturas que entenderem terem sido prejudicadas poderão apresentar recurso à Comissão Executiva Nacional contra os valores</p>

		<p>estabelecidos pela respectiva Comissão Executiva Municipal. (...)</p> <p>§4º Todas as candidaturas proporcionais nos municípios com mais de 100 mil eleitores receberão recursos do FEFC, diretamente ou por meio de doação estimável decorrente da estrutura coletiva.</p> <p>§5º O Diretório Nacional poderá repassar recursos do FEFC para os Diretórios Municipais, os quais destinarão recursos para as respectivas candidaturas proporcionais. (...)</p> <p>Art. 13 O repasse de recursos do FEFC às candidaturas nos municípios com menos de 100 mil eleitores será efetuado pelos respectivos Diretórios Estaduais, em conjunto com a bancada Federal do Partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. (...)</p> <p>§3º As candidaturas que entenderem terem sido prejudicadas poderão apresentar recurso ao Diretório Estadual contra os valores estabelecidos pela respectiva Comissão Executiva Estadual. (...)</p> <p>Art. 14 Todos os Diretórios Estaduais deverão garantir estrutura coletiva em favor dos Diretórios Municipais e das candidaturas onde houver necessidade. (...)</p> <p>Art. 18 Todas as deliberações das Comissões Executivas Estaduais e Municipais poderão ser revistas pela Comissão Executiva Nacional.</p>
MDB (PMDB)	R\$404.603.269,54	<p>Resolução n.º 002/2024</p> <p>Processo TSE PJE 0613111-56.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 2º. Como premissas, a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) observará, o quanto possível, a viabilidade eleitoral das candidaturas, tendo como base pesquisas e estudos internos, de modo a levar em consideração a prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidatas e candidatos, bem como a estratégia política-eleitoral do Partido em âmbito nacional.(...)</p> <p>§5º. A distribuição dos recursos entre as candidaturas deverá, o quanto possível, ser ampla, evitando-se a concentração em candidaturas específicas, salvo nos casos de candidaturas absolutamente viáveis. (...)</p> <p>Art. 3º. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) serão distribuídos, prioritariamente, com observância aos seguintes critérios:</p>

	<p>I - R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para que cada Deputado Federal e Senador do partido faça a distribuição entre as candidaturas do partido, o que totalizará R\$ 55.000.000,00, considerando a bancada atual;</p> <p>II - R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) destinados aos Diretórios Estaduais, considerando o total de eleitores e o percentual estadual de votos obtidos pelo MDB na última eleição para a Câmara dos Deputados;</p> <p>III - R\$ 59.000.000,00 (cinquenta e nove milhões de reais) destinados às candidaturas registradas do MDB à Prefeitura de Capitais, cuja distribuição priorizará os casos de reeleição e o tamanho da população;</p> <p>IV - R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) destinados aos Municípios que tenham dois turnos nas eleições, com exclusão das capitais;</p> <p>V - R\$ 26.000.000,00 (vinte e seis milhões de reais) destinados aos Municípios que sejam sede de emissoras de TV geradoras do Programa Eleitoral;</p> <p>VI - R\$ 110.000.000,00 (cento e dez milhões de reais) às candidaturas a prefeita ou prefeito, observando percentual de 0 (zero) a 80% (oitenta por cento) do teto para o cargo majoritário, em média de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por candidatura registrada, cuja decisão será tomada nos termos do art. 4º desta Resolução;</p> <p>VII - R\$ 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de reais) destinados às campanhas de candidatas a vereadoras que disputarem a reeleição, com valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) cada;</p> <p>VIII - R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) serão aplicados por indicação das Deputadas e Deputados Estaduais do MDB, fixado em R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), sendo observado o mínimo de 40% (quarenta por cento) para o gênero feminino;</p> <p>IX - R\$ 25.800.000,00 (vinte e cinco milhões e oitocentos mil reais) ficarão reservados para distribuição pelo Diretório Nacional após avaliação das campanhas eleitorais do partido em todo o Brasil;</p> <p>X - R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) serão reservados tecnicamente para futuros ajustes, que serão distribuídos após tratativas das lideranças políticas, observados os requisitos previstos no art. 2º desta Resolução;</p> <p>XI - R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) reservados aos Municípios em que o MDB esteja na disputa pelo segundo turno das Eleições;</p> <p>XII - R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) serão destinados para as candidaturas indicadas pela Juventude MDB, na proporção de 50% (cinquenta por cento) para cada gênero.</p> <p>XIII - R\$ 8.200.000,00 (oito milhões e duzentos mil reais) às câmaras municipais das capitais. (...) §2º. No que se refere ao inciso V deste artigo, fica estabelecido o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos</p>
--	---

		<p>mil reais) para a campanha majoritária nos municípios onde houver filial ou afiliada da TV Globo, e de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) para cada candidatura majoritária nos municípios em que o programa eleitoral for gerado pelas redes Bandeirantes, Record, SBT, ou aquelas consideradas 'estratégicas'.</p> <p>§3º. As solicitações de ajustes, remanejamentos e outros assuntos relacionados à aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) deverão observar os critérios previsto nos artigos desta Resolução e aprovados pela Comissão Executiva Nacional, representada por seu Presidente, seu Tesoureiro e seu Secretário Geral.</p> <p>§4º. Os valores indicados nos incisos deste artigo são apenas referenciais, passíveis de ajuste nos termos desta Resolução. (...)</p> <p>Art. 11. No caso de haver qualquer fato novo ou superveniente ou para fazer ajustes nos valores distribuídos para atender de forma mais efetiva os interesses estratégicos do partido, os critérios de distribuição fixados nesta Resolução poderão ser revistos pela própria Comissão Executiva Nacional, representada por seu Presidente, seu Tesoureiro e seu Secretário Geral.</p>
PROGRESSISTAS (PP)	R\$417.291.696,27	<p style="text-align: center;">Resolução 01/2024 – CEN</p> <p style="text-align: center;">Processo TSE PJE 0612998.05.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 3º Os recursos serão distribuídos por livre deliberação da Comissão Executiva Nacional, diante das peculiaridades e objetivos da organização do Partido nos estados e municípios, mediante critérios políticos, pesquisas eleitorais e potencial eleitoral de candidatos, candidatas ou coligações, conforme o interesse e conveniência políticos e eleitorais partidários.</p> <p>Art. 4º Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC serão distribuídos obedecendo os seguintes valores absolutos e percentuais, conforme o art. 6º, § 2º da Resolução TSE 23.605, observando-se em toda e qualquer hipótese o disposto no art. 2º:</p> <p>a) os seguintes valores absolutos para os(as) candidatos(as) a vereador(a), prefeito(a) e vice-prefeito(a) do Progressistas de cada Estado: (...)</p> <p>b) do total dos recursos, até 15% para os(as) candidatos(as) a vereador(a), e o restante para os(as) candidatos(as) a prefeito(a) e viceprefeito(a) do Partido;</p> <p>c) a distribuição dos valores absolutos e percentuais discriminados acima e eventuais sobras será realizada conforme o art. 3º, podendo ser diretamente aos(às) candidatos(as) ou aos Diretórios Estaduais ou Municipais do Partido. (...)</p>

		<p>Art. 9º Caberá ao Presidente da Comissão Executiva Nacional decidir os casos omissos, proceder a eventuais ajustes a fim de compatibilizar a contabilidade do Partido, bem como distribuir eventuais sobras de recursos mediante as regras estabelecidas nesta Resolução, sempre em obediência ao disposto no art. 2º desta Resolução.</p>
PSD	R\$420.971.570,08	<p style="text-align: center;">Resolução 162/2024</p> <p style="text-align: center;">Processo TSE PJE 0613084-73.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 1º - Fixar os seguintes parâmetros para a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) através dos órgãos partidários do PSD para as campanhas majoritárias e proporcionais, quando for o caso:</p> <p>a) órgão partidário nacional poderá transferir recursos diretamente para candidatos, candidatas e/ou aos órgãos partidários estaduais e municipais,</p> <p>b) Os órgãos partidários estaduais e municipais deverão transferir recursos para candidatos e candidatas somente na sua circunscrição; (...)</p> <p>e) É vedada a transferência de recursos do FEFC dos órgãos partidários estaduais para os órgãos partidários municipais. (...)</p> <p>§1º - Para fins de distribuição dos valores aos órgãos partidários e candidatos e candidatas, cada órgão partidário doador deverá considerar o total recebido, devendo ser priorizada a distribuição entre os órgãos partidários e as candidaturas competitivas e estratégicas visando o fortalecimento do PSD nas eleições de 2024. (...)</p> <p>§2º - Fica delegada ao presidente nacional a competência para deliberar sobre a vedação prevista na alínea "e", mediante solicitação do órgão estadual.</p> <p>Art. 2º - Os valores dos recursos recebidos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha a serem distribuídos para os candidatos, candidatas e/ou órgãos partidários do PSD serão feitos de acordo com os parâmetros fixados no art. 1º, considerando o total em relação ao primeiro e segundo turnos, quando for o caso, conforme os seguintes critérios: a) máximo de 80% (oitenta por cento) para campanhas majoritárias; b) mínimo de 20% (vinte por cento) para campanhas proporcionais. (...)</p> <p>§7º - Os critérios estabelecidos no caput poderão sofrer variações de até vinte por cento, neste caso, dispensado ato de reajuste. (...)</p> <p>Art. 9º - Devido à celeridade, eventuais alterações, reajustes, aditamentos, sobras, excedentes de qualquer natureza, sobre o art. 2º ou outra situação que venha a impedir, inviabilizar ou mudar o recebimento dos valores pelos órgãos partidários e/ou candidatos e candidatas no momento da</p>

		<p>distribuição do valor do FEFC, os recursos correspondentes poderão ser retidos, redistribuídos ou alterados por ato da Presidência Nacional. (...)</p> <p>Art. 11 - Fica delegada ao presidente nacional a competência para deliberar, retificar e decidir sobre eventuais omissões, reajustes e esclarecimentos, inclusive da Justiça Eleitoral referente à Resolução 23.605/2019.</p>
PSDB	R\$147.950.332,67	<p>Resolução CEN-PSDB 018/2024</p> <p>Processo TSE PJE 0613046-61.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 1º. Estabelecer que a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, se dará da seguinte forma:</p> <p>a) Pelo menos 30% do valor total será aplicado em candidaturas femininas para os cargos de Prefeita, Vice-Prefeita e Vereadora, cabendo à Comissão Executiva Nacional a liberação dos recursos financeiros;</p> <p>b) 70% do valor total será aplicado em candidaturas para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador, cabendo ao Presidente Nacional do PSDB e a Comissão Executiva Nacional a liberação dos recursos financeiros, ouvindo os representantes do partido no Congresso Nacional, considerada a estratégia político-eleitoral do partido no âmbito nacional e local. (...)</p> <p>Art. 3º. Os casos omissos serão solucionados pelo Presidente da Comissão Executiva Nacional.</p>
UNIÃO	R\$536.557.338,93	<p>Resolução CEN 002/2024</p> <p>Processo TSE PJE 0613083-88.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 1º. A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será realizada da seguinte forma:</p> <p>I – 70% (setenta por cento) do montante será aplicado em candidaturas para os cargos de Prefeito(a) e Vice-Prefeito(a), ouvida a Comissão Executiva Nacional, cabendo ao órgão nacional a liberação dos recursos financeiros;</p> <p>II – 30% (trinta por cento) do valor total será aplicado em candidaturas para os cargos de Vereador(a), cabendo à Comissão Executiva Nacional a liberação dos recursos financeiros, consideradas as estratégias político-eleitorais do partido. Parágrafo único. A depender do desempenho eleitoral das candidaturas proporcionais e majoritárias, os percentuais acima previstos poderão ser ajustados, a qualquer tempo, por decisão da Comissão Executiva Nacional. (...)</p>

		<p>Art. 4º. (...)</p> <p>§1º. As considerações do “União Brasil Mulher” serão encaminhadas para a Comissão Executiva Nacional que deliberará sobre a liberação dos recursos financeiros solicitados na proporção que entender cabível, observada a estratégia político-eleitoral do Partido.</p>
PL	R\$886.839.487,85	<p>Resolução 006/2024</p> <p>Processo TSE PJE 0612875-07.2024.6.00.0000</p> <p>Artigo 1º O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), destinado ao financiamento das campanhas eleitorais das candidatas e dos candidatos do Partido Liberal, será distribuído, com fundamento nos termos da Lei 9.504/97, observado os seguintes critérios:</p> <p>I- Cada Estado da Federação fará jus a percentual do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), levando-se em consideração, 70% (setenta por cento) do montante total definido pelo Tribunal Superior Eleitoral a ser destinado ao Partido Liberal nas eleições de 2024, nas seguintes proporções e condições:</p> <p>(...)</p> <p>e) os recursos a que se referem as alíneas "a", "b", "c" e "d" acima descritas só serão destinados às Unidades Federativas, após deliberação da Comissão Executiva Nacional do Partido Liberal, diante das peculiaridades e objetivos partidários em cada Estado da Federação, quando poderão ser adotados critérios políticos, pesquisas eleitorais e potencial eleitoral de candidatos(as) e/ou coligações, fundamentado nas diretrizes político-partidária-eleitoral que venham a ser estabelecidas pela Executiva Nacional, no interesse e na conveniência partidária.</p> <p>f) na hipótese da Unidade Federativa não atender aos requisitos dispostos na alínea "e" a Comissão Executiva Nacional do Partido Liberal poderá deliberar por não efetivar a distribuição de recurso financeiro do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) ao respectivo Estado e consequentemente aos seus candidatos (as) e/ou coligações. (...)</p> <p>II - Será destinado ao Órgão de Execução Nacional do Partido Liberal o percentual de 30% (trinta por cento), sobre o total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) definido pelo Tribunal Superior Eleitoral a ser destinado ao Partido Liberal nas eleições de 2024, que será distribuído por livre deliberação da Comissão Executiva Nacional do Partido Liberal, diante das peculiaridades e objetivos partidários em cada Estado da Federação, quando poderão ser adotados critérios políticos, pesquisas eleitorais e medição</p>

		<p>do potencial eleitoral de candidatas(as) e/ou coligações, fundamentado nas diretrizes político-partidária eleitoral, que venham a ser estabelecidas pela Executiva Nacional, para fins de distribuir recursos para as campanhas eleitorais das candidatas e candidatos, pelas diversas eleições, em todo território nacional, no interesse e na conveniência partidária. (...)</p> <p>Art. 2º- Os casos omissos ou duvidosos da presente Resolução serão resolvidos pela Comissão Executiva Nacional.</p>
PSB	R\$147.637.680,85	<p style="text-align: center;">Resolução CEN 03/2024</p> <p style="text-align: center;">Processo TSE PJE 0613078-66.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 1º. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) transferidos pela Justiça Eleitoral ao Partido Socialista Brasileiro serão distribuídos de acordo com a seguinte proporção:  I – 90 % (noventa por cento) do valor total recebido será destinado às campanhas aos cargos de Prefeito(a), Vice-Prefeito(a) e Vereadores(as) em primeiro turno;  II – 10 % (10 por cento) do valor total recebido será contingenciado para utilização no segundo turno das eleições majoritárias.</p> <p>Art. 2º. Observados os percentuais e critérios previstos nesta Resolução a distribuição de recursos levará preferência às candidaturas de reeleição dos(as) atuais mandatários(as) dos cargos de Prefeito(a), Vice-Prefeito(a) e Vereadores, às candidaturas nas capitais e cidades com possibilidade de segundo turno, às candidaturas com maior probabilidade de êxito, observando-se, ainda, a estratégia político-eleitoral do Partido em âmbito nacional e local.</p> <p>Parágrafo único. Considerando a importância das bancadas parlamentares do PSB, bem como a necessidade de construção de bases eleitorais sólidas, a distribuição de recursos a ser efetuada pela Direção Nacional do PSB dará prioridade a candidaturas municipais que contem com apoio e indicação de Parlamentares do Partido. (...)</p> <p>Art. 7º. A critério da Direção Nacional do PSB e de acordo com a estratégia político-partidária estabelecida para cada localidade, os órgãos Estaduais e Municipais do PSB poderão receber recursos do FEFC para distribuição entre as respectivas candidaturas, desde que não tenham restrição ao recebimento de recursos públicos, sendo obrigatória a observância dos percentuais mínimos de aplicação de recursos em candidaturas</p>

		de mulheres e de pessoas negras, conforme previsto na Resolução-TSE n. 23.607/2019.
PDT	R\$173.962.508,38	Resolução 005/2024 Processo TSE PJE 0613177-36.2024.6.00.0000
		<p>Art. 1º A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha FEFC para as eleições de 2024, obedecerão às seguintes normas e critérios, resguardando eventuais parâmetros que podem ser levados em consideração, de acordo com a autonomia partidária, mediante fundamentação, eventuais tópicos de elevado interessado eleitoral partidário, tais quais:</p> <p>I-a fidelidade partidária e tempo de filiação; (...) VII - o compromisso por escrito para todos os candidatos e candidatas a prefeitos(as), vices, vereadores(as) em apoio as candidaturas pedetistas aos cargos de deputados federais e estaduais, nas eleições de 2026. (...)</p> <p>Art. 3º Nas candidaturas majoritárias masculinas serão considerados os seguintes parâmetros para efeito de transferência de valores do FEFC: I - nos municípios até 100.000 (cem mil) eleitores, as decisões sobre os valores a serem repassados deverão ter seu registro em ata, com a participação das executivas estaduais, dos senadores, dos deputados federais, estaduais de suas respectivas unidades da federação. Os atos deliberativos resultantes, deverão ser submetidos à aprovação da Executiva Nacional; II - nos municípios acima de 100.000 (cem mil) eleitores, as decisões sobre os valores a serem repassados dar-se-á pela direção nacional, ouvidas as direções estaduais e bancada federal no estado.</p> <p>Art. 4º Nas candidaturas majoritárias femininas serão considerados os seguintes parâmetros para efeito de transferência de valores do FEFC: (...)</p> <p>Art. 6º - Reservados os percentuais previstos nos artigos 3º e 4º desta Resolução, ficará a cargo da Executiva Nacional do PDT, a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC</p>
		Resolução 003/2024 Processo TSE PJE 0612912-34.2024.6.00.0000
		Art. 1º - O recurso do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, observado os

REPUBLICANOS	R\$343.901.521,34	<p>limites estabelecidos pela lei e de acordo com a possibilidade de recebimento dos órgãos de administração partidária, será aplicado conforme abaixo:</p> <p>§1º- Até 80% (oitenta por cento) do valor total de recurso do FEFC será destinado aos cargos MAJORITÁRIOS – Prefeitos e Vice-Prefeitos.</p> <p>§2º- Até 70% (setenta por cento) do valor total de recurso do FEFC será aos cargos PROPORCIONAIS – Vereadores.</p> <p>I- O parâmetro utilizado pela direção nacional para seleção e distribuição do recurso nos municípios e suas respectivas candidaturas, se baseará em três pilares:</p> <p>a) Desempenho do estado na última campanha das eleições gerais – Análise de desempenho interno, comparando o número de votos válidos, por estado, nas Eleições 2022 para a Câmara dos Deputados, em relação ao total geral de votos válidos do Republicanos; Análise de desempenho externo, com a proporção dos votos válidos obtidos pelo Republicanos de cada estado, para a Câmara dos Deputados, em relação ao total de votos gerais das demais legendas naquele estado; Proporção de eleitores de cada estado em relação ao eleitorado nacional.</p> <p>b) Onde efetivamente o REPUBLICANOS possuir candidaturas registradas para disputa do pleito.</p> <p>c) Com base no potencial político de cada candidato e candidata que irá concorrer, tomando por base o trabalho institucional das presidências estaduais e municipais para formular e informar esse levantamento. (...)</p> <p>Art. 7º- Eventuais omissões serão dirimidas pela Comissão Executiva Nacional do Republicanos, observados rigorosamente os critérios legais vigentes</p>
PODEMOS (PODE)	R\$236.660.900,06	<p style="text-align: center;">Resolução CEN 02/2024</p> <p style="text-align: center;">Processo TSE PJE 0613032-77.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 1º-O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) do PODEMOS para as eleições municipais de 2024, será distribuído aos candidatos, aos órgãos estaduais e municipais, da seguinte forma: I- 30% (trinta por cento) do total recebido será destinado ao custeio das campanhas de todas as candidaturas, majoritárias ou proporcionais, do sexo feminino, do PODEMOS ou da coligação que possa integrar; II-70% (setenta por cento) do total recebido será destinado ao custeio das campanhas de todas as candidaturas, majoritárias ou proporcionais, do sexo masculino, do PODEMOS ou da coligação que possa integrar.</p> <p>Parágrafo primeiro. Havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de</p>

		<p>recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) deve ser aplicado no financiamento das campanhas de candidatas na mesma proporção.</p> <p>Art. 2º - Na distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). os dirigentes partidários, deverão observar a estratégia política-eleitoral local, com vista ao crescimento do partido. Parágrafo primeiro: Respeitada a aplicação do total a ser destinado às candidaturas femininas, a distribuição será feita de acordo com critérios de autonomia partidária conforme a viabilidade eleitoral das candidaturas, sem garantia de mínimo a todos os estados ou municípios. (...)</p> <p>Art. 7º No caso de haver qualquer fato novo ou superveniente, os critérios de distribuição fixados nesta Resolução só poderão ser revistos pela própria Comissão Executiva Nacional, observada a legislação em vigor.</p> <p>Art. 8º Os casos omissos serão solucionados pela Comissão Executiva Nacional do PODEMOS.</p>
PRD	R\$71.877.097,90	<p style="text-align: center;">Resolução Nacional 04/2024</p> <p style="text-align: center;">Processo TSE PJE 0613108-04.2024.6.00.0000</p> <hr/> <p>Art. 2º. Considerando o princípio da escassez, o PRD NACIONAL somente destinará recursos do FEFC a candidaturas ou Direções Partidárias Estaduais ou Municipais que atenderem rigorosamente os seguintes requisitos:</p> <p>I. Atendimento das estratégias político-eleitorais do PRD NACIONAL para o pleito eleitoral de 2024, que levará em conta a contribuição para o crescimento do partido em âmbito nacional, a viabilidade eleitoral da(s) candidatura(s), o atendimento da expectativa de projeção de crescimento político-eleitoral da localidade (Estado ou Município), conforme análise irrecorrível de competência exclusiva da Comissão Executiva Nacional;</p> <p>II. Apresentação indispensável dos seguintes documentos: (...)</p> <p>IV – DA DELEGAÇÃO DE PODERES À COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL</p> <p>Art. 7º. A Comissão Executiva Nacional do PRD fica desde já convocada para se reunir sempre que necessário, de forma presencial ou virtual, para esta finalidade, lavrando-se a(s) respectiva(s) ATA(s) a ser(em) apresentada(s) ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nos autos eletrônicos que se formarão a partir da presente Resolução, com</p>

		<p>teor amplamente divulgado pelo partido nos termos da legislação, tendo em vista que:</p> <p>I. Tratam-se de eleições a serem realizadas em data futura;</p> <p>II. Será necessária a análise específica de potencial eleitoral de candidatas e candidatos com efetiva apresentação de registros de candidatura, decorrentes de convenções partidárias vindouras;</p> <p>III. Ocorrerá 2º turno em alguns Municípios, o que exigirá reanálise dos potenciais eleitorais locais e aplicação de recursos pelo partido;</p> <p>IV. Eventualmente o partido poderá enfrentar situações imprevistas futuras como: (...)</p> <p>f) Outras situações políticas, legais ou contábeis surgidas ao longo da campanha que exigirão nova aprovação da maioria da Comissão Executiva Nacional.</p>
SOLIDARIEDADE	R\$88.586.729,91	<p style="text-align: center;">Resolução 01/2024</p> <p style="text-align: center;">Processo TSE PJE 0613045-76.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 1º - A distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será feita pela direção partidária nacional, levando-se em consideração os seguintes parâmetros, dentre outros fundamentais para o bom desempenho eleitoral do partido:</p> <p>I - histórico político e de militância partidária do candidato ou candidata;</p> <p>II - potencial de votos da candidatura e sua importância estratégica para o partido;</p> <p>III – respeito, defesa e fidelidade aos princípios ideológicos, políticos e programáticos do partido;</p> <p>IV – importância do respectivo colégio eleitoral para o planejamento estratégico de fortalecimento do partido;</p> <p>V - estrutura e organização partidária local.</p> <p>Parágrafo único- O partido não encontra-se obrigado a contemplar todas candidaturas com os recursos do FEFC, podendo priorizar aquelas que melhor se enquadram nos parâmetros estabelecidos neste artigo. (...)</p> <p>Art. 3º - Os recursos do FEFC destinados ao Solidariedade serão obrigatoriamente aplicados de modo proporcional ao número de candidatas femininas do partido, observando-se o mínimo de 30% (trinta por cento), na forma do Art. 6º § 1º, I, da Resolução/TSE nº. 23.605/2019. (...)</p> <p>§ 4º- A direção partidária nacional poderá, a seu exclusivo critério, efetuar o repasse dos recursos de que trata o caput diretamente para as candidaturas femininas do partido de quaisquer cargos em disputas nas eleições de 2024. Art. 4º - Os recursos do FEFC destinados ao Solidariedade serão distribuídos de modo proporcional entre as candidaturas de pessoas negras (pessoas pretas ou pardas) e as candidaturas de pessoas não negras</p>

		<p>apresentadas pelo partido, observando-se a distribuição proporcional para cada gênero, na forma descrita no art. 6º, incisos II e III da Resolução/TSE nº . 23.605/2019. Parágrafo único. Caberá à direção partidária nacional estabelecer quais candidaturas de pessoas negras serão contempladas com recursos do FEFC, e o respectivo montante a ser a elas repassado, observando-se os parâmetros fixados pelo art. 1º desta Resolução e os critérios de proporcionalidade na distribuição dos recursos conforme previsto no art. 6º, incisos II e III da Resolução/TSE nº . 23.605/2019.</p>
PSOL	R\$126.893.829,69	<p>Resolução s/n 2024</p> <p>Processo TSE PJE 0613081-21.2024.6.00.0000</p> <p>Tendo em vista que para o processo eleitoral de 2024 o PSOL estabeleceu como prioridades a candidatura majoritária de Guilherme Boulos em São Paulo, a reeleição de Edmilson Rodrigues em Belém, a reeleição de todas e todos nossos vereadores e vereadoras e a ampliação de nossas bancadas, e considerando a necessidade de refletir essas prioridades nacionais na construção da sua política de financiamento eleitoral de campanha, garantidos recursos compatíveis, limitados ao teto fixado pela Justiça Eleitoral;</p> <p>O Diretório Nacional do Partido Socialismo e Liberdade estabelece as seguintes diretrizes e normas para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para as Eleições Municipais 2024, nos termos do Art. 6º da Resolução TSE nº 23.605/19:</p> <p>Art. 1º Os critérios estabelecidos na presente Resolução para distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC seguirão os dispositivos legais preconizados, cabendo à Executiva Nacional do PSOL estabelecer percentuais e valores a serem distribuídos aos candidatos e candidatas, através das instâncias partidárias, conforme diretrizes estabelecidas nessa resolução.</p> <p>Art. 2º. Serão reservados recursos para distribuição direta pela Direção Nacional do PSOL para:</p> <p>a) as candidaturas majoritárias nas capitais e cidades prioritárias, elencadas pela executiva nacional;</p> <p>b) as candidaturas proporcionais em reeleição;</p> <p>c) as chapas proporcionais em capitais e cidades prioritárias elencadas pela executiva nacional.</p> <p>d) financiamento do segundo turno das eleições e despesas nacionais com o processo eleitoral.</p>

		<p>Art. 3º Serão destinados recursos às Direções Estaduais para que estabeleçam a distribuição para as instâncias municipais e candidaturas, de acordo com a tática eleitoral definida localmente, respeitando todos os dispositivos previstos nessa resolução e outras determinações e orientações da Executiva Nacional do PSOL.</p> <p>§ 1º Os diretórios estaduais deverão estabelecer faixas de prioridades para o atendimento aos municípios, levando em conta critérios e mecanismos a serem estabelecidos pela Executiva Nacional do PSOL;</p> <p>§ 2º Os diretórios estaduais poderão elencar candidaturas majoritárias prioritárias para envio direto de recursos;</p> <p>§ 3º Os diretórios estaduais deverão estabelecer, de acordo com regulamentação da Executiva Nacional, adicionais de incentivo a candidaturas LGBTQIA+, candidaturas PCD e candidaturas indígenas e quilombolas. (...)</p> <p>Art. 5º A Executiva Nacional do PSOL estabelecerá os critérios para que uma candidatura esteja apta a receber os recursos do FEFEC, seguindo o estabelecido nessa resolução, no estatuto e resoluções partidárias e a legislação vigente. (...)</p> <p>Art. 9º Casos omissos ou advindos de novas deliberações da Justiça Eleitoral serão resolvidos pela Executiva Nacional ou pelo Diretório Nacional.</p>
NOVO	R\$37.133.690,61	<p>Resolução Interna 68/2024</p> <p>Processo TSE PJE 0613035-32.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 6º. Respeitada a aplicação mínima a ser destinada às candidaturas femininas e negras, a distribuição de tais recursos será feita de acordo com critérios de autonomia partidária e conforme a viabilidade eleitoral, sem garantia de mínimo a todas as candidaturas femininas e negras registradas no país.</p> <p>Art. 7º. Sem prejuízo dos valores repassados pelos órgãos estaduais, o Diretório Nacional poderá repassar aos órgãos municipais recursos conforme critérios de conveniência do próprio Diretório Nacional, sem dever de repasse a todos os municípios, a depender da estratégia partidária e viabilidade das campanhas municipais.</p> <p>Art. 8º. Será destinado diretamente aos candidatos e candidatas, no máximo, o valor do teto de gastos de cada cargo em disputa, não sendo obrigatória a transferência de recursos mínimos para todos os candidatos e candidatas registradas no país,</p>

		<p>devendo ser respeitada estratégia partidária e a viabilidade e potencial de cada candidatura. (...)</p> <p>Art. 11º. Cabe ao Presidente da Comissão Executiva Nacional a decisão sobre situações não previstas, bem como realizar ajustes necessários, inclusive com relação a distribuição de quaisquer excedentes, respeitando sempre os critérios de gênero e raça ora estabelecidos e os limites de despesas correspondentes aos cargos em disputa.</p>
CIDADANIA (PPS)	R\$60.257.867,86	<p>Resolução 004/2024</p> <p>Processo TSE PJE 0613087-28.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 1º Será reservado o mínimo de 30% (trinta por cento) do total dos recursos do FEFC a que tem direito o partido para aplicação em candidatas a prefeita, vice-prefeita e vereadora, sendo que o repasse às candidatas será feito diretamente pela instância nacional, observando-se o seguinte: (...)</p> <p>Art. 2º Os recursos remanescentes serão divididos da seguinte forma:</p> <p>I-10% (dez por cento) dos recursos remanescentes ficarão reservados pela Comissão Executiva Nacional para repasse aos candidatos que demonstrarem maiores chances de êxito, a partir do vigésimo dia que anteceder às eleições, segundo avaliação que será feita ao longo da campanha eleitoral, podendo ser utilizadas pesquisas de opinião pública ou outros critérios de avaliação política a respeito das potencialidades eleitorais.</p> <p>II-90% (noventa por cento) dos recursos remanescentes serão repassados às Comissões Executivas Estaduais, na proporção da tabela constante do Anexo I desta Resolução, para aplicação nas campanhas dos(as) candidatos(as) a prefeito(a), vice-prefeito(a) e vereador(a), de acordo com a avaliação política e estratégica de cada Estado.</p> <p>Art. 3º - Para se habilitarem a receber os recursos do FEFC, os(as) candidatos(as) deverão fazer um requerimento por escrito, com firma reconhecida, dirigido à Comissão Executiva Nacional no caso dos(as) candidatos(as) contemplados pelo Artigo 1º e pelo inciso I, do Artigo 2º; o requerimento será dirigido às Comissões Executivas Estaduais no caso dos(as) candidatos(as) contemplados(as) na forma do inciso II, do Artigo 2º, sempre conforme o modelo constante do Anexo II desta Resolução.(...)</p> <p>Art. 5º - Os casos omissos serão resolvidos pelo Presidente Nacional.</p>

PC do B	R\$55.972.943,54	<p style="text-align: center;">Resolução 02/2024</p> <p style="text-align: center;">Processo TSE PJE 0612861-23.2024.6.00.0000</p> <hr/> <p>Art. 1º – A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, aos candidatos e às candidatas do Partido Comunista do Brasil – PCdoB a cargos eletivos nas eleições municipais de 2024, observará os critérios estabelecidos na Resolução nº 10/2024, da Comissão Executiva Nacional da Federação Brasil da Esperança e os seguintes critérios:</p> <p>I. Prioridade para a eleição de Vereadores e Vereadoras nas Câmara de Vereadores, sobretudo nas grandes cidades, com a reeleição das atuais Bancadas Parlamentares e conquista de novas cadeiras;</p> <p>II. Ampliar a votação para as Câmara de Vereadores;</p> <p>Parágrafo único. As candidaturas a cargos majoritárias, o financiamento de que trata esta Resolução estará condicionado à autorização da Comissão Política Nacional do PCdoB, tendo presente o disposto nos incisos deste artigo. (...)</p> <p>Art. 3º – Compete à Comissão Política Nacional do Comitê Central do PCdoB decidir, por maioria simples de votos, a respeito da distribuição dos recursos do FEFC, de acordo com os critérios previstos no art. 1º desta Resolução. (...)</p> <p>Art. 5º – A critério da Comissão Política Nacional do PCdoB e, desde que não haja impedimentos para o recebimento de recursos do FEFC, a distribuição dos recursos poderá ser efetuada por intermédio dos Comitês estaduais e municipais do PCdoB, ocasião em que o respectivo órgão partidário se obrigará a cumprir, solidariamente com a direção nacional, todos os requisitos previstos nesta Resolução, inclusive, quanto aos percentuais nacionais estabelecidos para as cotas de gênero, racial e indígena, quando for o caso.</p>
		<p style="text-align: center;">Resolução 01/2024</p> <p style="text-align: center;">Processo TSE PJE 0613123-70.2024.6.00.0000</p> <hr/> <p>Art. 1º O valor do Fundo Especial de Financiamento de Campanha será repassado diretamente pelo Diretório Nacional aos órgãos partidários ou aos candidatos (as), obedecendo os seguintes critérios: (...)</p> <p>§3º O Diretório (Elo) Nacional da Rede Sustentabilidade fará resolução interna para estabelecer valores totais que cada direção</p>

REDE	R\$35.900.485,05	<p>Estadual, Regional ou municipal e/ou candidaturas majoritárias e proporcionais receberá.</p> <p>Art. 2º Observados os percentuais previstos no artigo anterior, os critérios de distribuição serão baseados:</p> <p>I- Nas projeções de desempenho de efetiva construção, compromisso e organização partidária, compreendidas no período de 2020 até 2024, das instâncias da REDE, dos mandatários e dos candidatos e candidatas;</p> <p>II - Viabilidade das nominatas para cargos majoritários ou proporcionais, organizadas em comum acordo com a Direção Nacional;</p> <p>III- Densidade eleitoral da localidade e/ou influência regional das candidaturas estratégicas apresentadas;</p> <p>Parágrafo único: É recomendável que as Direções Partidárias observem critérios de distribuição de suas respectivas cotas no sentido de estimular candidatos(as) indígenas, de populações tradicionais, negros, pardos, jovens, LGBTQIA+ bem como de pessoas com deficiência, visando assegurar a expressão de identidade social e representação. (...)</p> <p>Art.8º - Os casos omissos nesta resolução serão definidos pela Comissão Executiva Nacional ou pelo Diretório (Elo) Nacional da REDE.</p>
AVANTE	R\$72.585.298,78	<p>Resolução Eleitoral 01/2024</p> <p>Processo TSE PJE 0613074-29.2024.6.00.0000</p> <p>Artigo 1º Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) serão utilizados, prioritariamente, nas candidaturas ao cargo de Prefeito Municipal.</p> <p>Parágrafo primeiro. Para o cumprimento da regra estabelecida no caput deste artigo poderá ser utilizado até 100% dos recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).</p> <p>Parágrafo segundo - A distribuição dos recursos será feita pela Comissão Executiva Nacional, levando em consideração a prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidaturas, bem como a estratégia político-eleitoral do Partido em âmbito nacional.</p> <p>Artigo 2º Excepcionalmente, poderão ser utilizados os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), nas candidaturas aos cargos de Vereadores, mediante deliberação da Comissão Executiva Estadual. (...)</p>

		<p>Artigo 6º. A presente resolução entra em vigor a partir desta data, podendo ser alterada pela Comissão Executiva Nacional, na forma do Estatuto e em cumprimento à legislação.</p>
PV	R\$45.280.538,99	<p style="text-align: center;">Resolução 01/2024</p> <p style="text-align: center;">Processo TSE PJE 0613097-72.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 1º. Os critérios estabelecidos na presente Resolução para distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, seguirão os dispositivos legais que regem a matéria, sendo distribuídos através das instâncias partidárias estaduais, aos candidatos e candidatas dos respectivos estados, na seguinte proporção:</p> <p>I. Acre-R\$ 837.900,00 (oitocentos e trinta e sete mil e novecentos reais). (...)</p> <p>XXV. São Paulo - R\$6.949.250,00 (seis milhões novecentos e quarenta e nove mil duzentos e cinquenta reais).</p> <p>XXVI. Tocantins R\$893.760,00 (oitocentos e noventa e três mil setecentos e sessenta reais).</p> <p>Parágrafo único. O valor do FEFC, totalizando R\$ 1.736.358,90 (um milhão setecentos e trinta e seis mil trezentos e cinquenta e oito reais e noventa centavos) ficará reservado para fundo a ser gerido pelo Presidente e Secretário de Finanças Nacional, devendo o montante ser gasto com despesas eleitorais.</p> <p>Art. 2. Cabe à Executiva Nacional, por meio da Presidência e das Secretarias de Finanças, Jurídica e organização, ouvidas as presidências estaduais, avaliar o cumprimento dos requisitos desta resolução e distribuir recursos para:</p> <p>I. às candidaturas majoritárias nas capitais e cidades prioritárias, elencadas pela Executiva Nacional; II. as candidaturas proporcionais em reeleição ou estratégicas, elencadas pela Executiva Nacional ou comunicadas pelas Direções Estaduais; III. às chapas proporcionais em capitais e cidades prioritárias elencadas pela Executiva Nacional; IV. financiamento do segundo turno das eleições e despesas nacionais com o processo eleitoral. V. às candidaturas jovens, conforme conceituado pelo estatuto do partido, majoritárias ou proporcionais nas capitais e cidades prioritárias, indicadas pelas secretarias estaduais de juventude em conjunto com a secretaria nacional de juventude do partido. (...)</p> <p>Art. 4º. São consideradas candidaturas estratégicas nacionais, as candidaturas de membros da Executiva Nacional, aos cargos de vereador, vice-</p>

