

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Programa de Estudos Pós-graduados em Direito**

**Carolina Canhassi Pereira**

**O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL.**

**MESTRADO EM DIREITO**

**São Paulo  
2022**

**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Programa de Estudos Pós-graduados em Direito**

**Carolina Canhassi Pereira**

**O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL.**

Dissertação apresentada à banca da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, sob orientação da Prof. Dr. Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo Santos.

**MESTRADO EM DIREITO**

**São Paulo  
2022**

**Banca Examinadora**

---

---

---

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação São Paulo de Nível Superior – Brasil  
(FUNDASP) - 88887.492332/2020-00.”

*“This study was financed in part by the* Fundação São Paulo de Nível Superior – Brasil  
(FUNDASP) - 88887.492332/2020-00.”

## RESUMO

O presente trabalho apresenta um estudo sobre o financiamento dos partidos políticos no Brasil. O financiamento tem por objetivo custear as atividades partidárias rotineiras bem como aquelas voltadas para a captação do voto durante o período eleitoral. O modelo de financiamento dos partidos políticos brasileiros é plural, com a conjugação de recursos públicos e privados. Atualmente, após a Reforma Eleitoral de 2015, que buscou amenizar a influência do poder econômico no alcance do poder político, o financiamento passou a ser predominantemente público, com o investimento de elevadas quantias de recursos oriundos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral. Apesar das sucessivas reformas eleitorais que tentam aperfeiçoar o sistema do financiamento, coibindo a corrupção, a desigualdade e o mau uso dos recursos financeiros nas campanhas eleitorais, a transparência das contas e a contabilidade real dos partidos políticos ainda é uma questão delicada que merece atenção por parte da legislação. Os controles social e judicial são os instrumentos essenciais para a eficácia do sistema e a efetiva punição dos partidos e candidatos que arrecadam ou gastam os recursos de forma obscura à margem da lei. Além do investimento em tecnologia da informação, o aperfeiçoamento da Justiça Eleitoral depende da ampliação da sua estrutura interna de fiscalização. A arrecadação dos recursos financeiros na disputa eleitoral é inevitável e ocorrerá de qualquer maneira, mas o que conduzirá a conduta dos candidatos dentro dos parâmetros legais é a eficácia do controle e a certeza da punição.

Palavras-chave: 1. Democracia. 2. Eleições livres e justas. 3. Partidos políticos. 4. Financiamento. 5. Controle e fiscalização.

## ABSTRACT

This paper presents a study about the financing of political parties in Brazil. The financing aims to fund routine party activities as well as those aimed at capturing the vote during the electoral period. The financing model of Brazilian political parties is plural, with the combination of public and private resources. Currently, after the Electoral Reform of 2015, which sought to mitigate the influence of economic power in the reach of political power, the financing became predominantly public, with the investment of large amounts of resources from the Party Fund and the Electoral Fund. Despite successive electoral reforms that try to improve the financing system, resourcing corruption, inequality and misuse of financial resources in election campaigns, account transparency and the real accounting of political parties is still a sensitive issue that deserves attention from the legislation. Social and judicial controls are the essential tools for the effectiveness of the system and the effective punishment of parties and candidates who collect or spend their resources in an obscure manner outside the law. In addition to the investment in information technology, the improvement of the Electoral Justice depends on the expansion of its internal surveillance structure. The collection of financial resources in the electoral dispute is inevitable and will occur anyway, but what will lead to the conduct of candidates within the legal parameters is the effectiveness of control and the certainty of punishment.

Key word: 1. Democracy. 2. Free and Fair elections. 3. Political parties. 4. Financing. 5. Control and inspection.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I .....</b>	<b>18</b>
<b>1 DEMOCRACIA .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1 Origem e Evolução .....</b>	<b>18</b>
<b>1.2 Conceito .....</b>	<b>21</b>
<b>1.3 Modalidades de Democracia.....</b>	<b>28</b>
1.3.1 Democracia Direta.....	28
1.3.2 Democracia Indireta .....	29
1.3.3 Democracia Semidireta.....	33
<b>1.4 O Regime Democrático na Constituição Federal de 1988 .....</b>	<b>38</b>
<b>1.5 O Regime Político Brasileiro .....</b>	<b>40</b>
<b>CAPÍTULO II .....</b>	<b>44</b>
<b>2 PARTIDOS POLÍTICOS.....</b>	<b>44</b>
<b>2.1 Noções gerais sobre a origem e evolução.....</b>	<b>44</b>
<b>2.2 O partido político e suas funções .....</b>	<b>46</b>
<b>2.3 A trajetória do partido político no ordenamento jurídico brasileiro .....</b>	<b>48</b>
2.3.1 A liberdade e a autonomia.....	49
2.3.2 A criação e a natureza jurídica.....	52
<b>2.4 A filiação partidária.....</b>	<b>53</b>
2.4.1 A desfiliação partidária e a coexistência de filiações .....	55
2.4.2 Outras causas de cancelamento da filiação .....	56
<b>2.5 A disciplina e a fidelidade partidária.....</b>	<b>57</b>
<b>2.6 Robert Michels, Maurice Duverger, Angelo Panebianco e a crítica à         democracia pelos partidos políticos.....</b>	<b>61</b>
<b>2.7 O pluripartidarismo brasileiro .....</b>	<b>66</b>
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>70</b>
<b>3 O FINANCIAMENTO POLÍTICO .....</b>	<b>70</b>
<b>3.1 Abordagem geral sobre o financiamento político.....</b>	<b>70</b>
<b>3.2 O financiamento político como microsistema e seus princípios .....</b>	<b>74</b>
3.2.1 Princípios genéricos .....	75

3.2.2 Princípios específicos .....	77
<b>3.3 A trajetória histórica da legislação sobre financiamento dos partidos políticos.....</b>	<b>78</b>
<b>3.4 Modelos de Financiamento .....</b>	<b>82</b>
3.4.1 O sistema público financiamento .....	83
3.4.1.1 <i>O Financiamento público direto</i> .....	85
3.4.1.2 <i>O Financiamento público indireto.....</i>	86
3.4.2 O sistema privado de financiamento .....	87
3.4.3 O sistema misto de financiamento .....	89
<b>3.5 O financiamento no direito estrangeiro: casos paradigmáticos .....</b>	<b>94</b>
3.5.1 Alemanha .....	95
3.5.2 França .....	98
3.5.3 Espanha .....	100
3.5.4 América Latina.....	101
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>106</b>
<b>4 O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS .....</b>	<b>106</b>
<b>4.1 O sistema de financiamento misto .....</b>	<b>106</b>
4.1.1 O financiamento público direto .....	108
4.1.1.1 <i>O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos</i>	108
.....	
4.1.1.2 <i>O Fundo Especial de Financiamento de Campanha.</i>	112
.....	
4.1.2 O financiamento público indireto: acesso gratuito ao rádio e à televisão	113
.....	
4.1.2.1 <i>O horário gratuito de propaganda partidária</i>	115
.....	
4.1.2.2 <i>O horário gratuito de propaganda eleitoral</i>	117
.....	
4.1.3 O financiamento das candidaturas femininas e seus critérios de distribuição.....	119
<b>4.2 O financiamento privado.....</b>	<b>122</b>
4.2.1 A arrecadação e aplicação de recursos .....	122
4.2.2 Origem dos recursos .....	124



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho faz um estudo sobre o financiamento dos partidos políticos no Brasil, com o objetivo de analisar as formas pelas quais as organizações partidárias arrecadam e aplicam os recursos financeiros durante e fora o período de campanha eleitoral, bem como os mecanismos de controle e fiscalização previstos na legislação nacional.

A meta é fazer uma análise das formas de financiamento público e privado dos partidos políticos, suas características e distinções, e dos meios de controle eleitoral, a partir da análise da legislação eleitoral brasileira. O que se busca é demonstrar de forma crítica o papel desempenhado pelo financiamento na estrutura do processo democrático da representação popular.

Além disso, o trabalho apresenta um estudo de direito comparado entre as diferentes formas de financiamento político e de controle eleitoral previstas no ordenamento jurídico brasileiro e de países da Europa, como a Alemanha, e da América Latina em geral, com a finalidade de traçar as semelhanças e diferenças já que o tema é uma preocupação recorrente das democracias contemporâneas.

O financiamento das atividades partidárias e das campanhas eleitorais é essencial para que os partidos políticos tenham condições de desempenhar as suas funções constitucionais, contudo a ausência de transparência na forma como arrecadam e gastam os recursos financeiros pode afetar a legitimidade e o resultado do processo eleitoral democrático.

Embora o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais tenha um papel de grande importância para o funcionamento da democracia, a forma como os recursos são arrecadados e aplicados nas campanhas eleitorais e partidárias pode contribuir para a formação de um campo político desigual e do desequilíbrio da disputa eleitoral.

As vultosas despesas com campanhas eleitorais<sup>1</sup> é um indicativo de como a quantidade de dinheiro pode tornar impossível para aqueles que não tem acesso a grandes fundos privados competir nas mesmas condições dos que são bem financiados. Essa desigualdade de acesso ao financiamento político gera um desequilíbrio de concorrência na disputa do pleito.

A falta de transparência na arrecadação dos recursos contribui para que os montantes exatos e a origem do dinheiro não sejam declarados à Justiça Eleitoral, propiciando um

---

<sup>1</sup> As disputas eleitorais demandam custos elevados, pois a legislação eleitoral brasileira prevê um extenso rol de ferramentas de interlocução e aproximação entre candidatos e eleitores, como por exemplo: a realização de propaganda na *internet*; a divulgação paga na imprensa escrita, salvo os limites fixados em lei; a realização de carreatas com carros de som; *jingles*; a realização de comícios; a distribuição de folhetos, volantes. Embora seja proibida a compra de espaços publicitários no rádio e na TV, o preparo da propaganda eleitoral e partidária nestes meios de comunicação geram despesas.

sistema aberto a abusos por parte de grandes empresas privadas e, até mesmo, de organizações criminosas, algo comum em países da América Latina.

A influência do poder econômico sobre a política tem sido uma preocupação mundial das democracias contemporâneas. A necessidade de regular o financiamento descontrolado e não transparente é reconhecida internacionalmente pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC) através *de medidas legislativas e administrativas adequadas (...) para aumentar a transparência no financiamento de candidaturas (...) e no financiamento de partidos políticos.*<sup>2</sup> A Comissão Mundial sobre as Eleições, Democracia e Segurança também identificou essa necessidade como um desafio para a integridade das eleições em países emergentes e em democracias maduras.<sup>3</sup>

O estudo do financiamento eleitoral se revela necessário para demonstrar que a corrupção advinda da captação irregular de recursos afeta a autonomia e a liberdade dos partidos políticos enfraquecendo a representatividade popular. A arrecadação descontrolada de recursos mediante doações irregulares pode ocorrer como forma de investimentos e alianças políticas em benefício de interesses corporativos.

A crescente influência do poder econômico também acentua a sub-representação feminina na política. As candidatas sofrem com a desigualdade de acesso aos financiamentos de campanha. Neste ponto, a recente Emenda Constitucional nº111/21 trouxe importante inovação ao atribuir contagem em dobro dos votos dados a candidatas mulheres para a Câmara dos Deputados nas eleições de 2022 a 2030, para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

No Brasil, os recursos que subsidiam as atividades partidárias e as campanhas eleitorais provêm de fontes públicas e privadas. O financiamento público tem assento constitucional e consiste no repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e ao acesso gratuito aos meios de comunicação de rádio e televisão. O financiamento privado é composto de contribuições de filiados, doações de terceiros, pessoas físicas, e de recursos do próprio candidato, também é permitido que um partido receba doação de outras agremiações partidárias.

---

<sup>2</sup> BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *D.O.U.* de 01/02/2006, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acesso em: 24 set. 2021.

<sup>3</sup> A Comissão Mundial sobre as Eleições, Democracia e Segurança foi criada por iniciativa da Fundação Kofi Annan e do Instituto Internacional para a democracia e Assistência Eleitoral (*International Idea – colocar site?*).

As empresas eram a principal fonte de financiamento das campanhas eleitorais e das despesas partidárias até o ano de 2015. Segundo pesquisa realizada pelo cientista político Bruno Speck, as doações provenientes das pessoas jurídicas representavam três quartos do total das contribuições aos partidos e candidatos.<sup>4</sup>

A Minirreforma Eleitoral de 2015 mudou esse cenário, trazendo importantes alterações na legislação eleitoral brasileira (Leis das Eleições, dos Partidos Políticos e no Código Eleitoral) mudando a sistemática do financiamento eleitoral ao proibir as doações de pessoas jurídicas a partidos políticos e candidatos. O impacto dessa reforma foi grande, tornando os partidos políticos dependentes dos recursos de origem pública.<sup>5</sup>

Como o Brasil é um país onde os partidos políticos não tem a tradição de receber contribuições de pessoas físicas e o autofinanciamento por parte dos candidatos é restrito ao limite de 10% dos gastos de campanha, o financiamento eleitoral brasileiro, embora misto, se tornou majoritariamente público.

O financiamento público consiste no repasse de valores oriundos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral aos partidos políticos, que também se beneficiam com a concessão de espaço publicitário gratuito nas emissoras de rádio e televisão. O que se observa é que os valores alocados aos fundos foram incrementados ao longo dos anos, havendo um salto significativo das quantias destinadas ao Fundo Partidário, especialmente no período de 2011 a 2014 e em 2015, justamente no ano em que foram vedadas as doações empresariais. Em 2017, houve a criação do Fundo Eleitoral, como forma de custear os gastos dispendiosos das campanhas eleitorais e de compensar as quantias vultosas das doações empresariais com os recursos públicos.

A alteração legislativa promovida pela Minirreforma Eleitoral de 2015 veio de encontro à decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº4.650, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em setembro de 2015, na qual se reconheceu a força do capital e a influência negativa do poder econômico

---

<sup>4</sup> SPECK, Bruno Wilhelm. Game Over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. *Revista de Estudos Brasileños*. Primer Semestre, 2016, v. 3, n. 4, p. 2.

<sup>5</sup> BRASIL 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. *D.O.U.* de 29/09/2015, p. 1 Edição Extra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13165.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.165%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%202015.&text=Alterar%20as%20Leis%20n%C2%BA,e%20incentivar%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20feminina](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13165.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.165%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%202015.&text=Alterar%20as%20Leis%20n%C2%BA,e%20incentivar%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20feminina). Acesso em: 28 set. 2021.

sobre o processo eleitoral por meio das doações de pessoas jurídicas a candidatos e partidos políticos.<sup>6</sup>

Outro ponto objeto de julgamento na ADI nº4.650 foi a necessidade de imposição de um limite *per capita* uniforme às doações de pessoas naturais aos partidos políticos e à utilização de recursos próprios pelo candidato. Também foi objeto da ação que o Congresso Nacional fosse instado a editar lei para estabelecer um limite igualitário a esta modalidade de financiamento desvinculado à capacidade de renda dos doadores.<sup>7</sup>

Essas modificações legislativas são analisadas ao longo do trabalho, enquanto tentativas de aperfeiçoamento do modelo de financiamento político brasileiro, contudo o sistema ainda pode estar vulnerável a abusos. A exclusão das pessoas jurídicas do rol de doadores sem pensar, sistematicamente, numa efetiva reforma eleitoral e no fortalecimento das instituições de fiscalização (Justiça Eleitoral e Ministério Público Eleitoral) pode estimular o surgimento de outras formas ilegais de financiamento.

Embora não seja possível a pessoa jurídica doar diretamente ao partido político, nada impede que a empresa faça a doação à pessoa física, que por sua vez, repassa ao candidato ou partido. Ou então, os dirigentes de pessoas jurídicas, que são pessoas físicas, façam doações aos partidos políticos fora do período eleitoral, sem limitação de valor. A simulação de contas é um problema que também não pode ser ignorado, situações em que uma doação aparentemente legal é proveniente de recursos ilícitos. As figuras do caixa-dois e do “doador laranja” - doações que não passam pelo crivo do Judiciário - são realidades preocupantes.

Daí a relevância do estudo dos mecanismos de controle e fiscalização da arrecadação e dos gastos dos recursos financeiros em campanha eleitoral para o aperfeiçoamento da Justiça Eleitoral. Segundo Dallari, para que um país seja verdadeiramente democrático, voltado para a realização social e para a igualdade concreta, é indispensável o aperfeiçoamento do sistema eleitoral e partidário.<sup>8</sup>

Os mecanismos de fiscalização e controle da Justiça Eleitoral precisam ser estudados com a finalidade de aprimoramento e combate das práticas financeiras irregulares que comprometem a organização, o funcionamento e a autonomia dos partidos políticos.

---

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal*. Relator: Min. Luís Fux, 17 de setembro de 2015. D.J.U. 04.03.2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 31 ago. 2021.

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4-7 Distrito Federal*. Relator: Min. Sydney Sanches, 7 de março de 1991. D.J. 25.06.1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266153>. Acesso em: 31 ago. 2021.

<sup>8</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Inelegibilidade, Moralidade e Legitimidade de Pleitos. In. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*. TRE/SP, Imprensa Oficial do Estado S.P. IMESP, nº 01, ano I, Outubro/1987, p. 9.

Deste modo, apresentados os objetivos e a problematização do tema, o trabalho é desenvolvido em seis etapas. Num primeiro momento, é apresentado o conceito de democracia enquanto princípio estrutural da República Federativa do Brasil. Apesar da dificuldade para se definir a democracia e a plasticidade que envolve o seu conteúdo, há pelo menos dois elementos centrais que se apresentam como princípios da ordenação democrática: a igualdade e a liberdade. Esses valores são trabalhados sob a ótica do direito constitucional eleitoral. São apresentadas e diferenciadas as modalidades de democracia, representativa e participativa.

Num capítulo próprio os partidos políticos são analisados como organizações indispensáveis para concretização do princípio democrático e da legitimação do poder estatal. O comando constitucional e a legislação eleitoral delineiam a estrutura e o funcionamento dos partidos políticos. Para isso, busca-se trabalhar não só à luz do histórico constitucional, mas também percorrer a evolução infraconstitucional do financiamento partidário no ordenamento brasileiro, no Código Eleitoral, na Lei das Eleições, Lei dos Partidos Políticos, Lei das Inelegibilidades, e Resoluções e Instruções Normativas do Tribunal Superior Eleitoral. Ao final deste Capítulo, apresenta-se uma crítica à democracia dos partidos, com base nos autores Robert Michels, Maurice Duverger e Angelo Panebianco, com o objetivo de estabelecer um contraponto entre a indispensabilidade das agremiações partidárias nas democracias contemporâneas e o desgaste da figura do partido político no sistema representativo.

O Capítulo III é dedicado às noções gerais de financiamento, suas modalidades e características para abordar, em seguida, o sistema brasileiro, que adota a forma híbrida de financiamento, mesclando recursos de origem pública e privada.

Após a análise do financiamento eleitoral no Brasil, é feito um estudo do financiamento no direito estrangeiro, com destaque para os principais sistemas de financiamento adotados na Europa, a exemplo da Alemanha, França e Espanha, e apresentado um panorama geral da sistemática de financiamento na América Latina, concluindo que o Brasil tem se destacado das formas de financiamento adotadas na maioria dos países do seu continente para se aproximar do modelo de financiamento europeu.

Um capítulo específico é destinado para a arrecadação e aplicação dos recursos e outro para o controle da movimentação financeira, buscando demonstrar a importância do sistema de controle para o aperfeiçoamento do processo eleitoral democrático. Neste ponto, são abordados temas como os limites de gastos em campanhas eleitorais, as origens dos recursos, a fiscalização exercida pela Justiça Eleitoral e os mecanismos de controle, como as sanções eleitorais e de outra natureza.

Por fim, o trabalho se encerra com um capítulo reservado para tratar das prestações de contas, seu procedimento e possíveis decisões, além de eventuais sanções aplicáveis em caso de não apresentação ou aprovação.

## CAPÍTULO I

### 1 DEMOCRACIA

#### 1.1 Origem e Evolução

A democracia assumiu diferentes contornos e concepções ao longo da História. A realidade histórico-social estrutura e imprime feições próprias ao regime democrático, de modo que atribuir um conceito para a democracia torna-se algo complexo. Além disso, não há um consenso doutrinário sobre o significado preciso do vocábulo.<sup>9</sup>

A doutrina apresenta diversos conceitos, que buscam traçar os elementos essenciais que compõem a fórmula democrática. Conforme salienta Caggiano, embora o conceito democrático seja dotado de uma certa plasticidade, há um núcleo comum estruturante que permite identificá-lo: a busca do homem pela liberdade e igualdade.<sup>10</sup>

A palavra democracia vem do grego *demokratia*, que tem como base a junção de dois vocábulos: *demos*, que significa povo ou distrito, e *kratos*, que quer dizer domínio ou poder, trazendo uma concepção de relações entre governantes e governados, e de uma forma de governo exercida por muitos, em contraposição ao governo de um sobre todos (monarquia) ou de poucos sobre muitos (oligarquia).

A noção de autogoverno ou governo do povo ficou conhecida com a experiência ateniense, durante o período de Péricles, no século V a.C. As principais decisões que afetavam a cidade e a população eram tomadas em assembleias, nas quais os cidadãos votavam em igualdade de condições em prol do interesse coletivo. Os cidadãos podiam ser eleitos para cargos públicos, fazer parte de júris, destituir governantes cujas ações eram consideradas contrárias ao bem comum, apresentar projetos de lei e aprovar as leis.

Esse processo de participação política ateniense envolvia dois grandes valores: a igualdade de condições de participação na direção da coisa pública e o direito de livre expressão nas assembleias.

Embora houvesse isonomia entre os cidadãos, o autogoverno ateniense era exercido por uma parcela pequena da população, já que apenas homens nascidos em Atenas, filhos de

---

<sup>9</sup> Manoel Gonçalves Ferreira Filho, faz observações a respeito do regime de governo, forma de governo e sistema de governo. Para o autor, o regime de governo está no plano do ser, enquanto um espelho da realidade ou, quando comparativo, um padrão de realidade; o sistema de governo se situa no plano do dever-ser, um modelo normativo; e a forma de governo está no nível da essência. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001).

<sup>10</sup> CAGGIANO, Mônica Herman. Democracia. Há tratamento geriátrico para o seu rejuvenescimento? *Revista dos Estudos Brasilenôs*, v. 2, n. 3, 2015.

pai e mãe atenienses, e que não se dedicavam ao trabalho braçal eram considerados cidadãos. O conceito de cidadão ateniense era restrito: mulheres, escravos, servos, trabalhadores e estrangeiros não podiam participar das assembleias.<sup>11</sup>

Com a guerra do Peloponeso houve o declínio da civilização grega e o fim da democracia ateniense.

Após a experiência ateniense, as ideias de autogoverno foram esquecidas por um longo período sendo retomadas somente a partir do século XVII e XVIII, num momento histórico em que o homem passou a ser tratado como indivíduo e não mais como elemento da coletividade. A visão antropocentrista atingiu as instituições políticas dando margem para o (re) surgimento da democracia, adaptada às peculiaridades da época, sendo chamada de moderna ou representativa.

A democracia voltou aos debates das ciências sociais pela obra *O Contrato Social* de Jean-Jacques Rousseau, segundo o qual a vida em sociedade representava a perda da liberdade individual em troca da proteção do Estado e o indivíduo “só estaria subordinado ao povo (...) não estaria governado por um ou por alguns indivíduos, mas pela vontade impessoal do todo de que faz parte e em cujas deliberações intervém”.<sup>12</sup>

Rousseau trabalhou com as noções de vontade geral e soberania popular. A vontade geral é aquela que transcende as vontades particulares de cada um e sugere que o cidadão possui uma vontade de interesse coletivo.

Segundo Ferreira Filho, apesar da relevância da obra de Rousseau, o cerne da democracia está em *O Espírito das Leis*, de Montesquieu, que trouxe a ideia da representatividade como característica essencial da democracia, uma forma de governo pelo povo por intermédio de representantes eleitos. O povo seria governado por representantes mais capacitados, que deveriam garantir uma participação relativa na obtenção da vontade geral e na contenção do poder. A democracia moderna ou representativa traz ínsitas as ideias de bipartidarismo e fidelidade partidária. Com a finalidade de ampliar a participação do povo na obtenção da vontade geral foram criados o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular.<sup>13</sup>

O pensamento de Hans Kelsen (1808-1973) influenciou o conceito moderno de democracia cujo marco se estabeleceu entre o final do século XIX e início do século XX. O

---

<sup>11</sup> “A sociedade grega, escravagista, destinava ao homem de pensamento o tempo livre o ócio com dignidade, utilizado para a elevação e emancipação, para contemplação do belo, para a discussão em torno do útil e do justo. Na cultura grega, cabiam aos cidadãos a organização e o comando da pólis. Ao cidadão era proibido o trabalho braçal, por necessitar de tempo livre para se dedicar à reflexão e ao exercício da cidadania e do bom governo.” DANTAS, Luís Rodolfo de Souza. *A democracia nascente: Atenas depois de Clístenes*. Estudos Jurídicos em homenagem ao Professor Silas Rodrigues Gonçalves. São Paulo: Scortecci, 2006, p.123.

<sup>12</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 1976, p. 9.

<sup>13</sup> FERREIRA FILHO. *A democracia possível*. 1976, p. 9.

relativismo e o pragmatismo do autor atribuem uma concepção formalista à democracia, enquanto técnica ou modelo de ordenação estatal.

Para Kelsen, o conteúdo produzido pela organização estatal democrática não é relevante para a realização da democracia. O autor não reconhece a democracia como a forma ideal de governo, a pretexto de lhe atribuir um valor absoluto, mas a justifica como o procedimento adequado para a maximização da liberdade e a igualdade.

O pensamento Kelseniano se desenvolve a partir do conflito entre a liberdade individual e a coação social que se estabelece no Estado de Direito. A contraposição é necessária, pois o homem é livre e, ao mesmo tempo, necessita da coerção para tornar possível a vida em sociedade. A redução da distância entre a autonomia e a heteronomia somente pode ocorrer mediante a liberdade política.

Os indivíduos são livres a medida em que, submetidos à ordem do Estado, participam da criação da ordem jurídica. A liberdade do indivíduo ocupa um segundo plano enquanto a liberdade da coletividade é colocada em primeiro plano.

Segundo Kelsen, a liberdade política é atribuída aos homens mediante o exercício dos direitos políticos, que se consubstancia na participação da formação e da execução das normas jurídicas. A participação política demanda a existência das minorias e a oportunidade de as minorias tornarem-se majorias, levando seus valores para a ordenação estatal. A igualdade é decorrência da liberdade política (autodeterminação política do cidadão).

A democracia contemporânea, que se consolida no início do século XX, consiste numa forma de governo pela qual o povo participa da escolha dos governantes, sendo chamado para decidir de forma direta sobre as questões de grande relevância nacional (democracia semidireta). A preocupação da doutrina contemporânea é ampliar os meios de participação popular para além da iniciativa popular, do referendo e do plebiscito. O uso da *internet* tem sido uma realidade do século XXI, que proporciona um campo de participação indireta, através do sufrágio universal, para a eleição dos representantes e, também, de participação direta dos cidadãos em assuntos de relevância política.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Ferreira Filho chama de democracia eletrônica. (FERREIRA FILHO. *A democracia possível*. 1976, p. 9.)

## 1.2 Conceito

Ao longo da evolução histórica, a democracia assumiu diferentes nuances. O ideal democrático passou por um processo de mudanças e adaptações, ajustando-se às condições de cada povo e às peculiaridades de cada comunidade, do que resulta a dificuldade em delimitar o conceito de democracia.

Maria Garcia chama a atenção para a pluralidade de significados e considera a democracia como uma construção contínua, um processo permanente de evolução, e não uma categoria fechada.<sup>15</sup>

Caggiano reconhece tal dificuldade e alerta para a multiplicidade de conceitos encontrada na doutrina:

Já restou assente a aridez do esforço conceitual do standard democrático, tarefa tão incômoda quanto, por exemplo, a de definir o vento (...). Não há como negar tais dificuldades, denunciadas desde logo, pela larga variedade de propostas definitórias, cada qual privilegiando um dos elementos empregados na sua conformação final. Daí, também, a vasta gama tipológica, oferecendo categorias de tons e nuances diferenciadas em razão da amálgama que lhe serviu de pauta.<sup>16</sup>

Comparato afirma que a ideia de democracia se traduz num conceito histórico que foi desenvolvido e enriquecido a cada etapa do evoluir social, sempre mantendo a ideia de regime político em que o poder repousa na vontade popular.<sup>17</sup>

Hans Kelsen (1808-1973) analisou a democracia a partir dessa perspectiva histórico-social, compreendendo-a como um fenômeno dinâmico, o que lhe permitiu se adaptar às mudanças decorrentes do tempo e do espaço, próprias da evolução histórica.

Em sua obra “A Democracia”, o autor não tem a pretensão de elevar a democracia a um patamar superior em relação às demais formas de governo, mas salienta que o regime democrático é a única forma para assegurar a liberdade (política) e a igualdade dos indivíduos que compõem um corpo social.

Para o autor, a democracia moderna é uma forma, um método ou uma técnica de produção das normas jurídicas. O Estado é concebido como a personificação da ordem

<sup>15</sup> GARCIA, Maria. *Democracia hoje: um modelo político para o Brasil*. São Paulo: Instituto de Direito Constitucional/Celso Bastos Editor, 1997, p. 42.

<sup>16</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 53-54.

<sup>17</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 9.

jurídica. O Estado se funde ao ordenamento jurídico, de modo que a organização e a distribuição do poder de governar constituem o regime político de uma sociedade.

A democracia é o método pelo qual as normas de um regime político são produzidas e executadas, tendo como base a Constituição do Estado. O regime democrático de elaboração do ordenamento jurídico ocorre mediante a participação popular, onde o povo é o autor (direto ou indireto) e destinatário das normas.

Vânia Siciliano Aieta explica que a democracia, no entender de Kelsen:

[...] implica necessariamente que a vontade manifesta através da ordem jurídica do Estado esteja em conformidade com as vontades dos sujeitos e, nesse sentido, a participação dos cidadãos se faz mister, pois o autor considera como politicamente livre apenas o indivíduo que está sujeito a uma ordem jurídica de cuja criação participa.<sup>18</sup>

A ideia de democracia está ligada à noção de liberdade política. Segundo Kelsen, somente é politicamente livre quem está sujeito a uma ordem jurídica de cuja criação participa. A liberdade consiste no fato de que “o dever ser” da norma coincide com a vontade do indivíduo.

Ao citar Rousseau, Kelsen questiona: “como é possível estar sujeito a uma ordem social e permanecer livre?”.<sup>19</sup> Como resposta o autor afirma que só é possível ser livre na democracia, pois este regime consagra a autodeterminação do indivíduo ao assegurar sua participação no processo de criação da ordem jurídica.

O ideal de autodeterminação exige não só que a ordem jurídica seja criada pela vontade dos sujeitos, mas que assim permaneça, enquanto gozar da aprovação de todos.

A democracia está fundada na liberdade política e na igualdade, esta como condição da primeira, pois a autodeterminação só ocorre num ambiente onde todos são considerados iguais. Para Kelsen, o valor da liberdade determina a ideia de democracia em primeiro lugar, pois uma vez que todos devem ser livres na maior medida possível, todos devem participar da formação da vontade do Estado em idêntica medida. Portanto, a liberdade (política) e a igualdade são a essência da democracia.

Kelsen faz uma análise evolutiva do conceito de liberdade. Da liberdade natural de que todo indivíduo é dotado, própria do estado de natureza, à liberdade política, como resultado das regras e limitações impostas pela vida em sociedade. O homem abdica parte de sua

---

<sup>18</sup> AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia*. Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira de Castro. Tomo II. Coleção Tratado de Direito Político. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p.113.

<sup>19</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 408.

liberdade para se submeter à uma ordem jurídica da qual ele própria cria, estabelecendo uma identidade entre governantes e governados.

A vontade coletiva é produzida pela “discussão contínua”<sup>20</sup> entre a maioria e minoria. O regime democrático de governo é caracterizado pela existência da minoria, protegida e amparada pela Constituição. O discurso dialético-contraditório do procedimento parlamentar de produção das normas e o embate entre argumentos e contra-argumentos dos quais resulta um compromisso político são o significado do princípio da maioria na democracia.

O compromisso político entre a maioria e a minoria não significa o domínio da primeira sobre a segunda mas a solução de um conflito por meio de uma norma que não atende exclusivamente aos interesses de uma parte tampouco contradiz inteiramente os interesses da outra. Com isso, a sujeição voluntária de todos os indivíduos à ordem jurídica é realizável e conciliável.<sup>21</sup>

A garantia da existência de uma minoria com a possibilidade de participar da produção das normas jurídicas é a característica marcante da democracia moderna, cuja proteção ocorre pela previsão dos direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, a afirmação de Kelsen:

Se a minoria não for eliminada do procedimento do qual é criada a ordem social, sempre existe a possibilidade de que a minoria influencie a vontade da maioria. Assim, é possível impedir, até certo ponto, que o conteúdo da ordem social venha a estar em oposição absoluta aos interesses da minoria. Esse é o elemento característico da democracia.<sup>22</sup>

Norberto Bobbio (1909-2004) procurou definir a democracia a partir dos seus elementos, trazendo a concepção ética (finalística) e a procedimental, esta última se assemelhando à concepção de democracia de Kelsen.<sup>23</sup>

A ideia de “democracia ética” defendida por Bobbio é uma crítica às visões de democracia enquanto “formalidade” e “instrumento de governo”. Segundo o autor, há quem reduza a democracia a uma formalidade de governo, na qual a classe política é eleita pelos cidadãos em contraposição aos regimes totalitários onde a classe política se impõe a força. Essa maneira de conceber a democracia tem como programa máximo o alcance do sufrágio

---

<sup>20</sup> KELSEN, 2003, p. 411.

<sup>21</sup> Segundo Kelsen, somente o relativismo filosófico pode permitir que uma minoria expresse livremente sua opinião, dando-lhe a oportunidade de um dia tornar-se maioria. Um dos princípios básicos da democracia é o de que todos tem que respeitar a opinião políticos das outros, pois todos são livres e iguais. A tolerância, a liberdade de pensamento e expressão, os direitos e garantias das minorias são componentes indissociáveis da democracia, que não teria lugar num sistema político com crenças absolutas. (KELSEN, 2003, p. 202).

<sup>22</sup> KELSEN, 2003, p. 411.

<sup>23</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

universal, pois quanto mais amplo o direito de participação política, mais próximo o regime estaria do modelo ideal. A estrutura eleitoral permite o alcance do poder do Estado pelas forças majoritárias, transformando a maioria eleitoral em força governante.

Segundo Bobbio, a concepção de democracia como “formalidade” ou “instrumento de governo” foi palco para a ascensão fascista e nazista, motivo pelo qual o autor defendeu que a essência da democracia é a participação do indivíduo na comunidade estatal com a finalidade de superar a separação entre o cidadão e o Estado nas democracias do século XIX e início do século XX.<sup>24</sup>

A democracia ética bobbianiana possui três pilares: a) a participação ativa da cidadania; b) o federalismo ou descentralização política; e c) a democracia direta. A participação ativa da cidadania refere-se ao sentido etimológico do vocábulo, no sentido de que a finalidade máxima de um regime democrático é redução máxima da separação entre Estado e o indivíduo. A descentralização política é a base de sustentação da democracia, que permite a garantia da liberdade, da autonomia e da participação popular, além do pluralismo político, em contraposição aos Estados unitários e despóticos. A democracia direta, que se aproxima da representativa, era vista como uma multiplicidade de instituições representativas que tornavam os cidadãos mais próximos, assemelhando-se à participação direta.

Na década de 50, Bobbio abandona a visão ética finalística para fazer uma análise procedimental do conceito. A democracia passa a ser analisada sob o enfoque de uma técnica de organização social, de um meio para alcance de determinados fins como a liberdade, a igualdade política, social e econômica, fundado na técnica do consentimento.

Pela visão procedimental, a democracia é considerada um método para a tomada de decisões políticas, viabilizada pelo processo eleitoral de escolha dos governantes que são os legitimados a definir o conteúdo destas decisões em nome do povo. Neste sentido, o autor aponta alguns procedimentos universais presentes no conceito de democracia:

[...] I. Órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo em eleições de primeiro ou segundo grau; II. Junto do supremo órgão legislativo deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (como acontece nas Repúblicas); III. Todos os cidadãos que tenham atingido a maioria, sem distinção de raça, religião, censo e possivelmente sexo, devem ser eleitores; IV. Todos os eleitores devem ter voto igual; V. Todos os eleitores devem ser livres em votar segundo a própria opinião formada o mais livremente possível, isto é, numa disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional; VI. Devem ser livres também no sentido em que devem ser postos em condição de ter reais alternativas; VII. Tanto para as

---

<sup>24</sup> BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 2. ed. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da UnB, 1986.

eleições de representantes como para as decisões do órgão político supremo vale o princípio da maioria numérica, se bem que podem ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre; VIII. Nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar direitos da minoria, de um modo especial o direito de tornar-se maioria, em paridade de condições; IX. O órgão do governo deve gozar de confiança do Parlamento ou do chefe do poder executivo, por sua vez eleito pelo povo.<sup>25</sup>

Estas regras estabelecem a forma ou o caminho para que as decisões políticas sejam tomadas pelos governantes.

Robert Dahl (1915-2014) conceitua a democracia a partir do pressuposto da contínua responsividade do governo às preferências dos cidadãos, considerados politicamente iguais. Para isso, é necessário que os cidadãos tenham oportunidades plenas de: a) formular suas preferências; b) expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; e c) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.<sup>26</sup>

Segundo o autor, para que tais oportunidades existam, as instituições da sociedade devem fornecer ao menos oito garantias ao cidadão, quais sejam: a) liberdade de formar e aderir a organizações; b) liberdade de expressão; c) direito de voto; d) elegibilidade para cargos públicos; e) direito de líderes políticos disputarem apoio; f) direito de líderes políticos disputarem votos; g) fontes alternativas de informação não subordinadas às estruturas de poder; h) eleições livres e idôneas; i) instituições de fiscalização para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência, como o Judiciário, Ministério Público e Legislativo, entre outros.<sup>27</sup>

A amplitude com que essas condições institucionais variam dentro de um regime indicam o grau de democratização da sociedade. A democratização envolve duas dimensões: a participação e a oposição pública, a primeira reflete o grau de inclusão de um regime e a segunda, o grau de competitividade. Deste modo, regimes inclusivos com amplo sufrágio podem oferecer pouca ou nenhuma oportunidade de oposição, a exemplo dos governos repressivos, e sistemas altamente desenvolvidos quanto à oposição pública podem ser pouco inclusivos.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. São Paulo: UNB - Imprensa Oficial, 2004. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. São Paulo: UNB - Imprensa Oficial, 2004, p. 327.

<sup>26</sup> O autor concebe um sistema hipotético, uma concepção que serviria como um ideal de democracia, um ponto extremo de uma escala para servir de base para avaliar o grau com que os vários sistemas se aproximam deste limite teórico. Para aqueles sistemas que se aproximam do ideal, o autor os chama de Poliarquia. (DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005).

<sup>27</sup> DAHL, 2005.

<sup>28</sup> Dahl cita como exemplo a Grã-Bretanha no final do século XVIII, que possuía um sistema desenvolvido de contestação pública, mas apenas uma pequena parcela da população era plenamente incluída até a ampliação do

Para o referido autor, quanto maior o grau de participação/inclusão e de oposição maior será a densidade democrática do regime.

Na doutrina brasileira é possível encontrar uma diversidade de conceitos. Para Antonio Carlos Mendes, o conceito de democracia política “[...] assenta-se na forma de governo segundo o qual o poder político ou a soberania é exercida pelo Povo e não por uma pessoa ou um grupo específico e determinado”, baseando-se sempre na liberdade de voto e na igualdade entre todos os participantes do processo político.<sup>29</sup>

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a democracia:

[...] consiste numa forma de governo em que o povo participa decisivamente da escolha dos seus governantes (eleição), todos os seus integrantes em condições de igualdade quanto ao peso da participação (voto) e à elegibilidade.<sup>30</sup>

O traço fundamental da democracia é o governo pelo povo, ou seja, o governo por meio de representantes que o povo elege, a fim de servir aos seus interesses. Além disso, o referido autor, no mesmo sentido de Kelsen, ressalta a importância da presença da oposição nos regimes democráticos, diferenciando-a da contestação:

[...] uma, a oposição, é inerente a seu espírito e tem de ser protegida; a outra, a contestação, tem de ser reprimida. Isto porque aquela visa a um aperfeiçoamento dentro do quadro democrático, pelo respeito à vontade de todos, à sua liberdade e à sua igualdade, e esta busca uma subversão que rejeita a ordem democrática, a autodeterminação, a liberdade e a igualdade dos homens. A distinção fundamental entre uma e outra está, pois, em que a oposição é contra a política do governo, mas a favor da democracia, que tem, como já se salientou muitas vezes, um caráter próprio e definido, enquanto a contestação nega a própria democracia. Igualmente ambas se separam quanto aos meios, já que a oposição usa, em regra, dos recursos previstos na lei, ao passo que a contestação, também em regra, apela para a violência.<sup>31</sup>

Mônica Herman Salem Caggiano, por sua vez, apresenta os seguintes critérios de existência da democracia:

- (i) Pluralismo político – convivência pacífica de diferentes grupos, ideologias, posicionamentos diferentes e possibilidades de batalhas para alcançar o poder político;
- (ii) Livre e espontânea expressão e formalização das preferências políticas;
- (iii) Garantia dos fundamentais direitos de associação, informação, comunicação;
- (iv) A livre concorrência (competição) entre lideranças políticas para o acesso ao poder de forma regular, constitucional, sem violência;

---

sufrágio, em 1867 e 1884. A União Soviética não possui um sistema de contestação pública, mas adota o sufrágio universal. O autor identifica que uma das maiores mudanças do século tem sido o reconhecimento da legitimidade da participação popular no governo, mesmo os governos mais repressivos são favoráveis à participação, ainda que neguem a amplitude da contestação. (DAHL, 2005).

<sup>29</sup> MENDES, Antonio Carlos. *Introdução à Teoria das Inelegibilidades*. São Paulo: Malheiros, 1994, p.17.

<sup>30</sup> FERREIRA FILHO. *A democracia no limiar do século XXI*, 2013, p. 75.

<sup>31</sup> FERREIRA FILHO. *A democracia possível*, São Paulo: Saraiva. 1976, p. 68.

- (v) Com a garantia do equilíbrio e mediante eleições livres e competitivas, amplamente disputadas;
- (vi) A garantia da alternância – possibilidade de renovação constantes dos detentores do poder político. É um dos elementos conformadores da democracia.<sup>32</sup>

A autora complementa afirmando que a democracia deve necessariamente envolver eleições livres e competitivas com espaços para oposição, norteadas pelos princípios da liberdade e igualdade, sendo a única fórmula política até o momento apta à salvaguarda dos direitos humanos fundamentais.

Apesar da dificuldade e da ausência de uniformidade dos conceitos doutrinários, é possível identificar um núcleo estruturante comum presente em todas as fórmulas democráticas ao longo da História: a busca do homem pela preservação da liberdade (política) e da igualdade.

A liberdade e a igualdade são elementos centrais que norteiam o regime democrático e que possibilitam a sua concretização por meio de eleições livres e competitivas com amplo espaço para que a oposição exerça o seu direito de contestação.

São princípios de organização democrática, que se materializam no processo de escolha daqueles que estão autorizados a exercer o poder. Na democracia, o regime de governo é pautado em regras, leis e instituições, em contraposição ao governo dos homens, o que significa dizer que os governantes são responsabilizados por seus atos e sempre devem prestar contas aos que os elegeram.