		<p>prefeito ou prefeito em qualquer município da Federação, e candidaturas estratégicas estaduais as candidaturas aos cargos de vereador, vice-prefeito ou prefeito em capitais, desde que elencados pelas respectivas Executivas Estaduais. (...)</p> <p>Art. 5º. As direções estaduais estabelecerão os critérios de distribuição dos recursos para as instâncias municipais e candidaturas em âmbito estadual, elaborando o plano de distribuição dos recursos oriundos do FEFC, para seus estados, de acordo com a tática eleitoral estadual, respeitando todos os dispositivos previstos nesta resolução, bem como as determinações estatutárias e a legislação vigente. (...)</p> <p>Art. 9º. Casos omissos ou advindos de novas deliberações da Justiça Eleitoral serão resolvidos pela Executiva Nacional.</p>
AGIR (PTC)	R\$3.421.737,78	<p style="text-align: center;">Resolução s/n</p> <p style="text-align: center;">Processo TSE PJE 0613121-03.2024.6.00.0000</p> <p>Artigo 1º: A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será realizada da seguinte forma: I-100% (cem por cento) do valor total será aplicado em candidaturas do Partido AGIR ou coligações majoritárias, cabendo à Comissão Executiva Nacional a liberação dos recursos financeiros, considerando as estratégicas político-eleitorais do partido em âmbito regional e municipal. Parágrafo único - Dos percentuais estabelecidos no caput deste artigo, serão respeitados os percentuais de 30% (trinta por cento) dos recursos para financiamento de candidaturas femininas, pessoas negras e indígenas, ficando vedada a posterior doação dos recursos alocados em tais candidaturas para candidaturas masculinas.</p> <p>Artigo 2º: Respeitada a aplicação mínima a ser destinada às candidaturas femininas, negras e indígenas, a distribuição de tais recursos será feita de acordo com critérios de autonomia partidária e conforme a viabilidade eleitoral, sem garantia de mínimo a todas as candidaturas femininas, negras e indígenas registradas no país.</p> <p>Artigo 3º: Sem prejuízo dos valores repassados pelos órgãos estaduais, o Diretório Nacional poderá repassar aos órgãos municipais recursos conforme critérios de conveniência do próprio Diretório Nacional, sem dever de repasse a todos os municípios, a depender da estratégia partidária e viabilidade das campanhas municipais. (...)</p>

		Artigo 5º. Cabe ao Presidente da Comissão Executiva Nacional a decisão sobre eventuais omissões, bem como realizar ajustes necessários, inclusive com relação a distribuição de quaisquer excedentes, respeitando sempre os critérios de gênero e raça ora estabelecidos e os limites de despesas correspondentes aos cargos em disputa.
MOBILIZA (PMN)	R\$3.421.737,78	<p>Resolução 01/2024 – FEFC</p> <p>Processo TSE PJE 0613209-41.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 1º – Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, serão distribuídos pelo Presidente Nacional do MOBILIZA, diretamente aos candidatos ou às executivas estaduais e municipais, observados os seguintes critérios: (...)</p> <p>5. Análise pela presidência da Executiva Nacional, do potencial de elegibilidade da candidatura (...)</p> <p>Art. 2º - Os pedidos para acesso aos recursos deverão ser efetuados diretamente pelos candidatos ou pelo órgão estadual por escrito, até o dia 25 de agosto de 2024, ao presidente da Executiva Nacional do PMN, que decidirá monocraticamente podendo conceder ou não, observados os critérios estabelecidos por essa resolução.</p>
DC	R\$3.421.737,78	<p>Resolução s/n</p> <p>Processo TSE PJE 0613098-57.2024.6.00.0000</p> <p>Após construtivo debate foram aprovados critérios para distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, no valor total de R\$ 3.421.737,78. Os critérios para distribuição desses recursos são aqueles estabelecidos na Resolução 23.664/21 em seu artigo 6º, § 1º e incisos I, II e III, que ora se transcreve:</p>
PCB	R\$3.421.737,78	<p>Resolução s/n</p> <p>Processo TSE PJE 0613144-46.2024.6.00.0000</p> <p>Artigo 1º Os valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) serão repassados pelo Comitê Central aos Comitês Regionais, Municipais e/ou diretamente aos (às) candidatos(as) de acordo com os seguintes critérios:(...)</p>

		<p>Art. 2º. Ficará a critério de cada Comitê Regional ou Municipal definir os quantitativos a serem distribuídos aos(às) candidatos(as), obedecendo à reserva para candidaturas femininas e ao valor proporcional às candidaturas negras, nos termos estabelecidos pelo TSE.</p> <p>Art. 3º. Os critérios de prioridade e hierarquia de valores estabelecidos às respectivas candidaturas levará em consideração o potencial eleitoral, com perspectivas para a continuidade do trabalho político e na organização partidária. (...)</p> <p>Art. 6º Os casos omissos nesta resolução serão resolvidos pela Comissão Política Nacional — CPN.</p>
PCO	R\$3.421.737,78	<p>Resolução s/n</p> <p>Processo TSE PJE 0613116-78.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 1º. A distribuição dos recursos aos candidatos de cada cargo estará subordinada às deliberações do Congresso Nacional do PCO, bem como da direção partidária nacional, em conformidade com as estratégias políticas e eleitorais fixadas pelo Partido;</p> <p>Art. 2º. Compete à Comissão Executiva Nacional do PCO deliberar acerca das distribuições específicas a cada candidato, de acordo com os critérios previstos nesta Resolução e nos casos omissos;</p> <p>Art. 3º. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha não serão concentrados em uma ou poucas candidaturas, devendo ser distribuído o mais amplamente possível. (...)</p> <p>Art. 5º. Para fins de controle da qualidade da campanha eleitoral partidária é muito importante que todas as candidaturas tenham uma efetiva relação com a vida política do partido e que não sirvam apenas para cumprir as exigências legais.</p>
		<p>Resolução 01/24</p> <p>Processo TSE PJE 0613118-48.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 2º - Na distribuição do FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) do PMB, os dirigentes partidários deverão examinar a estratégica política – eleitoral local, de acordo com o crescimento do partido.</p>

PMB	R\$3.421.737,78	<p>Parágrafo Primeiro – Prestigiado a aplicação do total a ser destinado às candidaturas femininas, a distribuição será efetuada com princípios de autonomia partidária de acordo com a probabilidade eleitoral das candidaturas, sem garantia de mínimo a todos os estados e municípios. (...)</p> <p>Art. 3º: No sentido do acolhimento ao que preceitua o §2º, do artigo 16 – D, da Lei nº.9.504/97, o candidato deverá apresentar requerimento ao órgão partidário Estadual ou Municipal, através do formulário apontado no Anexo I, acompanhado da seguinte documentação: (...)</p> <p>Art. 4º - Após o pedido devidamente efetuado ser recebido pelo órgão Estadual ou Municipal com toda a documentação exigida correta, submeterá à Comissão Executiva do Diretório Nacional para verificação de viabilidade financeira. (...)</p> <p>Art. 8º - Os casos omissos deverão ser solucionados pela Comissão Executiva Nacional do PMB.</p>
PRTB	R\$3.421.737,78	<p style="text-align: center;">Resolução 014/2024</p> <p style="text-align: center;">Processo TSE PJE 0613176-51.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 1º-A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será feita pelo Diretório Nacional do PRTB, observando as estratégias político-eleitorais e objetivando o bom desempenho eleitoral do Partido, levará em consideração os seguintes parâmetros: I- potencial de votos da candidata ou candidato; - relevância do município, da candidata ou candidato, para o planejamento estratégico de fortalecimento do PRTB; III - histórico político e de militância partidária e fidelidade aos princípios ideológicos, políticos e programáticos do partido do candidato ou candidata; e IV - estrutura e organização partidária local.</p> <p>Parágrafo 1º-O PRTB não é obrigado a contemplar todas as candidaturas com distribuição dos recursos do FEFC, devendo priorizar aquelas que melhor se enquadram nos parâmetros estabelecidos neste artigo.</p> <p>Parágrafo 2º-A Executiva Nacional do PRTB estabelecerá os critérios para que candidata ou candidato receba os recursos do FEFC, atendendo o disposto neste artigo e no Estatuto Partidário, e cumprindo com rigor a legislação vigente. (...)</p> <p>Art. 6º-Os casos omissos serão resolvidos pela Comissão Executiva Nacional do PRTB.</p>

		Art. 7º-A presente Resolução foi aprovada por unanimidade pelos membros da Executiva Nacional que se fizeram presentes, que representam a "maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido". cumprindo o disposto no art. 16-C, § 7º, da Lei nº 9.504/1997.
PSTU	R\$3.421.737,78	<p>Resolução s/n</p> <p>Processo TSE PJE 0613094-20.2024.6.00.0000</p> <p>A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), em atendimento ao artigo 6º, da Resolução nº 23.605/2019 e ao artigo 16-C, §7º, da Lei nº 9504/97, seguirá os seguintes critérios:</p> <p>1.A prioridade de distribuição dos recursos será para candidaturas de operários e operárias, mulheres, e negros e negras;</p> <p>2.Grandes centros industriais com trabalho operário: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul;</p> <p>3.Cidades, não abrangidas pelo item 2, com trabalho operário;</p> <p>4.Capitais prioritárias eleitoralmente e na construção partidária;</p> <p>5.Cidades com potencial eleitoral de candidaturas observadas durante a campanha eleitoral;</p> <p>(...)</p> <p>7.A critério da Direção Executiva Nacional do partido, alguns candidatos e candidatas não receberão os recursos do FEFC;</p> <p>8.O Diretório Nacional ficará com uma parte do FEFC, que serão analisados e definidos pela direção executiva nacional, para gastos gerais de campanha eleitoral e com candidaturas prioritárias que surgirem durante a campanha eleitoral no 1º turno;</p> <p>(...)</p> <p>10.Será distribuído os recursos proporcionais para as candidaturas de negras e negros no país, obedecendo a legislação, em especial o artigo 6º da Resolução Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nº 23.605/2019</p> <p>(...).</p> <p>11.Serão publicados estes critérios de distribuição dos recursos da FEFC, amplamente, no 'site' oficial do PSTU, conforme Resolução do TSE.</p>
		<p>Resolução s/n</p> <p>Processo TSE PJE 0613092-50.2024.6.00.0000</p> <p>Art. 7º - A utilização dos recursos do FEFC deve ser feita observando o disposto em Lei, devendo-se prezar pela austeridade, e, assegurando, prioritariamente, que todas as candidaturas e todos os órgãos de direção que receberem recursos</p>

UP	R\$3.421.737,78	<p>oriundos do FEFC tenham as condições materiais necessárias para fazer frente às despesas relativas à prestação de contas, especialmente com contratação e pessoal especializado para a contabilidade (Contadores) e peticionamento da prestação de contas (Advogados) bem como a assessoria especializada para que haja o fiel cumprimento das normas de regência.</p> <p>Art. 8º – A proposta de Dotação Orçamentária que deve orientar o Diretório Nacional na distribuição do FEFC – respeitando a aplicação do mínimo de 30% (trinta por cento) ou, de modo proporcional, ao número de candidaturas femininas e de pessoas negras – é a que segue:</p> <p>a) 55% para as candidaturas majoritárias nos municípios;</p> <p>b) 30% para as candidaturas proporcionais nos municípios;</p> <p>c) 10% para as candidaturas prioritárias, a partir do desenvolvimento avaliado pela executiva durante o processo eleitoral;</p> <p>d) 5% para que o Diretório Nacional possa reunir as condições de administrar os recursos na conta específica do FEFC, proceder à distribuição para os órgãos e candidaturas devidas, bem como assegurar a regular prestação de contas, incluídos, para isso, a contratação de pessoal administrativo, contador e advogado. (...)</p> <p>Parágrafo segundo – À Executiva Nacional compete levantar os planejamentos orçamentários locais a fim de assegurar a distribuição dos recursos do FEFC dentro da previsão orçamentária prevista neste artigo, de modo a fazer frente às despesas incluídas nos planejamentos elaborados conjuntamente pelos órgãos de direção locais.(...)</p> <p>Art. 12 – Eventuais recursos à presente Resolução deverão ser encaminhados à Executiva Nacional no prazo de cinco dias da sua publicação, cabendo à Executiva Nacional submeter ao Diretório Nacional na reunião imediatamente posterior, a quem compete o julgamento do recurso, ocasião em que deverá ser observado o quórum de 50% + 1 (cinquenta por cento mais um) e maioria de 2/3 (dois terços) para deliberação.</p>
----	-----------------	---

Como se observa, nas eleições de 2024 os critérios indicados pelos partidos para distribuição dos recursos do FEFC embora seguissem, de certo modo, os moldes das eleições gerais antecedentes analisadas por Moraes (2023), porém, com aumento do percentual de indicação de critérios políticos e estratégicos, além de não mais se observar, no pleito de 2024, rejeição aos recursos do Fundo por quaisquer partidos. Nesse aspecto, quanto às eleições

municipais de 2024, identifica-se que dos 29 (vinte e nove) partidos aptos a receberem os recursos do FEFC, nenhum os devolveu ao Tesouro, sendo que, desses, 27 (vinte e sete) indicaram, ainda que superficialmente, critérios de potencial eleitoral e/ou estratégia político-eleitoral como métrica para a distribuição do Fundo (93,10%) e 2 (dois) não pré-indicaram tais critérios (6,89%)<sup>79</sup>.

É possível aferir, portanto, que os partidos políticos procuraram, predominantemente, indicar critérios de estratégia político-partidária e potencial eleitoral para determinar os candidatos que serão beneficiados pelos recursos do FEFC, ainda que de forma subjetiva ou tanto quanto genérica, dado o pouco detalhamento, na média, dos parâmetros contidos nas respectivas resoluções partidárias.

Observa-se, ainda, que nas últimas eleições, embora a natureza geral das orientações para os repasses tenha se mantido, houve considerável nível de detalhamento nas resoluções partidárias<sup>80</sup>, várias delas disciplinando formas de solicitação dos repasses aos candidatos e executivas locais e, até mesmo, recursos às executivas em face do montante efetivamente destinado, embora sem efetiva garantia de êxito. Dentre essas, merecem destaque as diretrizes baixadas pelo PT<sup>81</sup> e pelo PSOL, privilegiando em suas disposições critérios detalhados,

<sup>79</sup> O somatório total alcança 99,98%, sendo feita a aproximação, apresentando os dados em duas casas decimais, distribuídos da seguinte forma: Potencial + Estratégia: MDB, PDT, PT, PdoB, PSB, PSDB, AGIR, MOBILIZA(PMN), CIDADANIA, PV, AVANTE, PSTU, PCB, PRTB, PCO, PODEMOS, REPUBLICANOS, PSOL, PL, PSD, SOLIDARIEDADE, NOVO, REDE, PMB, UNIÃO, PRD, PROGRESSISTAS; Não pré-definiram: DC, UP (ressalvando a Unidade Popular, no entanto, a possibilidade de utilização de 10% dos recursos recebidos para candidaturas que se mostrassem eventualmente viáveis ao longo do processo eleitoral).

<sup>80</sup> Embora haja partidos que se mantiveram bastante sintéticos em suas disposições, como o PSDB, que em 2024 editou Resolução com apenas três artigos e consagrando a prevalência da Executiva Nacional para as deliberações quanto aos destinos do FEFC (vide

[https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/elicoes-2024-content/prestacao-de-contas/arquivos/peticao-civel-partido-da-social-democracia-brasileira-psdb/@@download/file/peticao-civel-partido-da-social-democracia-brasileira-psdb.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/elicoes-2024-content/prestacao-de-contas/arquivos/peticao-civel-partido-da-social-democracia-brasileira-psdb/@@download/file/peticao-civel-partido-da-social-democracia-brasileira-psdb.pdf), Acesso 10 abr 2025), contrastando com outros bastante detalhistas – embora sem contemplar, propriamente, diretrizes democráticas para a distribuição dos recursos – como o caso do PMDB, cuja Resolução para 2024 estabeleceu até diferenciação de valores reservados para cidades com ou sem a presença de retransmissora do sinal da Rede Globo de Televisão, conforme destacado no quadro anteriormente colacionado.

<sup>81</sup> Valendo mencionar que a instituição de federações partidárias deu-se a partir das eleições de 2022, conforme alterações na legislação eleitoral promovidas pela Lei 14.208/2021, alterando a Lei 9.096/1995 para incluir, entre outros, o §8º em seu artigo 11-A: “Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes” (BRASIL, 2021). Nessa configuração, os partidos federados atuam como se fossem uma só agremiação perante as eleições, incluindo o alcance do quociente partidário – naturalmente impactado pelo fim das coligações a partir da Emenda Constitucional 97/2017 (BRASIL, 2017) –, sendo a federação formada exatamente pelo PT e outros 2 partidos (PdoB e PV) a primeira com registro no TSE (vide <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/tse-aprova-registro-do-estatuto-da-primeira-federacao-partidaria>, acesso em 10 abr 2025), não retirou a autonomia de cada partido para, isoladamente, estabelecer critérios de distribuição do FEFC, conforme ilustra a Resolução FE Brasil para as eleições de 2024 em seu §1º do artigo 1º: “Cabe exclusivamente a cada Partido associado, no âmbito da sua autonomia política e financeira,

inclusive, no caso dos socialistas, estabelecendo fórmulas para distribuição dos recursos entre seus candidatos e núcleos preferenciais, como candidaturas LGBTQIA+, de pessoas com deficiência, indígenas e quilombolas.

Todavia, a despeito das orientações tanto mais ou tanto menos detalhadas expedidas pelas agremiações para repartição dos recursos do FEFC entre seus candidatos, é a discricionariedade dos órgãos nacionais, enquanto responsáveis o fator preponderante em decidir quais candidatos receberão os financiamentos, em que pese a indicação de critérios representativos, histórico-eleitorais ou mesmo técnicos, entre outros, formalmente previstos pelas resoluções!

Como já mencionado, ao conceder aos partidos políticos a responsabilidade de definir as regras de distribuição dos recursos do FEFC, a Justiça Eleitoral busca preservar a autonomia dessas agremiações. Contudo, as regras estabelecidas e, especialmente, a concretização dos repasses alinham-se à vontade da diretiva nacional de cada agremiação, propiciando distorções ou, até mesmo, a inexistência de qualquer repasse a candidatos, conforme se discorrerá mais especificamente em capítulo próprio. Nesse aspecto, vale novamente citar a doutrina de Schlickmann (2023, p. 224-225), ao destacar que “o Tribunal Superior Eleitoral é mero receptor dos critérios fixados pelas direções nacionais, como requisito único para que os recursos lhe sejam entregues. Não há nenhuma competência meritória em si”.

A autonomia partidária é, de fato, um pilar constitucional vital, explicitamente garantido no texto da Carta Magna vigente. Há, em tese, espaço para a consagração da tomada de decisões internas pelas agremiações, especialmente considerando o sistema eleitoral de lista aberta nas eleições proporcionais. Entretanto, surge um ponto de tensão jurídica nessa dinâmica, envolvendo os interesses dos partidos políticos em angariar mais votos e promover campanhas com maior potencial eleitoral, contrastando com a autonomia partidária e, especialmente, de seus gestores, em definir internamente como se darão os repasses dos recursos em seu poder.

E, conforme visto, os instrumentos de democracia intrapartidária disponíveis não têm sido suficientes a modificar esse cenário, demonstrando, objetivamente, que a autonomia partidária constitucionalmente prevista não tem correspondido, a seu turno, às garantias fundamentais dos filiados igualmente previstas na Constituição. Conforme Schlickmann (2023, p. 224):

---

definir os critérios de distribuição dos recursos recebidos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC”  
([https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/prestacao-de-contas/arquivos/peticao-civel-partido-comunista-do-brasil-pc-do-b/@@download/file/peticao-civel-partido-comunista-do-brasil-pc-do-b.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/prestacao-de-contas/arquivos/peticao-civel-partido-comunista-do-brasil-pc-do-b/@@download/file/peticao-civel-partido-comunista-do-brasil-pc-do-b.pdf), Acesso 10 abr 2025).

É evidente também na maioria dos partidos políticos uma concentração residual de poder na organização partidária nacional, não apenas na decisão sobre o destino dos recursos em relação a cada uma das candidaturas, como também na apropriação de parcelas específicas – e, em alguns casos, muito significativas – dos recursos. Observe-se que essa esfera partidária já detém a competência primária para destinação dos recursos, na aprovação dos critérios propriamente ditos, encaminhados ao Tribunal Superior Eleitoral. E além dessa definição originária – que já significaria uma concentração maciça de poder decisório – os critérios em si lhe resguardam ainda o que aqui designa-se por competência residual, além de assegurar a retenção de parte dos recursos.

Nesse aspecto, examinando-se, em específico, as resoluções partidárias acima abordadas – mesmo as mais detalhadas ou técnicas na estipulação das condições para o repasse –, nota-se pelo menos duas situações que, em lugar de flexibilizar, concentram nas direções nacionais o império e conseqüente discricionariedade para realização dos repasses dos recursos do FEFC: a inexistência de deliberação dos filiados para adoção das políticas de transferência dos valores oriundos do Fundo Especial e a não impositividade - ou ausência de garantia - dos repasses aos candidatos.

Tais circunstâncias persistem mesmo com a existência de candidatos que se amoldem aos critérios de distribuição indicados nas respectivas resoluções partidárias ou, ainda, dentre coletivos minoritários com percentuais obrigatórios de repasses do FEFC segundo as normativas baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral<sup>82</sup>, e que consistem, a seu turno, em uma limitação à autonomia partidária ao imporem a distribuição imperativa de recursos mínimos a determinados grupos de pessoas com sexo e cor definidos pela Justiça Especializada, conforme retratado em tópico a seguir.

#### 4.2. A JURISPRUDÊNCIA DO TSE QUANTO À OBRIGATORIEDADE DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ENTRE ESFERAS PARTIDÁRIAS

A exemplo da situação afeta aos percentuais mínimos de distribuição aos grupos de candidatos elencados pelo TSE, as administrações financeiras dos partidos e suas respectivas autonomias também são impactadas por uma decisão jurisprudencial específica relacionada à obrigação de transferir recursos do Fundo Partidário do diretório nacional para as instâncias estadual e municipal. Nesse contexto, a Justiça Eleitoral examina a ausência de transferência

---

<sup>82</sup> Em consonância, conforme já anteriormente indicado e objeto de maiores considerações em tópico próprio neste capítulo, aos parâmetros estabelecidos pelo STF na ADI nº 5.617/DF e pelo TSE nas Consultas nº 0600252-18.2018.6.00.0000 e nº 060030647.2019.6.00.0000.

de recursos entre os órgãos partidários, o que pode resultar na configuração de uma falha grave conforme os itens I e III do artigo 44 da Lei nº 9.096/1995, podendo culminar na desaprovação das contas do partido, entre outras sanções.

A norma de regência estabelece um conjunto de despesas passíveis de serem cobertas pelo Fundo Partidário, sem impor uma destinação obrigatória, apenas delineando quais desembolsos são permitidos com recursos públicos. Essa abordagem visa preservar a correta aplicação do dinheiro público, prevenindo possíveis abusos e protegendo a autonomia decisória dos partidos, como previsto no artigo 16 da Constituição Federal, reiterado no §3º mencionado. A argumentação predominante na jurisprudência reside na inviabilização de órgãos internos da agremiação, resultando em prejuízos para as campanhas eleitorais e comprometendo o desenvolvimento do Estado Democrático.

Apesar de o princípio da autonomia partidária, consagrado no artigo 17 da CF, resguardar os partidos políticos contra interferências estatais indevidas e garantir liberdade intrapartidária, o TSE, no âmbito do Recurso Especial Eleitoral 103-80/RN<sup>83</sup>, em decisão publicada em 30 de novembro de 2017 pelo Ministro Luiz Fux, atuou na mitigação desse comando. O caso específico tratava da destituição, pelo órgão regional do PCdoB, de uma Comissão Provisória na cidade Senador Georgino Avelino/RN, gerando controvérsia jurídica sobre a validade desses atos, destacando uma prática prejudicial de "caciquismo político" no partido.

O litígio perante a Justiça Eleitoral questionava a legalidade dos atos praticados pela Comissão Provisória instituída pelo órgão regional, alegando dissolução arbitrária pelo Diretório Estadual, com desrespeito ao Estatuto e às garantias de ampla defesa e contraditório. Este contexto revela que o debate sobre a competência da Justiça Eleitoral foi pautado por questões como a interferência em assuntos internos e os parâmetros que deveriam orientar as decisões do tribunal. A primeira questão remete à garantia constitucional do inciso XXXV do artigo 5º, que assegura que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Essa perspectiva fundamenta o entendimento do Relator:

Sempre que se verificar referida ingerência, o postulado fundamental da autonomia partidária, ex vi do art. 17, § 10, da Constituição da República - cânone normativo invocado para censurar intervenções externas nas deliberações da entidade - cede terreno para maior controle jurisdicional, porque o ato de anulação levado a efeito pelo Diretório Regional do PCdoB reverbera, em larga extensão, no prélio eleitoral, de modo a atingir a esfera jurídica de todos os seus players (i.e., candidatos, demais

---

<sup>8383</sup> Vide inteiro teor disponibilizado no Informativo TSE nº 17, Ano XVI, disponível em: <https://arquivos-trilhante-sp.s3.sa-east-1.amazonaws.com/documentos/informativos/informativo-17-ano-19-tse.pdf>. Acesso em 15 abr 2025.

partidos, coligações). [...] Aliás, qualificar juridicamente referido debate dessa natureza como interna corporis, considerando-o imune ao controle da Justiça Eleitoral, se revela concepção atávica, inadequada e ultrapassada: em um Estado Democrático de Direito, como o é a República Federativa do Brasil (CRFB/88, art. 11, caput), é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva da respectiva grei partidária. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo político-eleitoral, e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas (BRASIL, TSE, 2017).

Efetivamente, as normas internas dos partidos devem atender aos preceitos constitucionais e às normas infralegais, sujeitando-se às exigências legais, como aquelas estabelecidas na Lei Geral dos Partidos Políticos. Além disso, estão submetidas à análise do TSE no momento do registro da agremiação e na avaliação do Estatuto, sendo necessário que a Justiça especializada intervenha em casos que envolvam a legalidade dos atos partidários, a constitucionalidade de cláusulas estatutárias e outras situações que possam entrar em conflito com os regulamentos do regimento interno, da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, vez que, apesar de ser uma questão essencialmente interna, conforme pontuado no julgamento acima destacado "o partido, por meio de seu estatuto, possui poder, mas não possui carta branca" (BRASIL, TSE, 2017).

A análise do Ministro Fux sobre o princípio da autonomia partidária destaca a importância constitucional atribuída aos Partidos Políticos em nossa estrutura constitucional. Isso ocorre porque os partidos são considerados entidades intermediárias que "agregam os cidadãos dentro do espaço público com o objetivo de defender programas e projetos políticos específicos"<sup>84</sup> (BRASIL, TSE, 2017):

Outro julgado importante acerca do tema se deu quando o TSE consolidou sua jurisprudência ao caracterizar como falha grave, sujeita à reprovação das contas e à imposição de sanções do parágrafo único do art. 25 da Lei n° 9.504/1997, a falta de repasse de recursos do Fundo Partidário às instâncias partidárias inferiores, conforme julgamento na Prestação de Contas Anual n° 167-52 do PHS<sup>85</sup>, relatada pelo Ministro Sérgio Banhos, referente ao exercício financeiro de 2015 e julgada em 2021. A decisão da Corte aplicada ao caso fez reproduzir

---

<sup>84</sup> Conforme trecho do voto do Ministro relator: "Noutros termos: a reunião de pessoas no bojo destas entidades facilita, ao menos idealmente, a visualização, por parte dos cidadãos, dos diferentes programas de governo que buscam ganhar concretude se galgarem ao poder. Enquanto unidade fundamental, as greis partidárias vocalizam os pleitos de seus filiados nas transações políticas e consolidam, ao menos idealmente, o perfil ideológico e as plataformas por eles defendidas, arranjo que permite a construção de maiorias parlamentares em torno de temas de interesse comum" (BRASIL, TSE, 2017).

<sup>85</sup> Disponível em:

[https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?relatores=Sergio%20Silveira%20Banhos&tipoDecisao=Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%252CResolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%252CDecis%25C3%25A3o%20sem%20resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o&datas=Julgamento\\_2021-04-15\\_2021-04-15\\_&leis=null\\_null\\_null\\_&params=s](https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?relatores=Sergio%20Silveira%20Banhos&tipoDecisao=Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%252CResolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%252CDecis%25C3%25A3o%20sem%20resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o&datas=Julgamento_2021-04-15_2021-04-15_&leis=null_null_null_&params=s) Acesso em 15 abr 2024.

trechos da jurisprudência que penaliza o incidente, independentemente de outras circunstâncias que levem a agremiação nacional a não repassar recursos. O Ministro relator enfatizou a necessidade de combater a concentração de poder nas agremiações políticas, mesmo diante do argumento da autonomia partidária, invocando o precedente do Recurso Especial Eleitoral 103-80/RN (BRASIL, TSE, 2021).

Os precedentes em tela, a exemplo de outros, contribuíram à consolidação, em normativa concentrada, das disposições a serem necessariamente observadas pelos partidos políticos quando do recebimento e do repasse dos recursos do FEFC, em mitigação do princípio da autonomia partidária.

## **5. A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DO FEFC AOS CANDIDATOS COM VISTAS A CONFERIR EFETIVIDADE À DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

A necessidade premente de regulamentação da distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) surge no contexto da busca por uma efetiva concretude do fomento público das campanhas e maior igualdade no acesso aos recursos eleitorais, em consonância aos pressupostos do Estado Democrático de Direito consagrados pela Constituição Federal no artigo 1º, V e parágrafo único (BRASIL, 1988).

Novamente destacando Norberto Bobbio (2017), a democracia demanda a igualdade como condição essencial, devendo essa ser interpretada na forma de um tratamento desigual aos desiguais na proporção de sua desigualdade. Portanto, é fundamental que a normativa afeta à distribuição dos recursos do FEFC estabeleça parâmetros claros que promovam uma distribuição equitativa dos recursos, respeitando as diversidades e desigualdades presentes na sociedade e, mais especificamente, no conjunto de candidatos, sem prejudicar a autonomia partidária, mas, tampouco o direito daqueles em serem proporcionalmente contemplados.

À luz da legislação vigente que estabelece cotas às candidatas mulheres, bem como às candidaturas de negros e pardos, a regulamentação da distribuição do FEFC deve seguir critérios que reforcem essas políticas afirmativas. Paulo Bonavides (1988) destaca que a democracia, além de assegurar direitos fundamentais, deve promover a igualdade substancial, combatendo desigualdades históricas. Assim, a regulamentação deve contemplar a promoção de candidaturas femininas e de minorias étnicas, considerando não apenas a proporcionalidade já existente na legislação de cotas, mas também a perspectiva eleitoral de cada candidato.

Hans Kelsen (2000), ao abordar a democracia, ressalta a importância do Estado de Direito, indicando que a legislação deve ser clara e previsível para garantir a justiça. Portanto, a regulamentação da distribuição do FEFC deve estabelecer critérios transparentes e objetivos, evitando ambiguidades que possam gerar interpretações divergentes.

Conforme já retratado no início do presente trabalho, a jurisprudência constitucional brasileira, conforme salientam Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco (2014), reconhece que os partidos políticos, embora gozem de autonomia, devem respeitar os princípios constitucionais, incluindo a igualdade e a isonomia. Logo, a regulamentação proposta deve considerar não apenas a autonomia partidária, mas também a necessidade de observância dos princípios democráticos consagrados na CF.

A análise da efetividade dessas medidas pode se beneficiar, ainda, da fundamentação teórica de Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (2015), que abordam o papel dos princípios constitucionais na concretização dos direitos fundamentais. A regulamentação da distribuição do FEFC deve ser entendida como um instrumento para concretizar o direito político do cidadão, assegurando a igualdade e a efetividade do exercício democrático.

Nesse sentido, a perspectiva histórica dos partidos políticos no Brasil, conforme Orlando Soares (1989), revela as origens dessas organizações e seus desafios. O autor destaca que a dinâmica partidária reflete a realidade social e política do país. Nesse sentido, a regulamentação da distribuição do FEFC não deve se descurar da evolução histórica das organizações partidárias e buscar equilibrar a representatividade, garantindo que a alocação de recursos contribua para a efetiva representação das diversidades presentes na sociedade. Michels (1982), em importante obra que retrata os partidos políticos e sua sociologia ainda no início do século XX, já refletia sobre circunstância ainda presente, em linhas gerais, no cotidiano dos partidos políticos, qual seja a sua inclinação à chamada oligarquização.

Contudo, a necessidade de regulamentação da distribuição do FEFC, ante o déficit de democracia intrapartidária e mecanismos assecuratórios de um repasse concreto dos recursos, é uma demanda imperativa para fortalecimento da democracia e promoção da igualdade no cenário político brasileiro. A legislação pertinente, portanto, deve incorporar os princípios democráticos, assegurando a participação equitativa de diversos segmentos sociais na política e respeitando os preceitos constitucionais afetos a todos os candidatos. Ademais, a regulamentação deve ser clara, transparente e eficaz, considerando a complexidade histórica e social dos partidos políticos no Brasil, garantindo a representatividade e a legitimidade do processo democrático.

## 5.1 DISTRIBUIÇÃO DO FEFC E O PODER ECONÔMICO NAS ELEIÇÕES

Antes de adentrarmos especificamente ao contexto do poder econômico nas eleições, convém abordar, mesmo brevemente, conforme sugerido por Lima (2016), as noções de liberdade e autonomia da vontade como fundamentos da democracia. A autora propõe uma análise sociopolítica desses fundamentos, considerando-os referências para avaliar as escolhas político-eleitorais e compreender o papel do Estado Democrático na garantia da integridade do processo eleitoral.

No contexto do sistema democrático representativo, Lima (2016) destaca a observância essencial do princípio da igualdade jurídica entre os postulantes a cargos eletivos. Segundo a estudiosa, a solidificação desse modelo depende da oportunidade proporcionada aos aspirantes para influenciar livremente (idealmente falando) a formação da vontade dos eleitores. Nesse cenário, as decisões políticas devem refletir, ao máximo, a vontade dos representados.

No tocante ao processo eleitoral como instrumento de tomada de decisões, a especialista enfatiza a garantia dessa liberdade, ressaltando que, em um Estado Social, cabe ao próprio Estado proteger a autonomia da vontade dos eleitores contra interferências externas prejudiciais (LIMA, 2016). Advertências são feitas sobre a "falibilidade" da vontade geral e a prevalência da vontade coletiva sobre a individual, fundamentadas nas perspectivas de Rousseau (1996) e Kelsen (2000), destacando a inevitabilidade de influências externas.

Todavia, busca-se que essas influências surjam naturalmente na sociedade, sem direcionamento do poder econômico dominante (LIMA, 2016). Diante dessas considerações iniciais, convém explorar o conceito de poder, pois uma das influências externas preeminentes, segundo a doutrina, é o poder econômico, quando empregado de maneira abusiva.

No Brasil, o domínio econômico não apenas se manifesta por meio do tradicional apoio financeiro em campanhas eleitorais, atualmente permitido no Brasil, por meio privado, desde que exclusivamente por pessoas físicas e até o limite de 10% dos rendimentos anuais do doador no ano anterior ao pleito<sup>86</sup>, mas também se estende à manipulação efetiva dos eleitores por meio de estratégias diversas, revelando uma gama de abordagens a partir dessa superioridade econômica.

A linha divisória entre o exercício legítimo do poder econômico e o abuso desse direito é delicada, já que o abuso não se restringe a violações diretas das normas que regem o financiamento de campanhas, podendo ocorrer mesmo quando um candidato aparentemente atua dentro das normas estabelecidas, mas viola a higidez do pleito por vias transversas, mormente quando aplica em sua campanha recursos não contabilizados ou depositados em

---

<sup>86</sup> Limite que é atualizado a cada eleição e diferido em se tratando de autofinanciamento, podendo os candidatos doarem para suas campanhas 10% do limite definido para os gastos com o cargo em disputa, conforme disposto nos artigos 18, 18-C e 23 e seguintes da Lei 9.504/1997: "Art. 18. Os limites de gastos de campanha serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral"; "Art. 18-C. O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir"; "Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (...) § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição (...) § 2º-A. O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer" (BRASIL, 1997).

conta de campanha (prática popularmente conhecida como caixa-dois), ou, ainda, por meio de promessas e/ou concessões de vantagens a eleitores (captação ilícita de sufrágio, também conhecida como compra de votos ou corrupção eleitoral), seja por condutas diretas nesse sentido ou praticadas por terceiros em seu benefício, conforme pontua Lima (2016) ao discorrer sobre o conceito de abuso de poder econômico em termos eleitorais e sua tipificação em situações que vão além dos limites normativos, como:

[...] a extrapolação do direito de uso dos recursos financeiros, próprios e de terceiros, por parte de candidatos e partidos políticos, com o objetivo de desequilibrar a disputa pelos cargos eletivos, de modo que as escolhas sejam efetuadas pelo eleitorado, não como consectário da superioridade intelectual dos eleitos, ou qualquer outro atributo racionalmente observado, mas como consequência direta da superioridade econômica dos eleitos ou de quem os apoia. (LIMA, 2016, p.33)

Vale dizer que referidas condutas são tipificadas pela legislação eleitoral, sujeitando os candidatos praticantes ou beneficiados a sanções como cassação do registro ou diploma (se eleito), inelegibilidade, multa e outros, conforme destacam, por exemplo, os §§9º, 10 e 11 do artigo 14 da Constituição<sup>87</sup>, o artigo 22 e seguintes da Lei Complementar 64/1990<sup>88</sup>, os artigos 30-A 41-A, 73 a 75 e 77 da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições)<sup>89</sup>, entre outros, sem contar, ainda,

<sup>87</sup> “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. § 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. § 11 - A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé” (BRASIL, 1988).

<sup>88</sup> “Art. 22. 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 representação, 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-lhes 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 instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar” (BRASIL, 1990).

<sup>89</sup> “Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. § 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, no que couber.

§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado. (...)

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem

---

pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. § 1º Para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir. § 2º As sanções previstas no caput aplicam-se contra quem praticar atos de violência ou grave ameaça a pessoa, com o fim de obter-lhe o voto. § 3º A representação contra as condutas vedadas no caput poderá ser ajuizada até a data da diplomação. (...)

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária; II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram; III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado; IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, *ex officio*, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados: a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança; b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República; c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo; d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo; e) a transferência ou remoção *ex officio* de militares, policiais civis e de agentes penitenciários; VI - nos três meses que antecedem o pleito: a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública; b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral; c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo; VII - empenhar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a 6 (seis) vezes a média mensal dos valores empenhados e não cancelados nos 3 (três) últimos anos que antecedem o pleito; VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos. (...)