A decisão sobre quem está autorizado a exercer o poder está baseada na lei, que a submete ao voto dos cidadãos. O voto é um direito democrático por meio do qual os indivíduos, sujeitos às decisões coletivas, em igualdade de condições, podem influir livremente no processo de escolha dos governantes e participar das decisões tomadas pelo ente político. Esse direito de participação expressa a soberania popular, que para ser efetiva depende da garantia dos direitos de liberdades de expressão, de associação e da igualdade.

Portanto, a liberdade política não se restringe à liberdade representativa de escolha dentro de quadros partidários, onde o cidadão é livre para fazer a sua escolha entre dois ou mais partidos ou entre dois ou mais candidatos. O conceito de liberdade política é amplo e, para ser efetivo, alcança todas as demais liberdades constitucionais do indivíduo.

---

<sup>32</sup> CAGGIANO, Mônica Herman Salem. É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI. In: HORBACH, Carlos Bastide; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelman (Org.) *Direito constitucional, Estado de direito e democracia: homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin Brasil, 2011, p. 14.

Os valores democráticos estão assentados nos princípios da liberdade e da igualdade e, também, no princípio da maioria. A vontade geral se sobrepõe à vontade pessoal, com a submissão do indivíduo ao corpo social, mas ao mesmo tempo com a participação da minoria.

As decisões majoritárias estão sempre sujeitas às críticas e manifestações minoritárias. A oposição da minoria às deliberações majoritárias orienta a opinião pública e o eleitorado, favorecendo a ação fiscalizadora das decisões coletivas e fornecendo subsídios para a escolha de candidatos em pleitos futuros.

Essa interação entre a vontade da maioria e da minoria permite o equilíbrio das vontades individuais com o interesse geral, permitindo que todos participem em condições de igualdade na formação da vontade coletiva. Nesse sentido, as agremiações partidárias são fundamentais para a organização da pluralidade e diversidades de ideias no regime democrático.

Segundo Carl J. Friedrich a democracia constitucional é aquela que não concede todo o poder à maioria, “[...] mas que à medida que os partidos se esforçam para assegurar uma maioria desse eleitorado pluralista e diversificado, veem-se forçados a ir diluindo a pureza ideológica mediante concessões de todo tipo em prol dos interesses materiais”.<sup>33</sup>

### 1.3 Modalidades de Democracia

#### 1.3.1 Democracia Direta.

A democracia direta é o autogoverno, o governo sem intermediação, no qual o povo toma as decisões políticas diretamente e coloca em prática as políticas públicas.

O exemplo clássico deste regime de governo foi a democracia ateniense, onde apenas uma parcela pequena da população participava efetivamente da vida política da *pólis*. A cidadania era determinada pelo nascimento, de modo que somente homens nascidos de pai e mãe atenienses eram considerados cidadãos legitimados a participar do processo de tomada de decisões que ocorria nas assembleias. Não eram considerados cidadãos e, portanto, não tinham o direito de participação política as mulheres, os estrangeiros, os escravos, os servos e os trabalhadores braçais.

---

<sup>33</sup> FRIEDRICH, Carl Joachim. *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América T. I*, Col. Ciência Política, trad. Agustín Gil Lasierra, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, p. 348.

A vida política de Atenas era decidida integralmente nas assembleias por intermédio do voto dos cidadãos cujo quórum mínimo era de seis mil homens. As votações ocorriam pela regra da maioria e os cidadãos tinham o direito de usar a palavra livremente. A liberdade de participar implicava também o dever de participação no processo deliberativo. As autoridades eram designadas por sorteio.

Além da assembleia, havia o conselho, órgão inferior composto por 500 (quinhentos) cidadãos escolhidos por sorteio e que eram responsáveis por preparar as assembleias, elaborar projetos, dar parecer, fiscalizar magistrados, tratar de questões diplomáticas, militares e religiosas para depois serem submetidos à discussão em assembleia. As decisões eram tomadas por maioria dos votos dos presentes.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho esclarece que após a experiência ateniense a democracia enquanto autogoverno foi esquecida como prática por longos séculos. Atualmente, a democracia direta como regime de governo puro não se mostra viável em razão da dimensão dos Estados modernos e do crescimento populacional, o que dificultaria a tomada de decisões diretamente pelo elevado número de cidadãos.<sup>34</sup>

### 1.3.2 Democracia Indireta

A democracia indireta é a representativa, na qual o povo, detentor supremo do poder, elege seus representantes que irão tomar as decisões políticas em seu lugar, defender seus direitos e interesses na formação de uma sociedade livre e justa, com respeito aos direitos fundamentais.

Vânia Siciliano Aieta define a democracia indireta como aquela em que o povo governa por meio dos representantes escolhidos e reunidos em instituições.<sup>35</sup> Estes representantes são escolhidos de acordo com a vontade popular, em eleições válidas por um período determinado (mandato). O povo outorga o mandato tornando um indivíduo legítimo para que tome decisões em seu nome.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010, p.109.

<sup>35</sup> A autora apresenta algumas contradições da democracia representativa, dentre elas, a mais importante é a de que os representantes eleitos podem deixar de cumprir as promessas de campanhas, afastando-se dos interesses do público eleitor, sem que sejam obrigados juridicamente a executar a vontade dos representados. A verdadeira relação de representação é aquela em que os representados tem como garantia a cassação do mandato daqueles que não cumprem os interesses da sociedade. (AIETA, 2006, p.195).

<sup>36</sup> AIETA, 2006, p.184.

A difusão da democracia representativa ocorreu em razão da inviabilidade da democracia direta nos Estados modernos. A democracia exercida diretamente pelo povo não se mostra possível em Estados maiores, com número elevado de eleitores e de maior extensão territorial. Não haveria meios para que todo o público eleitor participasse da tomada direta de decisões políticas. Com o crescimento do Estado, as questões tornaram-se mais complexas, exigindo um maior preparo e especialização por parte daqueles que decidem.

Este regime de governo tem como fundamento a representação política, que nas palavras de Mônica Herman Salem Caggiano consiste “[...] num arranjo constitucional em cujos quadros os governantes são eleitos pelos integrantes do corpo social e considerados seus representantes”.<sup>37</sup>

A representação é uma forma de participação do povo na política e um fenômeno de substituição e legitimação do poder, que tem o voto como o principal instrumento de direcionamento e organização da opinião pública e os partidos políticos como a principal forma de intermediação entre representantes e representados.

A representação política é baseada numa estrutura dinâmica entre as instituições e a sociedade, de modo que sua concretização ocorre no momento eleitoral e ao longo de todo o processo de tomada das decisões em nome do povo. A representação é um processo dinâmico de constante aprimoramento e observância da multiplicidade de ideais, necessidades e opiniões públicas presentes na sociedade.

Nadia Urbinati explica que o modelo representativo é uma forma original de governo, que permite o constante aprimoramento da democracia. A representação é um modo de participação política, um processo circular entre as instituições estatais e as práticas sociais, que ativa uma variedade de formas de controle e de supervisão dos cidadãos, possibilitando o surgimento de uma diversidade de opiniões e de influência política, o que é benéfico para uma sociedade plural. A autora afasta a ideia de que o modelo representativo é o substituto (imperfeito) da democracia direta, uma alternativa não tão democrática quanto o modelo em que o governo é exercido integralmente e diretamente pelo povo. A representação é resultado da continuidade histórica, de um estágio evolutivo da própria democracia ou um meio da democracia recriar a si mesma.

Segundo a autora, o processo de democratização teve início com o processo representativo. O governo representativo que tem os seus princípios firmados no século XVIII na Inglaterra deu origem a duas escolas de pensamento: o modelo eleitoral de democracia e o

---

<sup>37</sup> CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado Federal, Centro Grafico, 1987, p. 19.

modelo representativo. A primeira escola se funda no elitismo das instituições políticas e na legitimação popular enquanto a segunda se funda no consentimento do povo que participa do processo de tomada de decisões e da produção de leis, não apenas delegando poder a um grupo selecionado de profissionais capacitados, mas como membro da coletividade que se conecta com as instituições políticas.

A democracia representativa consiste na revisão do conceito moderno de soberania, ampliando o significado da participação política, no sentido de que a representação exige uma política aberta ao diálogo, à contestação e à possibilidade de mudanças a qualquer tempo. No mesmo sentido de Hans Kelsen e Robert Dahl, segundo os quais a oposição é elemento essencial da democracia, Urbinati compreende a existência de opiniões diversas da sociedade plural (minorias) e a possibilidade de mudança como a identidade do governo representativo, enquanto processo evolutivo da própria democracia.

A autora apresenta ainda três teorias que acompanharam a evolução do governo representativo, a partir das quais a representação pode ser interpretada: a jurídica, a institucional e a política, sendo que cada uma delas tem uma concepção específica de soberania popular. A teoria jurídica, a mais antiga e precursora da teoria institucional, concebia a representação como um “contrato privado de comissão”, no qual o representante recebia dos representados a autorização para desempenhar as funções políticas. A escolha dos representantes era feita a partir das qualidades pessoais do candidato, ao invés de suas opções políticas. A representação era individualista e consistia naquilo que era feito após a autorização recebida do eleitorado. Não era um processo, mas um ato a partir do qual se autorizava o exercício da função política dentro de certos limites. Os representantes agiam de modo discricionário, de acordo com os interesses que ele entendia como bem comum.

A teoria da representação centrava-se no dualismo entre o Estado e a sociedade; no fortalecimento da figura do representante (substituto do ausente) e na participação popular reduzida a um mínimo procedimental (eleições para a seleção dos legisladores). A soberania era voluntarista e restrita à vontade eleitoral.

A teoria institucional se assemelha à teoria jurídica. A função do eleitor é eleger os políticos profissionais que irão tomar as decisões às quais a sociedade se submete voluntariamente. A identidade jurídica dos participantes no processo de escolha dos representantes é vazia e anônima, tornando a representação um modo de organização do povo e da vontade da nação. A separação entre a esfera política e social era a premissa básica de ambas as teorias da representação.

A teoria política parte de uma concepção dinâmica da representação, ao invés de estática como nas anteriores. A representação é uma “forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não confinada à deliberação e decisão na assembleia”.<sup>38</sup> As transformações sociais ao longo do século XX, o sufrágio universal, a diversidade e a complexidade da opinião pública trouxeram uma nova perspectiva de sociedade e de Estado. Não há separação entre a identidade do homem político e do homem social. As informações obtidas pela sociedade por intermédio da mídia, dos partidos políticos e dos movimentos sociais traçam um perfil democrático da representação. A representação é um processo contínuo, para além do ato de autorização, que objetiva satisfazer os interesses dos representados.

Concluindo, em termos conceituais, a autora afirma que a representação política:

[...] não pode ser reduzida a um contrato de delegação firmado através das eleições nem à nomeação dos legisladores como substitutos do soberano ausente, porque sua natureza consiste em ser constantemente recriada e dinamicamente ligada à sociedade. Em suma, a história moderna sugere que a genealogia da democratização começou com o processo representativo. A democratização do poder estatal e o poder unificador das ideias e movimentos políticos levados a cabo pela representação foram interconectados e mutuamente reforçadores.<sup>39</sup>

A soberania popular é o cerne da democracia representativa, tendo como seu principal instrumento o voto. O voto atribuído ao candidato reflete a longa duração (*longue durée*) e a efetividade da opinião política. Tal modelo espelha o conjunto de ideias e demandas a longo prazo dentro de uma sociedade.

O voto é o instrumento essencial da democracia representativa por meio do qual os representantes são eleitos. Esse processo eleitoral de escolha e designação dos governantes legitima os detentores do poder político através de eleições justas, livres e periódicas, em que os integrantes do grupo social depositam seu voto a favor daqueles que melhor representam suas preferências e necessidades.

Por intermédio do voto o povo influi e participa direta ou indiretamente das decisões políticas e da condução da coisa pública. O direito de participação política é consagrado pelo direito ao sufrágio, que se materializa pelo voto. Este direito vai além do direito de votar e ser votado, compreendendo a toda forma de gerência da via pública.

Para Mônica Herman Salem Caggiano:

O direito de sufrágio, hoje, é erigido a um dos mais eminentes direitos em relação ao homem político, integrante de uma comunidade social, exatamente por lhe propiciar

---

<sup>38</sup> URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, n. 67, p. 12, 2006.

<sup>39</sup> URBINATI, p.195, 2006.

a participação no polo epicêntrico das decisões políticas, quer ativa, quer passivamente. A operação eleitoral, que gira em torno deste direito, consubstancia-se, em verdade, na mecânica a viabilizar a concretização da representação política.<sup>40</sup>

No mesmo sentido, Canotilho:

[...] o sufrágio é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático. Através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legitimamente de distribuição dos poderes, precede-se à criação do pessoal político e marca-se o ritmo da vida pública de um país.<sup>41</sup>

Além do voto, a presença dos partidos políticos é fundamental na democracia representativa como meio de intermediação entre representantes e representados, aproximando o Estado dos cidadãos. As organizações partidárias representam os diferentes interesses e ideologias dentro de uma sociedade e tornam possível a conciliação entre interesses opostos em busca da formação da vontade geral.

Os partidos políticos organizam a pluralidade de ideias da maioria e minoria permitindo o equilíbrio entre as vontades individuais e o interesse coletivo, permitindo que todos participem em condições de igualdade na formação da vontade coletiva e na oposição às deliberações majoritárias.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que

[...] o partido político é peça essencial da democracia representativa e tem a função de estabelecer um programa exequível de governo e a de selecionar pessoas dispostas a executar esse plano de governo com eficiência, além de atuar na formação política do povo e perseguir os direitos fundamentais do homem.<sup>42</sup>

### 1.3.3 Democracia Semidireta.

A democracia semidireta ou participativa é um sistema misto da soberania popular, em que o povo participa periodicamente de eleições, por meio do voto, para a escolha de seus representantes e, paralelamente, detém outros instrumentos de participação política direta como o referendo, o plebiscito, a iniciativa popular, as audiências públicas, a ação popular, a ação civil pública, entre outros.

Há a conjugação de instrumentos da democracia indireta e direta num único regime de governo, como forma de tornar o ambiente democrático ainda mais amplo.

<sup>40</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004, p.73.

<sup>41</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 301.

<sup>42</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977, p. 47.

Segundo Caggiano, a democracia semidireta surge como reflexo das novas exigências de participação política e como resposta à crise da democracia representativa, modalidade que não estaria mais atendendo às expectativas da sociedade atual, voltada para a defesa dos direitos humanos e dos direitos sociais.<sup>43</sup>

Apesar da classificação, o modelo continua sendo o da democracia representativa, com possibilidades de participação direta do cidadão na condução da vida política do Estado. Há uma abertura do sistema representativo aos meios de participação direta com a finalidade de tornar o regime mais democrático.

A participação direta dos cidadãos no processo decisório de temas de grande relevância nacional tem por objetivo tornar o resultado da escolha mais democrática, permitindo que o titular da soberania, o povo, sem intermediários, decida a questão. Contudo, a doutrina aponta dois problemas que podem surgir da participação direta: as questões submetidas à consulta popular são complexas, o que demanda um maior conhecimento do tema por parte daquele que vai decidir, o que nem sempre ocorre; e os instrumentos de democracia direta não são suficientes para aumentar a participação popular (para aqueles países nos quais o voto não é obrigatório); o risco de inibir o surgimento de opiniões diversas (ditadura da maioria).

Ana Tereza Duarte Lima de Barros, em sua tese de doutorado intitulada “A armadilha da democracia direta: uma análise qualitativa dos poderes legislativos do presidente na América do Sul (2017), apresenta uma crítica aos instrumentos de democracia direta utilizados de forma desmedida em regimes de governo representativo. A autora identifica que a democracia direta pode vir a ser um modelo de governo no qual não há espaço para o surgimento de opiniões diversas, prevalecendo a vontade da maioria, sem espaço para a oposição. O voto direto aumenta, inclusive, o risco de guerra civil, enquanto que a representação confere estabilidade ao sistema.<sup>44</sup>

A autora pontua que a votação popular direta pode colocar questões complexas, importantes para a vida política de um país nas mãos do povo, tornando a forma de decisão bastante simplória. Para tanto, cita como exemplo o caso do Reino Unido, onde os eleitores foram convocados para decidir se deveriam deixar a União Europeia ou não, decisão que envolve mudanças sociais e econômicas. Outro exemplo é o da Colômbia que rejeitou o acordo de paz com as FARC (Forças Armadas Revolucionárias Colombianas), mesmo após

---

<sup>43</sup> CAGGIANO. *Oposição na política*, 1995, p. 95.

<sup>44</sup> BARROS, Ana Tereza Duarte Lima de. *A armadilha da democracia direta: uma análise qualitativa dos poderes legislativos do presidente na América do Sul*. 2017. 98f. Dissertação (Mestre em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2017

quatro anos de negociação entre o presidente Juan Manoel Santos e o líder guerrilheiro Rodrigo Londoño Echeverri (o Tomochenko) com a finalidade de colocar fim a um conflito de meio século.

As campanhas eleitorais e a mídia são grandes influenciadores para a tomada de decisões. A referida autora cita Rauschenbach, que salienta a falta de preparo dos cidadãos para a tomada de decisões de grande complexidade e o poder da mídia e das campanhas eleitorais, além da manipulação por populistas, são fatores que enfraquecem a utilização dos instrumentos da democracia direta. O financiamento eleitoral de tais campanhas (pró ou contra o texto da consulta) é outro fator de manipulação e de comprometimento dos modos de consulta popular, como o referendo e plebiscito.

Ainda de acordo com o trabalho de Barros, os dados apresentados pela organização internacional *International Idea* (IDEA) informam que “[...] os instrumentos da democracia direta são incapazes de tornar os cidadãos mais engajados no processo político. Na verdade, em muitos casos, a participação é inclusive menor que nas eleições regulares.”<sup>45</sup>

Com isso, a autora procura demonstrar que instrumentos da democracia direta, como o referendo, podem ser utilizados como meios para a manipulação do eleitorado. Para tanto, cita o que ocorreu na Venezuela com a convocação de um referendo pelo presidente Chávez para o povo decidir sobre a possibilidade de reeleição por tempo indeterminado para o cargo de Chefe do Poder Executivo. Pelo referendo, em 2009 foi aprovada uma reforma constitucional ampliando o poder presidencial na Venezuela.

Em regimes como o da Venezuela, cuja Constituição permite a convocação de referendo pelo Chefe do Executivo, os instrumentos da democracia direta podem ser utilizados pelo presidente para fazer prevalecer suas decisões, beneficiando-se de sua popularidade, sem passar pelo crivo do Poder Legislativo. As Constituições Venezuelana, Boliviana e Equatoriana são parecidas e adotam o mesmo formato institucional em relação à participação direta do eleitorado. Essa tendência de fortalecimento da liderança e ampliação dos poderes do presidente é típica do populismo.

No Brasil, os instrumentos da democracia direta previstos na Constituição Federal são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Há outros modos de participação popular espalhados pela legislação infraconstitucional que permitem a intervenção direta do cidadão no processo de tomada de decisões, a exemplo das audiências públicas, da ação popular, do mandado de injunção e da participação popular no Tribunal do Júri.

---

<sup>45</sup> IDEA, 2008 apud BARROS, 2017, p. 46.

O plebiscito é uma forma de consulta prévia, obrigatória ou facultativa, pela qual o eleitorado delibera sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa, aprovando-a ou denegando-a.<sup>46</sup> O referendo também é uma consulta pela qual o povo é convocado a decidir sobre matéria de interesse do Estado. Contudo, a diferença é que esta consulta ocorre após o ato legislativo ou administrativo, mas antes de entrar em vigor, que será ratificado ou rejeito pelo voto popular, enquanto o plebiscito é anterior.

#### Segundo Linhares: o plebiscito

[...] consiste numa consulta ao eleitorado para decidir determinadas questões, de caráter institucional ou político, não necessariamente de cunho normativo, sendo essa consulta realizada previamente à aprovação legislativa, autorizando ou não, de modo singelo (geralmente na base do “sim” ou “não”), a concretização da medida em questão.<sup>47</sup>

A iniciativa popular consiste em outra forma direta de exercício da soberania popular, na qual o povo pode tomar a iniciativa legislativa e propor projetos de lei ao Legislativo por certo número de eleitores.

Segundo Cláudio Lembo, a iniciativa popular é uma maneira de afastar a concepção elitista da legislação, possibilitando que todos os setores sociais contribuam para a edição de leis e projetos de forma a defender interesses específicos.<sup>48</sup>

#### Segundo Linhares, a iniciativa popular

[...] propicia ao povo a oportunidade de apresentar diretamente ao parlamento um projeto de lei de interesse coletivo, o qual, após passar por discussão parlamentar, respeitadas as fases do processo legislativo, pode ser aprovado e transformado em lei, ou integralmente rejeitado.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Art. 14, Constituição Federal. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I-plebiscito;

II-referendo;

III-iniciativa popular.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *D.O.U* de 05/10/1988, pág. nº 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm#:~:text=Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico,0%20Executivo%20e%20o%20Judici%C3%A1rio](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#:~:text=Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico,0%20Executivo%20e%20o%20Judici%C3%A1rio). Acesso em: 8 set. 2021).

<sup>47</sup> LINHARES, Paulo Afonso. *A cidadania ativa: Plebiscito, referendo e iniciativa popular na Constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira*. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

<sup>48</sup> LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p.44.

<sup>49</sup> LINHARES, 2010, p. 236.

Dentre os mecanismos de participação direta, a ação popular é outra ferramenta da democracia participativa e consiste num instrumento de controle *a posteriori* das decisões tomadas pelos representantes do povo. Embora seja uma ação cuja legitimidade pertence exclusivamente ao cidadão, a tutela está voltada para os direitos da coletividade.<sup>50</sup>

A audiência pública é um instituto de participação popular, que se concretiza mediante o recebimento de qualquer interessado do povo em audiência previamente determinada para a discussão de um tema relevante de interesse coletivo, oportunidade em que o indivíduo ou grupos de pessoas podem se expressar livremente, opinar, aconselhar, criticar e expor oralmente sua posição acerca da matéria com a finalidade de conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação, mais democrática.<sup>51</sup>

A participação popular via audiência pública tem por finalidade informar e expor o conteúdo de uma decisão ou futura decisão à sociedade, abrindo espaço público para a discussão crítica sobre o tema, esclarecendo dúvidas e acolhendo críticas e sugestões dos indivíduos ou grupos presentes.