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do caput e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. § 6º As multas de que trata este artigo serão duplicadas a cada reincidência. § 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III. § 8º Aplicam-se as sanções do § 4º aos agentes públicos responsáveis pelas condutas vedadas e aos partidos, coligações e candidatos que delas se beneficiarem. § 9º Na distribuição dos recursos do Fundo Partidário (Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995) oriundos da aplicação do disposto no § 4º, deverão ser excluídos os partidos beneficiados pelos atos que originaram as multas. § 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. § 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida. § 12. A representação contra a não observância do disposto neste artigo observará o rito do art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, e poderá ser ajuizada até a data da diplomação. (...)

os crimes eleitorais consignados no Código Eleitoral e em legislações esparsas, compilados pelo TSE, no último pleito, na forma da Resolução nº 23.735, de 27 de fevereiro de 2024<sup>90</sup>.

A partir disso, ao se considerar a distribuição do FEFC, é essencial compreender que a interferência do poder econômico nas eleições afeta diretamente a alocação desses recursos. Candidatos que se beneficiam do poder econômico, com ou sem medidas abusivas, podem obter uma fatia desproporcional do financiamento público, minando a ideia de acesso e igualdade preconizada pelo FEFC, comprometendo a própria realização da democracia representativa.

Os impactos desse desequilíbrio reverberam não apenas na qualidade da democracia, mas também na legitimidade das instituições. O eleitorado, ao perceber que o poder econômico pode influenciar de maneira injusta o processo eleitoral, tende a se desencantar e desconfiar do sistema político como um todo. A falta de confiança na legitimidade das eleições pode enfraquecer a participação cívica e minar a base da democracia representativa.

Para enfrentar esse desafio, é crucial implementar mecanismos eficazes de controle e fiscalização do financiamento de campanhas, bem como garantir que sua finalidade – o custeamento dessas – seja atingido. A transparência nos gastos eleitorais, a punição rigorosa para práticas ilícitas e a promoção de uma cultura política que valorize a igualdade de oportunidades são medidas fundamentais – e que vêm sendo, tanto quanto possível, adotadas pela Justiça Eleitoral de forma repressiva, aplicando as normas anteriormente retratadas que tipificam os ilícitos eleitorais, com sanções, cassações e, até mesmo, realização de eleições suplementares nas localidades em que o Chefe do Poder Executivo alcançou o mandato mediante práticas ilícitas de cunho eleitoral<sup>91</sup>, como, também, atuando de modo preventivo

---

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma.(...)

Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos. Parágrafo único. Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma. (...)

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas. Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma”. (BRASIL, 1997).

<sup>90</sup> Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre os seguintes ilícitos eleitorais: I - abuso de poder (Constituição Federal, art. 14, § 10; Lei Complementar nº 64/1990); II - fraude (Constituição Federal, art. 14, § 10); III - corrupção (Constituição Federal, art. 14, § 10); IV - arrecadação e gasto ilícito de recursos de campanha (Lei n. 9.504/1997, art. 30-A e Lei n. 4.737/1965 - Código Eleitoral, art. 334) V - captação ilícita de sufrágio (Lei nº 9.504/1997, art. 41-A); e VI - condutas vedadas às(aos) agentes públicas(os) em campanha (Lei nº 9.504/1997, arts. 73 a 76). Art. 2º O controle da desinformação que compromete a integridade do processo eleitoral será feito nos termos da legislação de regência e de resolução deste Tribunal Superior.

<sup>91</sup> Conforme disposto no *caput* do art. 224 do Código Eleitoral: "se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 a 40 dias" e, ainda, em seu §3º: "a decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do

junto aos pleitos<sup>92</sup>, incluindo orientações e compilações por meio de Resoluções<sup>93</sup>. Conforme destaca Bobbio (2017), a democracia demanda a igualdade de chances entre os postulantes, cabendo ao Estado garantir-lhes justiça e equidade.

Em síntese, a interferência do abuso de poder econômico no pleito eleitoral tem implicações profundas na distribuição do FEFC e, por conseguinte, na saúde do sistema democrático. Ao abordar essa questão, é imperativo buscar soluções que garantam a equidade, a transparência e a legitimidade do processo eleitoral, assegurando que o financiamento público seja distribuído de maneira justa e em consonância aos preceitos constitucionais e democráticos, contribuindo ao fortalecimento da representatividade e a confiança dos cidadãos no sistema político.

---

registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados" (BRASIL, 1965).

<sup>92</sup> Conforme destaca FREITAS (2024) ao discorrer sobre a jurisprudência do TSE alusiva ao poder de polícia da Justiça Eleitoral: “Temos o poder de polícia na justiça eleitoral. E o que é isso? É justamente a possibilidade de que os juízes possam praticar atos de ofício para garantir a lisura do processo eleitoral. E foi isso que o ministro Alexandre de Moraes fez na condução da tumultuada eleição de 2022. A jurisprudência do TSE é vastíssima sobre o tema e pacífica como podemos ver:

‘[...] O poder de polícia eleitoral, previsto no art. 41, §§ 1º e 2º, da lei 9.504/97, está relacionado à propaganda eleitoral e compreende a prática de atos preventivos ou inibitórios de irregularidades. As medidas que busquem aplicar sanções ou se distanciem da finalidade preventiva devem ter caráter jurisdicional e obedecer ao devido processo legal. Dessa maneira, o poder de polícia não possibilita a realização direta de medida de busca e apreensão domiciliar pelo magistrado fora das hipóteses constitucionais’. (Ac. de 14.11.2019 no AI 47.738, rel. min. Edson Fachin, redator designado min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto). Como ainda prevê que: ‘[...] 4. Compete ao juiz Eleitoral, no regular exercício do poder de polícia, decretar medidas que visem coibir a prática de propaganda ilícita, conforme previsto nos arts. 35, XVII, e 242, parágrafo único, do Código Eleitoral. Precedentes [...]’ (Ac. de 7.11.18 no RO 3.558, rel. min. Jorge Mussi). E ainda mais: ‘[...] 1. A decisão proferida pelo juízo eleitoral que, no exercício do poder de polícia, verificou a utilização de veículo da prefeitura municipal para transporte de material de propaganda eleitoral e determinou, ao final do procedimento administrativo, o oferecimento de vista dos autos ao Ministério Público Eleitoral para providências cabíveis, possui índole administrativa e não caráter judicial, razão pela qual não desafia recursos de natureza jurisdicional. [...]’ (Ac. de 6.2.14 no AgR-AI 27.660, rel. min. Laurita Vaz)”.

<https://www.migalhas.com.br/depeso/413599/poder-de-policia-da-justica-eleitoral-e-por-que-nao-podemos-compara-la> Acesso em 18. Abr. 2025.

<sup>93</sup> Fixadas pela Justiça Eleitoral conforme prevê o inciso IX do artigo 23 do Código Eleitoral: “Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, (...) IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código (...)” (BRASIL, 1965) ou, ainda, o art. 105 da Lei 9.504/1997: “Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos”. (BRASIL, 1997). Conforme sintetiza o TSE em seu chamado glossário eleitoral, disponível em seu sítio na internet, as resoluções servem a orientar os atores eleitorais como um todo (agremiações, coligações, candidatos, eleitores e, mesmo, os operadores do Direito e serventuários da Justiça) quanto às normas previstas na legislação e jurisprudência eleitorais, garantindo, ainda, uniformidade na aplicação das normas. (<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/voce-sabe-o-que-e-uma-resolucao-do-tse-o-glossario-explica>. Acesso em 18. Abr. 2025).

## 5.2 DEFICIÊNCIA NA REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

Conforme já destacado em capítulo anterior, a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) no cenário político brasileiro deu-se por meio da Lei 13.487/2017, com previsão constitucional por meio dos §§8º e 9º do artigo 17, incluídos na Carta de 1988, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais nº 117/2022 e 133/2024<sup>94</sup>. Apesar de sua implementação visar à redução da influência do financiamento privado nas eleições e promover a equidade entre os candidatos, a distribuição dos recursos, porém, não tem alcançado seu principal objetivo.

Partindo do pressuposto de que a democracia representativa deve assegurar a igualdade de oportunidades para participação política, o que inclui garantir que os recursos estejam acessíveis de maneira justa e equitativa não apenas entre os partidos, destinatários diretos dos recursos do FEFC, mas, também, aos candidatos. Ocorre que, em termos práticos, a despeito das disposições constitucionais e legais a respeito, bem como das regulamentações do TSE quanto aos critérios de distribuição dos recursos do FEFC, já abordados, as normativas existentes não têm sido suficientes a asseverar o recebimento, propriamente dito, dos recursos em questão pelos candidatos.

A necessidade de regulamentação eficiente do FEFC é premente, considerando se tratar de recursos públicos, extremamente vultosos – cerca de R\$5 bilhões em valores totais disponibilizados para tal fim no pleito de 2024 – e o fato de que a insuficiência de seus critérios, objetivamente considerados, compromete os princípios fundamentais da democracia. Em consonância com Hannah Arendt (1998), a pluralidade política é vital ao florescimento da democracia, de modo que a distribuição equitativa dos recursos do FEFC constitui instrumento essencial para afiançar essa pluralidade.

Desse modo, uma regulamentação eficaz deve considerar não apenas o montante total disponível e critérios que garantam uma distribuição proporcional e justa entre os partidos políticos, com efetiva transparência de sua aplicação e, também, contribuir a uma efetiva participação de candidatos de diferentes espectros ideológicos, fomentando a diversidade de representação.

---

<sup>94</sup> Inobstante previsões de cunho provisório, como, *v.g.*, o disposto na Emenda Constitucional nº 111/2021, estabelecendo o cômputo diferenciado de votos conferidos a mulheres e negros nas eleições de 2022 a 2030, para fins de distribuição do FEFC e do Fundo Partidário aos partidos (BRASIL, 2021).

O FEFC, em sua atual configuração, não tem alcançado plenamente os objetivos propostos, sendo essencial uma reavaliação e revisão de suas diretrizes. Conforme aponta Celso Antônio Bandeira de Mello (2020), a eficácia das normas e instituições está diretamente relacionada à sua capacidade de atingir os objetivos para os quais foram criadas. Assim, a regulamentação do FEFC deve ser norteada pela busca da efetividade na distribuição dos recursos, a fim de garantir o pluralismo político e a igualdade de oportunidades.

A complexidade do atual sistema político e a sistemática do FEFC também demandam uma análise aprofundada da legislação pertinente. A regulamentação vigente, sobretudo a Lei nº 13.487/2017 que o instituiu, demanda inclusão de critérios mais transparentes e objetivos na distribuição dos recursos. A ausência de dispositivos claros abre espaço a interpretações subjetivas, que favorecem práticas capazes de comprometer a equidade na competição eleitoral. A propósito, destaca José Afonso da Silva (2019), a clareza e precisão na redação da legislação são fundamentais para assegurar a efetividade das normas.

A promoção dos direitos humanos no âmbito político também está intrinsecamente ligada à distribuição justa dos recursos do FEFC. Ao garantir que todos os partidos tenham acesso a recursos adequados para suas campanhas e, especialmente, ao se dispor que grupos minoritários em termos de densidade política, como candidaturas de mulheres, negros e pardos, terão garantia mínima de repasses, cria-se um ambiente propício para a realização plena da democracia representativa. Celso Lafer (1999) pondera que os direitos humanos estão vinculados à ideia de cidadania e participação política, sendo essenciais à consolidação de uma sociedade democrática.

Nesse aspecto, sintetiza Cravo (2022)<sup>95</sup>, os direitos políticos integram as garantias fundamentais previstas na Constituição de 1988, sendo essenciais ao pleno exercício da democracia, mormente ao propiciarem que o cidadão participe ativamente da vida pública, escolhendo seus representantes, postulando cargos eletivos e buscando o desenvolvimento de direitos individuais, coletivos e sociais, entre outros. O artigo 1º, parágrafo único, da CF/1988 é expreso ao dispor que a soberania popular é exercida através do sufrágio universal, que, conforme artigo 14 da mesma Carta se dá por meio do voto direto, secreto, periódico e universal<sup>96</sup>, com valor igual para todos, além de que ninguém poderá ser privado de seus direitos por razões políticas, nos termos do inciso VIII do artigo 5º da Constituição. Os direitos políticos,

---

<sup>95</sup> Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/os-direitos-politicos-como-direitos-fundamentais/1354352980>. Acesso em 18 abr. 2025

<sup>96</sup> Conforme artigo 60, § 4º, inciso II, da Constituição, o direito ao voto não pode ser abolido ou alterado, nem mesmo por emenda constitucional, consistindo, pois, em uma das chamadas cláusulas pétreas da Carta de 1988.

además, encontram proteção em sistemas internacionais e regionais de defesa dos direitos humanos, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948<sup>97</sup>, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966<sup>98</sup> e a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) de 1969, ratificada pelo Brasil, como já antes destacado, em 1992<sup>99</sup>.

Esse conjunto ou sistema de direitos humanos em nível internacional foi expressamente absorvido pela Constituição de 1988 em seu artigo 5º, §§2º a 3º, que dispõem acerca da aplicação pelo direito brasileiro dos tratados dessa natureza dos quais o Brasil seja parte. Independentemente do *status* conferido a cada tratado a partir da sistemática de sua recepção pelo Congresso, conforme retratado no capítulo anterior, fato é que as disposições internacionais assumidas pelo Brasil na seara dos direitos humanos ensejam especial observância pelo ordenamento.

Nesse aspecto, observando-se mais especificamente a CADH, tem-se, conforme obra deste autor, que

Não há dúvida, nesse aspecto, do direito essencialmente humano conferido a cada cidadão de vir a se manifestar quanto a seus interesses perante as instituições políticas de seu país, garantindo, assim, correspondência à vontade popular dos atos governamentais que regerão os destinos da nação. Dentro disso, a CADH, a exemplo de outros diplomas alusivos aos direitos humanos, consagrou a legitimidade da democracia representativa, notadamente ao consignar, entre outros dispositivos, a prerrogativa do indivíduo em se fazer representar por mandatários junto ao poder central, submetendo o Estado à soberania popular. (ROCHA FILHO, 2022, p. 72).

---

<sup>97</sup> Aprovada em Assembleia-Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948, não constitui, formalmente, um tratado ratificável pelos Estados-membro da ONU, mas constitui, contudo, documento de referência do gênero, replicado em outros diplomas internacionais e regionais dos quais o Brasil se encontra vinculado. (FRANCO FILHO, 2017). Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/531/edicao-1/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-de-1948>. Acesso em 18 abr. 2025. Os direitos políticos são consagrados em seu artigo 21: “1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (ONU, 1948). Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

<sup>98</sup> Promulgado pelo Brasil por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, visa a preservar o respeito aos direitos políticos por seus signatários mediante garantias dispostas ao longo de todo o Pacto, destacando-se, para tanto, o disposto em seu artigo 3: “Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no presente Pacto”. (BRASIL, 1992)

<sup>99</sup> Conforme obra deste autor acerca da CADH e a candidatura independente, já anteriormente citada: “Pode-se dizer, assim, que a proteção trazida pela CADH quanto aos direitos civis e políticos em muito se assemelha ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da ONU, de 1966, da mesma forma que, anos mais tarde, em 1988, o Protocolo de São Salvador, firmado como documento adicional à Convenção, veio a adicionar lista de direitos sociais, econômicos e culturais nos mesmos moldes do Pacto Internacional da ONU concebido em 1976, refletindo a intenção de garantir, no continente americano, o que já havia sido estabelecido em nível universal”. (ROCHA FILHO, 2022, p. 63).

Em consonância à proteção dos direitos políticos enquanto direitos humanos, deve-se salientar, de forma mais específica, a necessária proteção daqueles à luz do direito antidiscriminatório. Esse, conforme lição de Moreira (2020), legitima-se justamente a partir dos princípios centrais da democracia, baseando-se na ideia de que uma comunidade essencialmente democrática demanda o reconhecimento do mesmo valor moral entre todos os seus membros, o que é dificultado por processos de exclusão e marginalização impostos a determinados grupos. Inobstante, a legitimidade das instituições políticas depende do reconhecimento de que atuam em conformidade com a moralidade jurídica presente na Constituição. Assim, o direito antidiscriminatório volta-se a corrigir mecanismos discriminatórios, fortalecendo a democracia e a proteção aos direitos humanos, incluindo a regulação de processos políticos:

Sendo a Constituição um conjunto de normas destinadas à criação de regras para a convivência social, ela deve expressar os interesses de todos os grupos, não podendo se identificar com os interesses de segmentos específicos. (...) A proteção jurídica de grupos minoritários encontra fundamento na premissa do atual paradigma constitucional que engloba uma forma de regime político que é a democracia participativa. A democracia significa um regime político exercido em nome e a favor do povo, mas um povo no qual as pessoas vivem de acordo com a regra da igualdade de tratamento entre todas as pessoas. Isso significa que normas de Direito Antidiscriminatório têm um papel importante porque pretendem eliminar práticas que impedem a plena participação das pessoas nos processos decisórios. O ideal de uma democracia participativa só pode se realizar se membros de todos os seguimentos sociais são reconhecidos como atores competentes. Assim, normas antidiscriminatórias estabelecem parâmetros para as relações entre as instituições e os indivíduos e entre eles em uma sociedade democrática. (MOREIRA, 2020, p. 54)

O célebre Tratado de Direito Antidiscriminatório de Adilson José Moreira (2020) assevera, ainda, a necessidade de os indivíduos reconhecerem o dever de reciprocidade, assimilando concepções de justiça compatíveis ao regime democrático e aplicáveis a questões centrais da vida social, entre os quais os processos discriminatórios, orientando o comportamento de atores públicos e privados de forma a reconstruir a noção de cidadania em consonância com a dignidade da pessoa humana. Para o autor, o reconhecimento recíproco dos membros da sociedade enquanto indivíduos iguais e livres, atende aos postulados que integram o próprio constitucionalismo liberal, onde

O sistema protetivo presente nas Constituições modernas encontra legitimidade na convergência desses valores que constituem pontos centrais da cultura democrática ao longo da história, sendo que todos eles têm o objetivo de garantir a igualdade de tratamento entre as pessoas. (MOREIRA, 2020, p. 56).

Em conformidade com tais preceitos, portanto, o ideal democrático repele a existência de grupos privilegiados ou castas sociais, de forma que “uma sociedade democrática deve tratar todas as pessoas como iguais (...). O alcance desse objetivo passa também pela eliminação das várias diferenciações que impedem as pessoas serem vistas como indivíduos” (MOREIRA, 2020, p. 58).

A despeito disso, contudo, a vulnerabilidade dos critérios de distribuição do FEFC, mesmo aos integrantes dos grupos minoritários alhures mencionados, que não têm garantias de uma repartição dos recursos que vá alcançar cada uma das candidaturas, representa um entrave à plena efetivação desses direitos no contexto eleitoral brasileiro e, portanto, à realização constitucional da democracia representativa.

Diante desse quadro, é imperativo que se promova uma regulamentação que assegure a eficiência na distribuição dos recursos do FEFC, atendendo aos princípios de igualdade, pluralismo e direitos humanos, em consonância ao disposto, por exemplo, nos artigos 1º, V e 5º e seguintes da CF/1988, que, como já demonstrado, consagram a soberania popular, a democracia representativa, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, entre outros. A reavaliação das normativas existentes, a inclusão de critérios claros e objetivos na legislação, bem como o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e fiscalização mais eficazes são passos fundamentais para alcançar uma distribuição equitativa e contribuir à efetividade da democracia representativa no Brasil.

### **5.2.1 Da distribuição desproporcional dos recursos do FEFC**

Inicialmente, o repasse dos valores recebidos pelos partidos sugere uma tendência de direcionamento para aqueles que já detêm influência e visibilidade, notadamente os candidatos incumbidos de buscar a reeleição, em contraste com aspirantes que disputam pela primeira vez. A centralização desses recursos em políticos detentores de mandato contribui significativamente para a dificuldade na renovação política, perpetuando estruturas estabelecidas.

Conforme apontado por Lobo (2022) citando levantamento de Fernando Schuler realizado em 2018, não era difícil identificar transferências substanciais do FEFC pelos partidos a políticos em campanha pela reeleição, como valores entre R\$ 1 milhão a R\$ 2 milhões e, isso, sem contar o fato de que tais candidatos, por ocuparem cargos públicos, contarem ainda com estrutura política consolidada com mais de 20 assessores, acesso dezenas de milhões em emendas parlamentares individuais que geram, por si mesmas, publicidade em prol do deputado

nas respectivas zonas eleitorais beneficiadas. A disparidade exemplificada cria um ambiente eleitoral manifestamente desfavorável, comprometendo a participação política dos candidatos menos providos de tal estrutura, assim como os novatos, que enfrentam consideráveis obstáculos para se elegerem

Corroborando o disposto supra, Lobo (2022) retrata o estudo elaborado por Bruno Carazza (2019) em informativo destinado ao Partido NOVO quanto às eleições gerais<sup>100</sup> de 2018, explicita de maneira clara a desigualdade nos repasses entre candidatos em busca da reeleição e aqueles que ingressam na arena política pela primeira vez: no referido pleito candidatos que buscaram a reeleição receberam uma quantia significativamente maior, atingindo, em média, R\$ 1.192.309,00, enquanto aqueles que sem mandato receberam, em média, R\$ 86.818,00, ou seja, cerca de treze vezes menos. Naturalmente, os partidos tendem a favorecer mais facilmente candidatos em busca da reeleição, devido à maior expectativa de sucesso nesse contexto eleitoral.

Mencionado levantamento demonstrou que candidatos com maior patrimônio recebem montantes superiores do fundo eleitoral, resultando em discrepâncias significativas entre candidatos com patrimônio inferior a R\$ 10 mil e aqueles com mais de R\$ 1 milhão: enquanto os primeiros receberam, em média, cerca de R\$ 58 mil, os últimos obtiveram mais de R\$ 547 mil em média. Essa disparidade é atribuída à influência decisiva de deputados com mais tempo de mandato e, conseqüentemente, influencia partidária na alocação dos recursos.

Prosseguindo em sua compilação, Lobo (2022) aborda ainda uma então disparidade (não considerando, evidentemente, a realidade impressa pela Justiça Eleitoral que motivou o advento da Emenda Constitucional 133/2024, abordada em tópico próprio) nos repasses financeiros entre candidatos negros e brancos resulta da estratégia dos partidos em concentrar investimentos em candidaturas mais competitivas. Apesar do grande número de candidatos, os recursos são direcionados para uma parcela reduzida que possui maior probabilidade de êxito eleitoral. Lobo (2022) analisando interessante levantamento efetuado pelo portal de notícias na internet Poder 360 durante as eleições municipais de 2020, aferiu que, embora os candidatos autodeclarados negros superassem numericamente os candidatos brancos, representando 49,9% do total em comparação com os 47,9% brancos, até então a maioria autodeclarada negra havia sido destinatária de apenas 36,2% dos recursos do FEFC, enquanto mais de 63% foram direcionados pelos partidos aos postulantes brancos, dentre um universo de mais de R\$ 237 milhões de

---

<sup>100</sup> Com disputa para todos os cargos de natureza federal e estadual (Presidente, Governador, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e, no caso do DF, Deputado Distrital).

recursos públicos distribuídos até então, sendo o PSDB, PDT e o PSD partidos com maior diferença nos repasses aos candidatos negros.

No levantamento destacado chamou a atenção o posto de segundo lugar acima retratado, conferido ao Partido Democrático Trabalhista dentre as agremiações com maior discrepância nos repasses de recursos às candidaturas negras, chama a atenção. Curiosamente, o PDT, em suas primeiras eleições, destacou-se justamente pelo incentivo à participação negra e originária em seus quadros, candidaturas e gestões<sup>101</sup>. Entre outras medidas, foi o primeiro partido, enquanto governo estadual, a nomear um secretário negro<sup>102</sup> e instituir, até mesmo, a única secretaria que se tem notícia destinada a propor e aplicar políticas antidiscriminatórias – caso da Secretaria Extraordinária de Defesa e Promoção das Populações Negras (posteriormente identificada como Defesa e Promoção das Populações Afro-brasileiras) criada em 1991 durante a segunda passagem de Leonel Brizola pelo governo do Rio de Janeiro<sup>103</sup>.

O destaque feito pelo portal Poder 360 à época é relevante porque, em 2020, ainda se encontrava em discussão no STF a necessidade, ou não, de garantia proporcional de repasses aos candidatos negros dos recursos do FEFC, o que mereceu uma decisão liminar proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski em setembro de 2020 no âmbito da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 738-DF, apresentada pelo PSOL, visando, entre outros, a que o custeio dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC a candidatos negros se desse na exata proporção do universo de candidaturas apresentadas pelos partidos. A decisão liminar favorável ao pleito viria a ser ratificada pelo STF em outubro de 2020, no curso das eleições municipais daquele período. (BRASIL, TSE, 2020<sup>104</sup>).

Àquela altura ainda não havia sido editada pelo TSE a Resolução nº 23.664 de 9 de dezembro de 2021 que, alterando a Resolução nº 23.605, de 17 de dezembro de 2019, viria a impor diretrizes para a gestão e repasses dos recursos do FEFC também às candidaturas negras de modo geral, ratificando o entendimento do Supremo quanto à necessária proporcionalidade de gastos face aos postulantes brancos. Vale destacar que o PSOL já previa em suas normativas, conforme visto em capítulo anterior, critérios de privilégio a candidaturas negras, de povos originários e LGBTQIA+, entre outras, mas sem contagiar as demais agremiações a fazerem

---

<sup>101</sup> Em 1982, a primeira eleição disputada pelo PDT, foram eleitos deputados federais o indígena xavante Mario Juruna e o cantor negro Agnaldo Timóteo, contando, ainda, com a suplência de Abdias Nascimento, célebre ativista dos direitos humanos da população negra do século XX, que mais tarde também alcançaria uma cadeira na Câmara Federal (AZEVEDO, 2024)

<sup>102</sup> Caso de Carlos Alberto de Oliveira, nomeado secretário de Estado de Trabalho e Habitação do primeiro governo Brizola no Rio de Janeiro, entre 1983 e 1987 (AZEVEDO, 2024). Disponível em <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/e3cf1e0c-d534-4740-8fbc-8ef931dec54/content>

<sup>103</sup> <https://ipeafro.org.br/acervo-digital/videos/pdt-e-o-movimento-negro-1990/>

<sup>104</sup> Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997127>

previsões no mesmo sentido. Diante da solidificação da questão pela Justiça Eleitoral, o contexto de inaplicabilidade na distribuição dos recursos do FEFC nesses moldes, motivou, inclusive, a ulterior promulgação, pelo Congresso, da já abordada EC 117/2022, anistiando as sanções decorrentes justamente da inaplicabilidade das cotas de recursos para candidaturas de mulheres e autodeclaradas negras até abril de 2022.

A consolidação dos critérios coletivos de aplicação dos recursos do FEFC pelo TSE, todavia, não trouxe, por si, equilíbrio e representatividade no emprego dos respectivos valores pelos partidos, mesmo aqueles cujas resoluções editadas para estabelecer os critérios de distribuição dos recursos pelas direções nacionais são mais abrangentes e detalhadas, até mesmo com previsões de algum teor de democracia interna, como o caso do PSOL, acima citado.

Em níveis gerais, contudo, a despeito de um maior detalhamento e da preocupação em ressalvar as determinações legais e da Justiça Eleitoral quanto às regras de aplicação do FEFC a candidaturas negras e femininas, o cerne das resoluções permaneceu sem garantias aos postulantes de efetivo recebimento de recursos ou, mesmo, de segurança jurídica quanto à sua distribuição.

A propósito, vale mencionar o apontamento de Denise Goulart Schlickmann a respeito:

O teor da norma induz ao raciocínio de que a matéria ficará ao talante exclusivamente do órgão partidário, quer no que diz respeito ao mérito da requisição, que na verdade traduz uma solicitação de recursos sem o caráter impositivo do termo "requisição" quer no que diz respeito aos prazos de distribuição dos valores ou mesmo de eventual estabelecimento de prioridades (...). O cenário é fértil para a deflagração de uma série de demandas judiciais em torno da concessão ou não dos recursos às candidaturas, inclusive na seara da eventual desfiliação de candidatos ou candidatas em razão de preterição de acesso aos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Schlickmann, 2023, p. 139).

É constante das normativas partidárias de distribuição do FEFC, a despeito de algumas disposições alusivas a pesquisas internas quanto a densidade de candidaturas ou histórico de participação interna dos candidatos, a prerrogativa conferida às Executivas Nacionais, por elas próprias – vez que a formatação de tais diretrizes cabe a essas, conforme previsto na legislação de regência, já anteriormente retratada –, de discricionariamente darem a palavra final quanto ao efetivo emprego dos recursos.

Nesse sentido, nota-se que mesmos os partidos com maior grau de detalhamento em suas resoluções, como o PT e o PSOL, também consagram a consagrando a proeminência da direção nacional por sobre os destinos dos referidos recursos. O Partido dos Trabalhadores, especificamente, pode ser considerada a resolução de maior padrão e detalhamento em termos

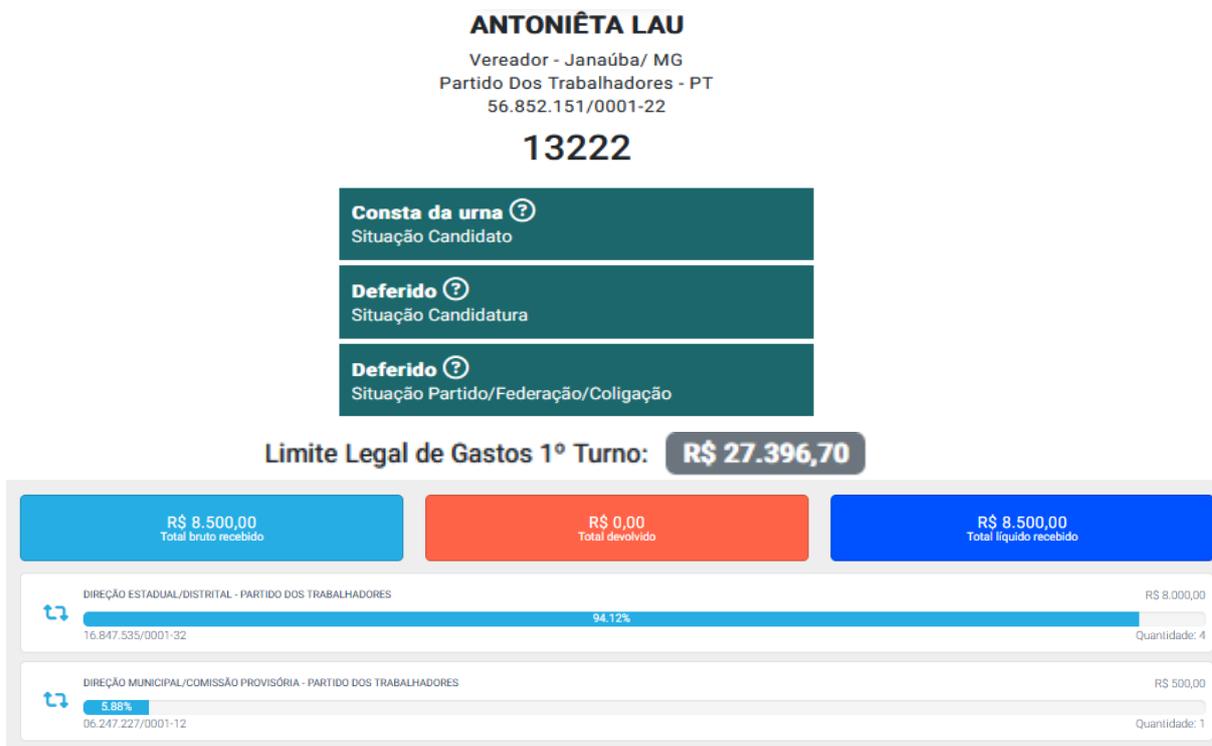
de democracia interna: trouxe previsões de diversas instancias de deliberação quanto à destinação dos recursos do FEFC, inclusive com previsão de repasses diferenciados entre cidades populosas, garantias de requerimentos e questionamentos por filiados, entre outras disposições distribuídas em dezenas de artigos, destacando-se, de certo modo, em comparação com as demais, pelo certo nível de democracia interna estabelecida face aos critérios de distribuição dos recursos.

Porém, apesar de se poder estimar referida normativa como de melhor padrão em comparação com as demais, ainda assim não pode garantir uma realização racional dos repasses do FEFC aos filiados, tampouco que todos os candidatos viessem realmente a serem contemplados, ainda que viáveis, ausente, ainda, alguma justificativa visível para que assim se realizasse.

Nesse aspecto, analisando-se as últimas eleições realizadas no país, notadamente as municipais de 2024, pode-se verificar consideráveis distorções na aplicação de recursos pelo próprio PT, a despeito, como dito, do melhor nível de suas disposições democráticas quanto à aplicação do FEFC. Em recorte obtido a partir dos dados disponibilizados pelo TSE (2025) quanto aos recursos do FEFC empregados no último pleito, verifica-se que o Partido dos Trabalhadores, ao mesmo tempo que investiu vultosos recursos em candidaturas com votação baixa, senão inexpressiva, deixou de destinar qualquer valor, por sua vez, a candidato do partido que se sagrou eleito, mesmo sem que esse contasse com votação massiva que pudesse, em tese, indicar uma eventual desnecessidade de apoio partidário ou, até mesmo, propiciar a eleição de outros candidatos da agremiação à esteira de seu desempenho caso a candidatura exitosa houvesse sido prestigiada financeiramente pelo partido.

A amostragem revela, em termos práticos, a insuficiência dos regramentos existentes quando se trata da chegada dos recursos na ponta, indicando desde situações em que o quantitativo de valores repassados se fez razoável diante da realidade da candidatura e do limite de gastos do município, até casos em que a (in)aplicabilidade de valores do FEFC deu-se sem critério aparente, a ponto de candidato eleito ter ficado sem recursos:

**Figura A1 – FEFC 2024 PT candidata (negra) Janaúba-MG**



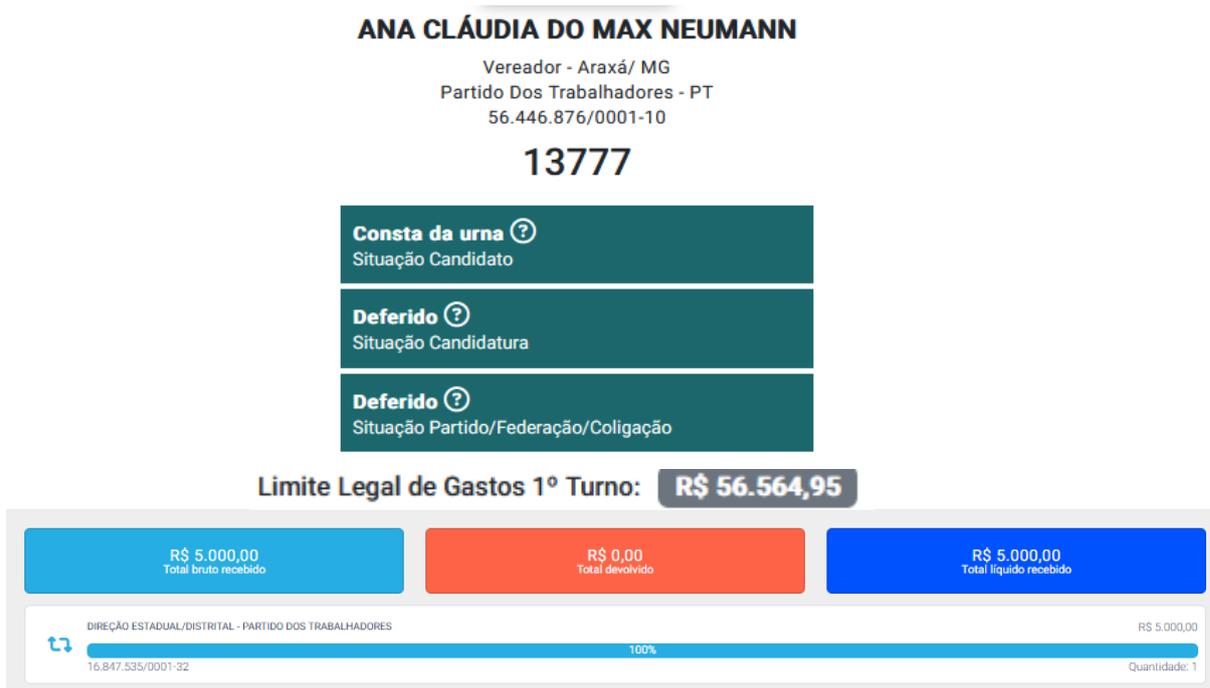
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2045202024/130002364184/2024/47015>

**Figura A2 – votação 2024 – candidata PT Janaúba-MG**



Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=mg;mu=47015/resultados/cargo/13>

**Figura B1 – FEFC 2024 PT candidata (negra) Araxá-MG**



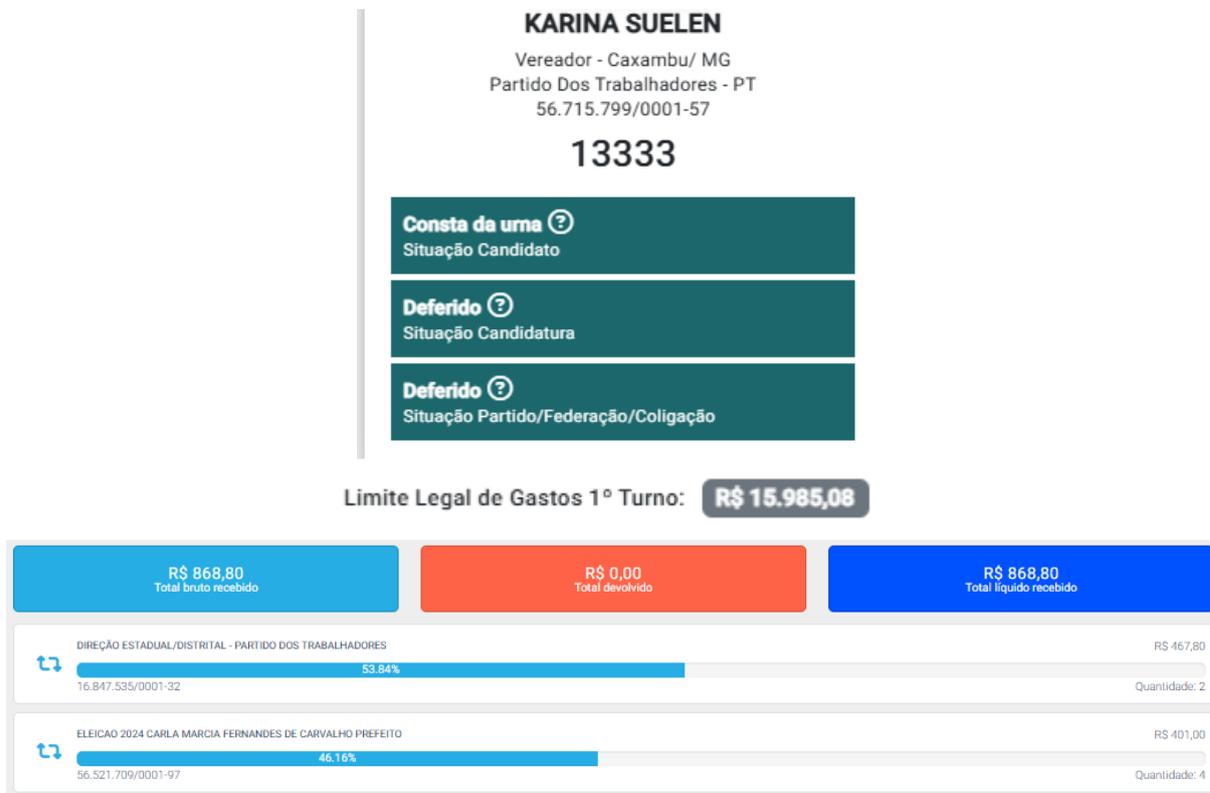
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2045202024/130002020977/2024/40797>

**Figura B2 – votação 2024 – candidata PT Araxá-MG**



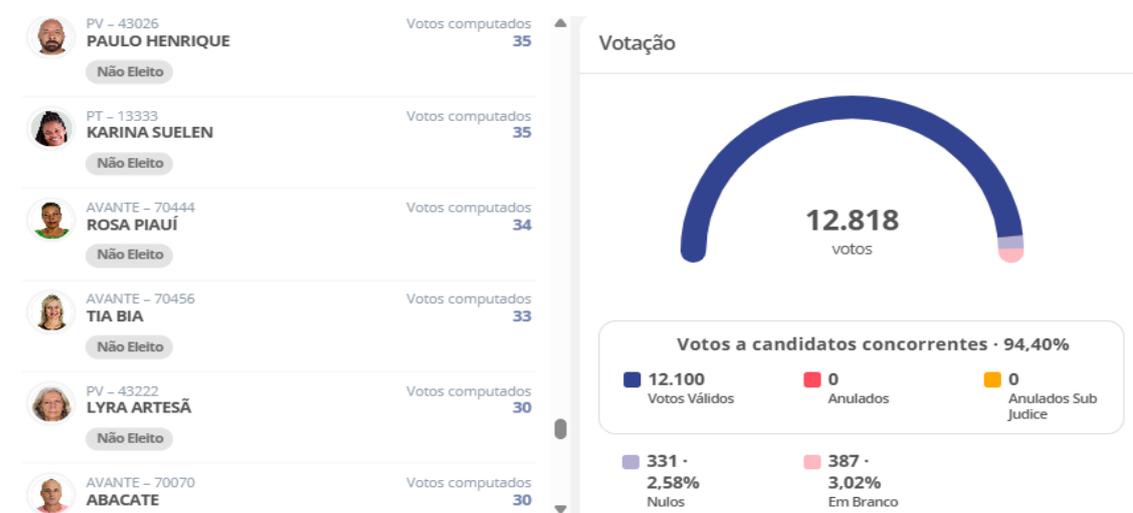
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=mg;mu=40797/resultados/cargo/13>

**Figura C1 – FEFC 2024 PT candidata (negra) Caxambu-MG**



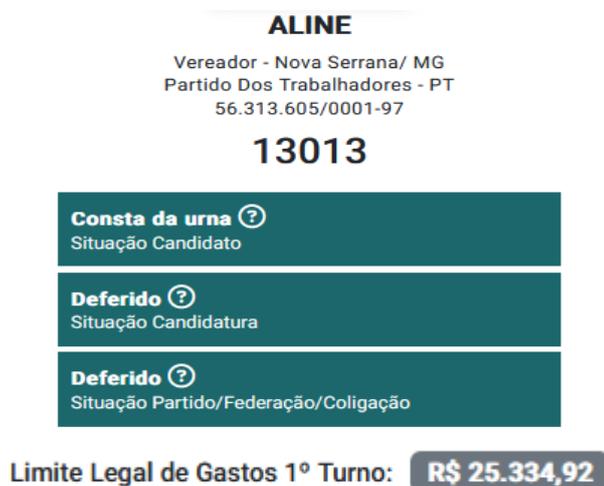
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2045202024/130002244963/2024/43095>

**Figura C2 – votação 2024 – candidata PT Caxambu-MG**



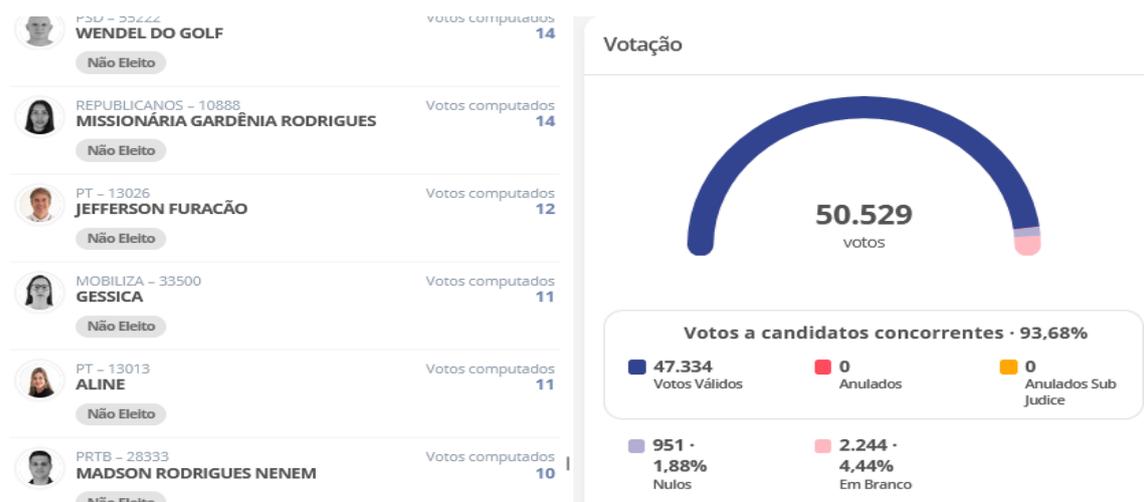
<https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;uf=mg;mu=43095;tipo=3/resultados/cargo/13>

**Figura D1 – FEFC 2024 PT candidata (branca) Nova Serrana-MG**



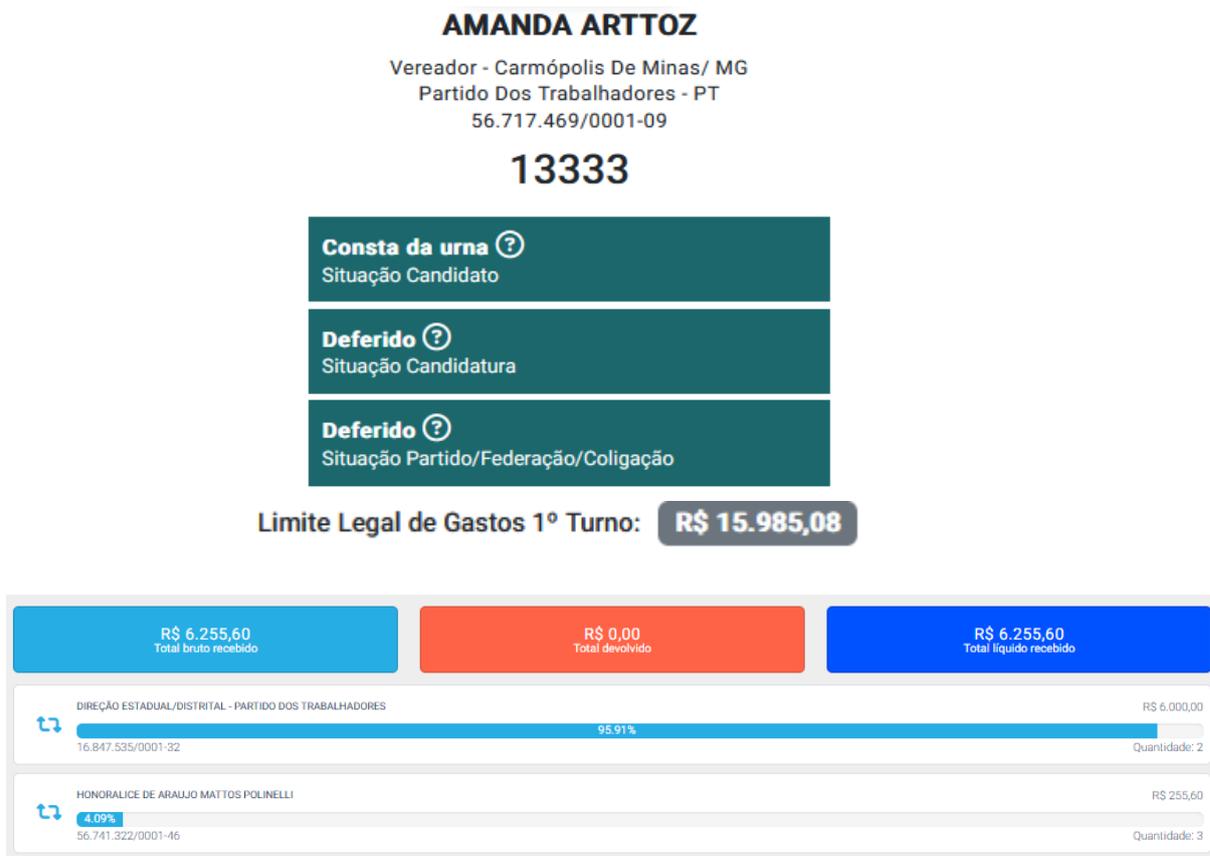
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2045202024/130001959065/2024/49034>

**Figura D2 – votação 2024 – candidata PT Nova Serrana-MG**



Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=mg;mu=49034/resultados/cargo/13>

**Figura E1 – FEFC 2024 PT candidata (branca) Carmópolis de Minas-MG**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2045202024/130002248028/2024/42897>

**Figura E2 – votação 2024 – candidata PT Carmópolis de Minas-MG**



Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=mg;mu=42897/resultados/cargos/13>

**Figura F1 – FEFC 2024 PT candidata (branca) Vespasiano-MG**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2045202024/130002082962/2024/54259>

**Figura F2 – votação 2024 – candidata PT Vespasiano-MG**



Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/e=e619;tipo=3;uf=mg;mu=54259/resultados/cargo/13>

**Figura G1 – FEFC 2024 PT candidata (negra) Sete Lagoas-MG**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2045202024/130002341046/2024/53430>

**Figura G2 – votação 2024 – candidata PT Sete Lagoas-MG**



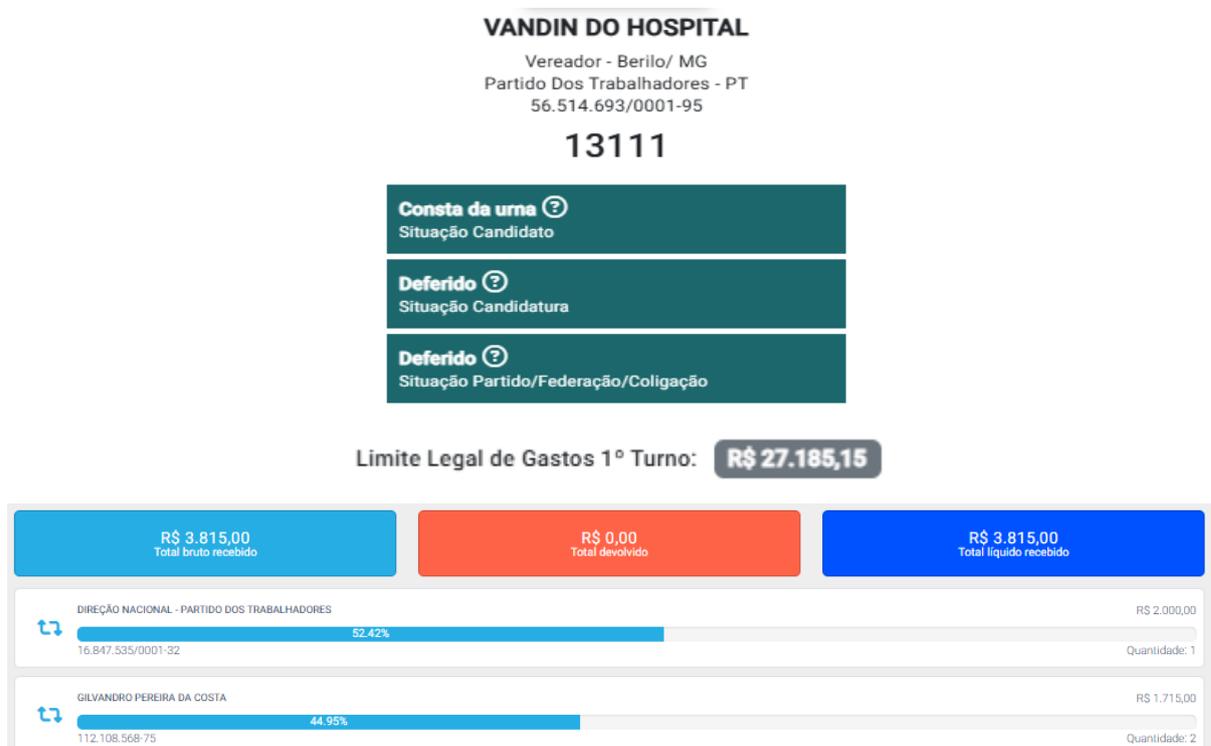
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/e=e619;tipo=3;uf=mg;mu=53430/resultados/cao/13>

**Figura H – FEFC 2024 PT candidata (negra) Itaipé-MG**



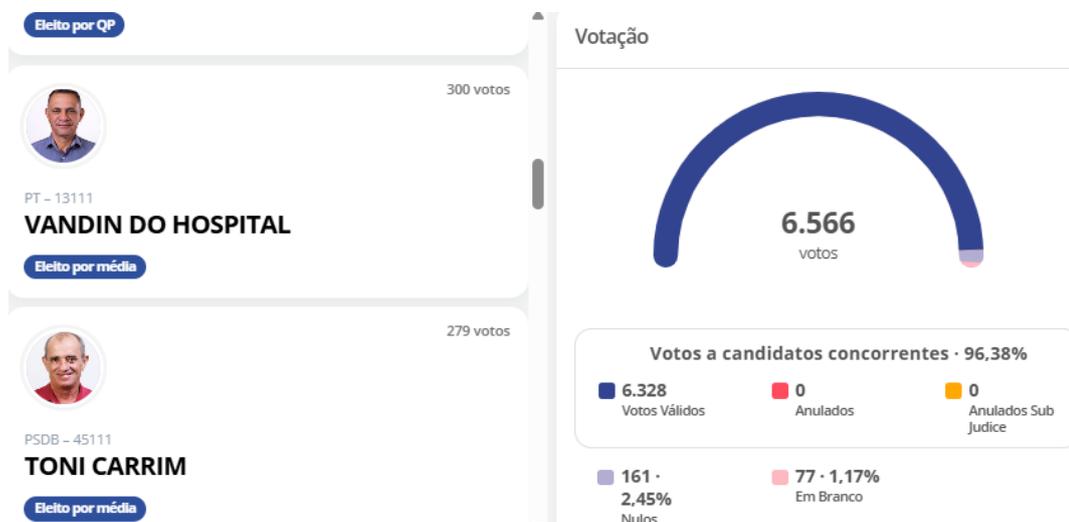
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2045202024/130002287779/2024/46450>

**Figura I1 – FEFC 2024 PT candidato (pardo) Berilo-MG**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2045202024/130002117518/2024/41297>

Figura I2 – votação 2024 – candidato PT eleito Almenara-MG



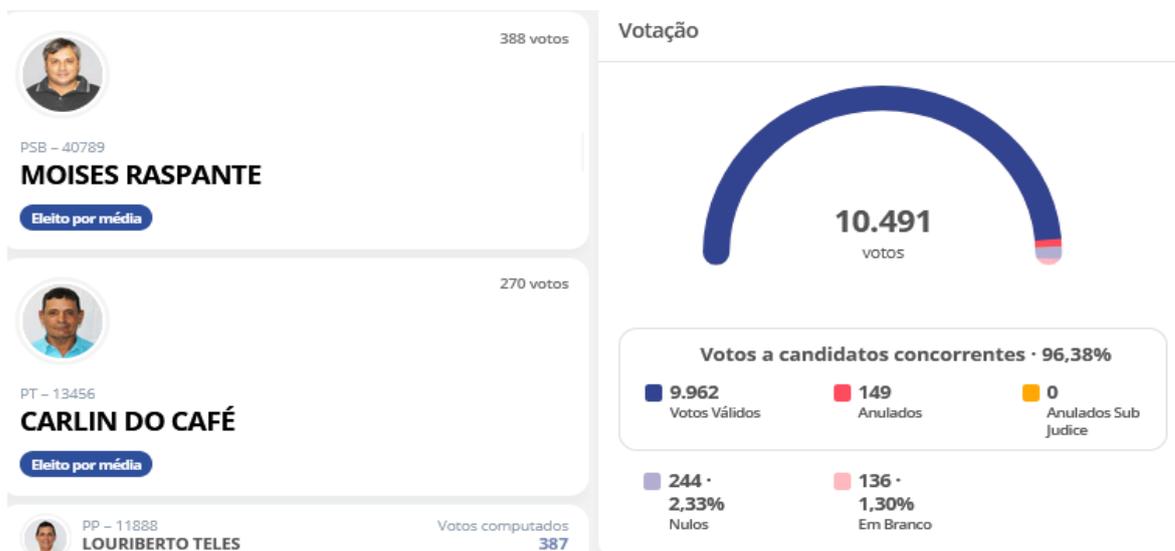
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;uf=mg;mu=41297;tipo=3/resultados/cargo/13>

Figura J1 – FEFC 2024 PT candidato (negro) Bom Jesus do Galho-MG



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/MG/2045202024/130002029544/2024/41556>

**Figura J2 – votação 2024 – candidato PT eleito Bom Jesus do Galho-MG**



Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;uf=mg;tipo=3;mu=41556/resultados/cargo/13>

Analisando-se as figuras acima colacionadas, pode-se constatar que, mesmo em agremiação cuja normativa de distribuição dos recursos do FEFC pela direção nacional para as eleições de 2024 detém amplo nível de detalhamento para repasse dos referidos valores aos candidatos e com previsões destinadas a observar, em tese e mesmo que de forma parcial, diretrizes democráticas intrapartidárias – podendo ser considerada, até mesmo, *padrão ouro* dentre o estado médio em que se apresentam as diretrizes das agremiações como um todo, conforme quadros dispostos em capítulo anterior –, a chegada dos recursos aos candidatos, em termos práticos, revela-se alheia a essas disposições, consagrando a discricionariedade de sua diretiva. Mesmo candidatas negras, de votação similar e limite de gastos para o cargo em disputa igualmente parecidos, acabam recebendo valores absolutamente distintos – e, isso, quando não acabam ficando sem nada receber!

Ilustrando o exposto, têm-se as figuras A, B e C: ambas são autodeclaradas negras (sendo pardas ou pretas)<sup>105</sup>, tiveram votação semelhante (na casa dos vinte votos) e pertencem ao mesmo Estado (MG), porém, os valores envolvidos não tiveram critério aparente: enquanto a candidatura retratada na figura A foi beneficiária de R\$ 8 mil (entre valores concretos ou

<sup>105</sup> Conforme disposição do Estatuto da Igualdade Racial – Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 – em seu artigo 1º, inciso IV: “população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga” (BRASIL, 2010). O TSE, para fins de identificação das candidaturas negras adota essa orientação, como consta, v.g., em sua Resolução nº 23.609/2019, artigo 17 e seguintes.

estimados)<sup>106</sup>, a da figura B obteve R\$ 5 mil e a da figura C recebeu menos de R\$ 900,00. Evidenciando a ausência de racionalidade nos repasses, nota-se que, enquanto os limites de gastos quanto aos cargos postulados pelas candidaturas das figuras A e C era parecido (em torno de R\$ 20 mil), o referente à candidata da figura B atingia mais que o dobro (R\$ 53 mil). Porém, isso também não foi considerado quando do repasse do FEFC, vez que a candidata da figura B recebeu cerca de 35% menos recursos que a da figura A.

Entre candidatas brancas com baixa votação, a seu turno, a discrepância também se fez presente. Comparando as figuras D e E, observa-se tratar de limites de gastos distintos (a primeira de R\$ 25 mil e a segunda de R\$ 15 mil, ou seja, 40% menor), porém, merecendo a candidatura da figura D o repasse de R\$ 3 mil, enquanto a da figura E obteve o dobro, pouco mais de R\$ 6 mil.

Prosseguindo, as figuras F e G retratam municípios de porte médio do Estado de Minas Gerais, com limite de gastos semelhantes para o cargo em disputa, na casa de R\$ 90 mil, porém, com repasses absolutamente díspares entre as candidatas e, mais que isso, sem considerar a densidade eleitoral de cada uma: enquanto a de figura F recebeu mais de 660 votos, sendo-lhe destinados cerca de R\$ 22 mil em recursos oriundos do FEFC, a de figura G conquistou cerca de 130 votos (inferior em mais de 70%) mas recebeu repasse até maior que a da figura F.

Por sua vez, chega-se às figuras H, I e J. A candidatura retratada na figura H sequer foi à urna, vez que indeferida no nascedouro por ausência de quitação eleitoral. Ainda assim foi contemplada pelo FEFC em R\$ 2 mil, valor apenas R\$ 1 mil inferior ao destinado ao candidato eleito no Município de Almenara, retratado na figura I. E, por sua vez, o candidato constante da figura J, igualmente eleito em seu município, nada recebeu!

Como visto, mesmo em uma agremiação do porte e estrutura do PT, cuja normativa que regula a distribuição dos recursos do FEFC é bastante detalhada e criteriosa, contando ainda com reconhecidas instâncias democráticas de cunho interno, há extremos que simbolizam a disparidade na aplicação de recursos dessa natureza: ao mesmo tempo em que uma candidatura inapta é contemplada com repasse do FEFC, outra, deferida e eleita, não dispõe de valor algum.

---

<sup>106</sup> Embora toda contratação, para fins eleitorais, tenha, obrigatoriamente, valor definido, nem sempre envolve a repasse de montante financeiro diretamente ao candidato: o benefício pode se dar por meio de operação bancária (sendo vedada entrega de valores diretos aos postulantes) ou por meio da disponibilização de serviços gratuitos ou anteriormente contratados pelo partido ou outro candidato do mesmo grupo político. No caso do FEFC ou de outros recursos legais, poderá o partido centralizar a contratação de determinados serviços ou materiais (como gráficas, contadores, advogados, entre outros) e disponibilizá-los aos candidatos. Como o pagamento dos préstimos se dá a partir dos recursos do Fundo de Campanha, trata-se, pois, de efetivo repasse do FEFC para os fins de direito, inclusive atingimento das cotas obrigatórias. As disposições a respeito encontram-se consolidadas na Resolução TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019 que “Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições”. (BRASIL, 2019).

E isso, destaca-se, sem que haja, necessariamente, algum desrespeito à jurisprudência e Resoluções do TSE voltadas à aplicação dos recursos do Fundo Especial e atendimento aos mínimos destinados a candidaturas negras ou de mulheres, por exemplo. Afinal, tais imposições destinam-se a situações coletivas, ou seja, a um conjunto de candidaturas que, somadas, devem receber os repasses obrigatórios, não se impedindo que, individualmente, uma delas seja beneficiária de altos valores, enquanto outra pouco ou nada receba.

Apenas as amostras obtidas a partir do Partido dos Trabalhadores, segunda agremiação na ordem de repasses do FEFC, em Minas Gerais, Estado do autor da pesquisa, já seriam suficientes a ilustrar a necessidade de maior regulação na aplicação dos recursos do FEFC em termos práticos, ilustrando a necessidade de alteração no atual modelo de distribuição frente às distorções que propicia; contudo, procedeu-se, também, à extração de outros exemplos perante o partido recordista no recebimento desses repasses em 2024 – PL – e no maior Estado da Federação – São Paulo – resultando em situações absolutamente similares aos casos petistas.

Antes de se imiscuir nos recortes aferidos junto ao Partido Liberal, convém destacar que, muito embora a Justiça Eleitoral forneça diversas ferramentas de buscas a dados de candidaturas, prestações de contas, votações, eleitorado e vários outros, amplamente detalhados e que possibilitaram a extração das amostras acima<sup>107</sup>, aquelas não privilegiam, especificamente, as pesquisas voltadas à finalidade retratada, ou seja, que permitissem correlacionar, de forma direta, a votação obtida, o montante de recursos do FEFC recebidos (ou não) pelo candidato e o porte dos municípios, de forma que as buscas nesse sentido se orientaram, em significativa parte, pelo conhecimento ou dedução do pesquisador quanto à densidade de gastos e o eleitorado das localidades analisadas. Daí uma maior concentração das amostras em Minas Gerais que, além de constituir o domicílio do pesquisador, consiste em Estado em que a agremiação analisada detém relevância política, sendo a única federação do sudeste do país em que o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, eleito em 2022, obteve maior votação que seu oponente no 2º turno, o então Presidente Jair Messias Bolsonaro<sup>108</sup>.

De todo modo, ainda que se trate de amostragem e, mesmo que a anteriormente abordada já revele a insuficiência do regramento do FEFC quanto ao equilíbrio de sua distribuição, procedeu-se, também, a fim de ampliar a exemplificação das distorções quanto à aplicação do

---

<sup>107</sup> Dentre os sítios na internet disponibilizados para coleta de dados eleitorais pelo Tribunal Superior Eleitoral, pode-se destacar, entre outros, o <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/>, que concentra informações dos candidatos e suas prestações de contas; o <https://sig.tse.jus.br/>, dedicado ao fornecimento de dados e estatísticas, propriamente ditas, acerca das eleições em seus mais variados níveis, e o <https://resultados.tse.jus.br/>, voltado à disponibilização da totalização dos votos e sua destinação pelo eleitorado.

<sup>108</sup> Vide: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/apuracao/2turno/votos-por-estado/presidente/>

referido Fundo, a pesquisa por sobre a distribuição de recursos pelo Partido Liberal (PL), agremiação que contou com o maior repasse do Fundo Especial dentre todos os demais em 2024, posicionado logo à frente do PT. Para tanto, concentrou-se o levantamento junto ao Estado de São Paulo, maior colégio eleitoral do país, imediatamente seguido por Minas Gerais. Objetivou-se, assim, inobstante às naturais dificuldades ou, inclusive, da suficiência dos exemplos anteriores frente aos objetivos da pesquisa, exemplificar a ausência prática de critérios na aplicação do FEFC pelas duas agremiações com maior fatia do FEFC junto aos dois maiores Estados brasileiros, demonstrando que as desigualdades decorrentes das lacunas havidas por sobre a sistemática de distribuição desses recursos não são meramente pontuais ou insignificantes.

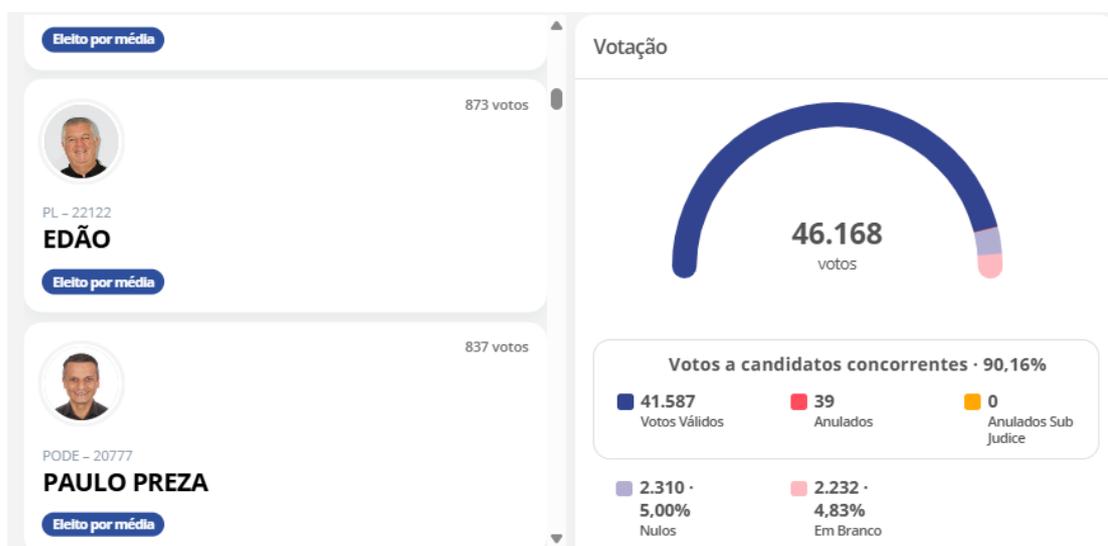
Assim, semelhantemente ao caso PT, verifica-se que o PL, ao mesmo tempo que investiu significativos recursos em candidaturas com baixa votação, também veio a destinar poucos ou até nenhum recurso a filiado que se sagrou eleito, e, ainda, veio a destinar recursos a candidato sem condições de elegibilidade ou votação, conforme ilustram as figuras a seguir:

**Figura K1 – FEFC 2024 PL candidato (branco) Campo Limpo Paulista-SP**



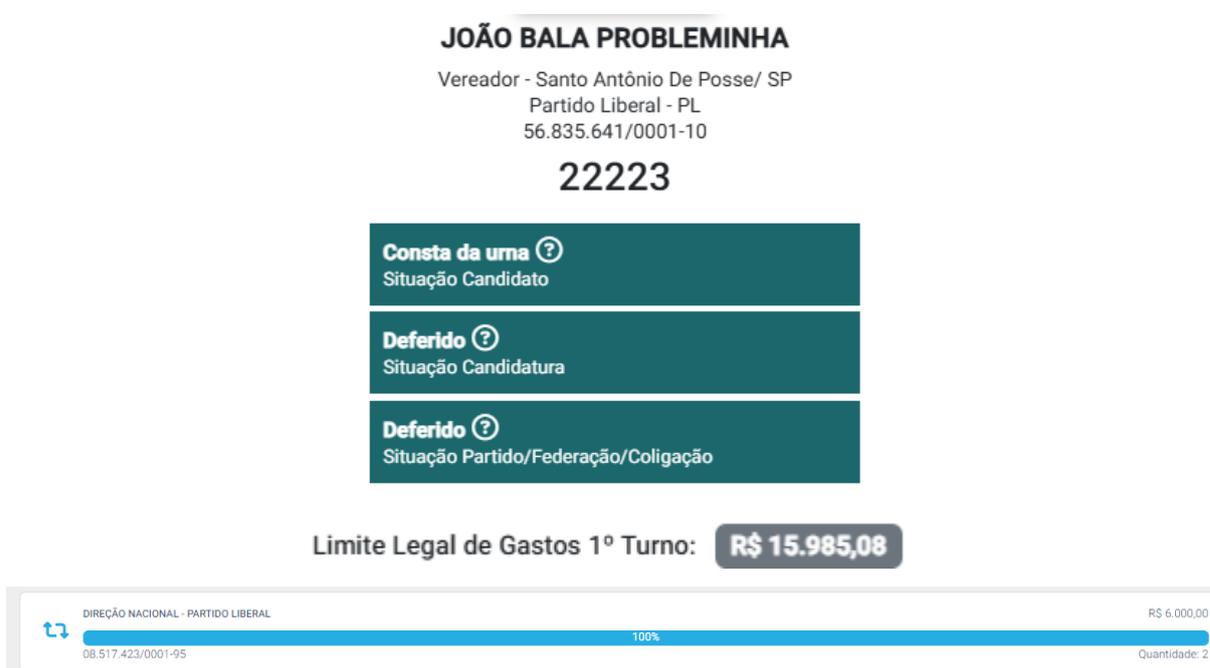
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/SP/2045202024/250002330774/2024/62936>

**Figura K2 – votação 2024 – candidato PL Campo Limpo Paulista-SP**



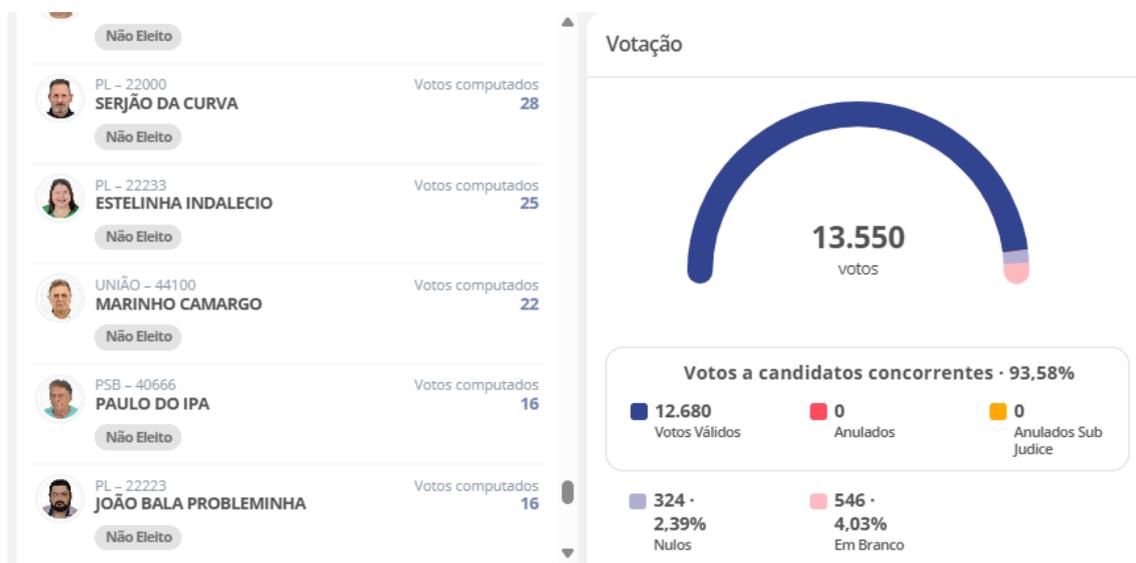
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=sp;mu=62936/resultados/cargo/13>

**Figura L1 – FEFC 2024 PL candidato (branco) Santo Antônio de Posse-SP**



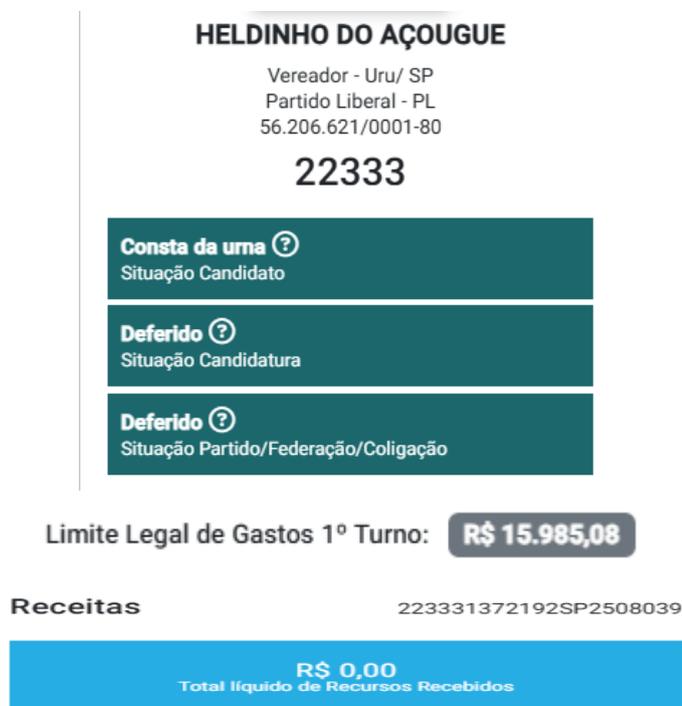
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/SP/2045202024/250002332546/2024/70610>

**Figura L2 – votação 2024 – candidato PL Santo Antônio de Posse-SP**



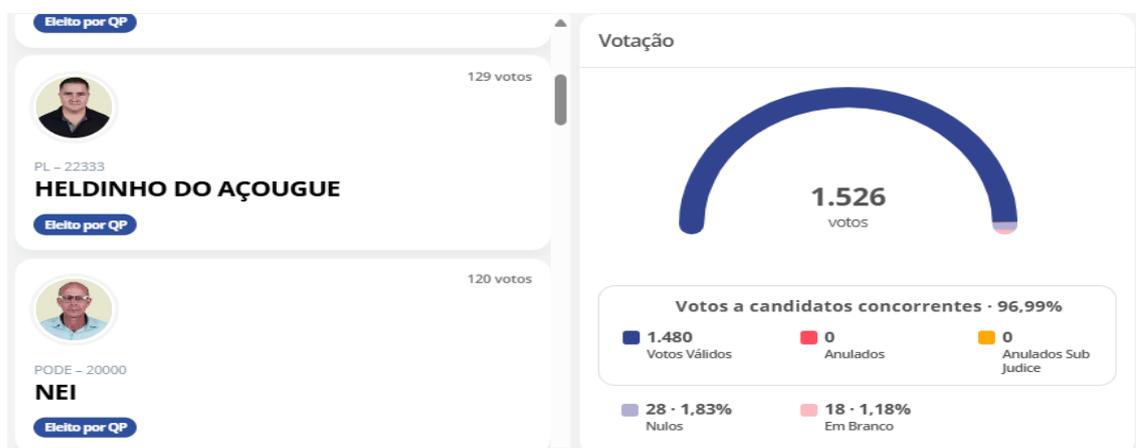
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=sp;mu=70610/resultados/cargo/13>

**Figura M1 – FEFC 2024 PL candidato (branco) Uru-SP**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/SP/2045202024/250001917249/2024/72192>

**Figura M2 – votação 2024 – candidato PL Uru-SP**



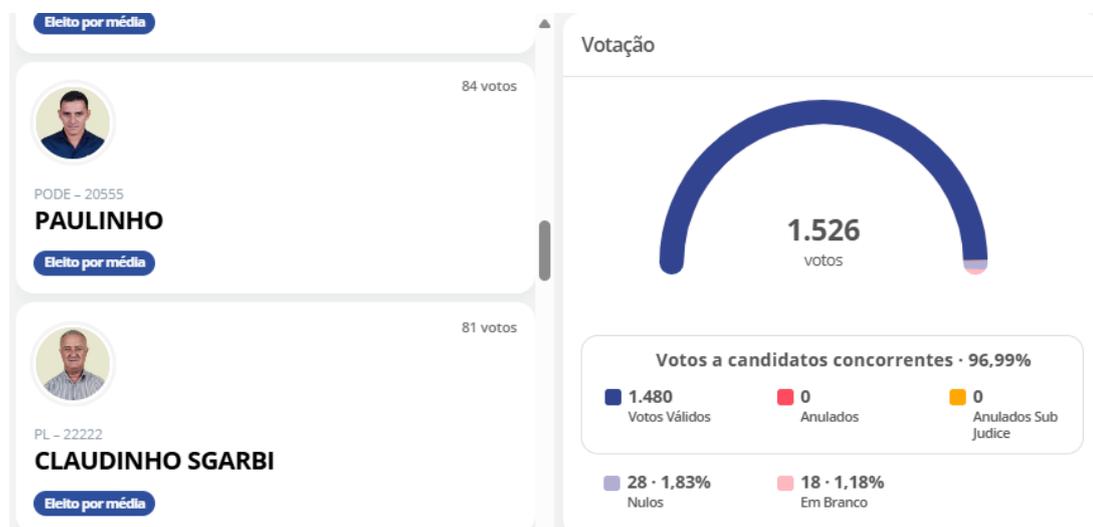
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=sp;mu=72192/resultados/cargo/13>