No bojo do controle de constitucionalidade, as audiências públicas podem contribuir para a legitimação democrática das decisões da Suprema Corte face o dilema contra majoritário da jurisdição constitucional.

Há outras formas de participação popular na democracia semidireta, a exemplo da instituição do júri, do mandado de injunção, dentre outros. Contudo, não é objeto do presente trabalho o aprofundamento em tais institutos, mas o destaque para a importância destes instrumentos como fator de legitimação mediante a possibilidade da interação popular nos processos de tomada de decisão em qualquer esfera do poder estatal.

---

<sup>50</sup> Art.5º, LXXIII, Constituição Federal – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

<sup>51</sup> Art.32 da Lei nº 9.784/99 - Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo. (BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *D.O.U* de 01/02/1999, pág. nº 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 8 set. 2021) Art.20, §1º da Lei nº 9.868/99 – em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria. (BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *D.O.U* de 11/11/1999, pág. nº 1. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Acesso em: 8 set. 2021).

#### 1.4 O Regime Democrático na Constituição Federal de 1988.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe que a soberania popular é exercida por meio de representantes eleitos e diretamente, consagrando, desta forma, a democracia participativa ou semidireta.<sup>52</sup> A participação popular nas decisões que definem o rumo político do país ocorre mediante o exercício do sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, e os institutos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular<sup>53</sup> previstos na Constituição.<sup>54</sup>

Com isso, observa-se uma preocupação por parte do legislador constituinte em aperfeiçoar a democracia representativa dotando-a de instrumentos com capacidade de auferir diretamente a vontade popular quando necessário. A ampliação da participação popular por meio desses institutos pode ser compreendida como uma resposta à crise do sistema representativo, que tem nos partidos políticos seu principal veículo de intermediação entre o Estado e a vontade popular.

Como forma de preencher a lacuna entre a vontade do eleitorado e a atuação dos governantes, que se afastam dos interesses públicos, os institutos de democracia direta conferem maior legitimidade às decisões políticas.

As consultas públicas são convocadas ou autorizadas mediante decreto legislativo por proposta de pelo menos um terço dos membros que compõem qualquer uma das Casas do Congresso Nacional, para deliberar questões de grande relevância de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. A principal diferença entre o plebiscito e o referendo é momento da consulta, que ocorre, respectivamente, antes e depois do ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe foi submetido.

O plebiscito também é uma forma de consulta popular utilizada nas hipóteses previstas pelo artigo 18, §3º e §4º da Constituição Federal, que dizem respeito, respectivamente, sobre a

---

<sup>52</sup> Art.1º, parágrafo único da Constituição Federal: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

<sup>53</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:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

<sup>54</sup> a lei nº 9.709/98 regulamenta a execução dos incisos i, ii e iii do art.14 da constituição federal. (BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. *D. O.* 19/11/1998, p. 9. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.709%2C%20DE%2018,14%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.709%2C%20DE%2018,14%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal). Acesso em: 12 set. de 2021.

alteração territorial dos estados e municípios (incorporação entre si, subdivisão e desmembramento ou formação de novos estados ou territórios federais e criação, fusão e desmembramento de municípios).

Na história brasileira tais institutos foram pouco utilizados.<sup>55</sup> Em 06 de janeiro de 1963, o povo foi consultado sobre a continuidade ou não do sistema parlamentarista no país. O povo rejeitou o sistema e optou pelo presidencialismo. Em 21 de abril de 1993, foi realizado o plebiscito para a escolha da forma e do sistema de governo, prevalecendo a República e o presidencialismo. Em 23 de outubro de 2005, o povo foi consultado em referendo sobre a proibição do comércio de armas de fogo e munições no país via referendo. A alteração do art.35 da Lei nº10.826/03 proibia a comercialização em todo o território nacional, salvo para entidades específicas. O povo rejeito a modificação. No dia 11 de dezembro de 2011 foi realizado o maior plebiscito regional para decidir sobre o desmembramento do estado do Pará em dois novos estados, o Carajás e Tapajós. A maioria do povo denegou a proposta.

A Emenda Constitucional nº111, de 28 de setembro de 2021, trouxe importante inovação no tocante ao tema das consultas populares em âmbito municipal. O art.14, §12 da Constituição Federal dispõe que serão realizadas concomitantemente às eleições municipais as consultas populares sobre questões locais aprovadas pelas Câmaras Municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até 90 (noventa) dias antes da data das eleições, observados os limites operacionais relativos ao número de quesitos.

A iniciativa popular é outra forma de exercício da democracia diretamente pelo povo, que tem a legitimidade para apresentar projetos de lei à Câmara dos Deputados. A Constituição exige a assinatura de 1% do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos cinco estados da federação, com no mínimo três décimos dos eleitores.

Na história brasileira, sob a égide da Constituição Federal de 1988, houve apenas quatro projetos de iniciativa popular que se tornaram leis, duas delas relativas ao processo eleitoral de escolha dos governantes: a Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar nº135/10; e a Lei nº9.840/99, que introduziu o art. 41-A na Lei nº9.504/97, ao dispor sobre a captação ilícita de sufrágio e a punição daqueles que compram votos e se utilizam da máquina administrativa com multa e a perda do registro de candidatura ou diploma.

Além dos institutos do plebiscito, referendo e da iniciativa popular, o texto constitucional oferece outras formas de ampliar a participação popular e a democratização dos

---

<sup>55</sup> Os Estados Unidos e a Suíça são exemplos de países que se utilizam das consultas públicas com frequência.

processos decisórios, como mencionado anteriormente, a audiência pública, a ação popular e instituição do júri.

Há outros institutos previstos nas legislações estrangeiras, que poderiam ser utilizados no Brasil, como é o caso do *recall* ou revocação adotado nos Estados Unidos onde, por solicitação dos eleitores, os mandatos parlamentares e os funcionários eleitos são submetidos a consulta pública, lembrando que parte das funções judiciais naquele país também são eletivas.

O *recall* funciona como um estímulo a participação e ao monitoramento das atividades dos representados pelos titulares do poder, evitando que o eleitorado permaneça obrigado a ser governado até o final do mandato por indivíduo cuja atuação carece de apoio popular. Por outro lado, a possibilidade de perda do mandato ou da função pública por meio dessa via de controle popular impulsiona comportamentos éticos por parte dos eleitos.

## 1.5 O Regime Político Brasileiro

Antes de tratar propriamente do regime político brasileiro inserido na Constituição Federal de 1988, necessário se faz compreender o significado da expressão ‘regime político’.

A palavra regime deriva do latim *regimen*, de *regre*, que significa reger, governar, dirigir. O regime está necessariamente ligado a um regramento ou normatização. Deste modo, a expressão regime consiste no ato de dirigir ou conduzir segundo um conjunto de princípios e regras.

O termo Política deriva do adjetivo originado de *pólis* (*politikós*), que significa tudo o que se refere à cidade, ou seja, o que é urbano, civil, público. Este termo se expandiu graças à influência da obra de Aristóteles, intitulada *Política*, que é considerada o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado e sobre as várias formas de Governo.<sup>56</sup>

A Política pode ser compreendida como a atividade ou conjunto de atividades que diz respeito à *pólis*, ou seja, ao Estado. Tais atividades envolvem atos de coordenação da vida em sociedade, de um grupo social, do exercício e distribuição do poder, da escolha dos governantes, da relação entre governantes e governados, da estrutura de governo e dos limites impostos aos governantes em relação aos governados

---

<sup>56</sup> BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 954.

O regime político brasileiro está definido na Constituição Federal, no Título I, Dos Princípios Fundamentais, artigo 1º, *caput*, que estabelece que o Brasil é uma República Federativa e um Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.<sup>57</sup>

O parágrafo único do referido artigo reforça o regime democrático de governo dispondo que todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes, nos termos da Constituição.

O termo República deriva do latim *respublica*, de *res* (coisa, bem) e *publica*, forma feminina de *publicus* (público, comum) e que se refere originariamente à coisa comum ou ao bem comum, ou seja, o que é de todos ou pertence a todos. Na República a titularidade do governo pertence ao povo, à universalidade de cidadãos, que o exerce diretamente ou por intermediários. A legitimidade do poder advém da soberania popular. Os governantes são eleitos para exercerem o poder em nome e em benefício do povo.

Uma característica essencial do princípio republicano é a igualdade. Todos os cidadãos são iguais em oportunidades de participação política. A todos é dado o direito de participar do governo e das decisões que determinam o rumo político da sociedade, sem que se imponham diferenças de gênero, cor, grau de instrução, fortuna ou origem social.

Outra característica fundamental do princípio é a responsividade e a responsabilidade dos governantes. Os que exercem o poder, por estarem no comando de algo que é comum, devem atender as necessidades da coletividade e, ao mesmo tempo, prestar contas dos atos decorrentes de seus mandatos, fornecendo com transparência as informações necessárias para o controle pelo povo. Logo, os governantes são responsáveis pelos danos causados à coisa pública.

Segundo Robert Dahl, num sistema político em que se permite a oposição, a rivalidade e a competição entre um governo e seus oponentes é característica chave a contínua

---

<sup>57</sup> Art.1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

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 poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de, 1988).

responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais.<sup>58</sup>

Na República, os mandatos eletivos são temporários e tem duração certa. O exercício do poder político é limitado e deve ser renovado pela vontade popular. Deste modo, o povo exerce um controle sobre os atos de seus representantes, com a possibilidade de rejeição daqueles que não desempenharam o mandato conforme as preferências e necessidades do eleitorado. O controle é exercido nas urnas.

Outro aspecto do regime político é a forma federativa de Estado, que consiste na distribuição territorial do poder político. A Constituição Federal estabeleceu o modelo de Estado Federal, formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, cuja característica é a descentralização política, em dois níveis: central ou federal, representado pela União, e os Estados-membros e Municípios, com autonomia e distribuição das competências traçadas na Constituição.

O poder político tem como fundamento a soberania, conforme previsão do artigo 1º, inciso I da Constituição Federal, e consiste na supremacia e independência na ordem interna e externa, respectivamente. A soberania também tem como objetivo a realização do bem comum, no sentido de que o Estado é um meio para a satisfação das necessidades do povo organizado politicamente sobre um território.

Ao lado da soberania, a cidadania também é fundamento da República Federativa do Brasil, conforme artigo 1º, inciso II da Constituição Federal.

A cidadania é o vínculo político que se estabelece entre o cidadão e o Estado, que pressupõe o pleno exercício dos direitos políticos e a participação na formação da vontade política do Estado. O cidadão é o titular dos direitos políticos, com participação ativa e passiva na condução da vida política do Estado.

O cidadão é o membro da sociedade, que possui um vínculo legal com o Estado por meio do qual tem o direito de participar da atividade política, de modo ativo ou passivo, concretizado na capacidade de eleger e ser eleito.

Segundo Carmem Lúcia Antunes Rocha, a participação do cidadão é um direito fundamental:

A participação política é direito fundamental, ostentada na Declaração dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas, de 1948, em cujo art.21 se tem: 1º Todo homem tem direito de tomar parte no governo do seu país, diretamente ou por intermédio de representantes eleitos livremente escolhidos. 2º Todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país. 3º A vontade do povo será a

---

<sup>58</sup> DAHL, 2005.

base da autoridade do governo, esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto equivalente que assegure a liberdade do povo.<sup>59</sup>

Os direitos políticos previstos no artigo 14 da Constituição Federal asseguram a participação do cidadão na vida política do Estado e disciplinam o exercício da soberania popular. Como destacado por José Afonso da Silva, os direitos políticos abrangem outras formas de participação política, além do votar e ser votado, a exemplo da iniciativa popular, a ação popular e o direito de integrar partidos políticos.<sup>60</sup>

A dignidade da pessoa humana é outro fundamento que orienta todas as relações públicas e privadas, tornando-se o centro axiológico da concepção do Estado Democrático de Direito. O regime democrático, norteado sob os princípios da igualdade e liberdade, é a única fórmula política apta à salvaguarda dos direitos humanos fundamentais.

Nesse sentido, Comparato afirma que:

Tal como no plano constitucional dos Estados, só a democracia assegura a organização da vida internacional com base no respeito integral à dignidade humana. Como não perceber que o reconhecimento dos direitos fundamentais dos povos e dos direitos da própria humanidade exige, para sua efetividade, a instituição consequente de um governo democrático mundial?<sup>61</sup>

A dignidade da pessoa humana consiste num parâmetro axiológico e referencial obrigatório e vinculante da atuação estatal, reduzindo a discricionariedade dos poderes constituídos. Há uma relação de reciprocidade entre Estado Democrático de Direito e a garantia dos direitos fundamentais.

Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa são princípios fundamentais do Estado e fundamento da ordem econômica e financeira e do liberalismo econômico, tendo por finalidade assegurar a todos a existência digna, de acordo com os ditamos da justiça social, e a partir da valorização do trabalho humano e a livre iniciativa.

Por fim, o pluralismo político decorre do princípio democrático e demonstra a preocupação do constituinte em afirmar a ampla e livre participação popular, da maioria e minoria, na condução política do país, garantindo a liberdade de convicção filosófica e política e assegurando a organização e participação em partidos políticos.

---

<sup>59</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 117.

<sup>60</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo, Malheiros, 2003, p. 347.

<sup>61</sup> COMPARATO, 2013 p. 9.

## CAPÍTULO II

### 2 PARTIDOS POLÍTICOS

#### 2.1 Noções gerais sobre a origem e evolução.

O fenômeno partidário é uma realidade social presente na sociedade humana. Conhecer a evolução história dessa realidade nos leva a compreender até que ponto o partido político foi relevante para o desenvolvimento da democracia. O desenvolvimento e expansão das organizações partidárias ocorreu como consequência do ambiente democrático.

Os clássicos trabalhos de ciência política e jurídica apontam que a origem dos partidos políticos enquanto agrupamentos organizados e estruturados com a finalidade de promover a intermediação entre representantes e representados surgiu apenas no final do século XVIII. Contudo, é possível verificar ao longo da História a existência de organizações com caracteres semelhantes que serviram de base e inspiração para o surgimento dos partidos políticos tal qual concebidos na atualidade.

Na Grécia antiga, berço da democracia, havia pequenos grupos dentro das assembleias de cidadãos atenienses que se reuniam como forma de defenderem interesses em comum. A liberdade de expressão do pensamento era uma das bases da democracia ateniense e os cidadãos se associavam com a finalidade de manifestar suas preferências na condução política direta da *pólis*.

Ao longo da história política de Roma também foi possível identificar a existência de agrupamentos de indivíduos que discutiam sobre a política externa e os direitos da plebe. E durante a Idade Média, eram frequentes as manifestações de cunho partidário, a exemplo das lutas entre o partido Guelfo e os Gibelinos.<sup>62</sup>

Esses agrupamentos diferem da noção moderna de partido político, embora tenham desempenhado funções semelhantes na defesa de ideais e disputa pelo poder político.

Segundo Moisei Ostrogorki, cientista político que se dedicou ao estudo do tema, os partidos políticos modernos surgiram na Inglaterra entre o final do século XVIII e início do século XIX. O autor identifica que havia uma organização extraparlamentar no regime inglês

---

<sup>62</sup> Facções italianas que disputavam o poder em Roma durante o século XII e XIII, o partido Guelfo apoiava a supremacia do Papa e o partido Gibelino apoiava o poder do Império Romano, respectivamente, nas cidades italianas do centro e do norte da Itália. A disputa entre partidos perdurou até o século XV.

de combate à corrupção existente dentro no Parlamento.<sup>63</sup> A primeira associação política fundada na Inglaterra ocorreu por ocasião de um deputado londrino regularmente eleito que foi expulso do Parlamento.<sup>64</sup>

Desde então, surgiram associações livres com o objetivo de combater a corrupção e a oligarquia parlamentar. A característica comum desses partidos é o surgimento espontâneo, como expressão genuína do direito de livre associação e de expressão do pensamento. Não havia partidos organizados que se reuniam em torno de uma ideologia. Os indivíduos se agrupavam por serem da mesma família ou contra o mesmo rival, por partilharem de interesses em comum. A atuação partidária ainda não se volta sobre os eleitores.

Com a Revolução Francesa surgem sociedades em busca de maior participação política, a exemplo da burguesia que se uniu em prol do sufrágio universal. O surgimento de uma pluralidade de associações abriu caminhos para novas demandas sociais e ampliou a base da representação popular.

Esse período histórico constituiu um processo de maturação e desenvolvimento dos partidos, que surgiram antes mesmo de haver regulamentação do direito de associação, até que fossem definidos e efetivamente incorporados à vida constitucional, a partir do século XIX.<sup>65</sup>

Segundo Sartori, o partido político permaneceu no “limbo” institucional durante muito tempo, passando a receber definição legal somente após a Segunda Guerra Mundial e, mesmo assim, em poucas Constituições.<sup>66</sup> Os partidos políticos eram uma realidade sociológica ignorada pelo ordenamento jurídico.

Especificamente no Brasil, o termo *partido político* não era previsto expressamente nos textos legais até a Segunda República, período em que predominavam os “grupos de pressão”, também denominados de associações, sindicatos ou entidades, cuja função era interferir sobre a atuação legislativa e governamental. Manoel Gonçalves Ferreira Filho aponta que a trajetória dos partidos políticos brasileiros teve início efetivamente nos últimos movimentos do Governo Vargas em 1945, pois antes disso não possuíam uma organização

---

<sup>63</sup> OSTROGORKI, Moisei. *La démocratie et les partis politiques*. Paris: Calmann-Lévy, 1912.

<sup>64</sup> Essa associação política recebeu o nome de “Société pour soutenir le bill des droits”, no ano de 1769.

<sup>65</sup> Segundo Caggiano, os partidos políticos possuem uma linha evolutiva sinuosa. Ao citar o registro de Roberto L. Blanco Valdés, apresenta um quadro das diferentes fases percorridas pelo partido, distinguindo quatro momentos distintos de sua evolução: o de franca oposição; o de desconhecimento; o de avanço com medidas de legalização; e, por fim, o de incorporação à ordem jurídica estatal. (CAGGIANO. *É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI*, 2011, p. 544 e 545).

<sup>66</sup> SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. UnB/Zahar: Brasília, 1976, p.34 e 54.

estável. Gradativamente, esses grupos ou facções evoluíram em direção à conquista do poder político tornando-se mais organizados e com contornos mais definidos de atuação.<sup>67</sup>

Como fruto desse processo, os partidos políticos se desenvolveram como instrumentos de formação da opinião pública e como o veículo indispensável da representação política nas democracias ocidentais. Além disso, os partidos passaram a desempenhar a tarefa de educação política e de conscientização da importância da escolha consciente daqueles que exercem o poder em nome do povo.

Houve, então, a necessidade de regulação dos processos eleitorais e da atuação dos blocos e forças políticas no cotidiano parlamentar. Aos poucos, os partidos políticos foram incorporados no mundo jurídico, alcançando reconhecimento constitucional, como ocorreu no Brasil.

Portanto, o que ocorre na atualidade é a institucionalização dos partidos, tornando-se obrigatória a observância das diretrizes de organização, funcionamento e estrutura, além da definição de um programa sólido e transparente de governo no qual os eleitores identifiquem sua preferência política.

## 2.2 O partido político e suas funções

O partido político moderno possui uma configuração de matriz germânica. Esse modelo teve como referência o Partido Social-Democrata Alemão que apresentou uma proposta inovadora quanto à estrutura e ação dos partidos de massa em contraposição aos partidos de quadros.<sup>68</sup>

O partido político consagra uma fórmula que se traduz basicamente na existência de uma máquina organizatória e de um programa de governo articulado. Monica Herman Salen Caggiano aponta algumas regras que orientam a existência dos partidos políticos, dentre elas: a distinção clara entre seus membros, os filiados ao partido e os meros simpatizantes; a disciplina interna para o funcionamento interno e externo; a natureza individual da filiação, que consiste na expressão direta e particular de vontade no ato de filiação, não admitindo

---

<sup>67</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas*. São Paulo: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966.

<sup>68</sup> Essa classificação toma por base a organização interna de um partido. O partido de quadro leva em conta a qualidade de seus membros, não busca reunir o maior número possível de integrantes, mas prefere reunir pessoas mais prestigiadas no tocante ao aspecto econômico ou intelectual. O partido de massa, por sua vez, busca muitos adeptos sem discriminação, além de servir de instrumento para que indivíduos menos favorecidos economicamente possam concorrer a um cargo eletivo.

intermediação; e a existência de uma estrutura organizacional estável, formada por funcionários do partido e dotada de meios materiais, como os recursos humanos e os materiais.<sup>69</sup>

Essa conformação da estrutura partidária foi moldada e aperfeiçoada a partir das necessidades de um ambiente democrático e de um Estado liberal, que tem como fundamento a soberania popular. A captação da vontade popular para o exercício do poder político e a indicação de candidatos para a disputa eleitoral são mecanismos próprios dos partidos políticos.

Com isso, os partidos se firmaram como instrumentos indispensáveis da democracia e do governo representativo. O Estado se tornou dependente dos partidos políticos para diversas atividades, como o recrutamento de candidatos e de governantes, o enquadramento de eleitores e da oposição, a estruturação dos programas de governo, o controle das tensões sociais inerentes à disputa eleitoral, a comunicação entre representantes e representados, a ampliação da participação política e a importante tarefa de educação e conscientização política.

Os partidos políticos oferecem ao povo uma diversidade de tendências de ação política refletindo a pluralidade de ideias dos diferentes segmentos presentes na sociedade, permitindo que o eleitorado escolha livremente, por meio do voto, aquela que lhe parece mais adequada. A representação é do povo, mas do povo organizado em correntes de opinião pública reveladas pelos partidos.