**Figura N1 – FEFC 2024 PL candidato (branco) Uru-SP**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/SP/2045202024/250001917249/2024/72192>

Figura N2 – votação 2024 – candidato PL Uru-SP



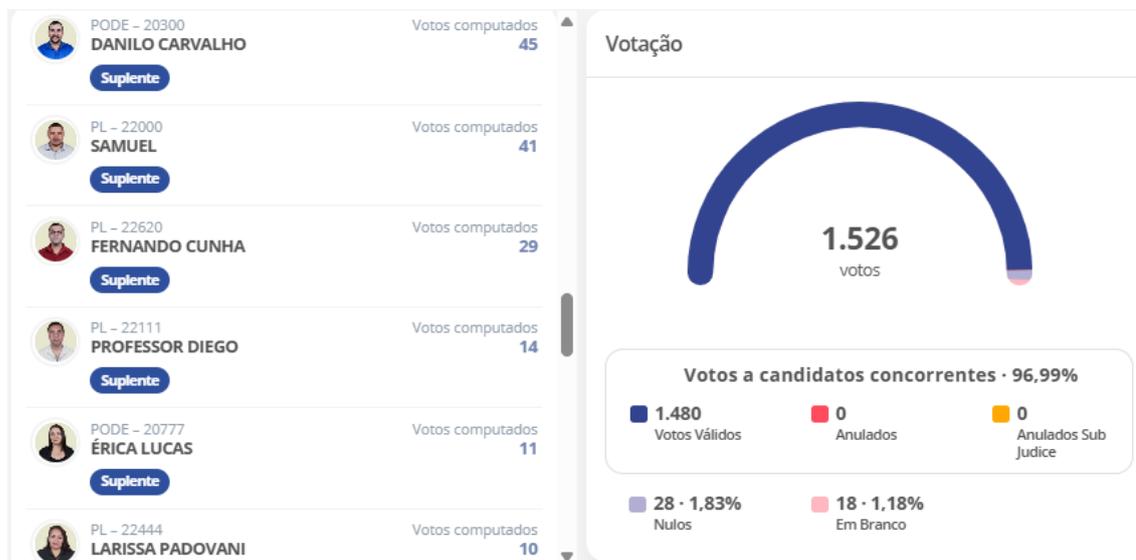
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=sp;mu=72192/resultados/cargo/13>

Figura O1 – FEFC 2024 PL candidato (branco) Uru-SP



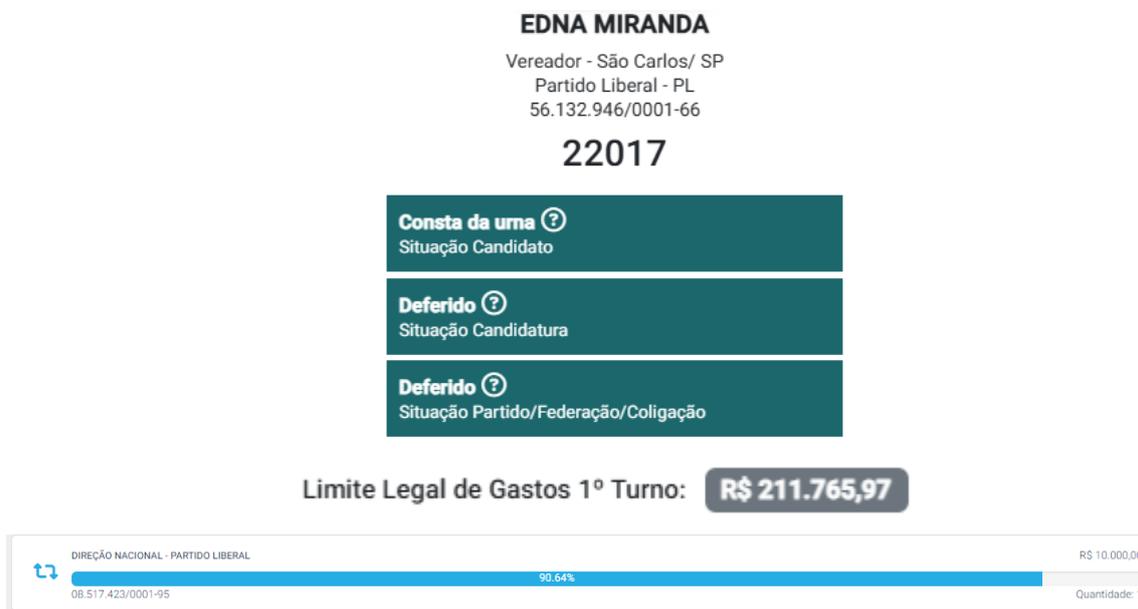
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/SP/2045202024/250001917256/2024/72192>

**Figura O2 – votação 2024 – candidato PL Uru-SP**



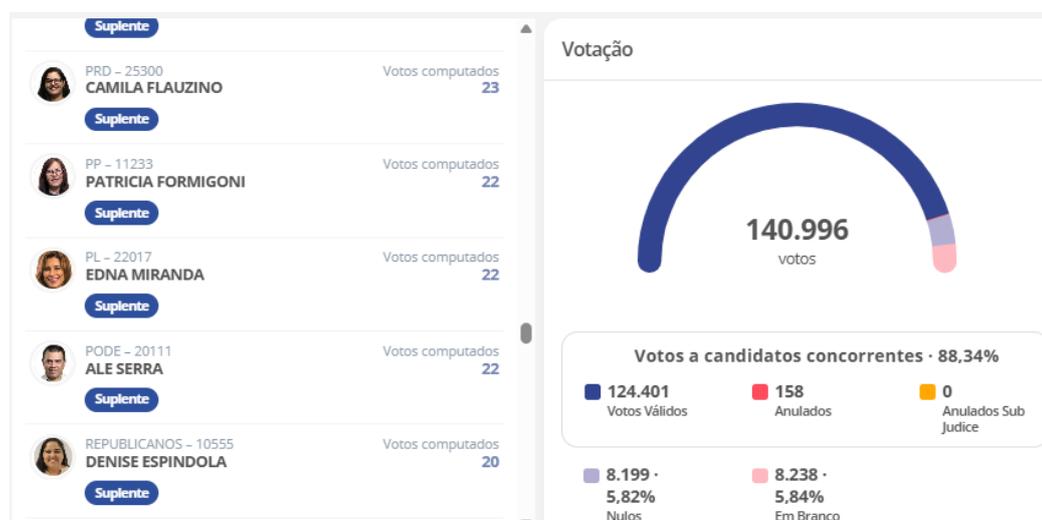
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=sp;mu=72192/resultados/cargo/13>

**Figura P1 – FEFC 2024 PL candidata (branca) São Carlos-SP**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/SP/2045202024/250001899723/2024/70793>

**Figura P2 – votação 2024 – candidata PL São Carlos-SP**



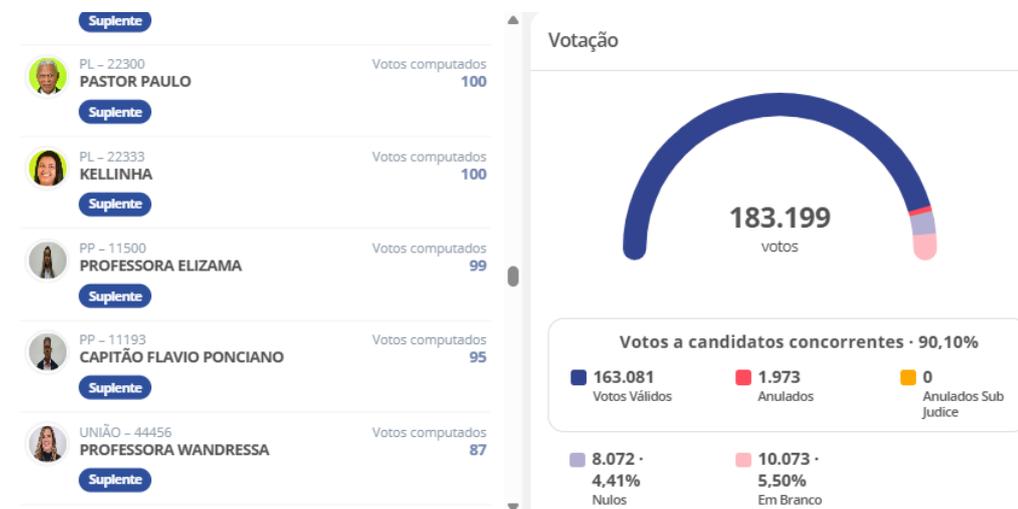
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=sp;mu=70793/resultados/cargo/13>

**Figura Q1 – FEFC 2024 PL candidata (branca) Praia Grande-SP**



<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/SP/2045202024/250002234026/2024/69213>

**Figura Q2 – votação 2024 – candidata PL Praia Grande-SP**



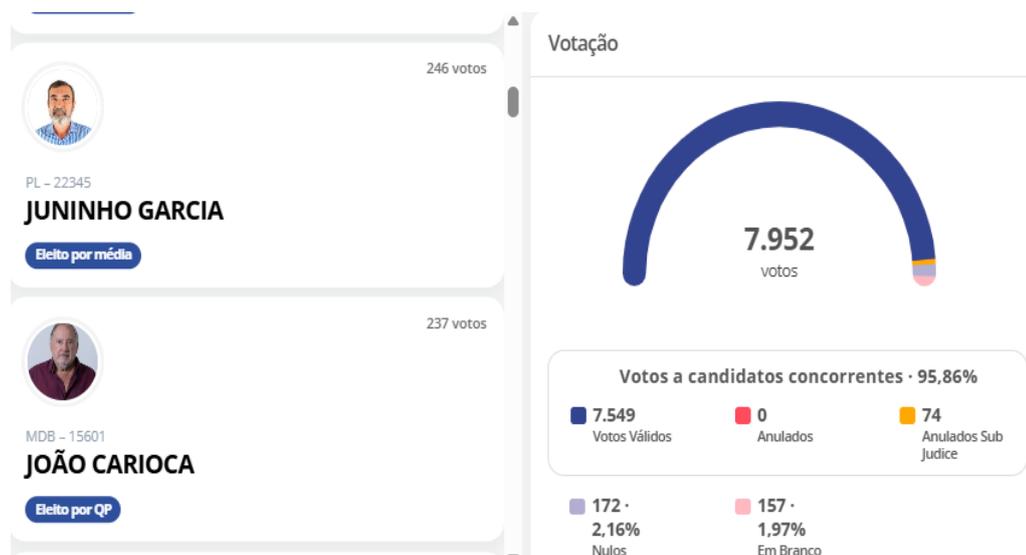
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=sp;mu=69213/resultados/cargo/13>

**Figura R1 – FEFC 2024 PL candidato (branco) Ibirá-SP**



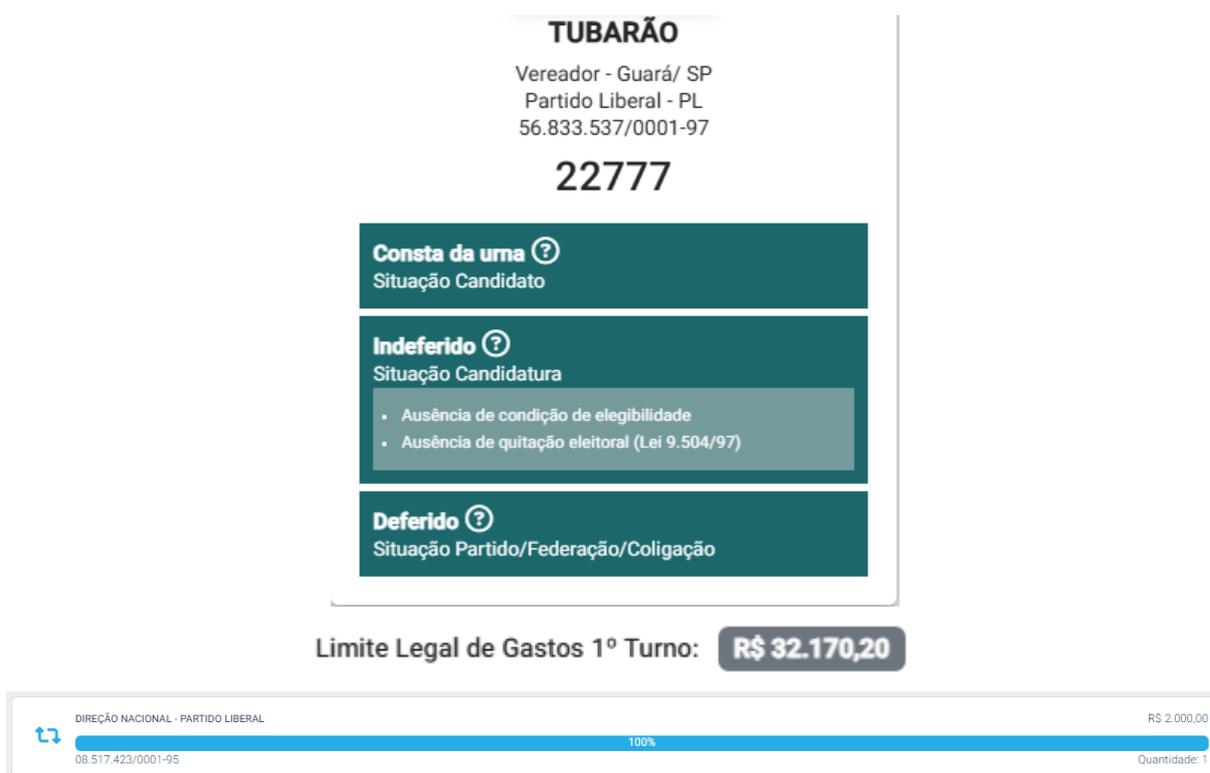
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/SP/2045202024/250001899773/2024/64890>

**Figura R2 – votação 2024 – candidato PL Ibirá-SP**



Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=sp;mu=64890/resultados/cargo/13>

**Figura S1 – FEFC 2024 PL candidato (branco) Guarά-SP**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUDESTE/SP/2045202024/250002312502/2024/64556>

Embora as figuras retratadas sejam autoexplicativas acerca da inexistência de parâmetros na destinação dos recursos em termos de razoabilidade e proporcionalidade, seja face ao teto de gastos, eleitorado envolvido ou representatividade das candidaturas, convém destacar algumas dessas disparidades junto ao PL, semelhantemente ao já retratado exemplo petista.

Analisando-se as figuras K e L e respectivos candidatos, ambos de cor branca, verifica-se que enquanto o primeiro se sagrou eleito em cidade maior e de superior teto de gastos com relação ao segundo, este último recebeu mais recursos que aquele, mesmo recebendo votação ínfima, cerca de 40 vezes menor em comparação àquele que se sagrou eleito.

Por sua vez, as figuras M, N e O fornecem dados ainda mais interessantes quanto ao desajuste nos repasses do FEFC do PL para o mesmo município paulista, Uru, de pequeno porte. Os candidatos retratados, igualmente brancos, mereceram tratamento absolutamente desproporcionais: enquanto o primeiro, eleito com larga margem, nada recebeu, o segundo, eleito com a menor votação dentre os candidatos do PL que alcançaram mandato na localidade, recebeu significativo repasse (R\$ 7 mil) proveniente do FEFC – equivalente a quase 50% (cinquenta por cento) do teto de gastos para o Município – enquanto o terceiro, que esteve longe de se eleger, recebeu ao menos R\$ 1 mil.

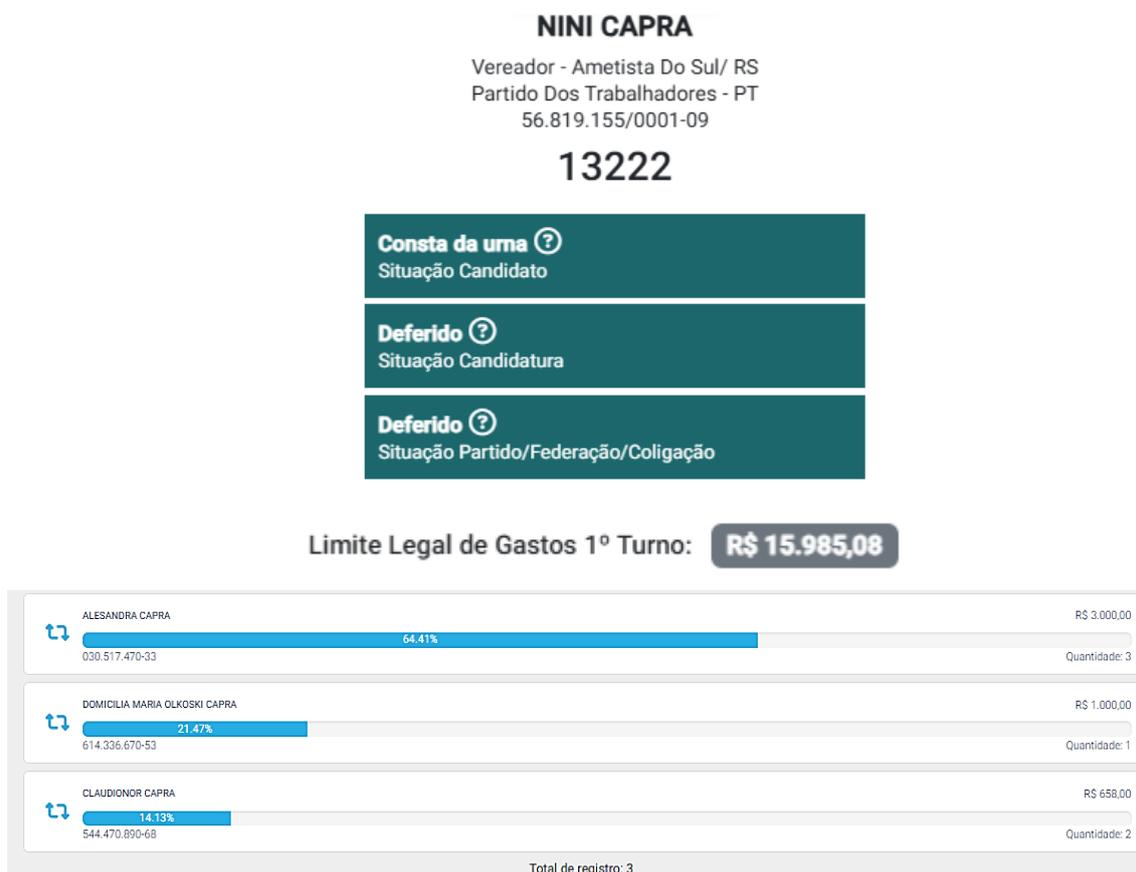
Observando-se as candidatas retratadas nas figuras P e Q, ambas de mesma cor, cidades de porte médio, teto de gastos equivalentes e não eleitas, a distribuição dos recursos do FEFC a essas, todavia, deu-se de forma inteiramente díspare. Enquanto a segunda obteve votação cinco vezes maior que a primeira, recebeu, todavia, recursos dez vezes menores: a que alcançou apenas 22 votos (figura Q) mereceu um repasse de R\$ 10 mil provenientes do FEFC, enquanto a que alcançou 100 votos recebeu apenas R\$ 1 mil.

Concluindo os exemplos do PL junto ao Estado paulista, as figuras R e S retratam que a viabilidade das candidaturas não serviu de parâmetro à distribuição dos recursos do FEFC: enquanto o primeiro, eleito em cidade pouco menor que a do segundo, foi agraciado com R\$ 3 mil, esse último, que nem sequer conseguiu viabilizar a candidatura por ausência da condição básica de quitação eleitoral, ainda assim recebeu R\$ 2 mil.

Porém, ainda que a inexistência, em termos práticos, da adoção de critérios de equilíbrio na dispensação do FEFC já estivesse evidenciada, estendeu-se, ainda, a amostragem por sobre todas as demais regiões do país envolvendo as agremiações em questão, o que permitiu verificar a disseminação de tais desequilíbrios. Conforme retratam as figuras abaixo, os drásticos exemplos de distorções na distribuição dos recursos do Fundo, relativamente a repasses a candidatos eleitoralmente inviáveis, que tiveram o próprio registro indeferido antes mesmo de

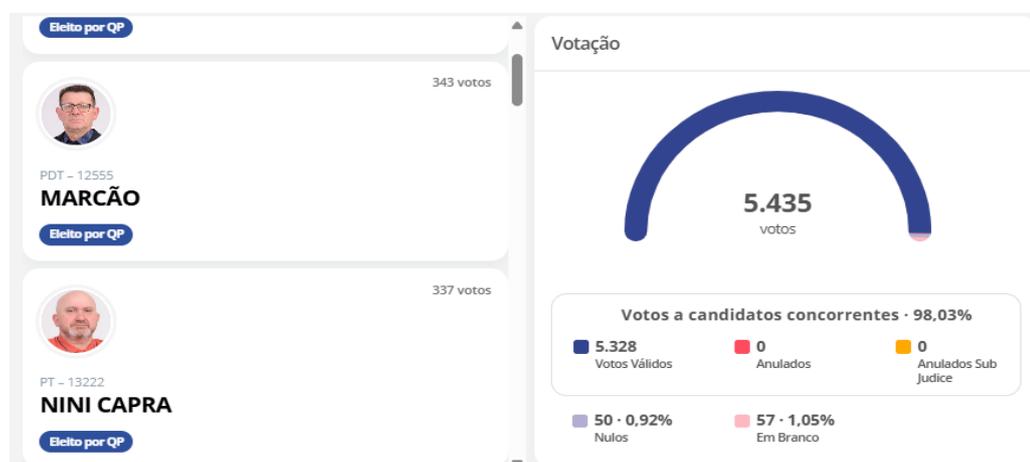
irem à urna, e, por outro lado, os não-repasses a candidatos que viriam a se eleger, se repetiu em Estados do Sul, Centro-Oeste, Norte e Nordeste do Brasil com ambos os partidos (PT e PL), evidenciando, por assim dizer, um caráter nacional da imponderada repartição do FEFC:

**Figura S1 – FEFC 2024 PT candidato (branco) Ametista do Sul-RS**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUL/RS/2045202024/210002310669/2024/86304>

**Figura S2 – votação 2024 – candidato PT Ametista do Sul – RS**



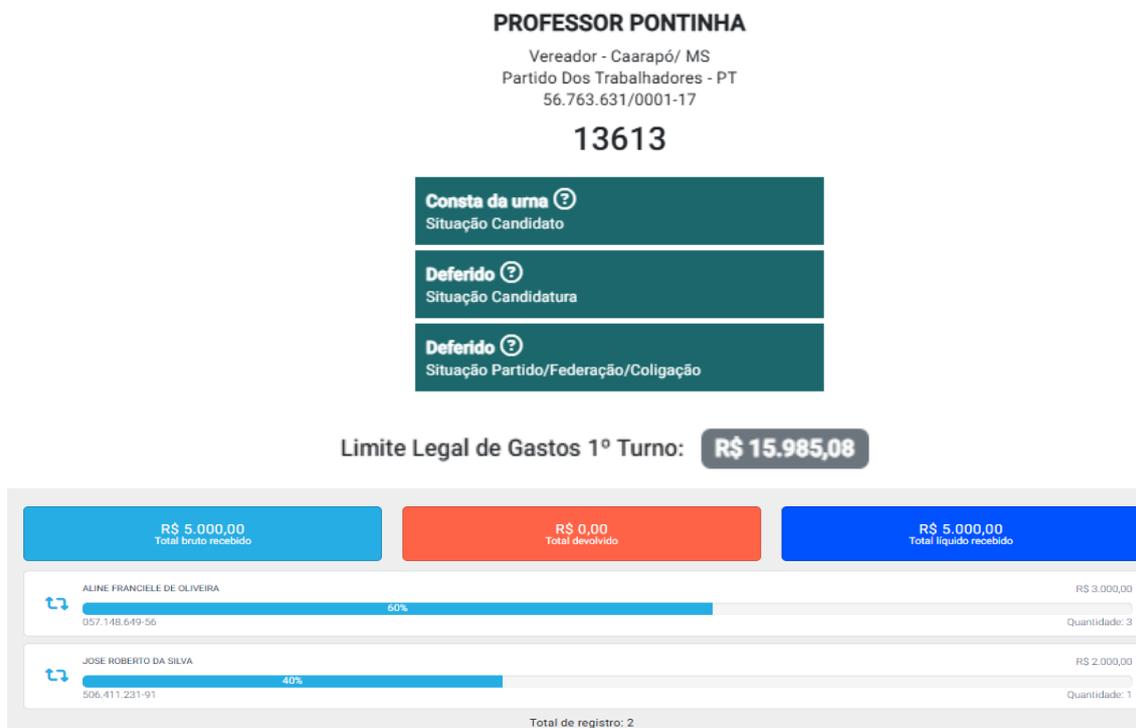
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=rs;mu=86304/resultados/cargo/13>

**Figura S3 – FEFC 2024 PT candidato (branco) Dom Feliciano-RS**



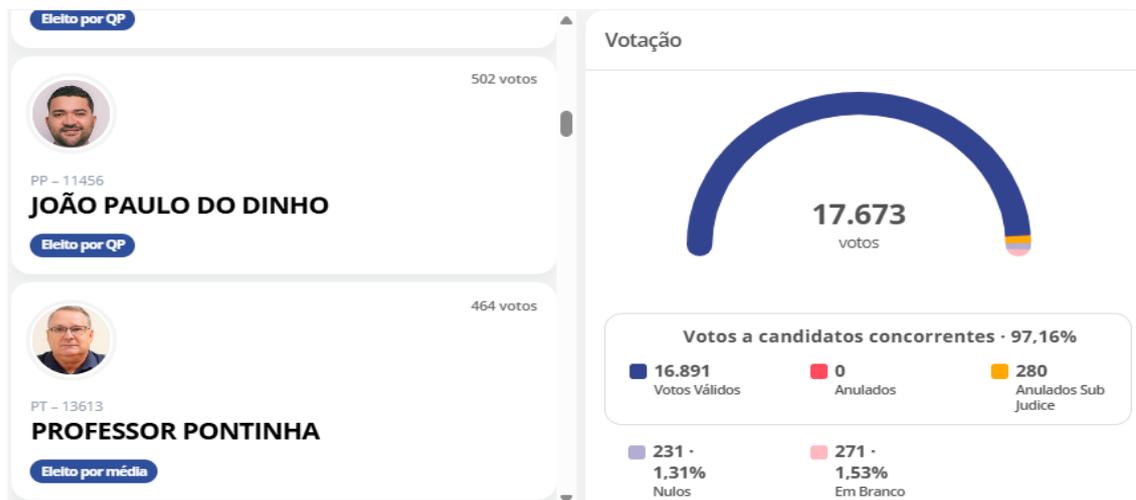
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUL/RS/2045202024/210002005405/2024/85146>

**Figura T1 – FEFC 2024 PT candidato (branco) Caarapó-MS**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/CENTRO-OESTE/MS/2045202024/120002283738/2024/90557>

**Figura T2 – votação 2024 – candidato PT Caarapó – MS**



Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=ms;mu=90557/resultados/caarapó/13>

**Figura T3 – FEFC 2024 PT candidato (pardo) Aquidauana – MS**



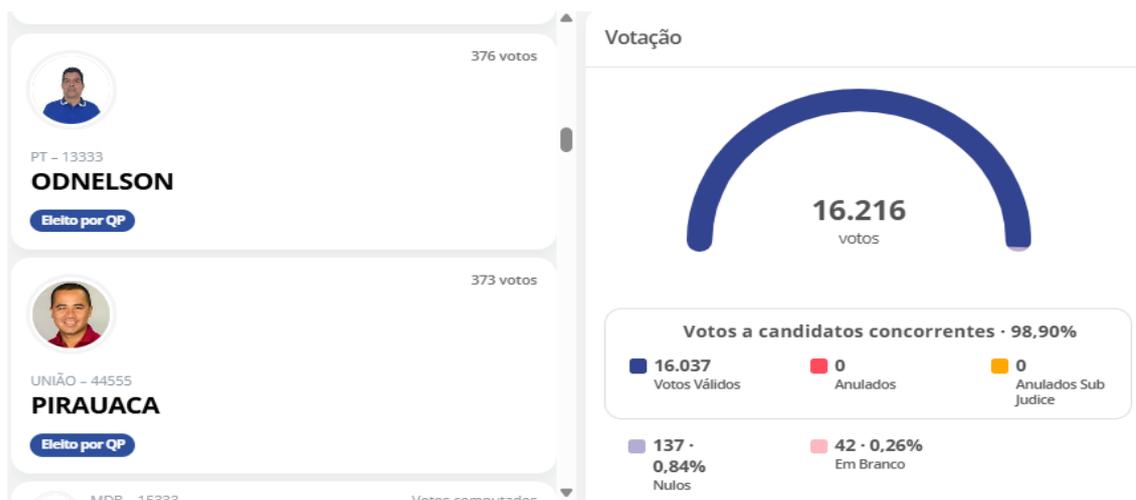
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/CENTROOESTE/MS/2045202024/120002072690/2024/90212>

**Figura U1 – FEFC 2024 PT candidato (pardo) Santo Antônio do Içá - AM**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/AM/2045202024/40001961468/2024/02739>

**Figura U2 – votação 2024 – candidato PT Santo Antônio do Içá - AM**



Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=am;mu=02739/resultados/cargo/13>

### Figura U3 – FEFC 2024 PT candidato (branco) Manacapuru - AM

**RONYS COWBOYZINHO**

Vereador - Manacapuru/ AM  
Partido Dos Trabalhadores - PT  
56.727.952/0001-66

**13000**

<b>Consta da urna</b> ? Situação Candidato
<b>Indeferido</b> ? Situação Candidatura • Desatendimento a requisito formal (Lei 9.504/97)
<b>Deferido</b> ? Situação Partido/Federação/Coligação

Limite Legal de Gastos 1º Turno: **R\$ 46.686,59**

<b>R\$ 2.130,00</b> Total bruto recebido	<b>R\$ 0,00</b> Total devolvido	<b>R\$ 2.130,00</b> Total líquido recebido								
<table border="1"> <tr> <td>DIREÇÃO ESTADUAL/DISTRITAL - PARTIDO DOS TRABALHADORES 04.153.334/0001-56</td> <td>53.05%</td> <td>R\$ 1.130,00</td> <td>Quantidade: 4</td> </tr> <tr> <td>FRANCISCO COELHO DA SILVA 56.863.893/0001-53</td> <td>46.95%</td> <td>R\$ 1.000,00</td> <td>Quantidade: 3</td> </tr> </table>			DIREÇÃO ESTADUAL/DISTRITAL - PARTIDO DOS TRABALHADORES 04.153.334/0001-56	53.05%	R\$ 1.130,00	Quantidade: 4	FRANCISCO COELHO DA SILVA 56.863.893/0001-53	46.95%	R\$ 1.000,00	Quantidade: 3
DIREÇÃO ESTADUAL/DISTRITAL - PARTIDO DOS TRABALHADORES 04.153.334/0001-56	53.05%	R\$ 1.130,00	Quantidade: 4							
FRANCISCO COELHO DA SILVA 56.863.893/0001-53	46.95%	R\$ 1.000,00	Quantidade: 3							

Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/AM/2045202024/40002252311/2024/02534>

### Figura V1 – FEFC 2024 PT candidato (pardo) Cururupu - MA

**DANIEL LOUZEIRO**

Vereador - Cururupu/ MA  
Partido Dos Trabalhadores - PT  
56.800.033/0001-70

**13000**

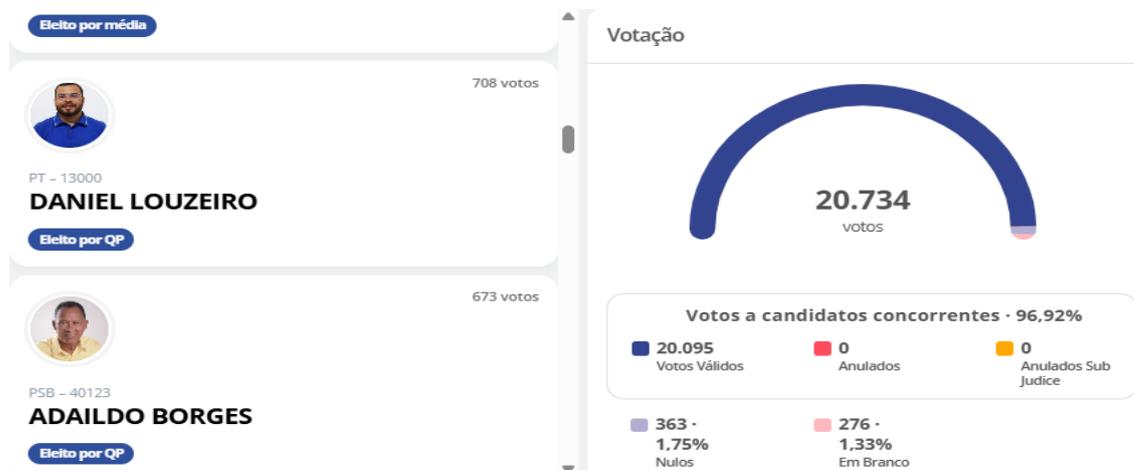
<b>Consta da urna</b> ? Situação Candidato
<b>Deferido</b> ? Situação Candidatura
<b>Deferido</b> ? Situação Partido/Federação/Coligação

Limite Legal de Gastos 1º Turno: **R\$ 15.985,08**

<b>R\$ 6.400,00</b> Total bruto recebido	<b>R\$ 0,00</b> Total devolvido	<b>R\$ 6.400,00</b> Total líquido recebido												
<table border="1"> <tr> <td>RENATO RIBEIRO LOUZEIRO 619.101.943-28</td> <td>70.31%</td> <td>R\$ 4.500,00</td> <td>Quantidade: 2</td> </tr> <tr> <td>DANIEL LOPES LOUZEIRO 053.465.403-77</td> <td>23.44%</td> <td>R\$ 1.500,00</td> <td>Quantidade: 1</td> </tr> <tr> <td>NAGYLLA FERNANDA RIBEIRO COELHO 035.922.933-62</td> <td>6.25%</td> <td>R\$ 400,00</td> <td>Quantidade: 1</td> </tr> </table>			RENATO RIBEIRO LOUZEIRO 619.101.943-28	70.31%	R\$ 4.500,00	Quantidade: 2	DANIEL LOPES LOUZEIRO 053.465.403-77	23.44%	R\$ 1.500,00	Quantidade: 1	NAGYLLA FERNANDA RIBEIRO COELHO 035.922.933-62	6.25%	R\$ 400,00	Quantidade: 1
RENATO RIBEIRO LOUZEIRO 619.101.943-28	70.31%	R\$ 4.500,00	Quantidade: 2											
DANIEL LOPES LOUZEIRO 053.465.403-77	23.44%	R\$ 1.500,00	Quantidade: 1											
NAGYLLA FERNANDA RIBEIRO COELHO 035.922.933-62	6.25%	R\$ 400,00	Quantidade: 1											

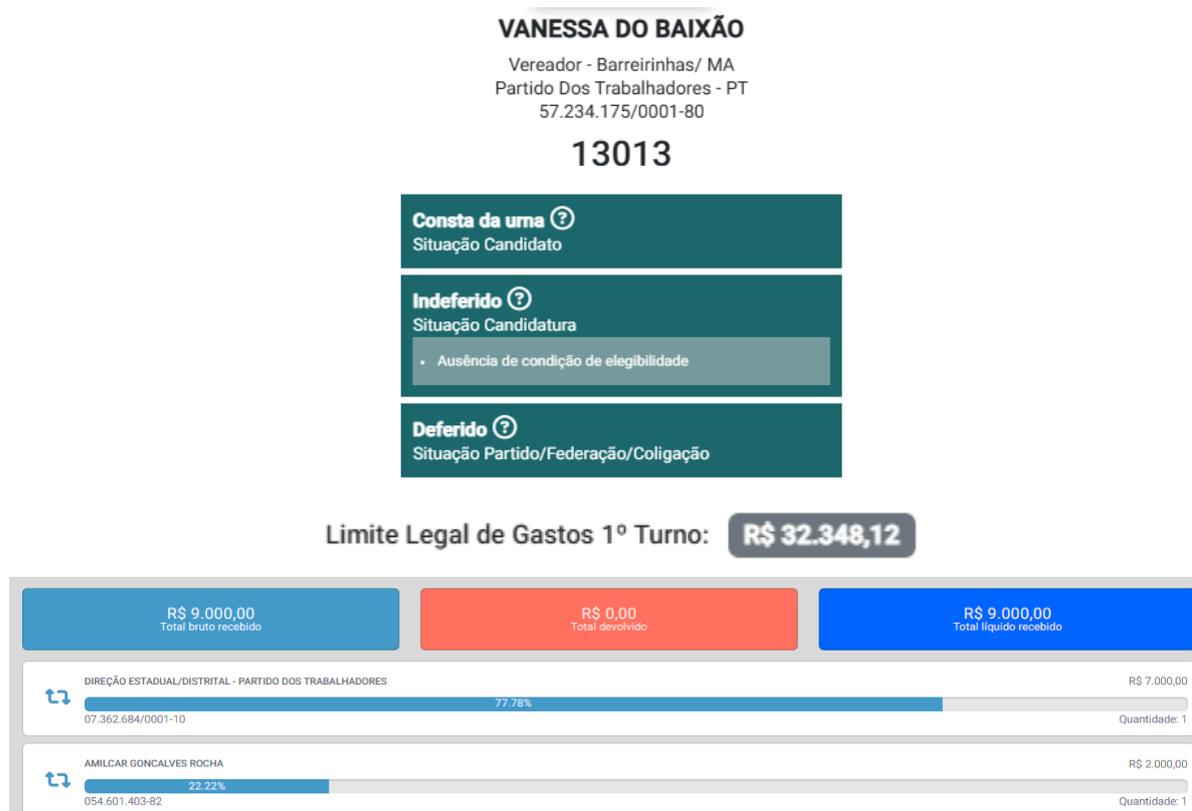
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORDESTE/MA/2045202024/100002326246/2024/07714>

**Figura V2 – votação 2024 – candidato PT Cururupe – MA**



Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=ma;mu=07714/resultados/cargo/13>

**Figura V3 – FEFC 2024 PT candidata (parda) Barreirinha - MA**

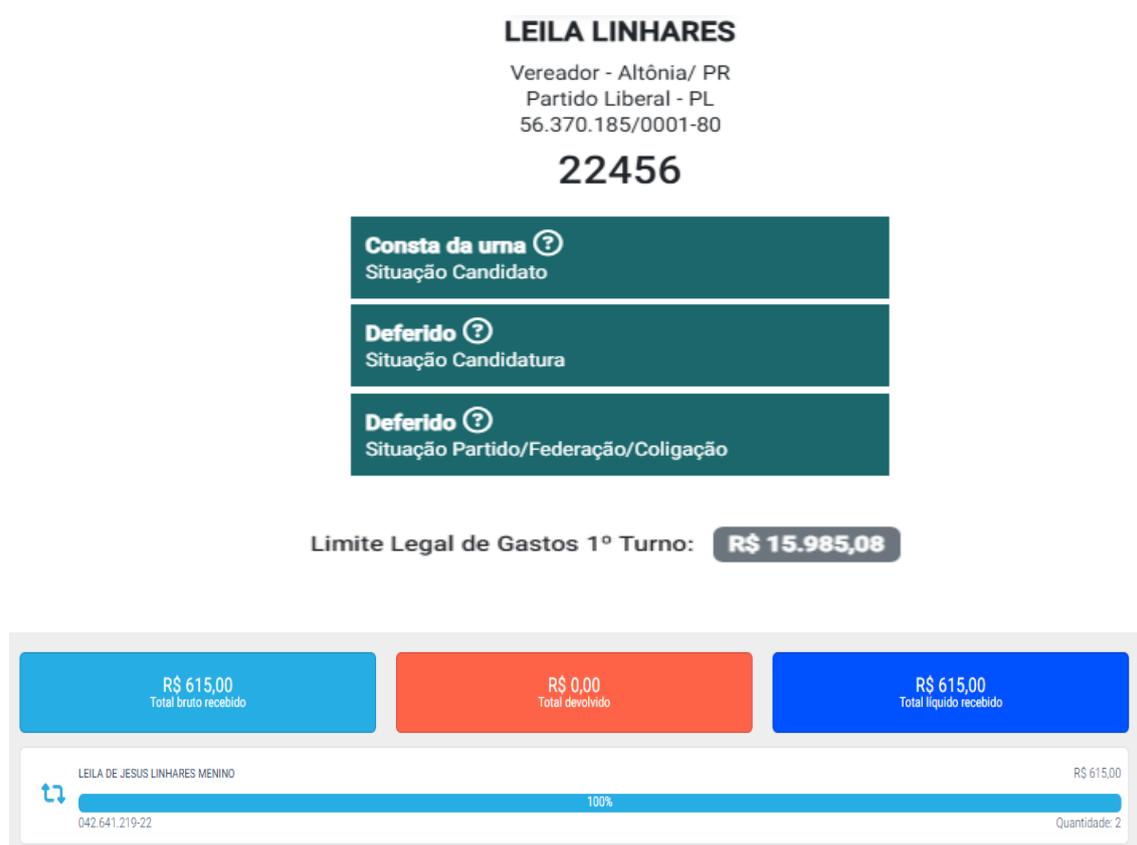


Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORDESTE/MA/2045202024/100002393444/2024/07331>

Como se verifica, as distorções ocorridas na distribuição de recursos do FEFC pelo PT no Estado do Rio Grande do Sul, retratada pela ausência de repasses a candidato eleito e, ao mesmo tempo, destinação de recursos a candidato inviável (figuras S1 a S3), repetem-se, igualmente, no Mato Grosso do Sul (figuras T1 a T3), Amazonas (figuras U1 a U3) e Maranhão (figuras V1 a V3), atingindo, como antecipado, todas as regiões do país ao se somarem aos exemplos já apontados por sobre Minas Gerais.

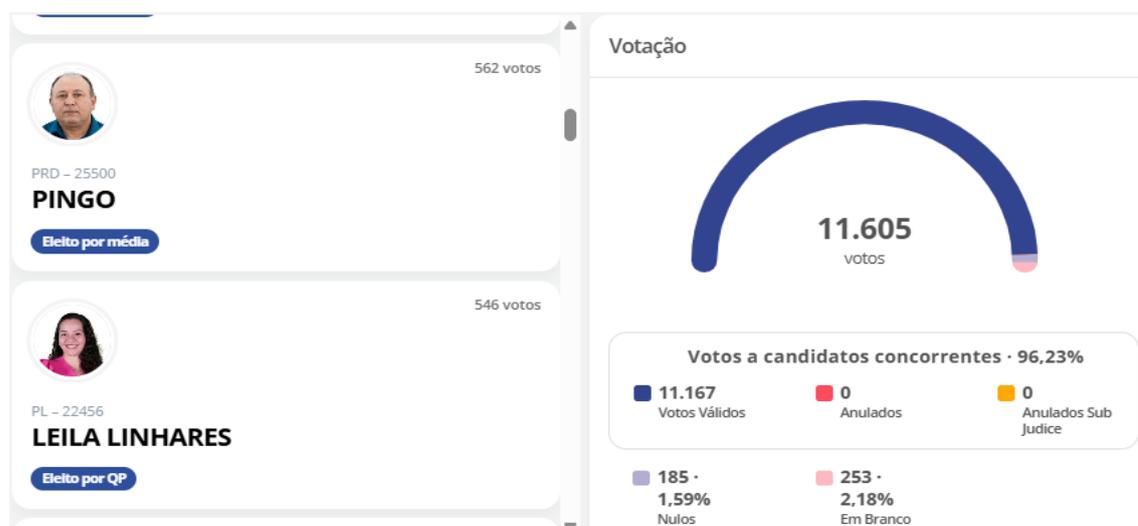
Mesmas circunstâncias foram observadas, por sua vez, a partir de amostras do PL:

**Figura W1 – FEFC 2024 PL candidata (branca) Altônia – PR**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUL/PR/2045202024/160002000163/2024/79510>

**Figura W2 – votação 2024 – PL candidata Altônia – PR**



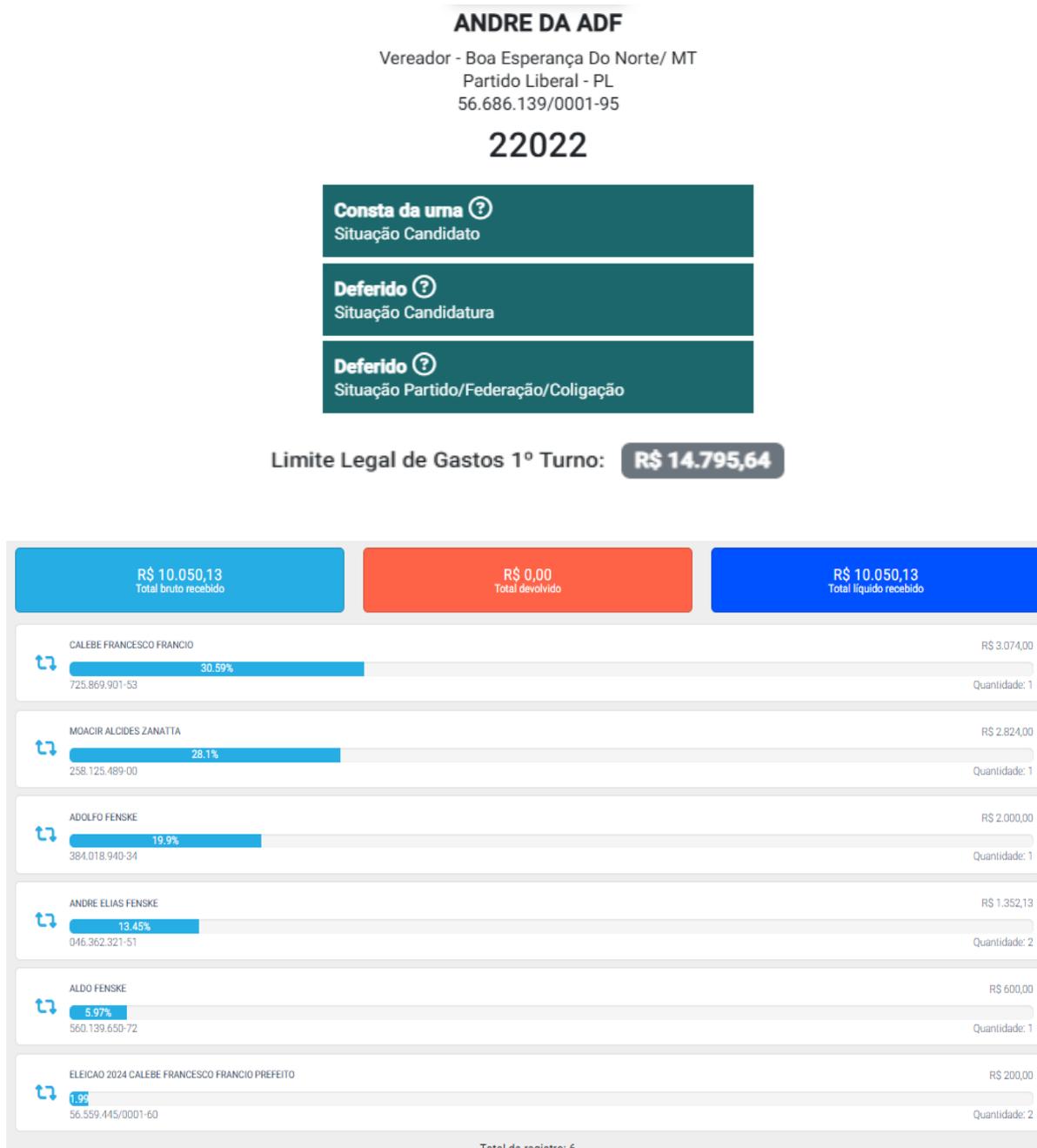
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=pr;mu=79510/resultados/cargo/13>

**Figura W3 – PL candidato (cor preta) Pinhão – PR**



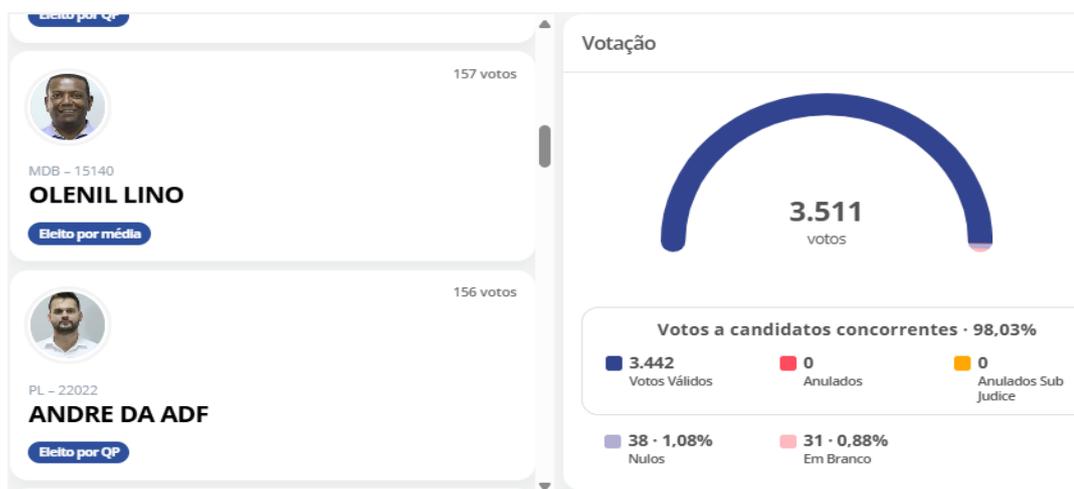
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/SUL/PR/2045202024/160002131611/2024/77437>

**Figura X1 – FEFC 2024 PL candidato (branco) Boa Esperança Do Norte– MT**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/CENTRO-OESTE/MT/2045202024/110002027019/2024/73709>

**Figura X2 – votação 2024 – PL Boa Esperança Do Norte– MT**



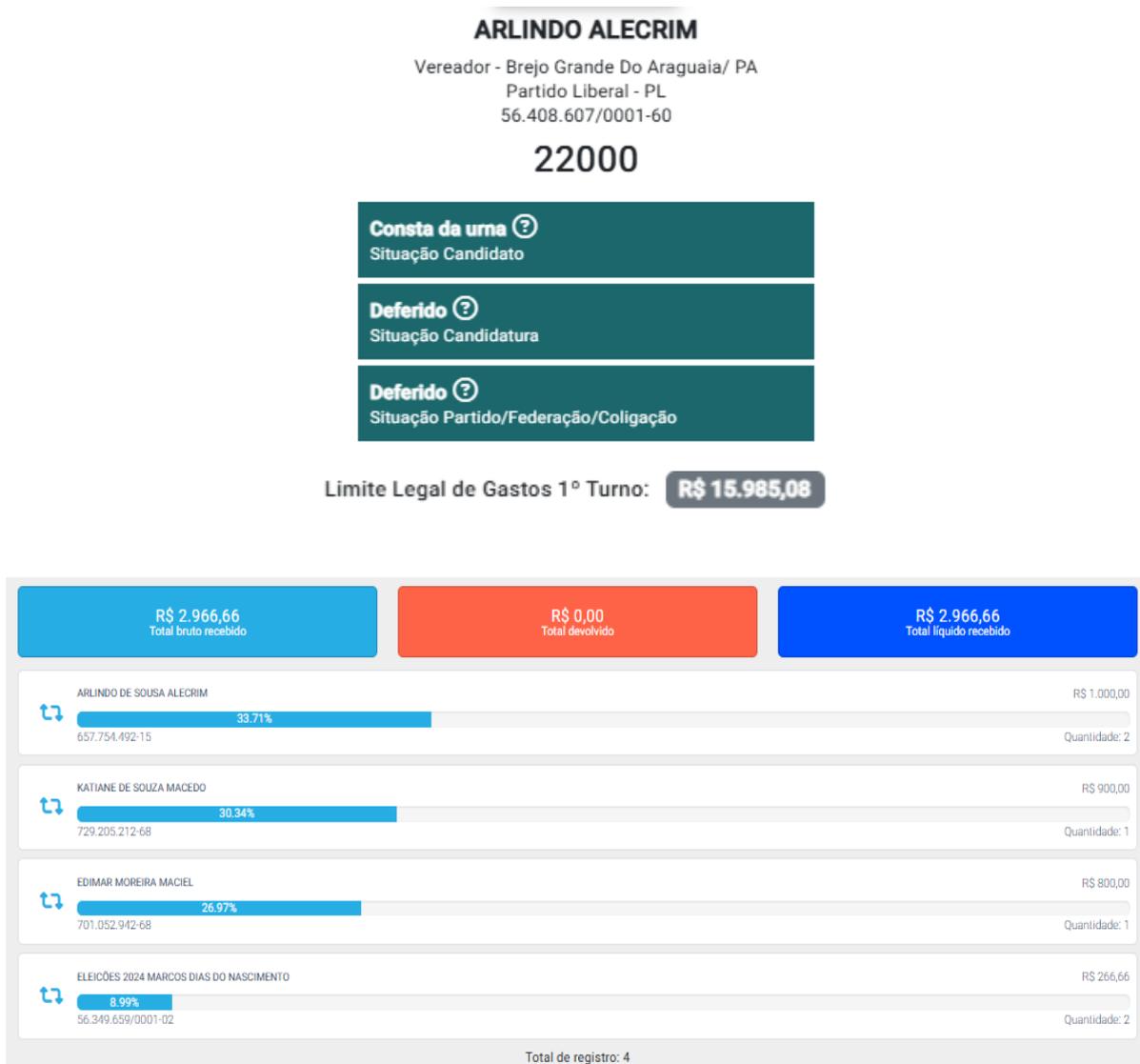
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=mt;mu=73709/resultados/cargo/13>

**Figura X3 – PL candidato (cor branca) Nova Maringá – MT**



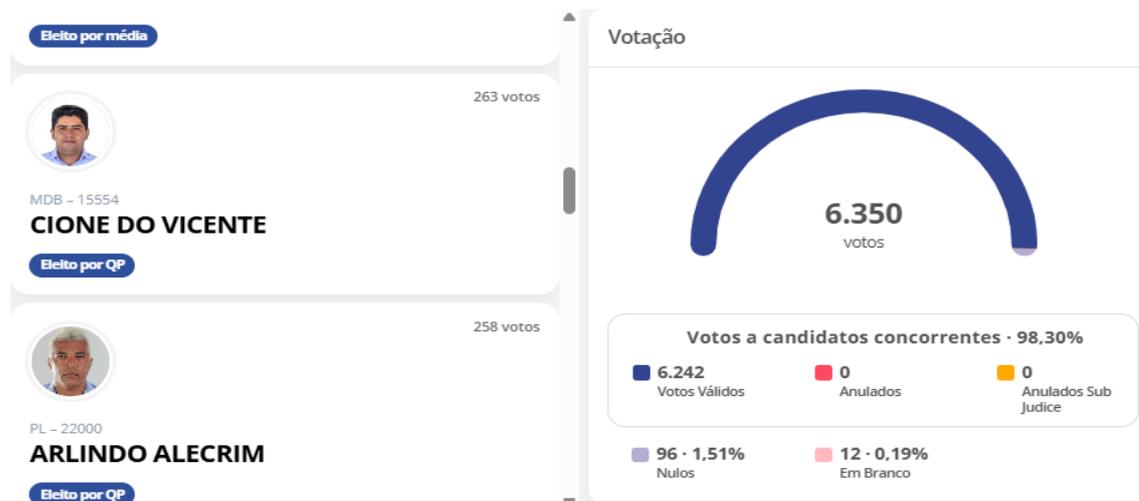
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/CENTROOESTE/MT/2045202024/110002174956/2024/90123>

**Figura Y1 – FEFC 2024 PL candidato (pardo) Brejo Grande do Araguaia – PA**



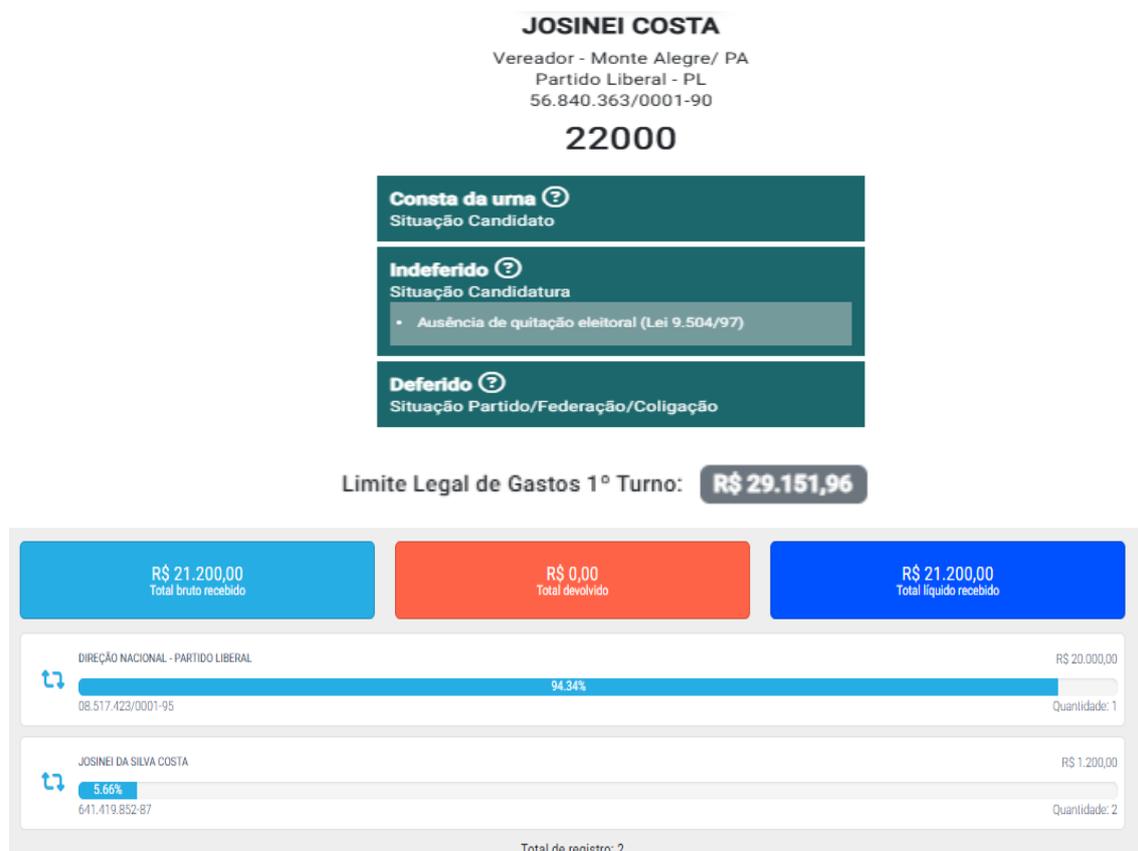
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/PA/2045202024/140002005717/2024/05>  
 932

**Figura Y2 – votação 2024 – candidato PL Brejo Grande do Araguaia – PA**



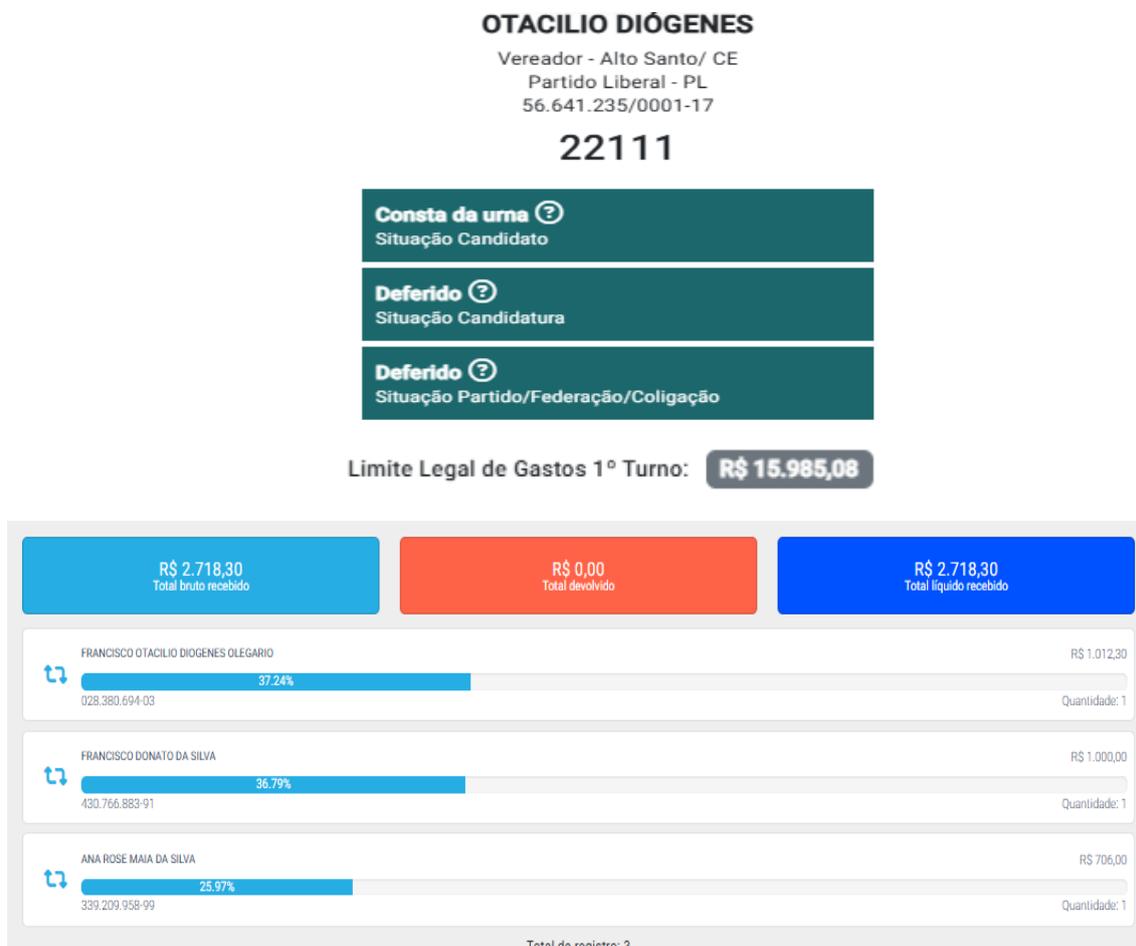
Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=pa;mu=05932/resultados/cargo/13>

**Figura Y3 – FEFC 2024 PT candidato (branco) Monte Alegre – PA**



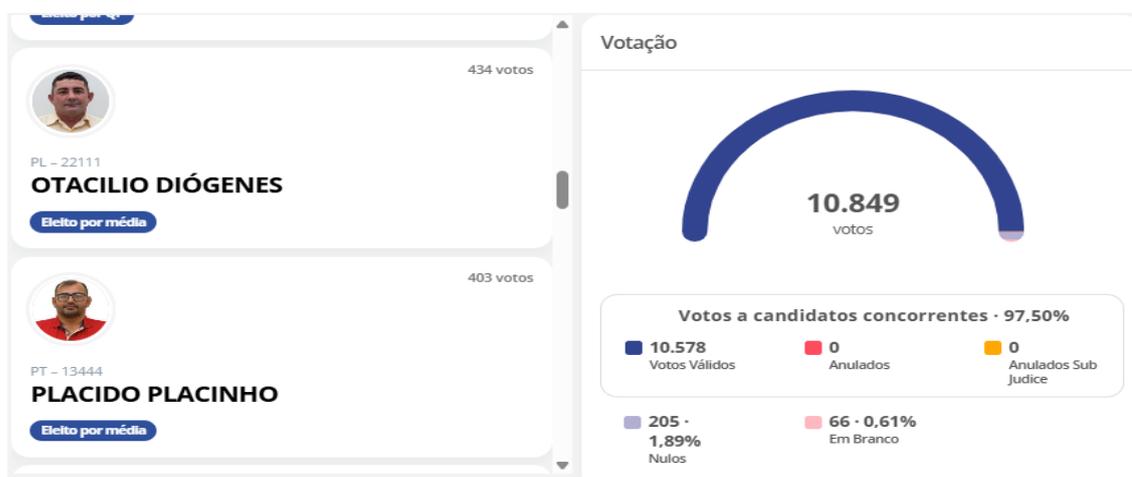
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORTE/PA/2045202024/140002318448/2024/04>

**Figura Z1 – FEFC 2024 PL candidato (branco) Alto Santo – CE**



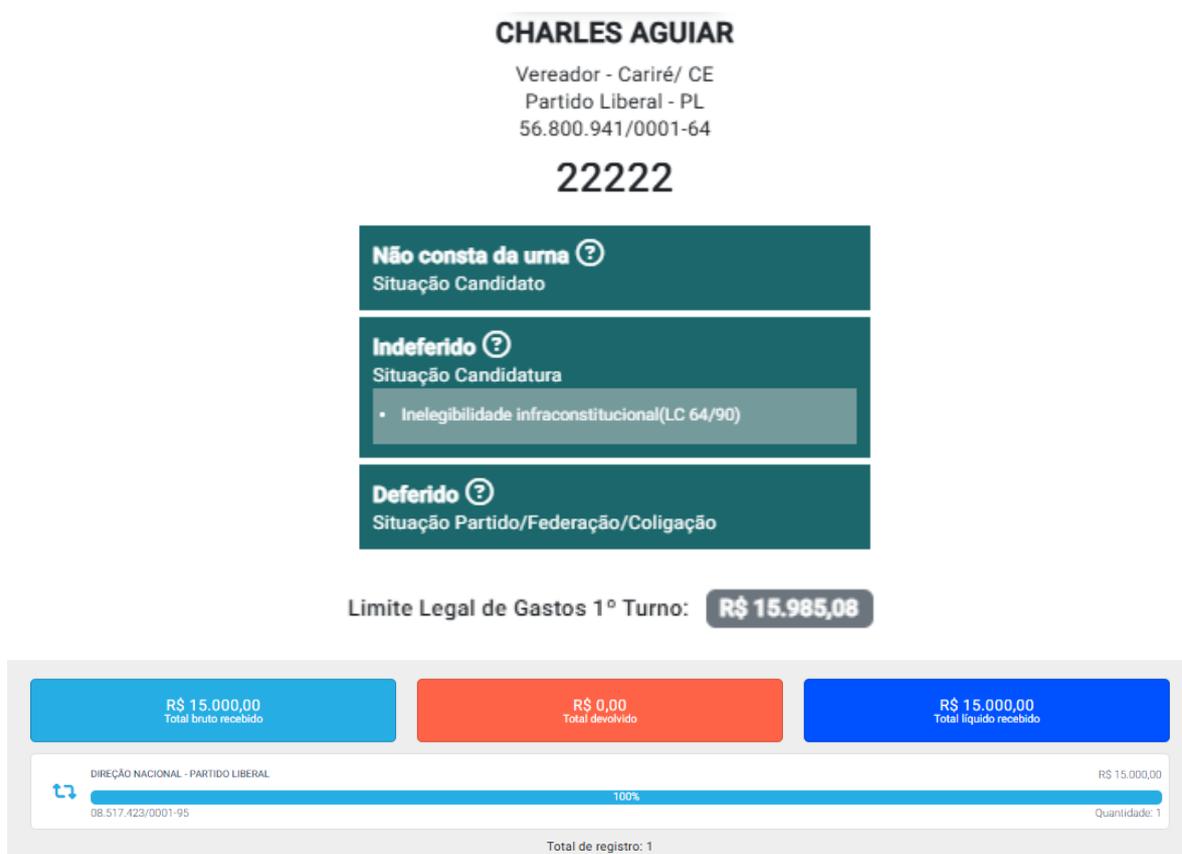
Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORDESTE/CE/2045202024/60002193179/2024/13137>

**Figura Z2 – votação 2024 – candidato PL Alto Santo – CE**



Fonte: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao;e=e619;tipo=3;uf=ce;mu=13137/resultados/cargo/13>

**Figura Z3 – FEFC 2024 PL candidato (branco) Cariré – CE**



Fonte: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/candidato/NORDESTE/CE/204520202024/60002336254/2024/13617>

Novamente, as figuras retratadas demonstram que o PL, em todas as regiões do país, assim como o PT, deixou de destinar valores do FEFC a candidaturas que se elegeram, embora houvesse despendido recursos a candidaturas barradas em seu nascedouro, conforme ocorrido no Paraná (figuras W1 a W3), Mato Grosso (figuras X1 a X3), Pará (figuras Y1 a Y3) e Ceará (figuras Z1 a Z3).

Os elementos em questão, oriundos, como dito, dos dois partidos com maior percentual de repasse de recursos do FEFC nas eleições de 2024 – e de espectros ideológicos bastante distintos – se assemelham nas distorções verificadas, permitindo compreender que, a despeito de pontuais estímulos ou conscientizações acerca da necessária representatividade partidária junto à realidade social brasileira, ou mesmo de indicações formais de critérios razoáveis voltados à distribuição do FEFC pelas direções partidárias, sem a imposição de regras, propriamente ditas, para aplicação de tais recursos, não há qualquer garantia quanto a uma

efetiva representatividade democrática em sua distribuição, tampouco devida publicização quanto aos reais critérios de repasse.

### **5.2.2 Prognóstico sobre o nível de influência do FEFC na promoção de maior igualdade na Disputa Eleitoral**

Em uma visão ideal, um sistema eleitoral deve corresponder ao mecanismo que transforma a vontade popular em representação política, estabelecendo a sistemática voltada a converter os votos em mandatos eletivos. Para tanto, precisa estabelecer as regras orientadoras desses processos, como a distribuição dos distritos eleitorais, a modalidade de candidatura, o processo de votação, os métodos de transformação dos votos em cargos e a configuração do sistema partidário.

Contudo, entre a visão idealizada e as consequências efetivamente observadas na realidade, surgem distorções originadas por elementos diversos, como a mentalidade social e as forças políticas. Cada país, em diferentes períodos de sua história, adapta seu sistema de acordo com as particularidades sociopolíticas. Portanto, o modelo adotado por uma nação não necessariamente se ajustará à realidade de outra, conforme expõe Santano (2016) e, de certo modo, o pensamento de Dahl ao dispor sobre a poliarquia (1997).

No contexto da política-eleitoral brasileira, é crucial ressaltar o imperativo constitucional que consolida o pluralismo político como um dos alicerces da República<sup>109</sup>, que alça a igualdade como direito fundamental e garantia, bem como o pluripartidarismo como um valor essencial ao sistema partidário. Ademais, conforme estabelecido pela Constituição, o Brasil adota o sistema majoritário para eleger membros do Poder Executivo e do Senado Federal, enquanto utiliza o sistema proporcional de lista aberta para eleger representantes do Poder Legislativo, excluindo os Senadores, como deputados federais, distritais, estaduais e vereadores.

Ramayana (2011), ao abordar a situação brasileira, destaca que há divergências doutrinárias sobre a adequação do sistema majoritário em comparação com o proporcional, ressaltando a preocupação de que o último possa eleger candidatos que não representam opiniões, enquanto também há quem defenda que o sistema proporcional seja mais apropriado para a expressão democrática ao assegurar o direito de representação às minorias.

---

<sup>109</sup> Conforme disposto em seu artigo 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” (BRASIL, 1988).

Relevante destacar, ainda, o acalorado debate em torno de uma possível reforma política no Brasil, impulsionado, entre outros motivos, pela percepção de que o sistema atual apresenta desafios à conformidade com os princípios democráticos. Diversas propostas estão em jogo: manter o status quo, realizar ajustes finos no modelo existente, substituir o sistema proporcional pelo distrital, adotar um sistema misto que fortaleça os partidos (sistema proporcional) e aproxime o eleitor do seu representante (distrital), entre outras alternativas.

Diante dessa natural complexidade, intrínseca à idealização de um sistema eleitoral alinhado às demandas por maior igualdade na competição entre candidatos e pelo combate à influência negativa do poder econômico, este estudo não almeja prescrever um estereótipo específico para a realidade brasileira, mas objetiva, porém, contribuir para que os mecanismos em curso, notadamente voltados ao emprego de tão vultosos recursos públicos que integram o FEFC, possam ser ajustados para uma melhor realização da democracia representativa segundo os próprios preceitos abraçados pela Constituição de 1988.

Nessa fase potencial de transição, identifica-se o principal desafio para a influência não apenas do FEFC, mas de qualquer medida destinada a promover maior igualdade na competição entre candidatos ou mitigar os impactos negativos do poder econômico. O verdadeiro exercício, não apenas para alcançar esses objetivos, mas também para outras reformas estruturantes, exige debates abrangentes e um planejamento minucioso de medidas a serem implementadas de maneira graduada. Isso é essencial antes de ceder experimentos fugazes que, conforme alerta Santano (2016), podem ter apenas efeitos analgésicos e pontuais, ou até mesmo nenhum impacto, na consecução dos objetivos reais da sociedade.

Portanto, é crucial adotar uma abordagem cautelosa e estratégica para superar os desafios associados à influência do FEFC e de outras iniciativas voltadas para a equidade no cenário eleitoral, garantindo que essas medidas realmente atendam às aspirações da sociedade:

[...] o papel dos recursos econômicos na política é ambíguo e por isso que as reformas das leis que se relacionam ao tema não podem ser analisadas sem um diagnóstico do seu impacto e das possíveis mudanças que produzem no sistema democrático. [...]. Nesse marco, as modificações legislativas são constantes e os partidos, sob o pretexto de dar uma solução ao problema em concreto, tendem em maior medida a aumentar as suas fontes de financiamento do que fomentar a igualdade de oportunidades para o acesso às funções públicas, ou mesmo proteger a livre formação de opinião dos eleitores, evitando que grupos econômicos poderosos exerçam influência nas políticas estatais ou que atores políticos sejam independentes na sua atuação. (SANTANO, 2016, p.131)

Pressupõe-se que essa seja uma das características essenciais do sistema, não apenas impedindo os efeitos de medidas como a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), mas também, ressalte-se, de quaisquer outras.

Além disso, mantendo uma perspectiva ampla, identifica-se outra questão estruturante: ao considerar o FEFC e outras alternativas legítimas de financiamento de campanhas eleitorais, não se vislumbram possibilidades significativas de impacto do Fundo. Em um raciocínio aritmético elementar, observa-se que o FEFC possui uma reserva quase duas vezes maior do que a quota do Fundo Partidário destinada às campanhas.

Entretanto, considerando tal realidade e evidente interesse financeiro que esses dados despertam aos partidos e suas direções, considerando, ainda, as regras atualmente estabelecidas e retratadas até aqui, não há perspectivas de maior equidade na competição entre candidatos ou de uma mitigação satisfatória da influência do poder econômico, inclusive diante da persistência de alternativas privadas de financiamento, que naturalmente tendem a irrigar as campanhas mais robustas e, por isso mesmo, potencialmente mais beneficiadas com recursos do FEFC, o que acaba ampliando o desnível entre os candidatos.

Afinal, é evidente que, diante da possibilidade de autofinanciamento, candidatos com renda e patrimônio elevados terão vantagens sobre aqueles que não possuem a mesma condição<sup>110</sup>. Candidatos menos privilegiados podem depender exclusivamente de recursos públicos para suas campanhas (cuja distribuição é definida pelas cúpulas partidárias e pode nem os alcançar) e de doações de pessoas físicas, limitadas a 10% do rendimento bruto.

Em tese, o estabelecimento do FEFC serviria à diminuição dos impactos de situações como a acima retratada, promovendo maior igualdade na competição entre candidatos e uma redução dos efeitos indesejados da influência do poder econômico no processo eleitoral. Porém, ao analisar as diretrizes para a distribuição do FEFC, observam-se pelo menos três pontos de gargalo marcantes que dificultam a busca por condições mais equitativas entre os candidatos: o primeiro deles consiste no fato de que os postulantes não têm acesso direto ao Fundo Especial, uma vez que os beneficiários diretos e imediatos desses recursos públicos serão os partidos políticos; o segundo ponto consiste na própria metodologia de repartição do FEFC entre as legendas, que tende a perpetuar o desequilíbrio e favorecer a manutenção dos grandes partidos e, via de consequência, de seus caciques, dificultando, em especial, a renovação dos corpos

---

<sup>110</sup> Segundo estatísticas providas pelo TSE, dentre os 469.308 candidatos aptos a concorrerem as eleições municipais de 2016, as ocupações mais frequentemente indicadas (cerca de 44% do total) foram: “outras ocupações” (17,99%), agricultores (7,24%), servidores públicos municipais (6,58%), comerciantes (6,45%), e empresários (5,22%). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-eeleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-eleitorais-2016/candidaturas>>. Acesso em: 10 fev. 2024

legislativos; por último, as agremiações partidárias têm autonomia para direcionar os recursos aos candidatos conforme a estratégia de suas direções nacionais, sem obrigação de contemplar, efetivamente, todos os seus candidatos.

Essa autonomia tende a resultar na concentração desigual de recursos em determinadas campanhas, prejudicando outras, podendo gerar distorções ou favorecimento a candidatos mais antigos, com maior influência dentro das legendas, ou, o que é pior, conforme retratado em capítulo anterior, desaguar em repasses absolutamente descriteriosos, senão contraproducentes aos interesses do próprio partido, com transferências vultosas a candidatos de pouca expressão, restringindo recursos a outros de maior potencial eleitoral.