Ao votar num partido, o povo opta por um plano de governo que, ao ser eleito e executado, estará de acordo com a vontade popular. Desta forma, a eleição não se esgota no processo de escolha dos representantes, mas se estende à execução de todo o programa de governo por meio de mandatários do povo.

Como se percebe, o partido político exerce uma função auxiliar do Estado. Disso decorre a relevância da regulamentação e do tratamento jurídico da sua estrutura, organização e funcionamento, o que engloba a sua fundação e registro, o seu programa e estatuto, os seus órgãos, as suas convenções, os seus quadros, a sua vida financeira e a prestação de contas.

---

<sup>69</sup> CAGGIANO. *É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI*, 2011, p. 550.

### 2.3 A trajetória do partido político no ordenamento jurídico brasileiro

A Constituição Federal de 1946 foi a primeira Constituição a tratar expressamente dos partidos políticos, consagrando a democracia partidária.<sup>70</sup> Antes dela, o Código Eleitoral (Decreto-Lei nº7.586/45) fazia menção aos partidos, ao permitir que concorressem à Constituinte somente candidatos registrados por partidos políticos ou alianças entre eles, que deveriam ser necessariamente nacionais.

A partir disso, o partido político ganhou força ocupando mais espaço no ordenamento jurídico interno. A Lei nº4.740, de 15 de junho de 1965, foi a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, posteriormente revogada pela Lei nº5.682/71 que, por sua vez, foi revogada pela atual Lei nº9.096/95.

A Constituição Federal de 1988 consagra a democracia pelos partidos e eleva as estruturas básicas dos partidos a nível constitucional. A Constituição reserva um Capítulo específico dentro do Título I dos “Princípios Fundamentais” para tratar dos partidos políticos, conferindo-lhe *status* constitucional e uma estrutura democrática.

O artigo 17 da Constituição Federal confere liberdade para a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, desde que resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, e assegura autonomia para definição da sua estrutura interna, organização e funcionamento.

A Constituição Federal mantém a exigência do caráter nacional do partido político,<sup>71</sup> instituído pelo Código Eleitoral, Decreto Lei nº7.586/45, segundo a qual para ter direito à representação é necessário que o partido tenha expressão nacional. Não são admitidos partidos estaduais ou municipais.

---

<sup>70</sup> Art. 119 - A lei regulará a competência dos Juizes e Tribunais Eleitorais. Entre as atribuições da Justiça Eleitoral, inclui-se: I – o registro e a cassação de registro dos partidos políticos. Art.134: O sufrágio é universal e, direto; o voto é secreto; e fica assegurada a representação proporcional dos Partidos Políticos nacionais, na forma que a lei estabelecer. Art.141, §13: § 13 - É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem. (BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). *DOU* de 19.9.1946, republicado em 25.9.1946 e 15.10.46. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 02 nov. 2021).

<sup>71</sup> Art.7º, § 1º da Lei nº9.096/95: Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. (BRASIL. 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. *D.O.* de 20/09/1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm). Acesso em: 02 nov. 2021).

Além do caráter nacional, os partidos políticos devem ter atuação permanente.<sup>72</sup> Não são admitidos partidos esporádicos ou temporários, que existem apenas em função de uma determinada eleição ou para compor uma dada situação.

Atualmente, o partido político sofre dois tipos de controle, o de cunho ideológico, mediante a proibição de utilização de organização paramilitar e o financeiro, pela prestação de contas à Justiça Eleitoral e a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro.

O sistema político constitucional é o pluripartidarismo ou multipartidarismo, que permite a existência de mais de uma agremiação partidária. Esse princípio, além de rechaçar o regime autoritário do período militar, reafirma a liberdade política, que se expressa pela diversidade de pensamentos políticos. É o povo quem escolhe livremente, por meio do voto, dentre os diversos partidos, aquele que melhor representa suas preferências políticas e apresenta o melhor programa para governar o país.

O Código Eleitoral de 1932 já havia estabelecido implicitamente o pluralismo político em seu artigo 99. O Decreto nº7.586/45 condicionou a candidatura à filiação partidária, o que ocasionou um crescimento rápido do número de partidos no país. A Constituição Federal de 1946 consagrou de forma expressa o sistema do pluripartidarismo político. Em 1964, por meio do AI-2, os militares impuseram o bipartidarismo. O fim do bipartidarismo forçado ocorreu somente com a Lei nº6.767/79, que possibilitou novamente a emergência de inúmeros partidos no país. Atualmente, são 33 (trinta e três) partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral.<sup>73</sup>

### 2.3.1 A liberdade e a autonomia.

A Constituição Federal confere a liberdade e a autonomia aos partidos políticos. A liberdade é o primeiro fundamento do pluripartidarismo, que permite a formação de grupos sociais conforme a ideologia e a preferência política de seus integrantes. Essa liberdade se estende à criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos. Embora ampla, não é

---

<sup>72</sup> A Constituição Federal de 1946 previa de modo expresso a atuação permanentes dos partidos políticos no art.152, inciso V: “A atuação dos partidos políticos deverá ser permanente e de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais” (BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946).

<sup>73</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos políticos registrados no TSE*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 13 dez. 2021.

absoluta, pois encontra limites na soberania nacional, nos preceitos democráticos e nos direitos fundamentais da pessoa humana.

A liberdade de formação, desmembramento e extinção dos partidos decorre da sua essencialidade na instrumentalização da vontade popular. A atuação do partido é indispensável no regime representativo como meio de participação política e de intermediação entre representantes e representados.

Qualquer restrição alheia àquelas previstas na Constituição que obstaculize o surgimento, o desenvolvimento, a atuação e o desaparecimento desses agrupamentos sociais, fere o princípio do pluralismo político. O Supremo Tribunal Federal na ADI nº1.351-3 declarou a inconstitucionalidade da previsão da cláusula de desempenho imposta pelo art.13 da Lei nº9.096/95, que definia a necessidade da agremiação partidária alcançar nas eleições de 2006, para a Câmara dos Deputados, 5% dos votos válidos alcançados em todo país, distribuídos em pelos menos um terço dos Estados, com um mínimo de 2% em cada um deles.<sup>74</sup> O Tribunal reconheceu a ofensa ao pluripartidarismo e à autonomia partidária, declarando a inconstitucionalidade do artigo, uma vez que a lei infraconstitucional tinha esvaziado preceito constitucional.

A Constituição Federal não permite a criação de partidos estaduais e municipais, mas somente aqueles que possuem expressividade nacional consistente no apoio de eleitores não filiados à partidos políticos de, no mínimo, meio por cento dos votos dados na última eleição para a Câmara de Deputados, não computados os votos brancos ou nulos, distribuídos por um terço ou mais dos Estados da federação com, pelo menos, um décimo por cento do eleitorado que tenha votado em cada um deles.<sup>75</sup>

Ronaldo Poletti traz importante reflexão sobre a proibição dos partidos regionais:

Desde o Estado Novo temos a preocupação, que deflui da Revolução de 30: nada de partidos estaduais ou regionais. Mas o tempo passou. A vida política nacional evoluiu. Não parece crível a existência de riscos abaladores da unidade brasileira nos partidos regionais ou estaduais, desde que eles almejem ser nacionais (...). Pra o partido político ter direito à representação, é admissível a exigência do âmbito nacional. Mas a sua organização, a sua existência jurídica, desde que ele tenda à expressão nacional, não parece razoável impedir-lhe o nascimento em um ou alguns estados e mesmo na esfera isolada de qualquer município pátrio, ou bairro de uma cidade. Senão como possibilitar-lhe o crescimento? Todos os partidos grandes, de expressão histórica, forma pequenos um dia, quando nasceram. O Partido Trabalhista Inglês demorou vinte e dois anos para crescer e mais treze para consolidar sua posição no sistema bipartidário.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> STF, ADIs nº1.351-3/DF e 1.354/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ: 30.03.2007. p. 68.

<sup>75</sup> Art.7º, §1º da Lei 9.096/95 (BRASIL. Lei nº 9.096, 1995).

<sup>76</sup> POLETTI, Ronaldo. O partido político na constituição. *Revista de Informação Legislativa*, v. 24, n. 93, jan/mar, 1987, p. 113. Disponível

A Constituição Federal veda ao partido político ministrar instrução militar ou paramilitar, utilizar-se de organização da mesma natureza e adotar uniforme para os seus membros.

Além disso, a Constituição proíbe o recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros e vincula a existência do partido à obrigatoriedade de prestação de contas aos órgãos da Justiça Eleitoral, como forma de controle da arrecadação e do uso do dinheiro. As normas que regulam o financiamento político impõem limites aos partidos, que só podem busca-lo nas fontes indicadas pela lei.

A autonomia constitucional atribuída aos partidos assegura independência para a autogestão, ou seja, para a elaboração dos seus atos constitutivos, no que se refere, ao seu programa e estatuto,<sup>77</sup> conforme a Lei Civil e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos.<sup>78</sup>

Os partidos políticos são independentes e livres para tratar de sua estrutura, organização e funcionamento interno, sem interferências externas e do Estado. Cuida-se de uma área específica alheia à ação normativa do Poder Público relativa às questões *interna corporis*, de intimidade organizacional e operacional.

Os partidos são livres para estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais<sup>79</sup>, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

Assim como a liberdade, a autonomia partidária não significa imunidade absoluta. Os partidos políticos devem observar a Lei e os Regimentos Internos das Casas Legislativas, e devem prever em seus estatutos as normas de disciplina e de fidelidade partidária. A

---

em:<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181728/000427016.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 05 abr. 2022.

<sup>77</sup> Art.17, § 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. (BRASIL. 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. *D.O.U.* de 05/10/2017, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 15 nov. 2021).

<sup>78</sup> Art. 14 da Lei 9.096/95: Observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

<sup>79</sup> A Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017, altera a Constituição para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais.

fidelidade partidária é um tema de extrema relevância, pois a atuação do partido tem como base um programa de ação ideológica voltado à satisfação do interesse do povo. O eleitor vota no partido por identificar-se com a plataforma de governo apresentada, que deve ser perseguida pelo candidato eleito. A desfiliação partidária representa o afastamento das propostas de governo e fere a legitimidade da representação popular.

A Lei nº14.192, de 04 de agosto de 2021 tornou obrigatório o tratamento sobre a prevenção, repressão e combate à a violência contra mulher nos estatutos dos partidos políticos.<sup>80</sup>

Às mulheres são garantidos os direitos de participação política, proibidas a discriminação e a desigualdade de tratamento em razão de gênero ou de raça no acesso às instâncias de representação política e no exercício de funções públicas. Segundo a lei, considera-se violência contra a mulher no cenário político toda ação ou omissão com a finalidade de impedir, obstaculizar ou restringir os direitos políticos da mulher. Considera-se ato de violência política também qualquer distinção, exclusão ou restrição no reconhecimento, gozo ou exercício de seus direitos e de suas liberdades políticas fundamentais, em virtude do sexo.

### 2.3.2 A criação e a natureza jurídica

A Constituição Federal estabelece dois requisitos de observância obrigatória para a criação de um partido político. O art.17, §2º determina que o partido deve registrar seus atos constitutivos, o estatuto, primeiramente, no Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede e, após, no Tribunal Superior Eleitoral.<sup>81</sup>

O primeiro requisito atribui personalidade jurídica e o segundo permite que o partido político participe efetivamente do processo eleitoral, recebendo recursos do Fundo Partidário,

---

<sup>80</sup> A referida Lei alterou a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 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 dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres em debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais. (BRASIL. Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021. Estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher; e altera a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), 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) [...]. *D.O.U* de 05/08/2021, pág. nº 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14192.htm). Acesso em: 03 de dez. 2021).

<sup>81</sup> Art.17, § 2º da Constituição Federal: Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

tendo acesso gratuito ao rádio e à televisão e exclusividade de sua denominação, sigla e símbolos.

O partido político é uma associação e, como tal, se sujeita aos requisitos da Lei Civil e da Lei de Registros Públicos para se tornar sujeito de direitos e deveres.<sup>82</sup> O partido político tem natureza de pessoa jurídica de direito privado, embora nem sempre tenha sido assim. A primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº4.740, de 15 de junho de 1965, previa que o partido político era pessoa jurídica de direito público interno.<sup>83</sup>

Sobre a natureza jurídica dos partidos políticos, Antonio Carlos Mendes pontua que os partidos políticos não são meras associações, em razão da essencialidade de suas funções destinadas a assegurar a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais previstos na Constituição.

Embora a lei preveja expressamente que o partido político não se equipara a entidade paraestatal, a sua atuação é de auxiliar do Estado nas tarefas de enquadramento dos eleitores, de apresentação das candidaturas, de fiscalização do processo eleitoral, de promoção da educação e de conscientização política e de aproximação do Estado dos eleitores.<sup>84</sup>

Por esse motivo, o regime jurídico do partido é definido na Constituição Federal e regulamentado pela Lei dos Partidos Políticos. A fundação, o registro, o programa, o estatuto, os órgãos, as convenções, os quadros, a disciplina interna, a vida financeira e a prestação de contas são temas previstos pela lei.

## 2.4 A filiação partidária

A filiação e o desligamento partidário são temas de previsão obrigatória nos estatutos dos partidos políticos.

A Constituição Federal dispõe que a filiação é uma condição de elegibilidade, de maneira que o cidadão somente poderá concorrer a cargo eletivo se estiver filiado à partido

---

<sup>82</sup> Art. 44: São pessoas jurídicas de direito privado: inciso V – os partidos políticos. (BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *D.O.U* de 11/01/2002, pág. nº 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: dez. 2021).

<sup>83</sup> BRASIL. Lei nº 4.740 de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica Dos Partidos Políticos. *DOFC* 19.07.1965 006764 1. 15 de julho de 1965. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=4740&ano=1965&ato=aa4QzYq1UeZRVTa0f>. Acesso em: dez. 2021.

<sup>84</sup> Art.1º, parágrafo único da Lei nº9.096/95: O partido político não se equipara à entidade paraestatal. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

político.<sup>85</sup> Para que haja a filiação é necessário que o indivíduo esteja em pleno gozo dos direitos políticos.<sup>86</sup>

O art. 9º da Lei das Eleições, Lei nº 9.504/97, por sua vez, estabelece o tempo mínimo de 6 meses de filiação antes da data do pleito para que o candidato concorra às eleições, além de possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo mesmo prazo.<sup>87</sup> Conforme previsão do art. 22, da Lei nº 9.096/95, o Estatuto do partido político pode prever prazo superior aos 6 meses, para fins de candidatura a cargo eletivo, com a ressalva de que tal prazo não pode ser alterado em ano eleitoral.<sup>88</sup>

A filiação é o ato por meio do qual o eleitor passa a integrar um partido político de sua preferência, por se identificar com a ideologia e o programa de governo apresentado. Estabelece-se, com isso, um vínculo com a entidade partidária, que confere direitos e deveres aos seus integrantes, nos termos da previsão estatutária.

O ato de filiação, enquanto livre manifestação de vontade, ocorre mediante um pedido do eleitor formulado diretamente ao partido. Geralmente, o eleitor preenche uma ficha de filiação. Uma vez deferido o pedido, o partido entrega um comprovante de filiação ao eleitor.<sup>89</sup>

Os órgãos diretivos nacionais, regionais ou municipais devem inserir os dados do filiado no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, que enviará aos juízes eleitorais a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos.<sup>90</sup>

A atualização da lista de filiados é feita pelo partido político duas vezes ao ano no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral. O art.11 da Resolução nº23.596 do TSE estabelece como prazo a segunda semana dos meses de abril e outubro de cada ano para que os órgãos diretivos dos partidos encaminhem à Justiça Eleitoral a relação atualizada dos nomes de todos os filiados da respectiva zona eleitoral, com os números dos títulos eleitorais e das seções onde estão inscritos e a data do deferimento das filiações. A não apresentação da lista de filiados ou a apresentação após o término do prazo acarreta o processamento da última relação submetida pelo partido.

---

<sup>85</sup> Art.14, §3º. Da Constituição Federal. (BRASIL Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

<sup>86</sup> Art. 16 da Lei nº 9.096/95 Só pode filiar-se a partido o eleitor que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

<sup>87</sup> BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *D.O.U* de 01/10/1997, pág. nº 21801. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: ago. 2021.

<sup>88</sup> BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

<sup>89</sup> Art.17, parágrafo único da Lei nº9.096/95. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

<sup>90</sup> Art.19 da Lei nº9.096/95. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

Após a atualização dos dados, o sistema permanece fora do ar para que a Justiça Eleitoral cheque se alguém está filiado a mais de um partido. Em seguida, a lista oficial de filiados é publicada no *site* do Tribunal Superior Eleitoral.

O Sistema de Filiação Partidária (FILIA) é um sistema de abrangência nacional desenvolvido pela Justiça Federal, disponível no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, para a anotação das filiações partidárias de que trata o art.19 da Lei nº9.096/95. Esse sistema foi instituído e regulamentado pela Resolução nº23.596/19 do Tribunal Superior Eleitoral.

O FILIA é composto por um Módulo Interno, Externo e o Consulta Pública.<sup>91</sup> O módulo interno é de uso exclusivo da Justiça Eleitoral para gerenciamento das informações e para cadastramento de usuário e senha dos representantes nacionais dos partidos. O módulo externo é de uso dos partidos políticos para fornecimento dos dados dos filiados e submissão à Justiça Eleitoral. O módulo Consulta Pública é disponível na rede mundial de computadores e permite a emissão e validação da certidão de filiação pelos titulares dos dados.

O acesso inicial ao Sistema é concedido ao presidente nacional de cada partido como administrador nacional do sistema. O Administrador nacional efetua o cadastro dos administradores de abrangência inferior, em âmbito regional, estadual e municipal, permitindo que estes também tenham acesso ao sistema mediante um *login* e uma senha gerada pela Justiça Eleitoral.

Após a publicação da lista oficial de dados dos filiados dos partidos políticos, os dados ficam disponíveis no sistema e podem ser alterados a qualquer momento, bem como retificados, excluídos, desfiliações ou revertidos pelos administradores, assim como passíveis de consulta pelo público.

#### 2.4.1 A desfiliação partidária e a coexistência de filiações

O ato de desligamento voluntário do partido, ou desfiliação, ocorre mediante a comunicação escrita do filiado ao órgão de direção municipal e, concomitantemente, ao Juiz

---

<sup>91</sup> Art.5º da Resolução TSE nº 23.596/19. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.596, de 20 de agosto de 2019*. Dispõe sobre a filiação partidária, institui o Sistema de Filiação Partidária (FILIA), disciplina o encaminhamento de dados pelos partidos políticos à Justiça Eleitoral e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-596-de-20-de-agosto-de-2019>. Acesso em: set. 2021.

Eleitoral da Zona em que está inscrito.<sup>92</sup> Neste caso, o vínculo se extingue dois dias após a comunicação com o cancelamento da filiação pelo cartório eleitoral.<sup>93</sup> A comunicação dirigida apenas ao partido não é suficiente para que a desfiliação opere seus efeitos.

A legislação eleitoral não permite a filiação a mais de um partido. Caso o filiado deixe de comunicar o desligamento e venha a promover nova filiação, prevalecerá a mais recente. A Justiça Eleitoral promove o cancelamento automático das demais, durante o processamento das listas, conforme previsão do art.22, parágrafo único da Lei nº9.096/95 e art.19 e 22 da Resolução TSE Nº23.596/19.<sup>94</sup>

No caso de inscrição simultânea, o art.23 da resolução TSE nº2.596/19 prevê a instauração de procedimento judicial para apuração do ocorrido, com oportunidade de defesa do eleitor. A situação permanecerá *sub judice* até que o juiz decida. Uma vez verificados indícios de falsidade, abuso, fraude ou simulação na inclusão do registro de filiação ou na retificação, o juiz eleitoral cientificará o Ministério Público Eleitoral para providências cabíveis e apuração de eventual crime eleitoral.

O art.320 do Código Eleitoral tipifica como crime a conduta de inscrever-se, simultaneamente, em dois ou mais partidos. Todavia, a jurisprudência eleitoral é no sentido de que a hipótese de dupla filiação, quando ausente o dolo, não configura o crime por atipicidade da conduta. Além disso, com a informatização do sistema, que permite o cancelamento automático das filiações, o crime tornou-se praticamente impossível.

#### 2.4.2 Outras causas de cancelamento da filiação

Além da desfiliação, outros fatos ensejam o cancelamento da filiação partidária, quais sejam: a morte, a perda dos direitos políticos, a expulsão do partido político e outras formas previstas no estatuto.

Nos casos de morte, perda dos direitos políticos e desfiliação, o cancelamento será registrado no Sistema de Filiação Partidária (FILIA) pela Justiça Eleitoral. Já, nos casos de expulsão ou de outras previsões estatutárias, a alteração no sistema deve ser feita pelo partido

---

<sup>92</sup> Art.21 da Lei nº9.096/95. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

<sup>93</sup> Art.24, §3º da Resolução TSE nº 23.596/19. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.596, de 20 de agosto de 2019).

<sup>94</sup> BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.596, de 20 de agosto de 2019.

político, com comunicação ao Juízo Eleitoral. O partido deve manter a documentação que comprove o evento causador da expulsão, ou a outra causa, e a comunicação ao filiado.

## **2.5 A disciplina e a fidelidade partidária**

A Constituição Federal atribui aos partidos políticos a tarefa de dispor em seus estatutos sobre as normas de disciplina e fidelidade partidárias. Com base na autonomia constitucional, os partidos possuem liberdade para disciplinar a matéria e estatuir as sanções disciplinares pelo descumprimento das diretrizes partidárias.

A Lei dos Partidos Políticos dispõe no art.15, inciso V, que os partidos políticos devem prever normas de disciplina e fidelidade partidária em seus estatutos.

Deste modo, os partidos possuem a responsabilidade de estabelecer normas que vinculem os seus filiados às diretrizes do partido, impondo sanções em caso de violação das regras estatutárias, assegurados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

A fidelidade partidária consiste na vinculação dos candidatos, e filiados em geral, aos programas e ideologias do partido, não somente nas eleições, mas também durante todo o exercício do mandato.

A infidelidade partidária é um ato indisciplinar considerado grave passível de punição com a simples advertência e até a expulsão, a depender do estatuto. Segundo Tito Costa, a infidelidade partidária se manifesta de dois modos: “deixar alguém o partido pelo qual tenha sido eleito ou descumprir o agente político, e também, o filiado, as diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária.”<sup>95</sup>

No Brasil, houve a preocupação de expandir o tratamento da (in) fidelidade partidária para além das normas estatutárias. Observou-se que as disputas eleitorais eram preponderantemente individuais e que a vinculação ao partido se dava apenas como o meio necessário para o candidato disputar as eleições.

A ideologia e os programas partidários não eram os fatores determinantes na escolha de um partido. Esse comportamento por parte de alguns candidatos enfraqueceu a unidade e a coesão dos partidos políticos, transformando-os em “partidos de aluguel” e estimulando o “troca troca” entre uma agremiação e outra.

---

<sup>95</sup> COSTA, Tito. Breves anotações sobre partidos políticos. *Revista do Advogado*. São Paulo, 2004, v. 24, n. 79, p.118.

O tratamento da (in) fidelidade partidária para além da previsão estatutária teve início em 2007, quando o TSE e o STF decidiram que a troca de partido político é causa de perda do mandato eletivo, num período em que ainda não havia regulamentação legal sobre a matéria.

Em razão do número crescente de parlamentares que abandonavam o partido após serem eleitos, o Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), formulou a Consulta nº1.398 ao TSE, que trazia o seguinte questionamento: “os partidos políticos e coligações tem o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?”.

Em sessão administrativa do dia 27 de março de 2007, o TSE decidiu por maioria de votos que os mandatos obtidos nas eleições pelo sistema proporcional pertencem aos partidos políticos ou às coligações, e não aos candidatos,<sup>96</sup> quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido ou legenda.

O TSE fez um levantamento e constatou que no ano de 2006, trinta e seis deputados federais abandonaram as siglas partidárias sob as quais se elegeram, dos quais apenas dois não se filiaram a outros partidos e somente seis se filiaram a partidos que integraram as coligações partidárias que os elegeram. Esses vinte e oito parlamentares filiaram-se a partidos opositores, levando consigo o mandato.

Para sustentar que a decisão não se trata de uma interpretação jurídica abstrata, o Ministro Relator apontou os aspectos constitucionais e legais da questão, lembrando que a filiação partidária é condição de elegibilidade e que aos partidos cabe a definição das normas de fidelidade partidária nos seus estatutos. Afirmou que outros dispositivos da legislação eleitoral, como o art.108, 175, §4º e 176 do Código Eleitoral, indicam que os votos proporcionais pertencem aos partidos, conseqüentemente, o mesmo ocorreria com o mandato eletivo nas eleições proporcionais.<sup>97</sup>

A decisão da Corte eleitoral enfatizou que o único elemento de identidade política de um candidato é o vínculo que o mantém com o partido, uma vez que não é possível a candidatura avulsa. Ao se afastar da proposta ideológica do partido, o candidato eleito se afasta da vontade popular que o elegeu, enfraquecendo o elo da representatividade política.

Esse entendimento não deixou de ser alvo de críticas. O único voto vencido salientou que não havia à época norma constitucional ou infraconstitucional que dispusesse sobre a perda do mandato eletivo por infidelidade partidária. O princípio da fidelidade partidária

---

<sup>96</sup> Consulta 1.398, Classe 5ª, Distrito Federal, Relator Ministro Cesar Asfor Rocha.

<sup>97</sup> BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

ingressou no ordenamento pátrio através da Emenda nº1/69, editada pela Junta Militar, que alterou o art.152 da Constituição de 1967.<sup>98</sup> Posteriormente, em 1985, A Emenda nº25 deu nova redação ao dispositivo, suprimindo as hipóteses de perda do mandato por infidelidade partidária. A Constituição Federal de 1988, seguindo o mesmo espírito da emenda, deixou de incluir no art.55, que trata da perda do mandato de deputados e senadores, qualquer sanção relativa à infidelidade partidária.<sup>99</sup>

Além disso, surgiu a crítica de que o TSE estaria atuando como legislador constitucional positivo, adiantando a Reforma Política e invadindo o espaço de atuação do Poder Legislativo.

Amparados por essa decisão, o PFL, o PPS e PSDB entraram com um requerimento junto à Presidência da Câmara dos Deputados para que os suplentes assumissem a vaga dos deputados que trocaram de legendas. O deputado presidente, Arlindo Chinaglia indeferiu o pedido, sob o argumento de que a Resolução do TSE tem força apenas de esclarecimento e não de coisa julgada e que não havia hipótese de perda do mandato eletivo fora daquelas previstas no art.55 da CF e das normas do Regimento Interno da Câmara.

Em face desse ato, foram impetrados de forma autônoma três Mandados de Segurança no STF, os de nº26.602/07, nº26.603/07, nº26.604/07, respectivamente, pelos partidos PPS, PFL, PSDB. Em razão da identidade de objeto, foram processados e julgados conjuntamente.

A decisão no MS nº 26.602/DF acolheu a infidelidade partidária como fundamento da perda do mandato eletivo do parlamentar que muda de partido sem justa causa, mas somente a partir da data da resposta do TSE à Consulta nº1.398, ou seja, a partir de 27 de março de 2007, em respeito ao princípio da segurança jurídica.<sup>100</sup> Nesse sentido, a ordem foi denegada nos MS nº 26.602 e 26.604, uma vez que os parlamentares haviam trocado de partido antes daquela resposta. Apenas no MS nº26.603 houve concessão parcial da ordem, a um dos deputados, a deputada Jusmari Oliveira, que se desfilou após o referido marco temporal.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Art.152, parágrafo único, da EC nº1/69: Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa. (BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *D.O.* de 20/10/1969, p. 8865. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: nov. 2021.

<sup>99</sup> José Afonso da Silva concluiu à época que: “[...] não permite a perda do mandato por infidelidade partidária. Ao contrário, até o veda, quando no art.15, declara vedada a cassação dos direitos políticos, só admitidas a perda e a suspensão deles nos casos indicados no mesmo artigo.” (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 386-387).

<sup>100</sup> BRASIL. Min. Superior Tribunal de Justiça. Relator Eros Grau, DJe 17-10-2008.

<sup>101</sup> MS nº26.603

Essa decisão foi o marco da mudança jurisprudencial da Suprema Corte, que até então entendia que a troca de partido ou a desfiliação não repercutiam sobre o mandato parlamentar.<sup>102</sup> A maior sanção que poderia ocorrer nesses caso seria a imposição de punição ao filiado infiel, nos termos do estatuto partidário.

O STF passou a entender que a permanência do parlamentar no partido pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção partidária do próprio mandato. (melhorar!).

Em observância às decisões do STF no julgamento dos Mandados de Segurança, o TSE editou a Resolução nº22.610/07, que regulamentou o processo de perda de cargo eletivo, bem como o de justificação de desfiliação partidária.<sup>103</sup>

Posteriormente, a infidelidade partidária foi introduzida na legislação infraconstitucional, como causa da perda do mandato parlamentar, pela Lei nº13.165/15, que acrescentou o artigo 22-A a Lei dos Partidos Políticos.<sup>104</sup>

Em junho de 2016, o Tribunal Superior Eleitoral aprovou a Súmula 67, consolidando o entendimento de que a perda do mandato por infidelidade partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário.<sup>105</sup>

A EC nº97, de 4 de outubro de 2017, ao incluir o §5º no art.17 da Constituição Federal, tratou pela primeira vez sobre a infidelidade partidária no texto constitucional ao estabelecer uma hipótese de exceção de perda do mandato em caso de troca de partido ao candidato eleito que faz parte de partido que não preenche os requisitos para receber os recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e TV, fica assegurada a filiação a outro partido sem que acarrete a perda do mandato.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> MS nº20.927, Min. Relator Moreira Alves.

<sup>103</sup> O partido político pode pedir a Justiça Eleitoral que decrete a perda do mandato por infidelidade partidária sem justa causa, art.1º da Resolução nº22.526/07. A legitimidade ativa pertence ao partido político. Porém, permanecendo-se inerte por mais de 30 (trinta) dias da desfiliação, o pedido pode ser feito pelo Ministério Público Eleitoral ou por terceiro que tenha interesse jurídico, art.1º, §2º da Resolução nº22.526/07.

<sup>104</sup> BRASIL Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

<sup>105</sup> Um exemplo da atualidade é a desfiliação partidária do presidente Jair Messias Bolsonaro, que deixou o partido pelo qual foi eleito, o PSL. A filiação partidária é requisito para ser eleito, mas não para se manter no cargo. Por ter sido eleito pelo sistema majoritário, a desfiliação partidária não acarretou a perda do mandato.

<sup>106</sup> Art.17, §3º: § 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.

§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. (BRASIL. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017).

Com a EC nº11, de 28 de setembro de 2021, houve uma explicitação ainda maior da infidelidade no texto constitucional. O acréscimo do §6º ao art.17 da Constituição consolidou o entendimento do TSE e do STF sobre a infidelidade partidária como causa de perda do mandato eletivo proporcional.

## **2.6 Robert Michels, Maurice Duverger, Angelo Panebianco e a crítica à democracia pelos partidos políticos.**

Os partidos políticos se firmaram como institutos indispensáveis para as democracias ocidentais. A representação política só se faz possível mediante a atuação das organizações partidárias.

De forma gradativa, os partidos políticos foram institucionalizados e incorporados à vida constitucional dos Estados democráticos modernos. Com isso, essa realidade social passou a ser disciplinada pela Constituição Federal que cuidou de estabelecer as bases de um estatuto dos partidos políticos visando conferir-lhe estrutura democrática, disciplina interna e fidelidade programática.

Robert Michels (1876-1936) em sua obra clássica “Sociologia dos Partidos Políticos”, de 1911, ao estudar os partidos políticos modernos do final do século XIX e início do século XX, com enfoque especial no Partido Social-Democrata Alemão, identificou que a organização é o único meio capaz de criar uma vontade coletiva.<sup>107</sup>

À medida em que o partido cresce e se consolida, a estruturação e a organização interna são consequências naturais do seu funcionamento. Contudo, segundo o referido autor, essa burocratização e a divisão hierárquica de tarefas são fatores que enfraquecem a democracia interna do partido político.

A constituição de líderes e a divisão de tarefas segundo habilidades e qualidades individuais promove o afastamento da direção do partido dos demais integrantes do grupo, fazendo surgir uma elite partidária. Isso faz com que a liderança se torne independente e passe a agir, muitas vezes, à revelia do controle dos filiados.

O poder de decisão concentra-se nas mãos da liderança e torna-se uma competência específica da direção, sendo gradativamente retirada a participação de todos nas deliberações

---

<sup>107</sup> MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

partidárias. Nesse sentido, Michels afirma que os chefes de partido se transformam numa oligarquia:

Quem fala em organização fala em tendência à oligarquia. Em cada organização, seja um partido ou uma união de profissões, etc., a inclinação aristocrática manifesta-se de uma maneira muito acentuada. O mecanismo da organização, ao mesmo tempo que lhe dá estrutura sólida, provoca na massa organizada graves modificações. Ela altera completamente as respectivas composições de chefes e massas. A organização tem o efeito de dividir todo o partido ou sindicato profissional em uma minoria dirigente e uma maioria dirigida.<sup>108</sup>

Quem diz organização, diz oligarquia. Toda organização de partido representa uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática. Encontramos em toda parte eleitores e eleitos. Mas também encontramos em toda parte um poder quase ilimitado dos eleitos sobre as massas que os elegem. A estrutura oligárquica do edifício abafa o princípio democrático fundamental.<sup>109</sup>

Para o autor, o partido político perde a sua essência original e as suas características ideológicas quando se afasta dos valores e dos interesses da massa que o compõe para perseguir interesses de uma elite partidária diretiva. Com isso, abandona-se a ideologia do partido, ferindo a representatividade política e o princípio democrático.

Maurice Duverger em sua obra “Os Partidos Políticos”, de 1951, apresenta a ideia de que a direção dos partidos políticos se caracteriza por apresentar um caráter duplo: a aparência democrática e a realidade oligárquica. Os partidos políticos desempenham suas funções sob uma falsa identidade democrática. O principal elemento autocrático dentro de um partido é o processo de seleção dos dirigentes, aos quais atribui o nome de “círculo interior” ou “grupo restrito”.<sup>110</sup>

O autor busca compreender a constituição desse “grupo restrito” que controla as principais decisões e determina o rumo do partido político. Nesse processo intrapartidário, identifica que os principais instrumentos utilizados para camuflar as práticas antidemocráticas são as manipulações eleitorais e a distinção entre dirigentes reais e dirigentes aparentes.

As manipulações eleitorais podem ocorrer pelo emprego da eleição indireta na escolha dos dirigentes. Os líderes não são escolhidos pelos filiados, mas por um pequeno grupo de delegados. Esta escolha indireta nem sempre é pautada pelos interesses da maioria dos integrantes do partido, maculando dessa forma a democracia interna.

A apresentação dos candidatos é outra forma de manipulação eleitoral pela qual os partidos dissimulam suas práticas autocráticas. Há partidos que limitam a liberdade de escolha dos eleitores por meio de listas oficiais que são impostas pelo órgão de direção aos filiados.

---

<sup>108</sup> MICHELS, 1982, p. 21.

<sup>109</sup> MICHELS, 1982, p. 238.

<sup>110</sup> DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970, p. 184.

Os adeptos ficam sujeitos à escolha de candidatos previamente selecionados pelo “grupo restrito”. O autor aponta que há casos em que essa apresentação é meramente oficiosa, uma mera formalidade, pois o que ocorre é uma ratificação dos nomes já definidos.

A legislação eleitoral, especialmente a brasileira, confere autonomia aos partidos políticos para definir suas regras internas no que tange à apresentação de candidatos, de modo que a escolha pode ocorrer por eleição direta ou indireta. A lei estabelece mecanismos para a escolha e homologação relativas às convenções e aos prazos máximos para sua realização e o registro dos candidatos nos órgãos da Justiça Eleitoral.<sup>111</sup>

Duverger aponta ainda um dualismo de poder no interior do partido que se estabelece entre os líderes aparentes e os líderes reais. Os dirigentes eleitos nem sempre são aqueles que exercem efetivamente o poder, prevalecendo a vontade de uma elite oculta, diversa da autoridade aparente. Há a existência de um segundo poder, não organizado democraticamente, pois não é oriundo das eleições.<sup>112</sup>

Neste ponto, destaca-se a ação do poder econômico dentro do partido político. O patrocínio e o financiamento mediante quantias vultosas de dinheiro exercem influência sobre os dirigentes reais, fazendo com que o partido se desvie de seus programas originais de governo para atender interesses dos financiadores, controladores externos não aparentes.

Outra questão relevante abordada pelo autor é a composição e a renovação da classe dirigente. Na maioria dos partidos, os componentes do “círculo interior” não se assemelham social e economicamente com a massa dos filiados. Há uma tendência de os adeptos escolherem representantes considerados mais capacitados, intelectualmente ou profissionalmente. A renovação é um dilema que não ocorre de maneira simples, pois há uma resistência conservadora por parte dos próprios filiados na troca dos dirigentes, dificultando a alternância de poder, valor essencial da democracia.

Angelo Panebianco, em seu livro “Modelos de Partido: organização e poder nos partidos políticos”, de 1982, trata da disputa pelos recursos de poder no interior dos partidos. O poder manifesta-se numa “negociação desequilibrada, numa relação de troca desigual, em que um agente ganha mais que o outro”.<sup>113</sup>

Dentro do partido surgem indivíduos ou grupo de indivíduos que controlam os destinos da organização e ganham projeção sobre os demais porque controlam os recursos de

---

<sup>111</sup> Art. 7º e 8º da Lei nº 9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.)

<sup>112</sup> DUVERGER, 1970, p. 187.

<sup>113</sup> PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São paulo: Martins Fontes, 2005, p. 45.

poder, fatores que permitem a vitória nas disputas de poder e influenciam os rumos da atividade partidária. Esses fatores são chamados pelo autor de “zonas de incerteza”.

O controle das “zonas de incerteza” torna possível a constituição de uma elite dirigente. O autor identifica seis fatores em torno dos quais as atividades partidárias são organizadas e desenvolvidas, dentre eles a competência e o financiamento.

A competência é um fator determinante na seleção das autoridades dirigentes, alguns agentes possuem maior conhecimento dos assuntos institucionais e do funcionamento da organização, de modo que o domínio deste recurso faz com que certos indivíduos se destaquem dentro do partido e permaneçam indefinidamente no controle da instituição.

O financiamento é outro fator essencial para o desenvolvimento da atividade partidária, pois o partido não sobrevive sem recursos financeiros. O indivíduo ou grupo de indivíduos que controla a circulação de dinheiro dentro do partido detém o controle dos rumos da organização partidária.

A gestão da relação do partido com o ambiente interno e externo, que consiste no controle da negociação com outras organizações, das alianças e da definição de temas para disputas políticas também é um fator vital de controle de poder. A coordenação dos meios de comunicação do partido, com a possibilidade de divulgar, e até mesmo manipular, informações também é um fator de poder.

Com isso, o autor traz o conceito de “coalizão dominante” para compreender a estrutura de poder dentro do partido político. Os recursos de poder são cumulativos, quem controla uma zona de incerteza tem grande possibilidade de controlar as demais, com a concentração dos recursos de poder em grupos restritos. Contudo, esse controle não é monopolizado por um único grupo. O poder da elite dirigente não é absoluto. Há sempre a negociação com outros agentes, internos ou externos.

O conceito de “coalizão dominante” abrange a ideia de que o controle do partido pode não estar inteiramente nas mãos dos ocupantes de cargos internos ou parlamentares do próprio partido, ou seja, pode ser exterior a ele.

Para o autor, o termo “coalizão dominante” é mais completo que os conceitos de “oligarquia” de Michels e “círculo interior” de Duverger, pois abrange as peculiaridades do poder organizativo dos partidos:

O conceito de coalizão dominante, mais amplo do que os geralmente usados, permite fotografar melhor a efetiva estrutura de poder nos partidos, seja quando ela implica a existência de uma aliança “transversal” (entre alguns líderes nacionais e alguns líderes locais), seja quando implica a aliança entre alguns líderes nacionais e alguns líderes de organizações formalmente externas e separadas do partido. À luz

da definição de poder organizativo aqui acolhida, a coalização dominante de um partido é composta por aqueles agentes formalmente internos e/ou externos à organização, que controlam as zonas de incerteza mais vitais.<sup>114</sup>

O que os referidos autores buscaram demonstrar é que os partidos políticos, ao mesmo tempo em que se institucionalizaram e se tornaram peça fundamental da representação política, se afastaram dos ideais democráticos.

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a Democracia pelos partidos políticos é uma teorização do processo político britânico, que só encontra respaldo no bipartidarismo e na cultura política do povo. Dificilmente, um partido político obtém a maioria para se eleger quando há multiplicidade partidária. Nessas condições, o governo resulta de coligações, o que acarreta o sacrifício da clareza programática e da ideologia partidária. As decisões políticas deixam de espelhar a vontade popular para atender aos acordos entre os representantes eleitos. A disputa entre os partidos políticos é amortecida pela cultura política do povo que, segundo os dizeres de Ferreira Filho, deve ser tolerante ao ponto de aceitar a alternância no poder sem passionalismo e de reconhecer os méritos dos opositores políticos, como ocorre com os ingleses.<sup>115</sup>

A autenticidade dos partidos políticos é outra condição da Democracia pelos partidos políticos. A intensidade da participação na vida partidária é essencial para que os partidos sejam autênticos e representativos. A falta de inclinação para a vida cívica e associativa de um povo favorece a formação de elites partidárias e os partidos políticos tenderão a se tornar oligárquicos.

Com isso, os partidos serão controlados por pequenos grupos que dominarão a máquina partidária para atender a interesses particulares ou de minorias diversos do interesse dos militantes. O apelo por apoio financeiro e eleitoral causa a diluição das ideologias partidárias e desvirtua a característica principal do partido político que é promover a intermediação entre representantes e representados.

A fragilidade dos partidos promove a fragilidade da democracia, estimulando a representação individualista e clientelista e dificultando a fiscalização por parte do eleitorado. O eleitor vota na expectativa de que o candidato siga um conjunto de políticas e atenda as aspirações da população. Para tanto, o partido deve atuar de modo transparente para fornecer eleitor informações sobre sua atuação.

Ao deixar de seguir programas de governo para perseguir interesses particulares ou de pequenos grupos, o partido se afasta do ideal democrático e se instala numa crise

---

<sup>114</sup> PANEBIANCO, 2005, p. 74.

<sup>115</sup> FERREIRA FILHO. *Os Partidos Políticos nas Constituições*, 1966.

representativa e de própria autenticidade. Essa situação se agrava pelo desestímulo à participação política do povo.

## 2.7 O pluripartidarismo brasileiro

A Constituição Federal dispõe que a criação dos partidos políticos é livre, assim como sua organização, funcionamento, fusão, incorporação e extinção. Por esse motivo, o sistema político brasileiro tem como uma de suas características o pluripartidarismo.

O pluripartidarismo consiste na convivência de vários partidos políticos pela disputa do poder, permitindo a representação dos interesses de diferentes segmentos da sociedade. O campo político é caracterizado pela competitividade com a finalidade de eleger aqueles que apresentam as melhores condições de representar o povo.

Atualmente, o Brasil possui 32 (trinta e dois) partidos políticos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, sendo que 24 deles possuem parlamentares eleitos na Câmara dos Deputados. Esse número se elevou ao longo dos anos, considerando que até 1979 havia apenas dois partidos no país,<sup>116</sup> o da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que apoiava o regime militar, e o do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), da oposição.