Diante das circunstâncias apresentadas, é possível fazer um prognóstico pessimista quanto ao potencial do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em promover, tal como se encontra, uma maior igualdade na disputa eleitoral no cenário político brasileiro. A constatação de que os recursos do FEFC não são diretamente acessíveis pelos postulantes, mas pelos partidos políticos, sem garantia da chegada dos recursos na ponta, representa uma barreira à democratização do processo eleitoral. Essa limitação sugere que, mesmo com a criação do FEFC para mitigar a influência do poder econômico, a distribuição dos recursos pode favorecer os grandes partidos, perpetuando desequilíbrios e dificultando a renovação política.

A autonomia das direções partidárias na destinação dos recursos, de acordo com suas estratégias ou orientações internas, mesmo com normas gerais destinadas a regular os repasses, mas sem vinculação ou garantias de distribuição, implica um risco substancial de concentração desigual de recursos em determinadas campanhas, ampliando a desigualdade entre os candidatos. A falta de diretrizes claras e regulamentação eficaz pode permitir que forças internas nos partidos decidam de maneira arbitrária sobre a alocação de recursos, perpetuando distorções e favorecendo figuras políticas já estabelecidas.

Assim, é plausível inferir que o FEFC, no formato atual, não terá o impacto desejado na promoção de uma disputa eleitoral mais equitativa. A ingerência do poder econômico e as desigualdades entre os candidatos podem persistir, comprometendo a eficácia do fundo em atenuar abusos e garantir um ambiente eleitoral mais justo e nivelado. Para superar esses desafios, será necessário revisar e aprimorar a regulamentação do FEFC, assegurando uma distribuição mais equitativa dos recursos e reduzindo as influências negativas do poder econômico no processo político brasileiro.

### 5.3 PROJETOS DE LEI PARA APLICAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL

O atual sistema adotado pela legislação no que tange ao financiamento das campanhas desenvolveu-se – em rápida resposta ao entendimento do STF acerca da inconstitucionalidade das doações por pessoas jurídicas, conforme visto em capítulo anterior – a partir do Projeto de Lei nº 206/2017, de autoria do Senador Ronaldo Caiado, então integrante do Democratas de Goiás, cuja ementa previa, originariamente, “instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público”<sup>111</sup> (BRASIL, 2017), bem como do Projeto de Lei nº 8.612/2017, apresentado pela Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados, alterando diversas normativas eleitorais “com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral”<sup>112</sup>.

A primeira proposição recebeu diversas emendas e substitutivos, merecendo, porém, rápida tramitação, até receber aprovação do Senado e, ulteriormente, pela Câmara dos Deputados, onde foi identificada por Projeto de Lei nº 8.703, de 2017, sendo sancionada com vetos pela Presidência da República, mantidos pelo Congresso, resultando na Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017). O segundo projeto, por sua vez, também de célere trâmite a despeito de inúmeros requerimentos e discussões, desaguou, igualmente com vetos, na Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017 (BRASIL, 2017).

Inobstante, desde muito antes da instituição do FEFC, foram (e ainda continuam sendo) apresentadas centenas de projetos de lei voltados à reforma política e alteração do financiamento de campanhas eleitorais com enfoques distintos, seja com a proibição de doações por empresas, instituição de fundo público de fomento e restrição do autofinanciamento, medidas já em vigor na legislação eleitoral, seja com ênfase ao financiamento eminentemente privado ou a consagração de um modelo misto.

Exemplificadamente, pode-se mencionar o Projeto de Lei nº 1.538/2007, de autoria do Deputado Alexandre Silveira, de Minas Gerais, à época integrante do chamado PPS (Partido Popular Socialista), visando à alteração da Lei nº 9.504/1997 para a instituição de normas voltadas ao financiamento público de campanhas em eleições majoritárias, bem como recursos

---

<sup>111</sup> Vide ficha de tramitação disponibilizada pelo Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782> Acesso em 21 abr. 2025.

<sup>112</sup> Vide ficha de tramitação disponibilizada pela Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2151995> Acesso em 21 abr. 2025.

exclusivamente privados nas proporcionais<sup>113</sup>. Outro projeto de destaque foi o liderado pela Deputada Federal Luiza Erundina, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) em 2013, conjuntamente a outros parlamentares. Referida proposição, de nº 6.316/2013, originou-se de movimentos sociais e populares capitaneados pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), União Nacional dos Estudantes (UNE) que juntamente a congressistas lideraram um “ato público de constituição da Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, que expressa a unificação dos esforços e das propostas dessas organizações na realização de uma reforma política que corrija as graves distorções do sistema político brasileiro” (BRASIL, 2013, p. 28)<sup>114</sup>. Entre as diversas propostas voltadas à reestruturação do sistema eleitoral constantes do amplo projeto apresentado, consignou-se a alteração por sobre a Lei nº 9.504/1997 para alteração de seu artigo 17, passando esse a dispor que as campanhas seriam financiadas por meio de “doações realizadas por pessoas físicas e pelo Fundo Democrático de Campanhas, gerido pelo Tribunal Superior Eleitoral e constituído de recursos do Orçamento Geral da União”, entre outros (BRASIL, 2013, p. 6), consistindo em espécie de embrião do que viria a ser mais tarde do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)<sup>115</sup>.

Diversas outras proposições igualmente atreladas ao financiamento de campanhas vieram a ser apresentadas ao longo dos anos, entre as quais o PL 5.684/2019, de autoria do Deputado Junio Amaral, à época do PSL (Partido Social Liberal) de Minas Gerais, tencionando alterar a legislação eleitoral “para dispor sobre a extinção do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, e para estabelecer o financiamento exclusivamente privado de partidos políticos e campanhas eleitorais”<sup>116</sup> (BRASIL, 2019).

A justificação apresentada no projeto acima retratado, para a eliminação dos fundos públicos de natureza eleitoral, é fundamentada na ideia de que:

Com esse quadro normativo, o Brasil consolidou um sistema de financiamento das campanhas eleitorais que é, quase inteiramente público, por intermédio do Fundo

---

<sup>113</sup> Vide ficha de tramitação disponibilizada pela Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=359175&fichaAmigavel=nao> Acesso em 21 abr. 2025.

<sup>114</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1129866&filename=Tramitacao-PL%206316/2013](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1129866&filename=Tramitacao-PL%206316/2013)

<sup>115</sup> Vide: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=591375> Acesso em 21 abr. 2025.

<sup>116</sup> Vide ficha de tramitação disponibilizada pela Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2227038> Acesso em 21 abr. 2025.

Especial de Financiamento de Campanha, além de reservar consideráveis somas de recursos para o financiamento dos partidos políticos, por intermédio do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Trata-se de opção legislativa que contraria profundamente o povo brasileiro, que não vê qualquer sentido no deslocamento de enormes somas de recursos financeiros para os partidos políticos e as campanhas eleitorais, quando serviços essenciais deixam de ser prestados ou são prestados precariamente ou quando não são feitos investimentos em infraestrutura, sempre com a alegação de falta de recursos. O modelo ora proposto extingue qualquer tipo de financiamento públicos de campanhas eleitorais e partidos políticos e impede a doação de pessoas jurídicas de qualquer natureza para as campanhas eleitorais, tal como decidido pelo Supremo Tribunal Federal e tal como previsto na legislação atual. Contudo, amplia as fontes de financiamento da atividade política mediante a utilização de recursos próprios e a manutenção das doações de pessoas físicas. (BRASIL, 2019).

Outro Projeto de Lei de destaque é o de nº 748/2019, de autoria do Senador Marcio Bittar, do MDB (Movimento Democrático Brasileiro) do Acre. A proposição visa, a seu turno, a extinção do “Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), de forma a baratear campanhas e propiciar um pleito eleitoral mais igualitário e com condições justas de competição”<sup>117</sup>. A justificativa para tanto cita a distribuição desigual e caciques políticos dos recursos do FEFC mencionados nas seções anteriores:

A existência dessa fonte de financiamento ocasiona uma concentração de poder exacerbada nas direções dos partidos, pois são esses os responsáveis pela distribuição dos recursos. Não há nenhum tipo de regramento que estabeleça distribuição equânime entres os candidatos, logo, aqueles mais próximos dos dirigentes são privilegiados com maiores quantias. Essa distribuição desigual de recursos acaba por ferir, diretamente, a autonomia parlamentar dos candidatos e dos eleitos, pois qualquer discordância de ordem política pode ocasionar o esvaziamento das fontes de financiamento eleitoral. Mais uma vez, fica claro que há muito poder concentrado peça direção partidária e os partidos acabam por ter donos, não dirigentes. A disparidade nas eleições é claríssima, alguns recebem muito dinheiro, outras pequenas quantias. Há um claro favorecimento aos políticos mais experientes em detrimento daqueles que pretendem ingressar na política, visto que a concentração de poder e falta de regras de distribuição equânime levam ao favorecimento daqueles mais próximos dos controladores do recurso. É de ser destacado que a obrigatoriedade de gasto de 30% (trinta por cento) do valor recebido em candidaturas femininas criou um efeito colateral grave: mulheres sendo utilizadas para lavar dinheiro e turbinar outras candidaturas. Fatos recentes demonstram que há grandes possibilidades de isso haver ocorrido. É um exemplo de como a regulamentação e a intervenção estatal podem criar efeitos negativos e adversos daqueles inicialmente esperados. São por essas razões que acreditamos ser imperioso acabar com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. É necessário baratear as campanhas, alocar recursos públicos nas áreas prioritárias e evitar o favorecimento de alguns candidatos, escolhidos pelas direções partidárias, de maneira a propiciar um pleito eleitoral mais igualitário e com condições justas de competição. (BRASIL, 2019)

Conforme destaca o projeto acima, ainda que se discorde da tentativa radicalizada de solução empregada, a discrepância quanto ao recebimento (ou não) de valores do FEFC entre

---

<sup>117</sup> Vide ficha de tramitação disponibilizada pelo Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135340> Acesso em 21 abr. 2025.

candidatos, inclusive pertencentes ao mesmo partido, é evidente. A atual sistemática do FEFC contribui para a concentração de poder nas lideranças partidárias, as quais tendem a favorecer candidatos considerados aliados, com entendimento (subjetivo) de probabilidade de êxito ou, mesmo, sem critério algum, como visto em capítulo anterior. Esse cenário revela não apenas a desigualdade na distribuição dos recursos, mas também aponta para uma dinâmica na qual as lideranças partidárias, muitas vezes, agem inteiramente com discricionariedade, em detrimento de um processo mais equitativo e democrático.

Essa disparidade acaba distorcendo o processo eleitoral, prejudicando a pluralidade e representatividade que deveriam ser pilares fundamentais do sistema democrático.

#### 5.4 QUAL ALTERAÇÃO NAS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC SERIA POSSÍVEL IMPLEMENTAR PARA QUE SEUS REPASSES SEJAM MAIS CONDIZENTES COM A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?

O financiamento de campanhas eleitorais é uma questão crítica em qualquer democracia, refletindo diretamente na integridade do processo democrático e na representatividade política. Diante da complexa conjuntura sócio-política do Brasil, o debate sobre o modelo de financiamento torna-se crucial para promover a transparência, a equidade e a legitimidade no cenário político.

Atualmente, o Brasil enfrenta desafios significativos em seu modelo de financiamento de campanhas. Antes da proibição das doações de pessoas jurídicas em 2015, havia um cenário onde grandes empresas direcionavam vultuosas quantias para diversos candidatos, muitas vezes sem uma conexão ideológica clara. Tal proibição foi implementada para impedir práticas como a obtenção de isenções fiscais, aprovação ou rejeição de projetos de lei alinhados com interesses corporativos, e a celebração de contratos e licitações administrativas pré-acordadas.

A constatação da ineficácia das doações vinculadas a ideologias partidárias foi percebida pela ausência de alinhamento dos interesses das empresas com os objetivos políticos, uma vez que as pessoas jurídicas destinavam grandes montantes a uma variedade de candidatos com chances de eleição, conforme resultados anteriores.

Além disso, observou-se um expressivo aumento nas quantias doadas por empresas privadas ao longo dos anos, inclusive com apurações de influências indevidas e irregularidades, desequilibrando a higidez das eleições e contribuindo para que o STF viesse a entender como inconstitucional o financiamento partidário e de campanhas por meio de empresas.

Conforme abordado ao longo do presente trabalho, o sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil é caracterizado por uma abordagem mista, envolvendo tanto recursos públicos diretos, provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, quanto indiretos, como a concessão de tempo na televisão e rádio para propaganda eleitoral, imunidade tributária para os partidos políticos e arrecadação financeira privada por meio de doações, cessões de bens móveis e imóveis.

A partir disso, a necessidade de manter um sistema de financiamento misto é indiscutível, uma vez que uma abordagem exclusivamente pública seria insustentável, dada a necessidade de investimentos estatais em diversas áreas sociais carentes de recursos. Além disso, um sistema exclusivamente público poderia resultar em uma monopolização estatal, extinguindo a diversidade de ideologias e vertentes partidárias. Um sistema privado exclusivo, por outro lado, levaria a uma significativa dependência econômica entre a política e o capital, aumentando as desigualdades entre partidos com diferentes níveis de recursos. Isso comprometeria a representatividade equitativa no governo, indo de encontro ao princípio de isonomia nas disputas eleitorais. Modelos exclusivos de financiamento não resolveriam os problemas de corrupção e abuso de poder econômico no âmbito eleitoral, justificando assim a manutenção do sistema misto atual.

Quanto ao Fundo Partidário, sua relevância é destacada como meio essencial para garantir o fluxo de recursos provenientes de multas, penalidades e dotações orçamentárias federais para os partidos políticos. A Lei dos Partidos Políticos estipula a destinação desses recursos para a manutenção de sedes partidárias, serviços administrativos, funcionários, propagandas doutrinárias, programas para promover a participação feminina na política, além de institutos ou fundações de pesquisas de educação política, conforme estabelecido no artigo 44. Dessa forma, o financiamento público direto pelo Fundo Partidário emerge como uma garantia para a existência dos partidos políticos, essenciais para a pluralidade de ideias e objetivos comuns que fundamentam a democracia.

Quanto ao financiamento público indireto, que concede acesso gratuito à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, foi necessário estabelecer a Emenda Constitucional nº 97/2017. A partir de 2030, somente os grupos partidários que alcançarem 3% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 9 estados da federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada um desses estados, terão acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao direito de antena.

Alternativamente, após as eleições de 2030, também terão acesso a esses recursos e à propaganda gratuita os grupos partidários que conseguirem eleger pelo menos 15 deputados

federais, distribuídos em pelo menos 9 estados, conforme previsto no artigo 17, §3º, incisos I e II da Constituição da República.

A seu turno, no que tange ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, sua criação em 2017, se deu pouco após o julgamento de inconstitucionalidade das doações por pessoas jurídicas em 2015, visando a suprir as lacunas financeiras resultantes dessa proibição. Com o advento do FEFC buscou-se, em tese, reduzir a influência do poder econômico, destinando recursos públicos diretamente aos partidos políticos. Contudo, questiona-se se este modelo foi eficaz em garantir uma disputa eleitoral mais equitativa.

Destaca-se, a propósito, que, por ocasião das discussões acerca da inconstitucionalidade das doações por pessoas jurídicas, merece destaque a intenção expressa pelo Ministro Teori Zavascki durante o julgamento da ADI nº 4.650/DF, abordada anteriormente pelo presente trabalho. A fundamentação do saudoso jurista ressaltou que as doações por pessoas jurídicas não seriam inconstitucionais, destacando a necessidade de combater a abusividade da influência econômica nas eleições. Reconheceu salutar a existência de aportes financeiros para o exercício das campanhas eleitorais e, conseqüentemente, para a preservação da democracia. Contudo, é inegável que as doações por pessoas físicas também visam benefícios individuais, podendo culminar na realização de caixa dois em campanhas. De mesmo modo, argumentou que, em um modelo de financiamento privado por pessoas naturais, seria mais coerente adotar valores idênticos para doadores, independentemente de sua condição financeira. O princípio de igualdade, assim, seria melhor preservado ao afastar a aplicação de uma porcentagem vinculada ao rendimento bruto do doador no ano anterior à eleição. (BRASIL, TSE, 2015).

Contudo, em análise geral das circunstâncias envolvendo o financiamento eleitoral, o retorno ao sistema antigo de doações por pessoas jurídicas, ainda que com limitações, não propiciaria maior equilíbrio às campanhas. Empresas encontrariam diversos meios de irrigar campanhas eleitorais de seu interesse com recursos que, mesmo teoricamente restringidos, importariam desequilíbrio face aos demais concorrentes e ao sistema eleitoral como um todo. Nem mesmo a vedação de doações simultâneas a adversários seria garantia de modicidade ou razoabilidade, uma vez que há diversos conglomerados, consórcios, parcerias e etc., entre pessoas jurídicas, que inviabilizaria esse tipo de controle. Mais que isso, a imposição de barreiras aos potenciais financiadores de campanhas acabaria aumentando o poder de determinados grupos partidários em detrimento de outros, privilegiando o acesso de alguns ao capital privado, culminando, sempre, em prejuízo aos candidatos menos favorecidos.

Por sua vez, a limitação de doações por pessoas físicas, ainda que limitada a 10% do rendimento bruto anual, não restringe o poder econômico e seu potencial desequilíbrio, vez que dez por cento dos rendimentos de determinado doador proprietário de vultosos recursos é consideravelmente maior que os mesmos 10% de limitados salários de determinados apoiadores de campanhas modestas. Com isso, a despeito das vedações e proibições quanto à utilização de recursos privados nas campanhas, essas não põem fim, por si sós, ao desequilíbrio econômico e suas consequências.

Outra perspectiva de financiamento de campanhas seria a criação de mecanismos de incentivo ao financiamento coletivo, conhecido como *crowdfunding* político, que visa a envolver a sociedade no suporte financeiro às campanhas, estabelecendo uma conexão mais direta entre eleitores e candidatos. Ademais, ao incentivar a participação financeira direta dos eleitores, o *crowdfunding* criaria uma dinâmica mais participativa, promovendo uma relação mais próxima entre candidatos e apoiadores. Todavia, também essa prática, caso viesse a ser exclusivamente adotada, redundaria nos mesmos problemas oriundos do poder do capital privado acima elencados, posto que esse fundo privado também estaria suscetível à influência desproporcional de grandes doadores e candidaturas robustas, em detrimento de postulantes mais simples e menos favorecidos de amígdalas prósperas de recursos.

Assim sendo, não é a simples exclusão do FEFC, tal qual proposto por diversos parlamentares em projetos em discussão no Congresso, que corrigirá a desigualdade existente no sistema eleitoral brasileiro. Contudo, a manutenção da sistemática do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, tal qual vigente, também não se mostra eficiente à consecução da democracia representativa e respeito à igualdade, pluralidade e soberania. As distorções constatadas, mesmo em agremiações mais evoluídas em suas normativas relativas à distribuição dos recursos do FEFC a seu dispor, comprovam a necessidade de uma melhor regulamentação.

Some-se a essa necessidade os significativos valores inteiramente públicos bianualmente destinados ao FEFC para fomento das eleições. Apesar da evidente redução do uso de recursos privados nas campanhas eleitorais, resultante da vedação de doações por pessoas jurídicas, e da alocação de recursos públicos pela FEFC, uma considerável quantia do orçamento é retirada. A cada pleito, o volume de recursos destacados do orçamento da União para tal fim se agiganta, em prejuízo, por conseguinte – vez que o tesouro nacional é um só – à promoção de outros direitos constitucionalmente assegurados, como saúde, educação, moradia ou segurança. Exemplo evidente da limitação de recursos é retratado a partir da Emenda Constitucional nº 95, conhecida como PEC do Teto de Gastos, que, ao introduzir o Novo

Regime Fiscal, impôs limites de gastos à União por 20 anos, com a pretensão de enfrentar o déficit financeiro enfrentado pelo país (BRASIL, 2016).

Portanto e, tendo em vista todos os *considerandos* em questão, percebe-se a necessidade de alteração na forma vigente do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil a fim de diminuir a desigualdade entre candidatos, assegurar a finalidade da existência de recursos públicos de financiamento das campanhas e preservar a higidez das eleições. Contudo, para uma efetiva reforma no sistema de financiamento, é fundamental considerar as características únicas do contexto político brasileiro. A proposta ideal deve contemplar a busca por equidade, transparência e participação democrática.

Os partidos, segundo regulamentação do TSE (2022), têm a liberdade de estabelecer seus próprios critérios de alocação, os quais devem ser apresentados ao Tribunal Superior Eleitoral até junho do ano eleitoral. Lima (2016, p.40), citando a ex Primeira Ministra da Grã-Bretanha, Margaret Thatcher, a ideia de que "não existe dinheiro público, existe apenas o dinheiro do pagador de impostos" serve como um lembrete contundente. A frase ressalta a responsabilidade de todos aqueles que utilizam recursos públicos, destacando que tais fundos são provenientes do esforço dos trabalhadores. Essa perspectiva alerta para a necessidade de cautela e transparência no manejo do dinheiro público.

Dessarte, a alocação dos recursos do FEFC deve ser guiada pelo entendimento de que cada centavo reflete o trabalho árduo dos contribuintes, sendo essencial uma gestão responsável e estratégica para assegurar benefícios tangíveis para aqueles que financiam, por meio de seus impostos, as atividades políticas. A transparência e eficiência na distribuição desses fundos são elementos-chave para garantir que a contrapartida aos cidadãos seja proporcional ao esforço despendido na arrecadação de recursos públicos. Igualmente, não se pode partir do pressuposto de que candidaturas não sejam tratadas com a importância que lhes é dedicada pelo próprio ordenamento jurídico, desde a necessária fruição dos direitos políticos para sua realização, conforme a Constituição<sup>118</sup>, até o controle de seu desenvolvimento e prestação de contas pela Justiça Eleitoral, conforme dispõe, entre outras, a Lei nº 9.504/1997 (BRASIL, 1997), independentemente do êxito que vier ou não a alcançar.

Em observância ao analisado no presente estudo, infere-se que, diante da ausência de uma efetiva democracia interna nos partidos políticos, aliada à predominante falta de clareza

---

<sup>118</sup> Nos termos de seu artigo 14 e seguintes: "Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos" (BRASIL, 1988).

nos critérios de distribuição e, sobretudo, a uma completa ausência de garantia de recebimento dos recursos do FEFC, afigura-se incontestável a necessidade de alteração na atual sistemática dos repasses, a despeito das atuais normativas vigentes.

Nesse aspecto, para além dos entendimentos a respeito da necessidade de adoção de um maior arcabouço de regras de *accountability* e democracia intrapartidária para distribuição do FEFC, conforme valioso estudo desenvolvido por Schlickmann (2023) a respeito, a situação apresenta demanda a imposição de medidas de maior concretude voltadas à efetiva entrega dos recursos aos candidatos. Afinal, não se pode conceber que um fundo de natureza pública, constituído por montantes cada vez mais significativos do orçamento nacional<sup>119</sup>, e destinado exatamente ao fomento das campanhas eleitorais, simplesmente não chegue em mãos desses que são os principais interessados – ou, numa palavra, *destinatários* – a ponto de se verificar a existência de candidato eleito em 2024 que nada recebeu do FEFC, enquanto outra aspirante, que nem mesmo teve sua candidatura deferida por ausência de quitação eleitoral (uma das condições mais básicas exigidas pela legislação para registro de qualquer candidatura<sup>120</sup>), veio a ser contemplada! E, isso, extraído de recorte feito por sobre a distribuição do mencionado fundo, inclusive, pelo Partido dos Trabalhadores, cuja normativa de sua direção partidária para tal representa padrão ouro dentre as regras baixadas pelas agremiações no âmbito do último pleito realizado.

A referência ao amplo regramento estabelecido pelo PT no estabelecimento de critérios para distribuição dos recursos do FEFC é importante porque, a despeito de suas amplas previsões no campo da democracia intrapartidária e racionalidade na sua distribuição, o emprego de tais recursos pelo partido, na prática, não esteve imune a distorções conforme acima retratado. O contexto indica que, mesmo em um cenário em que a democracia interna partidária para fins de distribuição dos recursos do fundo viesse a ser consideravelmente prevista – com amplas discussões e deliberações a respeito, garantido ao maior número possível de filiados a

---

<sup>119</sup> Valor que, para fins comparativos, supera em mais de sete vezes o orçamento de toda a Defensoria Pública da União ou, por sua vez, representa cerca de 1/3 do valor previsto para o programa Minha Casa, Minha Vida do Governo Federal para todo o ano de 2024, conforme indicativo da Câmara dos Deputados (vide <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2024/raio-x-ploa-2024-versao-final> Acesso em 01 mai. 2025).

<sup>120</sup> Sendo assertiva a jurisprudência do TSE a respeito: “Eleições 2024. [...] Registro de candidatura. Indeferido. Cargo de vereador. Ausência de quitação eleitoral. Contas de campanha relativas às eleições 2020 julgadas não prestadas. [...] 2. A decisão que julga as contas como não prestadas impede o candidato de obter quitação eleitoral até o final da legislatura, nos termos do art. 80, I, da Resolução n. 23.607/2019/TSE, efeito que perdura mesmo com o pedido de regularização pendente. 3. A interpretação do Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4899/DF não afasta a regra de que o julgamento das contas como não prestadas impede a obtenção da quitação eleitoral até o fim da legislatura. [...]” (Ac. de 13/3/2025 no AgR-REspEl n. 060014307, rel. Min. Nunes Marques). Acesso em 02 mai. 2025).

participação no processo de formulação das políticas de emprego dos valores – ainda assim, não se poderia assegurar a chegada dos recursos na ponta, eis que esses continuariam concentrados em mãos das diretivas nacionais dos partidos, não dos candidatos.

Mais que isso: conforme normativas que estabelecem e regulamentam o emprego do FEFC nas eleições, seja de cunho constitucional, legal ou jurisprudencial – entre essa a Resolução nº 23.605/2019 do TSE –, a democracia interna partidária pode(ria) estabelecer o melhor critério de repasses a ser obedecido por cada agremiação, mas, ainda assim, não garantiria a concretude dessas transferências aos candidatos, posto que mesmo as regras alusivas a percentuais mínimos de aplicação dos recursos obrigam a distribuição mínima de valores a grupos de candidatos, mas não impede a eventual concentração daqueles em mãos de poucas candidaturas inseridas em cada grupo, tampouco que integrantes desses coletivos prioritários venham a ficar sem qualquer distribuição. Ou seja, mesmo a democracia intrapartidária, em níveis ideais – ainda longe de serem alcançados, frise-se –, não seria suficiente a garantir o recebimento de recursos por todos os candidatos, sejam os integrantes dos grupos preferenciais, tampouco os situados fora desses.

Para tanto, diante do quadro verificado e da insuficiência das regras atualmente existentes para efetivação da finalidade do FEFC, que se destina ao financiamento das campanhas propriamente ditas, e não dos partidos, que já contam com fundo específico, a fim de se observar o máximo possível os princípios da democracia representativa e igualdade política, entre outros caros à Constituição Federal vigente, entende-se necessário o advento de regra impositiva, seja de natureza legislativa ou, mesmo, regulamentadora a partir do Tribunal Superior Eleitoral, garantindo a todos os candidatos, indistintamente, o direito ao recebimento de um percentual mínimo dos recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha disponibilizado a cada partido, sem prejuízo, evidentemente, do cumprimento dos mínimos estabelecidos aos citados coletivos prioritários, nem mesmo – tanto quanto possível – da autonomia partidária constitucional.

Dentro esse mesmo contexto, é crucial, ainda, que tal normatização contemple, também, regras de publicização ou transparência quanto ao emprego desses recursos, com o devido controle quanto à sua implementação – assim como de todos os demais repasses do FEFC pelos partidos – pela Justiça Eleitoral, em observância aos preceitos de transparência estabelecidos pela Constituição, especialmente em se tratando de recursos públicos. Afinal, o fato de o TSE não adentrar aos critérios definidos pelos partidos para dispensação dos recursos não significa que essa Justiça Especializada não possa (ou melhor, não deva), exercer o devido controle dessa distribuição, inclusive quanto a motivações e justificativas para cada repasse.

Justificando, especificamente, a imposição de um mínimo, dentre todo o universo de recursos do FEFC, a ser assegurado a toda e qualquer candidatura, tem-se, para além de todas as circunstâncias e fundamentos até aqui discorridos, o fato de que a própria repartição desse fundo, na origem, ou seja, da União aos partidos políticos, observa um mínimo percentual a ser distribuído às agremiações indistintamente, conforme inciso I do artigo 16-D da Lei nº 9.504/1997, incluído pela norma instituidora do FEFC (Lei nº 13.488/2017), o qual prevê que, do total dos respectivos recursos, haverá “2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral” (BRASIL, 1997).

Assim sendo, em consonância, exatamente, aos princípios representativos abraçados pela Constituição, de modo a que nenhuma das agremiações partidárias existentes e reconhecidas pela Justiça Eleitoral sejam excluídas do financiamento público em questão, como se poderá conceber, então, que candidatos, enquanto maiores interessados na realização das campanhas e causa de existência, portanto, de tais recursos, possam não ser contemplados conforme verificado ao longo deste estudo? Afinal, repita-se, o FEFC destina-se às campanhas propriamente ditas, não aos partidos, que já contam com o Fundo Partidário.

Nesse escólio, compreende-se que o estabelecimento do mesmo percentual mínimo para distribuição igualitária dos recursos do FEFC, 2% (dois por cento), aos candidatos de cada pleito, em semelhança ao parâmetro mínimo de participação no fundo assegurado a cada partido, seria razoável a fim de não comprometer os outros percentuais mínimos de distribuição já estabelecidos pela legislação e TSE, tampouco inviabilizar a realização das diretrizes políticas e eleitorais empenhadas pelas direções das agremiações. Afinal, embora a autonomia partidária não possa, como também já observado, se sobrepor a outros princípios norteadores da democracia representativa e, por conseguinte, do Estado Democrático de Direito adotado pela CF/1988, não se pode comprometê-la a ponto de malferir o própria essência dos partidos políticos, que é a defesa de bandeiras que norteiam sua existência, sejam elas quais forem, desde que admissíveis em termos legais e constitucionais, com a escolha dos meios e estratégias mais eficazes a tal fim, ainda que privilegiando determinadas candidaturas em detrimento de outras existentes em seus quadros.

Nesse aspecto, exemplificando, determinada agremiação pode entender pela necessidade de concentração de esforços na promoção de algum candidato de maior visibilidade e/ou representatividade dos princípios partidários junto ao eleitorado, destinando-lhe, por conseguinte, maior fatia de recursos que, conseqüentemente, implicarão na redução dos valores globais passíveis de distribuição aos demais. Essa escolha, até mesmo pelo dinamismo das campanhas eleitorais, que levam menos de dois meses entre seu início formal e a realização da

votação em 1º turno, deve-se dar pela respectiva direção partidária, que reúne condições de aferição da repercussão da candidatura compreendida como paradigmática e a necessidade (ou não) de seu maior incremento a bem da representatividade do próprio partido em termos gerais.

Inobstante, há de se reconhecer a importância e a necessidade da existência de núcleos diretivos e sua capacidade de definição, dentre os princípios da própria democracia representativa, em âmbito interno, quanto a eventual preferência no emprego desses recursos, sendo inviável que cada aplicação se submeta ao escrutínio dos filiados, sob pena de comprometimento das campanhas em si.

Todavia, como dito, a prevalência da vontade partidária, por meio de sua direção, não pode se dar a ponto de inviabilizar a chegada de qualquer recurso a algum (alguns ou muitos) candidatos, posto que, ainda que determinado postulante, em determinada eleição, venha a merecer tratamento distinto dos demais em termos estratégicos, outros princípios democráticos e constitucionais em jogo – inclusive o próprio fato de não existir candidaturas avulsas no direito brasileiro, conforme inciso V da alínea c) do artigo 14 da Constituição (BRASIL, 1988) – impõem que todos os postulantes que integram a respectiva agremiação também venham a ser respeitados enquanto candidatos. E tal respeito, em termos financeiros, implica, evidentemente, no recebimento de alguma parte, ainda que pequena, dos recursos do FEFC.

Com o novo regramento a que se propõe, ter-se-ia, a título de exemplo, a seguinte situação: considerando-se os recursos repassados ao PT<sup>121</sup> em 2024, no total de R\$ 619.859.348,70 (seiscentos e dezenove milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil, trezentos e quarenta e oito reais e setenta centavos) oriundos do FEFC, um total de R\$ 12.397.186,97 (doze milhões, trezentos e noventa e sete mil, cento e oitenta e seis reais e noventa e sete centavos), equivalentes a 2% do total recebido pelo partido do fundo em questão, deveria ser dividido integralmente a todos os candidatos apresentados pela agremiação à Justiça Eleitoral em 2024, os quais somaram 1.499 (um mil, quatrocentos e noventa e nove) postulantes<sup>122</sup>.

Dessarte, dividindo-se os dois por cento em questão a todos esses candidatos, ter-se-ia pelo menos R\$ 8.270,30 (oito mil, duzentos e setenta reais e trinta centavos) assegurados a cada candidatura do PT, sem exceção e independentemente dos percentuais mínimos já obrigatoriamente destinados aos grupos de mulheres e negros do partido, vez que a natureza do estabelecimento de um ínfimo obrigatório a cada candidato não se destina à criação (ou

---

<sup>121</sup> Utilizado aqui como referência em virtude dos exemplos anteriormente empregados no presente trabalho, também vinculados ao Partido dos Trabalhadores

<sup>122</sup> Vide <https://www.poder360.com.br/poder-eleicoes/saiba-quantos-candidatos-a-prefeito-cada-partido-lancou-em-2024/>. Acesso em 1 mai. 2025.

exclusão) de um novo grupo, tampouco deve servir ao achatamento dos recursos essenciais estabelecidos aos coletivos mencionados enquanto medida histórico-compensatória.

Ao contrário, o piso proposto visa a que todos os postulantes, indistintamente, venham a ser destinatários de um mínimo existencial de recursos do referido fundo para fomento de suas campanhas, em intento absolutamente integrativo, plural e em respeito à dignidade humana de todos os candidatos, para atendimento aos postulados gerais da democracia representativa.

A normativa proposta, contudo, deve ser modulada face aos limites de gastos de campanha estabelecidos pelo TSE para cada candidatura<sup>123</sup>, a fim de que tais repasses não venham a exceder, eventualmente, a despesa máxima permitida para o cargo em disputa, de modo que, em se alcançando tal limite, o residual retornaria à direção partidária para aplicação segundo o que melhor conviesse ao partido, no legítimo exercício, aqui, de sua autonomia partidária.

A consideração quanto à não extrapolação do teto de gastos e aplicação dos valores eventualmente excedentes, embora necessária, dificilmente teria aplicabilidade na prática: nas eleições de 2024, o menor limite de gastos aplicável foi de R\$ 15.985,08 (quinze mil, novecentos e oitenta e cinco reais e oito centavos) para vereador e de R\$ 159.850,76 (cento e cinquenta e nove mil, oitocentos e cinquenta reais e setenta e seis centavos) para prefeito no primeiro turno<sup>124</sup>, bastante superiores, portanto, ao valor obrigatório que incumbiria ao PT, no exemplo apresentado, repassar a cada um de seus candidatos ou, mesmo, ao Partido Liberal, que obteve o maior valor do FEFC dentre todos as agremiações<sup>125</sup>.

E, não se furtando à análise da eventual proporcionalidade do mínimo existencial a ser repassado indistintamente a cada candidatura, tendo em vista os diferentes eleitorados envolvidos em cada localidade, deve-se, aqui, necessariamente, apresentar-se duas ponderações a respeito: a primeira delas é que em se tratando de montante mínimo de distribuição aos

---

<sup>123</sup> Conforme anexos da Portaria TSE nº 593, de 17 de julho de 2024. Vide: <https://www.tre-rr.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Julho/o-eleitorado-brasileiro-para-as-eleicoes-de-2024> Acesso em 1 mai. 2025

<sup>124</sup> Exceção feita ao Município de Boa Esperança do Norte-MT, ao qual foi atribuído valor ligeiramente menor (R\$ 14.795,64 para vereador) em virtude de sua recente emancipação, que viria a ser decidida pelo STF em 2023 – Vide nota acima e, ainda: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Setembro/faltam-14-dias-boa-esperanca-do-norte-mt-o-cacula-dos-municipios-tera-eleicoes-pela-1a-vez-em-2024#:~:text=Boa%20Esperan%C3%A7a%20do%20Norte%20se%20tornou%20um%20munic%C3%ADpio%20de%20Mato,popula%C3%A7%C3%A3o%20de%20sete%20mil%20habitantes>, acesso em 15 jun. 2025.

<sup>125</sup> O PT, em 2024, foi o partido com segunda maior fatia do FEFC, ficando atrás apenas do PL, que recebeu R\$ 886.839.487,85; considerando que esse lançou 1.412 candidatos, aplicando-se o percentual mínimo de 2% desses recursos a cada candidatura, ter-se-ia o montante de R\$ 12.561,46 por postulante, ainda inferior em cerca de 22% ao menor limite de gastos conferido pelo TSE para os cargos municipais em disputa. Vide também a respeito: <https://www.poder360.com.br/poder-eleicoes/saiba-quantos-candidatos-a-prefeito-cada-partido-lancou-em-2024/>. Acesso em 1 mai. 2025.

candidatos, e não condicionamento de repasses de todo o montante do FEFC, a aplicação de tal juízo de proporcionalidade fica prejudicada, a exemplo da realidade dos próprios instrumentos atinentes ao FEFC, que não apresentam tal distinção quanto ao repasse *mínimo* garantido a cada agremiação partidária<sup>126</sup>, que se dá independentemente de sua representatividade, número de mandatários federais, tampouco percentual de filiados dentre o eleitorado brasileiro. Afinal, trata-se de percentual ínfimo em se considerando o total envolvido, bem como a proporcionalidade existente – aí sim – na distribuição de todo o percentual restante, a depender da relevância de cada partido, o que naturalmente é replicado pelas agremiações quando dos repasses aos seus candidatos, privilegiando aqueles que se reputa contar com maior densidade eleitoral.

A segunda observação, por sua vez, se dá com relação à realidade dos próprios limites de gastos estabelecidos pela Justiça Eleitoral, que também não guardam necessária proporcionalidade ao respectivo eleitorado envolvido. Para bem demonstrar, veja-se o limite de gastos conferidos cargo de vereador em quatro cidades de Minas Gerais, sendo a primeira integrante do grupo dos 10 menores eleitorados do Estado, enquanto as demais pertencem aos 10 maiores colégios de Minas<sup>127</sup>: o município de Serra da Saudade, possui 1.294 eleitores, tendo limite de gastos enquadrado no mínimo estabelecido pelo TSE, R\$ 15.985,08; por sua vez, Ribeirão das Neves, com 213.114 eleitores, conta com teto de R\$ 66.690,85 para vereador; já Governador Valadares, de eleitorado menor, 98.486 eleitores, dispõe de um teto para gastos na campanha a vereador de nada menos que R\$ 2.081.841,85 – mais de duas vezes mais que a própria capital Belo Horizonte e seus 1.992.984 eleitores, cujo limite de gastos para vereador é de R\$ 898.994,94<sup>128</sup>!