Com o fim do bipartidarismo, os integrantes do ARENA migraram para o Partido Democrático Social (PDS) e o MDB transformou-se no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), sob a liderança de Ulisses Guimarães à época. Uma parte dos parlamentares que integravam a oposição criaram novos partidos como o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

Em pesquisa publicada no ano de 2011 pela Universidade de Gotemburgo, na Suécia, o Brasil tinha, à época, o maior número de partidos com força política no Parlamento, num conjunto de 110 países monitorados. Naquele ano, o número de partidos políticos era 11 enquanto a média mundial era 4,1.<sup>117</sup> Desde então, surgiram mais de 8 partidos, sendo o último criado em 08 de fevereiro de 2022, denominado “União Brasil”.<sup>118</sup>

Essa fragmentação partidária tem sido objeto de críticas, que enxergam no número excessivo de partidos uma das causas da crise política do sistema representativo brasileiro. Argumenta-se que a coexistência de vários partidos enfraquece a identidade das agremiações, fazendo com que suas ideologias sejam pulverizadas entre as diferentes siglas. Afirma-se que

---

<sup>116</sup> O bipartidarismo vigorou no Brasil de 1965 a 1979, instituído pelo AI-2.

<sup>117</sup> SCHREIBER, Mariana. *Brasil lidera índice internacional em número de partidos - o que isso significa para a crise?* Publicado por: BBC Brasil em Brasília, 29 junho 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36627957>. Acesso em: 22 fev. 2022.

<sup>118</sup> Informações obtidas no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Partidos políticos registrados no TSE).

boa parte dos partidos não apresenta diferenças substanciais, não sendo possível distinguir suas plataformas de governo bem como o grupo social que efetivamente representam. Por tais motivos, a legitimidade do processo eleitoral estaria comprometida e, conseqüentemente, o sistema representativo.

O número excessivo de legendas partidárias pode ser prejudicial para a governabilidade do país, pois o Executivo necessita de uma base de apoio no Legislativo para governar e concretizar suas políticas públicas. Os parlamentares tem o poder de vetar os projetos de interesse do governo, o que pode causar uma instabilidade de ordem política no país. Deste modo, para que esse arranjo político institucional funcione é preciso haver uma coordenação política constante entre os dois poderes.

Quanto maior o número de partidos políticos maior será a dificuldade para o Presidente da República formar uma base parlamentar que lhe dê apoio e governabilidade. A coalizão pode desempenhar um papel estratégico para os partidos políticos e demais representantes, que se sobrepõe ao propósito maior de atender aos interesses e as necessidades do povo. As agremiações se unem e formam coalizões com vistas a vencer as eleições ou como moeda de troca para cargos no governo.

A Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro de 2017, teve o propósito de reduzir o número de partidos. Esse projeto reducionista teve como base a criação de uma cláusula de barreira e o fim das coligações proporcionais. A cláusula de barreira prevê a exclusão do Fundo Partidário e do direito de antena para os partidos que não atingirem o percentual de 3% de votos válidos distribuídos em pelo menos um terço dos estados da federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada um deles ou que não tiverem eleito pelo menos 15 deputados distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. A aplicação será gradual até 2030, nos seguintes índices: 1,5% (2018), 2,0% (2022), 2,5% (2026).

Essa redução de acesso aos recursos públicos do Fundo Partidário ocorreu justamente quando da modificação da matriz do financiamento partidário-eleitoral brasileiro que, após o julgamento da ADI nº4.650/DF, tornou-se majoritariamente público.

A cláusula de barreira estabelece um critério objetivo mínimo, que restringe o acesso de partidos políticos menores, sem representatividade, aos recursos públicos. A aplicação da cláusula tem levado os partidos a buscarem alternativas para assegurar os recursos públicos, mediante fusões e incorporações com partidos maiores.

Em 2022, os partidos políticos precisam de ao menos 2% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação ou conseguir eleger onze deputados federais distribuídos em pelo menos nove estados. Como a cláusula de barreira fica

mais rígida com o passar do tempo, em 2026 ela passa a exigir 2,5% dos votos válidos e, no mínimo, 3% em 2030.

Embora a cláusula de barreira seja uma forma utilizada para conter o crescimento desenfreado e a perda da identidade dos partidos, esse mecanismo pode inibir o surgimento e o crescimento de novos partidos. Um partido novo, ainda sem visibilidade, não terá direito aos recursos públicos do fundo partidário e o acesso ao rádio e a TV, o que pode prejudicar o seu crescimento e o desempenho de suas funções. O desenvolvimento e a propagação de um ideário partidário levam tempo e geram gastos.

Deste modo, a fórmula da cláusula de barreira traz consequências que podem restringir o surgimento de novos partidos e das minorias políticas. Numa sociedade plural e complexa, nada mais coerente que haja a multiplicidade de partidos que representem os mais diversos segmentos da sociedade.

O regramento de acesso aos recursos públicos criou uma distinção entre os partidos financiados com recursos públicos e aqueles sem acesso ao fundo. Essa barreira claramente beneficia as grandes agremiações partidárias, que já detêm visibilidade e, por uma questão de lógica, não necessitariam tanto da ajuda estatal. A cláusula favorece que tais partidos se perpetuem no cenário eleitoral.

Outra medida do projeto de redução partidária foi o fim das coligações proporcionais. Essa alteração foi importante para coibir as alianças entre partidos que utilizavam as coligações com finalidade eleitoral, sem alinhamento ideológico. No sistema eleitoral proporcional, o voto atribuído ao candidato é primeiro transferido ao partido ao qual ele é filiado para a definição do número de cadeiras no Parlamento. Uma vez definidas as cadeiras, os candidatos mais votados é que são chamados para ocupá-las. A coligação funciona como um partido único, ou seja, ao votar num candidato proporcional de um partido coligado, o eleitor concede seu voto à toda a coligação. Nesse caso, o eleitorado contribui para a eleição de candidatos de partidos pelos quais pode não se sentir representado.

Com o fim das coligações para as eleições proporcionais, os eleitores terão melhores condições de escolher os candidatos com os quais se simpatizam, garantindo a legitimidade no resultado do processo de escolha.

Por outro lado, o fim das coligações acentua a dificuldade dos partidos políticos menores, que já não contam com suporte financeiro, em alcançar representatividade. A união dos partidos menores com outras agremiações favorecia o acesso de certos candidatos ao mandato. Desta forma, os partidos menores não podem mais utilizar deste expediente para aumentar as chances de competição.

As federações partidárias criadas em 2021 diferem das coligações. O objetivo é permitir que as legendas se agrupem pelo período mínimo de 4 anos, tempo correspondente ao mandato eletivo, para atuarem como se fossem um único partido. Os partidos podem se unir para apoiar quaisquer cargos, inclusive os proporcionais, desde que assim permaneçam durante todo o mandato conquistado.

A diferença é o caráter permanente das federações, pois as coligações podem ser desfeitas após as eleições, e a constituição formal, com personalidade jurídica distinta do partido. As federações se equiparam aos partidos políticos em direitos e deveres e devem possuir um estatuto próprio, com regras sobre fidelidade partidária e sanções parlamentares. Com as federações, a chance de um eleitor eleger um candidato que não o representa é menor, pois para haver este tipo de união prolongada entre os partidos é necessário que exista compatibilidade programática e ideológica entre eles.

A proibição das coligações partidárias e a criação das federações foi mecanismo para amenizar as consequências da fragmentação partidária e facilitar a governabilidade. Contudo, vale questionar se a redução da fragmentação partidária trará consensos políticos e facilitará a governabilidade. A resposta para tal pergunta exige um estudo da realidade política de outros países, que possuem um número menor de partidos.

Por fim, a cláusula de barreira utiliza como parâmetro o resultado das eleições para a Câmara dos Deputados. Isso significa que a representatividade de um partido é aferida com base nas eleições gerais, em âmbito federal, não levando em consideração a representatividade nos estados e municípios. Por esse critério centralizador, um partido com representantes na Câmara, mas não nos demais órgãos legislativos dos entes federados, tem o direito de receber os benefícios nas eleições estaduais e municipais. Num país como o Brasil, com dimensões continentais e diversidades regionais, a distribuição dos recursos do fundo partidário e do acesso aos meios de comunicação deveria levar em conta a representatividade em todos os entes da federação.

A pluralidade de agremiações é positiva e reflete a diversidade social, abrindo espaço para que as minorias sejam representadas e tenham a oportunidade de participar da disputa eleitoral.

## CAPÍTULO III

### 3 O FINANCIAMENTO POLÍTICO

#### 3.1 Abordagem geral sobre o financiamento político

A trajetória histórica dos partidos políticos demonstra que os recursos econômicos desempenham um papel fundamental nas democracias contemporâneas. Como toda atividade humana, o processo eleitoral tem custos e necessita do dinheiro para sobreviver.

Como já demonstrado em Capítulo precedente, a democracia brasileira se concretiza mediante a atuação dos partidos políticos. As atividades partidárias desempenham funções que viabilizam o exercício da soberania popular e conferem legitimidade ao processo eleitoral.

Deste modo, há uma relação de dependência entre a existência da agremiação partidária e o financiamento político, uma vez que está claro que não há democracia sem os partidos políticos.

Ana Claudia Santano reconhece uma conexão entre a evolução histórica dos partidos políticos e as fases do desenvolvimento do financiamento político, com base nos ensinamentos de Rosa Mulé. A autora identifica a modificação das formas de financiamento de acordo com as diferentes fases de desenvolvimento dos partidos políticos.<sup>119</sup>

O financiamento político acompanhou a evolução dos partidos de quadro para os partidos de massa, o gradativo crescimento do número de eleitores, o surgimento dos grupos de pressão e a expansão das técnicas de comunicação, que contribuíram para o aumento dos custos das campanhas eleitorais. Nesse percurso, o financiamento buscou se adequar às necessidades dos partidos, fazendo surgir diferentes modelos de custeio, formas de controle e de fiscalização.

O termo “financiamento da política” pode assumir diferentes conotações. Uma mais restrita, que diferencia o financiamento público do privado de partidos e eleições eleitorais ou, simplesmente, se refere ao financiamento de partidos e campanhas eleitorais, sem identificar se é privado ou público. E outra mais ampla, que compreende o sistema de financiamento

---

<sup>119</sup> SANTANO, Ana Claudia. *O Financiamento da Política: Teoria geral e experiências no direito comparado*. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016, p.131.

como o conjunto de instrumentos institucionais de regulação de gastos, de transparência da atividade dos candidatos e partidos, das fontes de arrecadação, dos limites de gastos.

Este trabalho analisa ambas as concepções de financiamento dos partidos políticos, traçando as diferenças entre os modelos de financiamento público e privado e, também, dos mecanismos de controle. Compreende-se que o sistema de financiamento engloba a arrecadação, a aplicação e o destino dos recursos, bem como o exercício do controle e da fiscalização em cada uma destas fases, pela sociedade e Justiça Eleitoral.

O financiamento político é um tema que ocupa posição de destaque nos debates das democracias ocidentais contemporâneas. Não só pela essencialidade do uso do dinheiro na política, mas pelo fato de que, dessa relação, podem surgir problemas que afetam a essência democrática do processo eleitoral e a legitimidade dos resultados das eleições.

O primeiro problema que se coloca é a desigualdade econômica entre os partidos políticos e candidatos, que se contrapõe ao princípio da igualdade de oportunidades, o que pode ameaçar o equilíbrio do sistema. O segundo problema pode ser a dependência econômica dos partidos e candidatos das fontes de financiamento gerada pela crise financeira vivida pelos partidos.

A crise da representatividade, que se revela pela descrença na política e na desvalorização da imagem dos políticos, acarreta um enfraquecimento do partido político enquanto agente social. Com isso, há uma diminuição da participação popular, no engajamento de militantes e de simpatizantes, provocando a redução do número de contribuições e doações. Os partidos buscam arrecadar os recursos, tornando-se, muitas vezes, dependentes das fontes estatais de financiamento ou de grandes investidores na esfera privada.

Da busca desenfreada por recursos surge também o problema da ilicitude das fontes de financiamento. Os partidos recebem dinheiro de origem ilegal, oriundos de doações proibidas, de *caixa dois* de empresas, de atividades ilícitas e, especialmente na América Latina, do crime organizado e do narcotráfico.

Diante desse cenário, acentua-se a vulnerabilidade dos partidos que, ao tornarem-se dependentes dos recursos públicos, afastam-se da realidade social e dos interesses da população para atender aos interesses do Estado e, privilegiando grandes quantias do financiamento privado, fomentam a desigualdade de oportunidades no processo eleitoral.

A influência do poder econômico de grandes grupos e financiadores, além de promover o desequilíbrio da disputa eleitoral, coloca os partidos menores e menos favorecidos em situação de desigualdade no acesso às funções públicas, afetando a formação da vontade popular e, conseqüentemente, a legitimidade do processo de escolha.

O financiamento de grandes quantias de dinheiro ofusca o pluralismo político, pois impede que o eleitor tome conhecimento das diferentes plataformas de governo daqueles partidos sem visibilidade em razão da insuficiência de recursos. A propaganda eleitoral e a divulgação da informação são expedientes caros e peças-chaves para êxito nas eleições.

Além disso, as quantias vultosas de financiamento podem vincular os candidatos eleitos aos interesses dos seus investidores, deixando de atender ao programa partidário pelo qual foram eleitos e aos interesses dos seus representados.

Como se observa, nesse contexto, o dinheiro passa a ser elemento essencial para o sucesso na disputa eleitoral. O poder econômico passa a ser determinante para o alcance e conservação do poder político, ofendendo os princípios da igualdade de oportunidade de participação no processo eleitoral e da liberdade da formação da vontade popular.

Diante disso, o regulamento do financiamento político adquire especial importância, como forma de tentar corrigir as mazelas da influência do dinheiro no processo eleitoral. A intervenção estatal no funcionamento dos partidos atua no sentido de manter os partidos protegidos das pressões econômicas e garantir a igualdade de oportunidades no pleito.

Santano acentua que o modelo ideal de financiamento dos partidos se aproxima daquele que busca o equilíbrio e permite que os partidos busquem recursos dos diferentes segmentos da sociedade:

[...] o nível ideal de financiamento dos partidos políticos deve ser aquele que faz os partidos capazes de estabelecer conexões próprias com todos os votantes, sem fazer com que a arrecadação de recursos seja o seu fim último ou que a sua atuação resulte condicionada pelos seus financiadores. O ideal é que os partidos políticos arrecadem fundos desde amplas faixas sociais, refletindo a plural estrutura de interesses existente nessa sociedade em questão. A articulação do sistema de financiamento determina, pois, a relação dos partidos com o Estado e o desenvolvimento da política no sistema democrático.<sup>120</sup>

Sobre o conceito, Bruno Lorencini, ao citar Lanchester, sintetiza o financiamento político como a busca de recursos, públicos ou privados, monetários ou *in natura*, de forma legal ou não, por parte dos partidos ou candidatos; e na eventual oferta, voluntária ou não, de recursos por parte dos cidadãos, associações ou empresas (nacionais ou estrangeiras).<sup>121</sup>

Como salientado, o partido político depende da existência de recursos financeiros para desempenhar as suas funções. A atividade partidária não se restringe à finalidade unicamente

<sup>120</sup> SANTANO. *O Financiamento da Política*, 2016.

<sup>121</sup> LANCHESTER, Fulco. Introduzione. Il finanziamento della politica tra forma di stato e Vincoli sistemici. In: LANCHESTER, Fulco (Org.). *Finanziamento della politica e corruzione*. Milano: A. Giuffrè, 2000, p.06 apud LORENCINI, Bruno César. *O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência: um estudo comparado*. 2008. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

eleitoral, que é aquela desenvolvida nos períodos de campanha, voltada à captação do voto. O partido exerce atividades rotineiras fora desse período, que também justificam a necessidade do financiamento.

Os partidos políticos fazem uso do dinheiro para manter seus diretórios, pagar seus funcionários, divulgar de forma ampla as plataformas de governo, promover eventos, reuniões, com o objetivo de cumprir a função constitucional de preparar e indicar candidatos à disputa eleitoral e promover a formação da opinião pública a partir de uma base ideológica.

Além das atividades rotineiras, o partido utiliza o dinheiro para a campanha eleitoral. A legislação prevê um extenso rol de ferramentas de aproximação entre candidatos e eleitores, como a realização de propaganda na *internet*; divulgação paga na imprensa escrita, salvo os limites fixados em lei; realização de carreta com carros de som; *jingles*; realização de comícios; distribuição de folhetos, volantes. Todas essas formas de campanha eleitoral geram custos elevados.

Raphael José de Oliveira Silva destaca que, sob a perspectiva prática, há vários meios pelos quais o dinheiro flui para a atividade política e, para tanto, cita a lição de Michael Pinto-Duschinsky, no seguinte sentido:

Um relato completo exigiria que estudássemos a) as bases políticas e outras organizações que, apesar de legalmente distintas dos partidos, estão aliadas a eles e favorecem seus interesses/ b) os custos do *lobby* político; c) as despesas com jornais e mídia que são geradas e para para promover uma linha partidária; e d) os custos de litígio em casos politicamente relevantes. Claramente, o número de canais por meio dos quais o dinheiro pode ser investido na política não apenas resulta em problemas de definição e pesquisa, mas também dificulta o controle do financiamento político como uma questão prática. Quando um canal de dinheiro na política é bloqueado, outros canais serão utilizados para assumir seu lugar.<sup>122</sup>

A distinção das atividades partidárias em permanentes e eleitorais justifica a previsão de mecanismos distintos de financiamento, com a previsão de normas diversas para cada um deles. Contudo, empiricamente, como ressalta Lorencini, é difícil conferir um tratamento estanque para cada modalidade de financiamento, motivo pelo qual as normas devem atuar de modo conjunto dentro de um sistema.<sup>123</sup>

O sistema normativo eleitoral que disciplina o financiamento político no Brasil é composto, basicamente, pela Lei das Eleições, Lei nº9.504/97 que trata do financiamento das

---

<sup>122</sup> Michael Pinto-Duschinsky. *Financing politics: a global view*, 2006 apud SILVA, Raphael José de Oliveira. *O financiamento da política no Brasil: as pessoas jurídicas e sua participação*. 2016. 251 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p. 40. (tradução livre do autor).

<sup>123</sup> LORENCINI, 2008, p. 54.

campanhas eleitorais,<sup>124</sup> e pela Lei dos Partidos Políticos, Lei nº9.096/95, que dispõe sobre as finanças e contabilidade dos partidos, com destaque para o Fundo Partidário e ao Acesso Gratuito ao Rádio e a TV.<sup>125</sup>

### **3.2 O financiamento político como microssistema e seus princípios**

A existência de princípios específicos e a presença de institutos próprios fazem das normas de financiamento político um microssistema jurídico.

As normas de financiamento eleitoral são regidas por princípios comuns que orientam o ordenamento jurídico como um todo e por princípios concernentes às peculiaridades do objeto que regula. Além da principiologia de matriz constitucional, o microssistema se orienta pelos princípios genéricos do direito eleitoral e por princípios específicos da temática do financiamento político.

Ana Maria Moliterno Pena, a partir dos estudos de Natalino Irti, define o sistema jurídico como um conjunto de normas inter-relacionadas que, por ação de uma força integradora, se constitui numa unidade.<sup>126</sup> A unidade do sistema jurídico oculta uma pluralidade de microssistemas autônomos, sendo cada um dotado de uma lógica própria e de um ritmo próprio de desenvolvimento.

O microssistema possui uma identidade distinta do sistema jurídico do qual faz parte. A força integradora que confere unidade ao microssistema é diversa da força integradora do sistema maior.

Nesse sentido, a referida autora aponta que o microssistema surge da dinâmica das leis especiais e excepcionais que rompem a lógica da generalidade e da indiferenciação, e introduzem novos critérios de disciplina.

As normas de financiamento eleitoral tutelam um bem específico dentro da temática eleitoral que justifica a adoção de um tratamento peculiar e de princípios próprios. Embora essas normas estejam inseridas no corpo das leis gerais sobre os partidos políticos e as campanhas eleitorais, a relevância e os possíveis efeitos do financiamento sobre a base democrática do processo eleitoral explicam a existência de uma disciplina própria.

Essa regulação própria é alinhada por uma lógica ditada por princípios que conferem unidade ao sistema e impulsionam a interpretação e a aplicação das normas de financiamento

---

<sup>124</sup> BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

<sup>125</sup> BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

<sup>126</sup> PENA, Ana Maria Moliterno. *Microssistema: o problema do sistema no polissistema*. 2007. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp039331.pdf>. Acesso em: set. 2021.

eleitoral. Esses princípios convivem em harmonia com os demais princípios genéricos de matriz constitucional e eleitoral, estabelecendo-se entres eles uma relação de coordenação e compreensão recíproca.

Dentro do microsistema jurídico do financiamento, há os princípios genéricos, relacionados aos pressupostos do processo eleitoral democrático, que subordinam toda a regulação da matéria, e os princípios específicos.

### 3.2.1 Princípios genéricos

Os princípios genéricos subordinam todo o microsistema jurídico do financiamento eleitoral e estão relacionados aos pressupostos do processo eleitoral democrático, destacando-se: a competitividade das eleições; a realização de eleições livres e justas; a igualdade de oportunidades entre concorrentes; a garantia ao direito de informação do eleitorado; a garantia da livre manifestação de partidos e candidatos; e a existência de um sistema de controle.

O processo eleitoral é marcado pela competitividade entre as forças políticas que almejam o exercício do poder. A disputa ocorre entre os diferentes segmentos presentes na sociedade contemporânea, com a possibilidade de alternância dos governantes.

O regime democrático pressupõe a realização de eleições periódicas, com ampla competitividade na disputa pelo voto. Com isso, permite-se que o povo escolha de forma livre e efetiva os representantes políticos de sua preferência.

As eleições democráticas dependem de um conjunto de direitos que asseguram a formação da vontade popular sem vícios e distorções. O direito à igualdade política dos cidadãos é consagrada pelo valor do voto, que é igual para todos, e pela capacidade de influir de modo equânime no processo eleitoral, sem privilégios a determinado grupo ou classe.

A participação popular nas decisões políticas envolve o direito à liberdade de expressão e de opinião na escolha dos representantes. Essa liberdade não pode ser maculada por fatores que induzem e desviam a vontade do eleitor.