Como se constata, não há, estritamente, uma proporcionalidade entre limite de gastos e eleitorado de cada localidade, o que pode ser explicado pela própria historicidade da adoção de limites financeiros para aplicação de recursos em campanhas eleitorais, instituídos pela Justiça Eleitoral em 2016: referidos parâmetros observaram os tetos livremente consignados pelos partidos em suas respectivas convenções eleitorais das eleições municipais de 2012, conforme orientação legal da época, limitando-se o TSE, com isso, a adotar esses mesmos

---

<sup>126</sup> Que nas eleições de 2024 foi de R\$ 3.421.737,78 (três milhões, quatrocentos e vinte e um mil, setecentos e trinta e sete reais e setenta e oito centavos). Vide: <https://www.poder360.com.br/poder-eleicoes/saiba-quantos-candidatos-a-prefeito-cada-partido-lancou-em-2024/> Acesso 1 mai. 2025.

<sup>127</sup> Conforme disponibilizado pelo TRE-MG relativamente ao pleito de 2024: <https://www.tre-mg.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-1/divulgacao/eleitorado-e-locais-de-votacao> Acesso em 1 mai. 2025.

<sup>128</sup> Vide <https://www.tre-rr.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Julho/o-eleitorado-brasileiro-para-as-eleicoes-de-2024> Acesso em 1 mai. 2025.

limites até então livres como referenciais para as eleições subsequentes e, a partir de então, corrigindo-os para cada pleito<sup>129</sup>.

Face a tal realidade, a limitação plausível a se exigir do mínimo existencial aventado para repasse de recursos do FEFC a cada candidato é, portanto, como mencionado, o teto de gastos estabelecido a cada localidade e não propriamente o eleitorado, o que acabaria por gerar (ainda mais) distorções aos repasses frente à realidade financeira adotada pelo TSE, em lugar do contrário.

Dessarte, diante de todo o contexto apresentado, e da necessidade de se conferir maior efetividade aos fins que justificaram a adoção do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, mais bem adequando-o aos postulados constitucionais, a realização de um mínimo essencial a toda e qualquer candidatura formalmente apresentada, com a devida fiscalização da Justiça Eleitoral, afigura-se medida necessária à realização democrática no Brasil.

---

<sup>129</sup> Conforme resume FERRER (2024): “A legislação eleitoral brasileira sofreu significativas alterações nos últimos anos, especialmente em relação aos limites de gastos de campanha. Até 2015, não havia uma limitação formal estabelecida por lei, permitindo que os próprios candidatos determinassem os valores de seus gastos no momento do registro. Com a promulgação das Leis 13.165/2015 e 13.878/2019, os critérios para definição desses limites mudaram drasticamente, baseando-se nos gastos das eleições de 2016, que, por sua vez, foram calculados a partir das declarações de despesas de 2012. (...). A base de cálculo utilizada nas eleições de 2016 foi fortemente influenciada pelos valores declarados em 2012, quando não havia limitação formal. Essa abordagem gerou distorções significativas, uma vez que os valores declarados não necessariamente refletiam a realidade das campanhas, podendo incluir gastos sub ou superestimados”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-23/distorcoes-nos-valores-definidos-como-limites-de-gastos-das-eleicoes/> Acesso em 1 de mai. 2025.

## CONCLUSÃO

A análise do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) no cenário político brasileiro destaca uma complexidade marcada pela falta de democracia interna nos partidos políticos, refletindo na ausência de critérios transparentes para a distribuição dos recursos. Esta falta de regulamentação cria um descompasso entre os consideráveis valores destinados aos partidos a cada eleição e a efetiva promoção da democracia representativa, apontando para a urgência de uma intervenção legislativa específica.

A carência de critérios claros para a distribuição dos recursos do FEFC está intimamente ligada à deficiência de democracia intrapartidária. As estruturas e operações das direções partidárias impactam diretamente na alocação dos recursos, sendo que os estatutos partidários, que deveriam ser os pilares normativos, frequentemente não contemplam mecanismos democráticos de decisão sobre a distribuição do FEFC. Essa lacuna abre espaço para arbitrariedades, propiciando favorecimentos a grupos internos e prejudicando a representação pluralista.

Nesse aspecto, conforme verificado na pesquisa ao se apreciar os critérios indicados pelas agremiações para distribuição de recursos entre seus candidatos concentraram na chamada estratégia político-eleitoral o estabelecimento do parâmetro de distribuição dos recursos do FEFC. Desde o pleito de 2018, em que mais de 65% dos partidos recebedores do Fundo definiram tal paradigma como a diretriz de repartição dos recursos, referida chegou a nada menos que 93% nas eleições de 2024.

Todavia, embora tenham os partidos procurado expressar critérios de beneficiamento a seus candidatos face aos recursos oriundos do FEFC, aqueles pouco foram detalhados nas respectivas resoluções, atendendo, predominantemente, a indicações genéricas, eminentemente voltadas ao atendimento formal da exigência legal quanto à previsão de diretrizes de repartição dos recursos do Fundo pelos partidos, em consonância ao disposto no §7º do artigo 16-C da Lei 9.504/1997, com pouquíssimo detalhamento, em sua grande maioria, de regras e procedimentos concretos voltados à contemplação de seus candidatos nas eleições e, mais que isso, com consagração total da discricionariedade das direções nacionais dos partidos para alocação, ou não, dos recursos do FEFC.

Ao observar o cenário atual, é evidente que a ausência de uma EFETIVA regulamentação na distribuição dos recursos do FEFC compromete a eficácia do fundo em promover uma democracia representativa genuína e inclusiva. O montante substancial

destinado aos partidos a cada eleição demanda uma gestão responsável e transparente, algo que, infelizmente, está distante da realidade diante da falta de critérios claros.

Essa falta de critérios factuais, ou numa palavra, clareza quanto à distribuição dos recursos do FEFC gera consequências prejudiciais para o sistema político como um todo. Permite que grupos internos influenciem desproporcionalmente o direcionamento dos recursos, minando a pluralidade e a representatividade democrática. Diante desse contexto, é imperativo que a legislação intervenha para estabelecer, ainda que minimamente, parâmetros expressos e democráticos para uma efetiva distribuição dos recursos do FEFC.

A imperatividade de uma regulamentação específica torna-se imprescindível quando se consideram os princípios fundamentais consagrados pela Constituição de 1988, que enfatiza a igualdade e a pluralidade como alicerces essenciais do sistema democrático brasileiro. A ausência de normas regulatórias claras para a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) não apenas representa uma lacuna normativa, mas resulta em afronta aos princípios basilares da Carta Magna, permitindo um excesso de liberdade às agremiações, com consequente – e indevida – sobreposição da autonomia partidária a princípios e garantias constitucionais inafastáveis ao Estado Democrático de Direito, tornando necessária, numa palavra, a *efetivação* dos princípios constitucionais que lhes são caros.

A propósito, convém a lembrança da célebre passagem do livro “O Lírio Vermelho”, do escritor francês Anatole France, ao retratar, via personagem, a ausência da materialização da igualdade apregoada pela Revolução Francesa, de forma que a cidadania, na prática, para os mais pobres, consistia em “apoiar e manter os ricos em seu poder e ociosidade. Nessa tarefa, eles devem trabalhar diante da majestosa igualdade das leis, que proíbem ricos e pobres de dormir sob as pontes, mendigar nas ruas e roubar seus pães”<sup>130</sup> (FRANCE, 1900, p. 91).

Inobstante, por ocasião de seu voto quando do julgamento da Consulta TSE 06000306-47.2019.6.00.0000, em que se debatia a questão relativa a medidas afirmativas voltadas à inclusão de pessoas negras na política, o Ministro Luís Roberto Barroso observou que o princípio constitucional da igualdade “e a própria noção de uma democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra, ou mais precisamente às minorias não brancas, que sejam aptas a garantir a efetiva participação político-eleitoral destas” (BRASIL, TSE, 2020).

Diante desse cenário, aplicando-se também esse fundamento às candidaturas diversas não fomentadas pelos partidos políticos, a despeito das vultosas cotas do FEFC a esses

---

<sup>130</sup> Em tradução livre. A passagem mencionada foi extraída da versão que se encontra digitalizada e disponível na internet: [https://openlibrary.org/books/OL7156841M/The\\_red\\_lily](https://openlibrary.org/books/OL7156841M/The_red_lily). Acesso em 25 jun. 2025.

destinadas, há necessidade premente de uma regulamentação específica, por meio de uma normativa imperativa, crucial para alinhar o funcionamento dos partidos políticos aos princípios democráticos fundamentais e assegurar que o mencionado Fundo cumpra de maneira efetiva sua missão de fomento e fortalecimento da democracia.

Ademais, a consideração dos vultuosos montantes destinados aos partidos a cada eleição destaca a urgência de uma gestão ética, transparente e alinhada aos interesses da sociedade. A ausência de regras distributivas claras contribui para uma distribuição desigual dos recursos, favorecendo os detentores do controle interno das legendas e prejudicando a representatividade dos diversos segmentos sociais. Essa falta de transparência não apenas abala a confiança dos cidadãos no sistema político, mas também compromete a própria essência da democracia representativa.

A implementação de uma regulamentação específica para a distribuição dos recursos do FEFC não apenas atende à necessidade urgente de corrigir distorções e abusos presentes no cenário atual, mas também fortalece os pilares da democracia representativa. Essa regulamentação deve incorporar critérios objetivos e inclusivos, com equidade na distribuição dos recursos e promoção de uma representação pluralista. A busca por uma regulamentação específica é crucial para a integridade do sistema político brasileiro, propiciando uma distribuição, senão justa, ao menos mais transparente e menos distorcida dos recursos do FEFC, atentando-se aos fins da instituição desse fundo público e fortalecendo os fundamentos democráticos do país.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Poder econômico e caixa dois no sistema eleitoral brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

AIETA, Vânia Siciliano; JARDIM, Torquato. Considerações sobre a problemática do financiamento de campanhas diante do fenômeno da corrupção. In: **Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2015.

AIETA, Vânia Siciliano. **Partidos políticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ANDRADE NETO, João. Por que precisamos de Direito Eleitoral e Político Antidiscriminatório? **Consultor Jurídico**, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-25/direito-eleitoral-precisamos-direito-eleitoral-politico-antidiscriminatorio/>. Acesso 10 abr. 2025.

ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. **Temas do direito eleitoral no século XXI**. André de Carvalho Ramos (coordenador). Brasília, DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 315-354.

ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

\_\_\_\_\_. **Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BACKES, Ana Luiza. Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha. Consultoria Legislativa. **Câmara dos Deputados**. Março. 2013. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areasda-conle/tema3/2012\\_22272.pdf](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areasda-conle/tema3/2012_22272.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2024

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos partidos políticos. **Revista de informação legislativa**. v.16. n.64. p. 127-164. Out/dez. 1979. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181114>. Acesso em: 10 fev. 2024

BARBOSA, Larissa. **Financiamento eleitoral e democracia representativa: estudo comparado da participação de pessoas jurídicas no financiamento brasileiro, estadunidense e francês**. Trabalho de Conclusão de Curso, UniCEUB: Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.repositorio.uniceub.br/bitstream/235/11224/1/21256773.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2024

BARMANN, Ana Paula Viana. **Limites à autonomia dos partidos políticos frente ao financiamento de candidaturas de cotas de gênero**. Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação Stricto Sensu (mestrado) em Direitos Fundamentais e Democracia, Centro Universitário Autônomo do Brasil – UniBrasil. Curitiba, 2019. Disponível em: <https://www.unibrasil.com.br/wp-content/uploads/2021/10/Disserta%C3%A7%C3%A3o-ANA-PAULA-VIANA-BARMANN.pdf> Acesso em 10 fev. 2024.

BARRETO, Rafael. **Direito Eleitoral**. Coleção Saberes do Direito, vol. 47. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book. Disponível em: < <http://lelivros.link/book/download/direito-eleitoral-vol-47-col-saberes-do-direito-rafaelbarreto-em-epub-mobi-e-pdf/>>. Acesso em: 10 fev. 2024

BARROS, Ezikelly Silva. **Autonomia partidária: uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021

BAPTISTA, Kayla Arnoni Vertematti. Como as campanhas eleitorais nos EUA podem ser financiadas? **Informe OPEU**. 2024. Disponível em: <https://www.opeu.org.br/2024/06/05/como-as-campanhas-eleitorais-nos-eua-podem-ser-financiadas/> Acesso 15 jun 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BIRNBAUM, Pierre. **Political Parties in Western Democracies**. In: GREENSTEIN, Fred I.; POLSBY, Nelson W. (Eds.). Handbook of Political Science. Reading: Addison-Wesley, 1981.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia (uma defesa das regras do jogo)**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **A teoria das formas de governo**. 10 ed. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1997.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e Democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988

BORGES, Larissa. STF veta doação de dinheiro por empresas a partidos e candidatos. **Revista Veja**. 2015. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/brasil/stf-veta-doacao-de-dinheiropor-empresas-a-partidos-e-candidatos/>>. Acesso em: 10 fev. 2024

BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada**. Tese (Doutorado). Curso de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-23112009-102329/pt-br.php> Acesso 10 abr. 2024

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Sistemas partidários em democracias proporcionais: especificidades e similaridades do caso brasileiro. **Suffragium** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 10, n. 17, jul./dez. 2019, p. 65-89. Disponível em: <https://suffragium.tre-ce.jus.br/suffragium/issue/view/4> Acesso 10 jun. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Benedita da Silva. **Biografia**. [S.I] [2024]. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/73701/biografia> Acesso 15 jun 2025.

\_\_\_\_\_. **Financiamento público de campanha**. [S.I] [2005]. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/70184.html>. Acesso em: 10 fev. 2024

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 9, de 2023.** Altera a Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022, quanto à aplicação de sanções aos partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições, bem como nas prestações de contas anuais e eleitorais. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2352476> Acesso 15 mai 2025.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 9/2023.** [SI] [2024]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-9-2023>. Acesso 15 mai 2025.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm) Acesso 10 abr. 2025.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm) Acesso 10 mai. 2025.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017.** Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm) Acesso 10 abr 2024.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021.** Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc111.htm). Acesso 10 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 133, de 22 de agosto de 2024.** Impõe aos partidos políticos a obrigatoriedade da aplicação de recursos financeiros para candidaturas de pessoas pretas e pardas; estabelece parâmetros e condições para regularização e refinanciamento de débitos de partidos políticos; e reforça a imunidade tributária dos partidos políticos conforme prevista na Constituição Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc133.htm). Acesso 10 abr. 2025.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm) Acesso 10 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.** Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm) Acesso 10 fev. 2024

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993.** Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18713.htm#:~:text=Fica%20vedado%20aos%20ju%C3%ADzes%20que,de%20que%20trata%20esta%20lei](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18713.htm#:~:text=Fica%20vedado%20aos%20ju%C3%ADzes%20que,de%20que%20trata%20esta%20lei) Acesso 10 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso 10 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso 10 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm) Acesso 10 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm) Acesso 10 abr. 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm) Acesso 10 abr 2024

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral.. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113488.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113488.htm) Acesso 10 abr 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.208, de 28 de setembro de 2021.** Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114208.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114208.htm). Acesso 10 abr. 2025

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional nº 18, de 2021**. Altera a Constituição Federal para acrescentar os §§ 6º e 7º ao art. 17 da Constituição, bem como acrescentar os arts. 6º-A e 6º-B ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre destinação de recursos em campanhas eleitorais. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148962>. Acesso 15 mai 2025.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **20 anos da queda do Muro de Berlim: símbolo de mudanças em todo o mundo** [S.I.] [2009]. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/20-anos-da-queda-do-muro-de-berlim-simbolo-de-mudancas-em-todo-o-mundo/#:~:text=Gilmar%20Mendes%20lembrou%20que%20a,Brasil%22%2C%20concluiu%20Gilmar%20Mendes>. Acesso em 10 jun. 2025.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 738**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5997127> Acesso 15 abr. 2025.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.650/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 17 set. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F465>> Acesso em: 10 fev. 2024

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 5617**, Relator: Ministro Edson Fachin. Julgada em 15 mar 2018. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205617%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true> Acesso em 10 mai 2024.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Fundo Partidário e recursos destinados às candidaturas de mulheres. ADI 5617/DF, rel. Min. Edson Fachin, julgamento em 15.3.2018. (ADI-5617) **Informativo nº 894**, Brasília, 12 a 16 de março de 2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo894.htm#Fundo%20Partid%C3%A1rio%20e%20recursos%20destinados%20%C3%A0s%20candidaturas%20de%20mulheres> Acesso 10 mai 2024

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 23.659, de 26 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a gestão do Cadastro Eleitoral e sobre os serviços eleitorais que lhe são correlatos. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-659-de-26-de-outubro-de-2021>. Acesso 10 fev. 2024.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 23.463, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2015/voto-pela-aprovacao-da-resolucao>. Acesso 10 fev. 2024

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 23.568, de 24 de maio de 2018**. **Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. Disponível em:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2018/resolucao-no-23-568-de-24-de-maio-de-2018>. Acesso 10 fev. 2024

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 23.305, de 17 de dezembro de 2019**. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso 10 fev. 2024

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução 23.605, de 17 de dezembro de 2019**. Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso 10 fev. 2024

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n. 0600222-07.2023.6.00.0000**, rel. Min. Nunes Marques, Brasília, DF, j. 27 fevereiro 2024. Voto do Relator. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/candidaturas-indigenas-terao-direito-a-distribuicao-proporcional-de-recursos-e-de-tempo-de-antena-decide-tse>. Acesso 10 mar. 2025.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta n. 0600062-16.2022.6.00.0000**, rel. Min. Edson Fachin, Brasília, DF, j. 17 maio 2022, DJe n. 102, p. 2-12, 24 maio 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tse/1608097397/inteiro-teor-1608097401> Acesso 10 mar. 2024.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000** (PJe) - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL. Min. Rel. Rosa Weber. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/vo/voto-rosa-weber-consulta-publica.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000** – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL. Min. Rel. Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/documento?extensaoArquivo=text/html&path=tse/2020/10/1/16/43/6/52de58d73c9c77d3782f0c8c0d7c68acc9d5d4e6968ea39d2e7cc9622213c19f>. Acesso em: 10 fev. 2024

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 0600624-76.2018.6.15.0000**, rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, Brasília, DF, j. 23 mar. 2021, DJe n. 61, p. 3-4, 31 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 2530**, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 03-12-2021 PUBLIC 06-12-2021. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%202530%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%202530%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true) Acesso em: 20 abr. 2025

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE divulga nova tabela com a divisão dos recursos do Fundo Eleitoral para 2022**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/tse-divulga-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2022>. Acesso em: 10 fev. 2024

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do eleitorado – Eleitorado mensal. **Sistema de pesquisa**. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-eleitorado/home?session=306557586569233>. Acesso em: 1 mai. 2025  
BRASIL. Planalto. Quadro das Emendas Constitucionais. [S.I.] [2025?]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/quadro\\_emc.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm). Acesso em 10 jun. 2025.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições 2024: confira 6 pontos essenciais sobre o Fundo Eleitoral**. [S.I.] [2024]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Fevereiro/eleicoes-2024-confira-6-pontos-essenciais-sobre-o-fundo-eleitoral>. Acesso em 14 jun. 2024.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de Candidaturas e Contas Eleitorais**. [S.I.] [2025?]. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/home> Acesso em 14 mai. 2025.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais**. [S.I.] [2025?]. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home>. Acesso em 14 mai. 2025.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultados**. [S.I.] [2024?]. Disponível em: <https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/resultados> Acesso em 14 mai.2025.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. [S.I.] [2025]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso 05 abr. 2025.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE aprova criação do Partido Renovação Democrática (PRD)**. [S.I.] [2023]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Novembro/tse-aprova-criacao-do-partido-renovacao-democratica-prd> Acesso em 10 abr 2025

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **TSE aprova primeiro registro de estatuto de federação partidária** [S.I.] [2023]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Maio/tse-aprova-registro-do-estatuto-da-primeira-federacao-partidaria> Acesso em 10 abr 2025

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Processo Judicial Eletrônico PJE. 0613046-61.2024.6.00.0000** [S.I.] [2024]. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/prestacao-de-contas/arquivos/peticao-civel-partido-da-social-democracia-brasileira-psdb/@@download/file/peticao-civel-partido-da-social-democracia-brasileira-psdb.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/prestacao-de-contas/arquivos/peticao-civel-partido-da-social-democracia-brasileira-psdb/@@download/file/peticao-civel-partido-da-social-democracia-brasileira-psdb.pdf), Acesso 10 abr 2025

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Processo Judicial Eletronico PJE. 0612861-23.2024.6.00.0000** [S.I.] [2024]. Disponível em: [https://www.tse.jus.br/++theme++justica\\_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/prestacao-de-contas/arquivos/peticao-civel-partido-comunista-do-brasil-pc-do-b/@@download/file/peticao-civel-partido-comunista-do-brasil-pc-do-b.pdf](https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2024-content/prestacao-de-contas/arquivos/peticao-civel-partido-comunista-do-brasil-pc-do-b/@@download/file/peticao-civel-partido-comunista-do-brasil-pc-do-b.pdf) Acesso 10 abr. 2025.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Jurisprudências da Justiça Eleitoral.** [S.I.] [2024]. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?expressaoLivre=0600222-07.2023.6.00.0000&tipoDecisao=Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%252CResolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%252CDecis%25C3%25A3o%2520sem%2520resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o&params=s> Acesso 15 abr 2025.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Informativo TSE nº 17, Ano XVI. Recurso Especial Eleitoral 103-80/RN.** Disponível em <https://arquivos-trilhante-sp.s3.sa-east-1.amazonaws.com/documentos/informativos/informativo-17-ano-19-tse.pdf> Acesso 10 abr 2025.

CAETANO, Luís Mário Leal Salvador Caetano. Sobre o financiamento público das campanhas eleitorais. **Revista Ambito Jurídico.** 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/sobre-o-financiamento-publico-das-campanhas-eleitorais/> Acesso em: 10 fev. 2024

CÂMARA, Diana Patrícia. Democracia paritária intramuros. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CAMPOS, Mauro Macedo. **Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil.** Tese (Doutorado). Curso de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Edipro, 2016.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CNN Brasil. **26 dos deputados federais eleitos superam quociente eleitoral; saiba quem são** [S.I.] [2024]. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/26-dos-deputados-federais-eleitos-superam-quociente-eleitoral-saiba-quem-sao> Acesso 10 abr 2025.

CRAVO, Marco Antônio. Os direitos políticos como direitos fundamentais. **Jusbrasil.** 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/os-direitos-politicos-como-direitos-fundamentais/1354352980>. Acesso em 18 abr. 2025

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. Fomento à Participação Política feminina e o Controle do Jus Puniendi Estatal: a Lei n. 13.831/2019 sob a perspectiva do direito eleitoral sancionador. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 23, n.

1, p. 187–212, 2017. Disponível em:  
<https://revistaesenha.emnuvens.com.br/revista/article/view/115> Acesso em: 10 fev. 2024

\_\_\_\_\_. **Direito eleitoral sancionador: o dever de imparcialidade da autoridade judicial**. 1ª ed. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: EdUsp, 1997.

\_\_\_\_\_. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. 2 ed. rev. atual. e aum. São Paulo : Saraiva, 2005. v.3.

DIAS, João Luís de Carvalho Barbosa. **The battleground states of america – onde se decidem as eleições presidenciais norte-americanas**. Dissertação de Mestrado. Porto: Universidade Fernando Pessoa, 2012, 126 p. Disponível em:  
[https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/4109/1/Dissertacao\\_Joao\\_Luis\\_Dias.pdf](https://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/4109/1/Dissertacao_Joao_Luis_Dias.pdf). Acesso 15 mai 2025.

DWORKIN, Ronald. **O império do Direito**. Tradução de Jeferson Luiz Camargo. São Paulo: Marins Fontes, 1999.

ESMERALDO, Elmana Viana Lucena. **Processo eleitoral: sistematização das ações eleitorais**. 3. ed. Leme: J.H.Mizuno, 2016

FERRAJOLI, Luigi. **Poderes Selvagens: a crise da democracia constitucional**. Madrid: Trotta, 2011.

FERREIRA, Luciana; BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto. O financiamento de campanhas eleitorais sob a ótica de democracia. **Resenha Eleitoral**. Florianópolis. v. 20, n. 2, p. 9-32, ago./dez. 2016. Disponível em: [https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/Resenha\\_20\\_2.pdf](https://abradep.org/wp-content/uploads/2020/11/Resenha_20_2.pdf). Acesso em: 10 fev. 2024

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **Da democracia de partidos à autocracia judicial: o caso brasileiro no divã**. 2019. Tese (Doutorado). Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FOLHA DE S. PAULO. **Cai a confiança da população nas instituições e nos três poderes**. [S.I.], [2021]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/datafolha-cai-confianca-da-populacao-nas-instituicoese-nos-tres-poderes.shtml>. Acesso em: 10 fev. 2024

\_\_\_\_\_. **Deputados eleitos por Enéas são legítimos, diz estudioso** [S.I.]. [2002]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1110200213.htm> Acesso 10 abr 2025.

FRANCE, Anatole. **The Red Lily**. Nova York: Dodd-Mead & Company, 1900. Disponível em: [https://openlibrary.org/books/OL7156841M/The\\_red\\_lily](https://openlibrary.org/books/OL7156841M/The_red_lily). Acesso em 25 jun 2025.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **El Estado de Partidos**. Madrid: Alianza, 1986.

GAZETA DO POVO. **A democracia mais longa do mundo: como os EUA passaram por 60 eleições presidenciais sem interrupção**. [S.I] [2025]. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/ideias/democracia-mais-longeva-mundo-como-eua-passaram-60-eleicoes-presidenciais-sem-interruptao/> Acesso em 19 fev. 2025.

GIMENES, Éder R., CASALECCHI, G. Ávila, BORBA, J. e RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Evolução dos determinantes do partidarismo na América Latina. **Revista Debates**, vol. 13, n.2, Porto Alegre, 138–170. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.90043>

GODOY, Arnaldo. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote, ao dogma do one dólar, one vote. **Universitas JUS**, Brasília, v. 26, n. 2, 2015. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/viewFile/3581/2812>>. Acesso em: 10 fev. 2024

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 11 ed. São Paulo: Altas, 2015.

GROSSER, Alfred. A Alemanha da grande coligação. **Revista de Ciência Política**. V. 2. N. 3. Jul/Set. 1968. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/view/58971/57425>. Acesso em: 10 fev.2024.

GUARNIERI, Fernando. Democracia Intrapartidária e reforma política. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 83-106, jul./dez. 2015.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Trad.: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 2003. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh\\_thomas\\_hobbes\\_leviatan.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2024

IPEAFRO. **PDT e o movimento negro, 1990**. [S.I] [20?]. Disponível em: <https://ipeafro.org.br/acervo-digital/videos/pdt-e-o-movimento-negro-1990/> Acesso 20 abr 2025.

JUNIOR, O. C.; NETO, C. P. S; JUNIOR, O. P. R. Ordem dos Advogados do Brasil. **Proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido de Medida Cautelar**. Disponível em: < <http://www.oab.org.br/arquivos/artigo-adi-4650362921044.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2024

KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. **Temas do direito eleitoral no século XXI**. André de Carvalho Ramos (coordenador). Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 271-314.

KATZ, Richard S; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy. In: **Party Politics**. Vol. 1. N° 1. SAGE Publications. 1995.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KFOURI, Gustavo Swain. A crise de representatividade e a realização do modelo do Estado de Partidos no Brasil. **Revista Estudos Eleitorais**. Tribunal Superior Eleitoral. V. 13. N.3 Set/Dez 2018. Brasília:2019.

KÖTHER, Rolf. "Political Parties and the State in Post-Nazi Germany." **Social Research**, v. 72, n. 3, p. 327-344, 2005.

KRAUSE, Silvana; SCHAEFER, B. O financiamento partidário na nova democracia brasileira: um equilíbrio necessário. In: **Sistematização das normas eleitorais: eixo temático VIII: partidos políticos**. Tribunal Superior Eleitoral: Brasília, 2022. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/361188112\\_O\\_financiamento\\_partidario\\_na\\_nova\\_democracia\\_brasileira\\_um\\_equilibrio\\_necessario](https://www.researchgate.net/publication/361188112_O_financiamento_partidario_na_nova_democracia_brasileira_um_equilibrio_necessario). Acesso 10 abr 2024.

LEIBHOLZ, Gerhard. O pensamento democrático como princípio estruturador na vida dos povos europeus. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, n. 53, 1958. p. 50. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66281>. Acesso em: 10 fev. 2024

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan. **Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War**. New York: Cambridge University Press, 2010.

LOBO, Alex Souza. **Fundo eleitoral e o princípio da moralidade: a saturação do fundo especial de financiamento de campanha**. Monografia de conclusão do curso de graduação. Curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, 2022. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/3842> Acesso em 10 fev. 2024.

LIPSET, Seymour M. **American Exceptionalism: A Double-Edged Sword**. New York: W. W. Norton & Company, 1994.

LIMA, Sídia Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**; introdução de J.W. Gough; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994. Disponível em: <https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/locke-john-segundo-tratado-sobre-ogov-civil.pdf>. Acesso em 10 fev. 2024

LOPES, Guilherme Esteves Galvão. **As eleições de 1962 na Guanabara - A consolidação de Brizola no cenário político nacional**. Monografia de conclusão do curso de graduação em História apresentado ao Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013. Disponível em:

[https://www.academia.edu/46890561/As\\_elei%C3%A7%C3%B5es\\_de\\_1962\\_na\\_Guanabara\\_A\\_consolidada%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Brizola\\_no\\_cen%C3%A1rio\\_pol%C3%ADtico\\_nacional](https://www.academia.edu/46890561/As_elei%C3%A7%C3%B5es_de_1962_na_Guanabara_A_consolidada%C3%A7%C3%A3o_de_Brizola_no_cen%C3%A1rio_pol%C3%ADtico_nacional). Acesso em 15 mai 2025.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. **Revista da Informação Legislativa**. Brasília, 45 n. 178 abr./jun. 2008. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril\\_v45\\_n178\\_p181.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf)

MAGALHÃES, Pedro Miguel Teroso de. **A Teoria da Representação na Alemanha de Weimar: Schmitt, Kelsen e Leibholz**. 2011. Tese (Mestrado). Curso de Ciências Políticas e Relações Internacionais, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2011.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995. Disponível em: <https://anpocs.org.br/1995/10/07/vol-10-no-29-sao-paulo-1995/> Acesso 15 jun. 2025.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATTIETTO, Leonardo. Igualdade substancial, políticas públicas e democracia: para além do direito à igualdade formal. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 1-20, jan./jun. 2023.

MAYER, Rodrigo. Estabilidade ou desnacionalização dos sistemas partidários? Uma análise comparada de Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai (1982-2019). **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, Rio de Janeiro, v. 16, n.1, p. 30-56, jan/jun. 2021.

MEDEIROS, Isaac Kofi. **Ativismo Judicial e princípio da deferência à Administração Pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEZZARROBA, Orides. A Democracia, os Partidos Políticos e o Estado. Sequência: **Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, p. 29-44, jan. 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15364>. Acesso em: 10 fev. 2024.

MEZZARROBA, Orides. **Teoria Geral de Direito Partidário e Eleitoral**. 1ª Ed. Florianópolis: Qualis, 2019.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. 53ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. Disponível em: <https://fenix.iseg.ulisboa.pt/downloadFile/1126033050836535/Robert%20Michels%20-%20Sociologia%20dos%20Partidos%20Politicis.pdf> Acesso 15 jun 2025.

MORAES, Arthur Gandra de. **Déficit de democracia intrapartidária e efeitos à capacidade eleitoral passiva: análise dos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**. Dissertação de Mestrado. UFMG. 2023. Disponível em: [https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/271/simple-search?query=&sort\\_by=score&order=desc&rpp=10&filter\\_field\\_1=referees&filter\\_type\\_1=equals&filter\\_value\\_1=Adamo+Dias+Alves&etal=0&filtername=author&filterquery=Arthur+Gandra+de+Morais&filtertype=equals](https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/271/simple-search?query=&sort_by=score&order=desc&rpp=10&filter_field_1=referees&filter_type_1=equals&filter_value_1=Adamo+Dias+Alves&etal=0&filtername=author&filterquery=Arthur+Gandra+de+Morais&filtertype=equals) Acesso em 15 abr 2025

MORAIS, Carlos Blanco de – As mutações constitucionais de fonte jurisprudencial: a fronteira crítica entre a interpretação e a mutação. In MENDES, Gilmar Mendes; MORAIS, Carlos Blanco de (org.) – **Mutações constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MOREIRA, Adilson. **Tratado de Direito Antidiscriminatório**. São Paulo: Editora. Contracorrente, 2020.

MORLINO, Leonardo. Qualidades da democracia: como analisá-las. **Sociedade e cultura**, v. 18, n. 2, p. 177-194, 2015.

MORLOK, Martin. A regulamentação do financiamento de partidos políticos, o caso da Alemanha. **Fundação Friedrich Ebert**, Brasil. n.1. maio 2015. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/11524.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2024

MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

OHMAN, Magnus; FALGUERA, Elin; JONES, Samuel. (Org.) **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

PINTO JUNIOR, Nilo Ferreira. **O princípio do pluralismo político e a Constituição Federal**. Revista Eleitoral, Natal, v. 25, p. 37-45, 2011.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 15. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_. Ações afirmativas no Brasil: desafios e perspectivas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 16(3): 424, setembro-dezembro, p. 887-896, 2008.

RAMOS, André de Carvalho. **Processo Internacional de Direitos Humanos**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos Partidos Políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**. v. 248, p. 54–72, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/41526>. Acesso em 10 fev. 2024.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 12. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011

REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. **Cinco estudos sobre partidos políticos**. Recife: Editora Universitária – UFPE, 1999.

ROSANVALLON, Pierre. **La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza**. Ediciones Manantial, 2007.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **O Contrato Social**. Trad.: Antônio de Pádua Dadesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus privados. **Novos Estudos**, nº 73, nov./2005. São Paulo: CEBRAP, 2005.

SALGADO, Eneida Desiree. Índice de Democracia Intrapartidária: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros. Relatório apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, relativo à pesquisa pós-doutoral em Ciência Política. Curitiba: UFPR, 2019. Disponível em: [https://www.academia.edu/40687425/%C3%8DNDICE\\_DE\\_DEMOCRACIA\\_INTRAPARTIDARIA\\_Uma\\_proposta\\_de\\_mensura%C3%A7%C3%A3o\\_a\\_partir\\_dos\\_estatutos\\_dos\\_partidos\\_pol%C3%ADticos\\_brasileiros](https://www.academia.edu/40687425/%C3%8DNDICE_DE_DEMOCRACIA_INTRAPARTIDARIA_Uma_proposta_de_mensura%C3%A7%C3%A3o_a_partir_dos_estatutos_dos_partidos_pol%C3%ADticos_brasileiros). Acesso em 15 mai 2024.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. **Suffragium** – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, v. 1, n. 1, set/dez 2005. Fortaleza: TRE-CE, 2005.

SANTANO, Ana Cláudia; KOZICKI, Katya. A democracia, a sociedade e os partidos políticos: uma análise da eventual existência de uma crise das organizações partidárias. **Quaesito Iuris**. vol. 10, nº. 03, Rio de Janeiro, 2017.

SANTANO, Ana Cláudia. **O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado**. 2ª ed. Curitiba: Ithala, 2016.

SANTOS, Jessica Guedes; SILVA, Tamires Jade Pereira da. Financiamento de campanha eleitoral no Brasil: análise Sobre a ADI 4.650. **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba, SP, v. 02, n. 04, 113-134, out./dez. 2017. Disponível em: <https://wyden.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurisunitoledo/issue/view/6>. Acesso em 10 jun 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. Proibição e dissolução de partidos políticos na Lei Fundamental da Alemanha. **Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jan-20/proibicao-dissolucao-partidos-lei-fundamental-alemanha/> Acesso em 15 abr 2024

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional. 4. ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. Eleições, dinheiro e democracia: A ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça**, v. 8, n. 26, p. 15-38, 2014. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/issue/view/13>. Acesso em 10 fev. 2024.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. v.1. São Paulo. Editora Ática, 1994.

SCHAEFER, Bruno Marques.; LEME BARBOSA, Tiago Alexandre. A opção pelos insiders: O financiamento como variável para o entendimento do campo político. **Conversas & Controvérsias**, v. 4, n. 1, p. 28-48, 2017. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/conversasecontroversias/article/view/26955/16080> Acesso em 10 fev. 2024.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento político com recursos públicos: distribuição, utilização e controle dos recursos no Brasil**. Florianópolis: Habitus, 2023.

SILVA, Celso; ERHARDT, Manoel. **Financiamento de campanha eleitoral no Brasil: uma análise do modelo de financiamento misto na atual conjuntura do País**. Trabalho de Conclusão de Curso, UFPE: Faculdade de Direito do Recife. Recife, PE. 2017. Disponível em: < <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/24370> >. Acesso em: 10 fev. 2024  
SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 42ed. 2019.

SIQUEIRA, Marina Rodrigues. À Procura de inspirações para a reforma política brasileira: visitando o sistema eleitoral e o financiamento de campanha no regime político alemão. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 63-76, abril. 2018. Disponível em: < <http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/artigo/11A-procura-de-inspiracoes-para-a-reformapoliticaa-brasileira-visitando-o-sistema-eleitoral-e-o-financiamento-de-campanha-noregime.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2024

SOARES, Orlando. Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros. **Revista Informações Legislativas**. Brasília, ano 26, n. 103, jul/set 1989, p. 163-190. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181954/000447447.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 fev. 2024

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

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América: leis e costumes**. Tradução: Eduardo Brandão. Martins Fontes: São Paulo, 2005.

USP.. Declaração Universal dos Direitos Humanos **Enciclopédia Jurídica** [S.I] [2022?] Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/531/edicao-1/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-de-1948> Acesso 20 abr. 2025.

TOFFOLI, José Antônio Dias. O financiamento eleitoral nos Estados Unidos: Citizens United v. FEC e os super PAC. **Revista de Direito Eleitoral e Político**, n. 1, 2017. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/financiamento-eleitoral-unidos-citizens-729078577> Acesso em 10 abr 2025.

VILLAS BÔAS, Regina V. Efetivação da democracia no Estado Republicano de direito para a salvaguarda dos direitos e garantias fundamentais. **Revista de Direito Privado**, São Paulo,

v. 59, p. 11 [p. 1-12], jul. 2014. Disponível em: <http://www.univates.br/biblioteca/revista-dos-tribunais-online>>. Acesso em: 10 fev. 2024

WHITE, Stephen. The Russian Democratic Party. In: **YABLOKO: Opposition in a Managed Democracy**. Burlington: Ashgate, 2011.

XAVIER, Allan Ferreira. **O financiamento de campanha eleitoral e a sua influência na representação Política**. Brasília: Vestnik, 2014.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 139-190, 2006.

ZOVATTO, Daniel; LONDOÑO, Juan Fernando. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Editores Elin Falguera, Samuel Jones, Magnus Ohman; colaboradores Julie Ballington. [et al.]. – Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015