A contraposição de ideias e opiniões é um traço característico do regime democrático. Os partidos políticos e os candidatos tem o direito de manifestar e expressar seus programas e planos de governo. Os cidadãos, por outro lado, têm o direito de receber tais informações sem distorções para a formação da opinião pública e também para opor-se à elas.

O princípio da liberdade no aspecto político assume uma dimensão instrumental, no sentido de estimular a amplitude do debate político, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos.

O reconhecimento de que a sociedade contemporânea é caracterizada pelo pluralismo de ideias, classes e grupos, impõe que sejam asseguradas a essas categorias a participação no processo eleitoral e a possibilidade de alcance do poder. A alternância das preferências políticas é fundamental para a autenticidade do sistema representativo.

Lorencini esclarece que a competitividade não é suficiente para promover o aperfeiçoamento do processo eleitoral, se não houver igualdade de oportunidades entre os concorrentes no pleito:

[...] a mera enunciação, contudo, de um princípio da competitividade das eleições, sem que venha acompanhada de condições para que exista uma efetiva concorrência ao poder por grupos distintos e com programas alternativos, nada significa em termos concretos para o aperfeiçoamento e realização da democracia.<sup>127</sup>

Para que a competitividade seja efetiva e equilibrada é necessário que os partidos políticos e os candidatos participem da disputa eleitoral em condições de igualdade. Nesse ponto, o elemento financeiro se destaca como um fator importante que pode acarretar o desequilíbrio da concorrência.

A desigualdade estrutural e financeira entre os partidos políticos, sobretudo num Estado multipartidário como o Brasil onde a diferença é fácil de ser constatada, impede que as agremiações e os candidatos tenham as mesmas oportunidades de participação no processo eleitoral.

Nessas situações de desigualdade, o elemento financeiro se torna o fator preponderante para o sucesso no pleito e para a manutenção de elites partidárias no poder. Os partidos menores, denominados *Partidos Nancos*, não tem condições de arcar com as despesas das campanhas eleitorais, perdendo espaço e visibilidade para partidos maiores e com mais recursos.

Diante desse fato, surge a preocupação acerca da necessidade de o Estado intervir no desenvolvimento do processo eleitoral, a fim de assegurar a igualdade de oportunidades entre os partidos. Essa intervenção ocorre mediante a normatização minuciosa do financiamento eleitoral, dos meios de controle da arrecadação e aplicação do dinheiro e da prestação de contas.

Nesse sentido, Mônica Herman Salem Caggiano salienta que:

---

<sup>127</sup> LORENCINI, 2008, p. 31.

[...] deve-se assegurar ao *demos* o maior leque possível de opções eleitorais, em termos de candidatos e partidos, garantindo-se a estes amplas possibilidades de difusão de ideais e programas para conquistar o maior número de simpatizantes, de outra há de se velar para a *manutenção do equilíbrio no campo da disputa*, evitando-se os excessos e a prática de atos que venham a investir contra a lisura da consulta eletiva, contra a impositiva exigência de se colher a vontade eleitoral da forma mais pura possível, sem ingerências a lhe retirar a autenticidade, enfim livre dos elementos perniciosos a que se convencionou denominar de *poluição eleitoral*. (grifos da autora).<sup>128</sup>

A necessidade de aprimoramento e regulação das formas de controle, fiscalização e repressão aos abusos cometidos pelos partidos políticos e candidatos na busca por recursos no meio social é um instrumento indispensável para mantê-los protegidos das pressões econômicas e assegura-los a igualdade e o equilíbrio nas competições eleitorais. A publicidade e a transparência dos recursos ingressados e dos gastos eleitorais se efetivam por meio das normas de controle sobre o sistema de financiamento.

Por outro lado, a obrigatoriedade do controle por meio da prestação de contas à Justiça Eleitoral constitui um direito constitucional do cidadão em saber quem são os partidos políticos que estão sendo apoiados e financiados e quais são os doadores durante as eleições.

### 3.2.2 Princípios específicos

Os princípios específicos que norteiam o microssistema do financiamento eleitoral são, basicamente: a limitação dos gastos eleitorais; a restrição às fontes de financiamento de partidos e campanhas eleitorais; e o controle de arrecadação e despesas de recursos eleitorais e partidários.

A limitação de gastos eleitorais tem por objetivo tornar a campanha eleitoral um ambiente no qual prevaleça a justiça e a igualdade, possibilitando igualdade de condições na disputa eleitoral, não sendo limitados pelo elemento financeiro que cada partido ou candidato é capaz de mobilizar.

O dinheiro é essencial para que os partidos exerçam suas funções no processo eleitoral democrático, todavia é necessário que haja um limite de gasto a fim de promover o equilíbrio de concorrência. Os limites de gastos em campanha são estabelecidos pela Lei das Eleições e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral a cada eleição.

---

<sup>128</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. Eleições 2002 *apud* LORENCINI, 2008, p. 32.

A regulação com a imposição de um limite de gastos em cada eleição tem por objetivo frear o alto nível do financiamento privado, que é cercado de incertezas e suspeitas em relação à magnitude das contribuições e a influência dos grupos de interesse sobre as instituições e políticas públicas, e a vinculação dos partidos e candidatos com dinheiro proveniente de atividades ilícitas.

Além da imposição do limite de gastos, o Estado tem como princípio a restrição às fontes de financiamento. Também com a finalidade de evitar distorções na competição política e garantir condições de igualdade de disputa entre os partidos políticos e candidatos, estabelece-se as fontes lícitas de financiamento.

Sobre a regulação das fontes, muito discutiu-se sobre a doação das pessoas jurídicas como fonte de financiamento no ordenamento jurídico brasileiro. A ADIN nº4.650/DF declarou inconstitucional. Esse tema será tratado detalhadamente mais à frente.<sup>129</sup>

O controle na arrecadação e despesas é outro princípio que norteia a sistemática normativa do financiamento. O principal instrumento de concretização é o ato da prestação de contas que busca conferir transparência às finanças eleitorais. Por intermédio deste mecanismo de controle, permite-se o conhecimento pelo eleitorado dos financiadores e da forma de utilização do dinheiro pelos partidos e candidatos.

Os dados colhidos nas prestações de contas são essenciais para a formação da opinião pública, orientando os eleitores acerca de como os partidos e os candidatos tem arrecadado e empregado o dinheiro na política e, deste modo, analisando se a forma como atuam estão de acordo com a vontade popular.

Além disso, os partidos políticos recebem dinheiro público como forma de financiamento, razão pela qual o controle dos gastos também deve ocorrer sob a supervisão do Estado, por intermédio da Justiça Eleitoral.

Tais princípios constituem uma forma de controle financeiro dos envolvidos no processo eleitoral, candidatos e partidos políticos, bem como de garantia para a manutenção do equilíbrio e da lisura das eleições, além de constituir uma proteção contra a prática do abuso do poder econômico sobre o eleitorado, assegurando a autenticidade do sistema representativo que se realiza por meio do sufrágio popular.

### **3.3 A trajetória histórica da legislação sobre financiamento dos partidos políticos**

---

<sup>129</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/Distrito Federal.

De acordo com os ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a trajetória dos partidos políticos no Brasil teve início com os “últimos movimentos do Governo Vargas em 1945”. Antes disso, as agremiações partidárias eram instáveis e as lutas políticas entre o governo e a oposição ocorriam de forma descontínua e desorganizada.<sup>130</sup>

É possível identificar o surgimento dos primeiros partidos políticos, ainda que de forma desorganizada, a partir de 1831: o Restaurador, que buscava a volta de D. Pedro I; o Republicano, pela abolição da monarquia; e o Liberal, pela reforma da Constituição de 1824.

Segundo o referido autor, as lutas políticas nesse período eram marcadas pela corrupção e pelo abuso do poder econômico, o que demonstra que tais fenômenos são fatos endêmicos da política brasileira:

Com o aparecimento desses partidos, ainda pouco estáveis, as lutas políticas ganharam intensidade. E eram nos dias de eleição que os adversários se enfrentavam e procuravam ou ganha-las ou tirar a limpo as suas questúnculas. As lutas políticas, antes das eleições, obedeciam a certa moderação, quase que se restringiam às discussões no Parlamento. No dia das eleições, entretanto, todo o furor antes reprimido explodia, provocado, entre os partidários, toda a série de desatinos. Tudo se corrompia nesse dia: mesas eleitorais, autoridades, eleitores, etc... O objetivo era ganhar de qualquer maneira. E nesses dias de eleições, as paixões políticas se desencadeavam.<sup>131</sup>

Durante a Primeira República (1889-1930), ou República Velha, não havia uma preocupação com a questão do financiamento eleitoral. Embora a Constituição de 1891 previsse a eleição do Presidente e do Vice-Presidente por meio do sufrágio direto, este não era universal. O voto era exercido somente por uma parcela pequena da população, o que restringia a amplitude da disputa eleitoral.<sup>132</sup>

O sistema eleitoral brasileiro passou por um grande avanço durante a Segunda República, ou Era Vargas. Nesse período, o país viveu sob a égide da Assembleia Nacional Constituinte encarregada de elaborar a nova Constituição que iria substituir a Constituição de 1891. O Código Eleitoral foi aprovado pelo Decreto nº21.076, de 24 de fevereiro de 1932, que criou a Justiça Eleitoral, como órgão do Poder Judiciário responsável por organizar e

---

<sup>130</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Reconstrução da Democracia*. São Paulo: Saraiva, 1979, p.113.

<sup>131</sup> FERREIRA FILHO. *A Reconstrução da Democracia*, 1979, p. 167-168.

<sup>132</sup> Segundo o art.70, §1º da Constituição Federal de 1891, não podiam ser eleitores: 1º os mendigos; 2º os analfabetos; 3º as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe renúncia da liberdade individual. (BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. *D.O.* de 24/02/1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 03 nov. 2021.

fiscalizar as eleições, previu o voto secreto e o voto feminino. Além disso, houve o surgimento de partidos políticos em nível regional.

Em 1934, a Justiça Eleitoral e as agremiações partidária foram elevadas ao patamar constitucional. A Constituição Federal passou a dispor de questões relativas à imunidade formal e material, às hipóteses de suspensão e perda dos direitos políticos, inelegibilidade, desincompatibilização, além de ampliar o sufrágio,<sup>133</sup> tornando-o universal, o que acarretou o crescimento do número de partidos políticos pela necessidade de representação de um maior número de eleitores e, por conseguinte, o aumento da competição eleitoral.

Com a Constituição do Estado Novo de 1937, a Justiça Eleitoral foi extinta e os partidos políticos desapareceram, tendo sido vedada a apreciação judicial de causas exclusivamente políticas.

As primeiras normas sobre financiamento eleitoral surgiram com o Código Eleitoral de 1950, Lei nº1.164, de 24 de julho de 1950, nos artigos 143 a 146, que abordavam questões sobre a contabilidade e as finanças dos partidos, como: a obrigatoriedade de escrituração das receitas e despesas; fiscalização das contas pela Justiça Eleitoral; restrição à determinadas fontes de financiamento, a exemplo da doação por entidades estrangeiras, autoridades públicas e empresas de economia mista ou concessionárias. As doações por pessoas físicas e jurídicas eram permitidas e não limitadas.

A Constituição Federal de 1946 inseriu os partidos políticos no capítulo dos direitos e garantias individuais, consagrando o sistema do pluripartidarismo político. Havia a previsão expressa de que a Justiça Eleitoral era responsável pelo conhecimento das reclamações relativas às obrigações impostas pela Lei dos Partidos Políticos quanto à contabilidade dos gastos e a origem dos recursos arrecadados.<sup>134</sup>

O Ato Institucional nº2 extinguiu e cancelou o registro dos partidos políticos, posteriormente restaurados pelo Ato Complementar nº4, de 20 de novembro de 1965, que instituiu o bipartidarismo: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento

---

<sup>133</sup> Sobre o voto direto, a Constituição de 1934 estabeleceu que a primeira eleição presidencial após a sua promulgação seria feita indiretamente, pelo voto dos membros da Assembleia Nacional Constituinte. As futuras eleições ocorreriam pelo voto direto. A eleição de Getúlio Vargas ocorreu em 17 de julho com 175 votos contra 71 dados aos outros candidatos. (BRASIL. Constituição Da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático que assegure à Nação a unidade, a liberdade [...]. *D.O.* de 16/07/1934. Acesso em: 03 nov. 2021.

<sup>134</sup> Artigo 119, inciso VIII da Constituição Federal de 1946. (BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. *D.O.* de 16/07/1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 21 dez. 2021.

Democrático Brasileiro (MDB), que foram responsáveis por inserir cláusulas sobre as fontes de arrecadação do patrimônio em seus estatutos.

Ana Claudia Santano salienta que o cenário internacional influenciou a democracia brasileira, pois paralelamente a democratização do país, houve o avanço do comunismo e o início da Guerra Fria.<sup>135</sup> Com isso, houve a mobilização esquerdista no Brasil, que só foi contida pelo golpe de 1964. O receio do comunismo levou à criação de grupos de direita, organizados por empresários nacionais e estrangeiros com o objetivo de apoiar eleitoralmente grupos anticomunistas.

Esse contexto foi determinante para a proibição das doações de empresas privadas pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965. Essa lei foi responsável por ampliar consideravelmente o sistema de controle do financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos.

Nesse período, é possível notar que houve uma preocupação em controlar a influência do dinheiro nas eleições. A Emenda Constitucional nº14/65, por exemplo, introduziu a noção de abuso do poder econômico, tornando seus autores inelegíveis. O Código Eleitoral de 1965, por sua vez, passou a regular de forma detalhada o abuso do poder econômico e de autoridade, a compra de votos e outros crimes eleitorais.

Durante o período militar, entre os anos de 1964 e 1965, a legislação eleitoral sofreu diversas alterações, como a alteração da duração de mandatos, com a cassação de direitos políticos. Foram instituídas as candidaturas natas, as sublegendas, o voto vinculado. Apesar dessas modificações, as disposições relativas ao financiamento eleitoral foram mantidas.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº5.682, de 21 de julho de 1971, manteve a proibição do recebimento de recursos advindos de empresas privadas de finalidade lucrativa e acrescentou a vedação de entidades de classe ou sindicais. A referida lei inovou ao estabelecer limites de gastos para as campanhas eleitorais, o que estava a cargo dos partidos, e ao prever o Fundo Partidário como fonte de financiamento público dos partidos políticos.

O modelo de financiamento da década de 80 era constituído basicamente pelas contribuições dos filiados dos partidos, doações de pessoas físicas e pelos recursos próprios dos candidatos. Embora houvesse a previsão do Fundo Partidário como fonte de financiamento, o valor recebido pelos partidos era inexpressivo.

---

<sup>135</sup> SANTANO, Ana Cláudia. Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil. *Direito Público*, [S. l.], v. 17, n. 91, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758>. Acesso em: 21 nov. 2021.

Esse modelo mostrou-se insuficiente para atender as necessidades dos partidos e candidatos. A realidade da época mudou com a intensificação da disputa eleitoral e o aumento do número de partidos de massas. As novas técnicas de campanha utilizadas para ampliar o alcance do eleitorado e o seu encarecimento mostravam a ineficiência desse sistema de financiamento.

Com isso, como forma de suprir os gastos eleitorais, os partidos políticos e candidatos passaram a receber doações de empresas privadas, mesmo com a vedação legal, o que resultou, como será visto adiante, em escândalos de corrupção, a exemplo do *impeachment* do ex-Presidente da República Fernando Collor de Mello. O tema financiamento político foi redirecionado para o centro do debate eleitoral.

Não obstante a autonomia assegurada pela Constituição, o microssistema do financiamento eleitoral gira em torno de preceitos que autorizam a intervenção estatal na atividade dos partidos políticos, restringindo, de certo modo, o espectro dessa liberdade. Ao Estado é lícito intervir quanto à imposição de limites de gastos, à limitação das fontes do financiamento e ao modo de arrecadação e utilização do dinheiro na política.

Esse controle sobre a atividade financeira dos partidos políticos e candidatos tem por objetivo preservar a lisura do pleito, garantindo que todos tenham as mesmas condições de participar do processo eleitoral, além de coibir a influência do poder econômico sobre o eleitorado.

A Lei nº8.713/93, que estabeleceu normas para as eleições de 1994, trouxe diversos mecanismos que possibilitaram uma maior fiscalização dos gastos eleitorais. Uma mudança importante foi a permissão de doações de empresas, com limites.<sup>136</sup> Em 1995, foi aprovada a Lei nº9.096, responsável por consolidar uma legislação permanente para os partidos políticos, a partir das regras que foram aplicadas nas eleições de 1993. Em 1997, foi publicada a Lei nº9.504/97, a Lei das Eleições, de caráter permanente, que também manteve o conteúdo da Lei nº8.713/93.

Com a Lei das Eleições iniciou-se um novo ciclo eleitoral, pois até então, para cada eleição a legislação eleitoral era modificada a fim de atender e adequar os interesses políticos dos partidos. A referida lei inovou por estabelecer normas para as eleições em geral e

---

<sup>136</sup> Art.38 da Lei nº 8.713/93: A partir da escolha dos candidatos em convenção, pessoas físicas ou jurídicas poderão fazer doações em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei. 1º As doações e contribuições de que tratam esse artigo ficam limitadas:

III - no caso de pessoa jurídica, a dois por cento da receita operacional bruta do ano de 1993. (BRASIL. Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. *D.O.* de 01/10/1993, p. 14685. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18713.htm). Acesso em: 03 fev. 2022.

diretrizes para eleições futuras, conferindo maior segurança e estabilidade aos participantes do processo eleitoral.

### 3.4 Modelos de Financiamento

Os partidos políticos podem ser financiados, basicamente, a partir de três fontes de arrecadação: as cotas dos filiados, as doações de pessoas físicas e jurídicas e os recursos públicos.

Com base na origem dos recursos, o financiamento pode ser classificado como: a) um sistema exclusivamente público; b) um sistema exclusivamente privado; e c) um sistema misto.

#### 3.4.1 O sistema público financiamento

O sistema de financiamento exclusivamente público é aquele dotado unicamente de dinheiro público. Segundo Valdés, “[...] o sistema consiste em outorgar aos partidos subvenções procedentes do erário do Estado destinados a cobrir os gastos realizados por eles no desenvolvimento das suas atividades”.<sup>137</sup>

A ideia de que o Estado deveria contribuir para o sustento dos partidos teve origem nos sistemas europeus do pós-guerra como um meio de investimento na democracia. O reconhecimento da importância dos partidos para o aperfeiçoamento do regime democrático foi uma das razões para o desenvolvimento desse modelo de financiamento.

Os recursos públicos foram concebidos como importante fonte de ajuda aos partidos políticos que necessitam de recursos para manter suas atividades rotineiras e para apresentar suas ideias e planos de governo ao eleitorado.

O Estado deve auxiliar os partidos políticos a suprir as despesas decorrentes dos gastos eleitorais, que se intensificaram a partir da década de 50 e 60 com o uso dos meios de comunicação. A redução do número de filiados provocada pelo descrédito da política e pela falta de militância agravou a situação financeira dos partidos.

---

<sup>137</sup> BLANCO VALDÉS, Roberto Luis. *Los Partidos Políticos*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 192.

Na busca por recursos, abriu-se espaço para o surgimento do financiamento ilegal, onde o objetivo era conseguir recursos independente da origem do dinheiro. Os partidos tornaram-se dependentes de grandes grupos econômicos, que viam o financiamento como uma forma de investimento em troca de favores políticos, dando margem para os casos corrupção. Diante desse cenário, as medidas de financiamento público surgiram como uma forma não só de suprir a falta de recursos dos partidos político como também de coibir o financiamento ilegal, a influência do poder econômico e a corrupção.

Outra razão que impulsionou o financiamento público foi a promoção da igualdade de oportunidades e do equilíbrio na disputa eleitoral. Os recursos públicos possibilitam que os partidos menores, menos favorecidos economicamente, tenham as mesmas oportunidades de competição que os partidos maiores e mais ricos.

Segundo Valdés, o financiamento público é uma medida positiva dentro de um conjunto de medidas de intervenções negativas para alcançar a concretização do princípio da igualdade e do pluralismo político.<sup>138</sup>

O objetivo do financiamento público é permitir que os envolvidos na disputa eleitoral alcancem o equilíbrio equitativo e competitivo, fortalecendo o pluralismo político, em observância ao princípio da igualdade de oportunidades entre partidos e candidatos.

É natural que os participantes da disputa eleitoral sejam distintos entre si. Os partidos são desiguais em matéria de recursos econômicos, de organização e estrutura interna, de capacidade de mobilização e implantação eleitoral. A igualdade que se busca implantar se refere ao processo eleitoral, que se traduz na paridade de tratamento, tolerância e neutralidade do Estado.

As diferenças devem ser levadas em consideração a fim de que sejam proporcionadas as mesmas condições de participação a todos os envolvidos na disputa eleitoral. O Estado atua como agente regulador e nivelador entre as possibilidades de competição, atenuando as diferenças que colocam em situação de desvantagem um participante em relação a outro. A regulação do financiamento, neste ponto, se mostra ponto crucial para promover a igualdade e a justiça eleitoral.

O legislador eleitoral é o responsável por identificar quais as características e diferenças que promovem a desigualdade na esfera eleitoral. A diferença econômica e a influência do poder econômico são fatores que buscam ser corrigidos pelo financiamento político.

---

<sup>138</sup> BLANCO, 1990, p. 192.

Em paralelo à igualdade, a livre concorrência é outro valor fundamental para o equilíbrio do processo eleitoral. A noção de liberdade de atuação dos partidos políticos implica a independência em relação ao ente estatal e o enraizamento nas forças políticas sociais.

O partido político enquanto agente social não pode sofrer interferência do Estado a pretexto do recebimento de recursos públicos, da mesma forma não podem atuar a serviço dos interesses estatais, afastando-se dos interesses da sociedade.

O Estado deve assumir uma postura neutra e distribuir as subvenções públicas destinadas ao financiamento de maneira proporcional, levando em conta as diferenças a fim proporcionar que todos tenham condições econômicas de participar da competição. Para tanto, as normas de financiamento utilizam critérios de equilíbrio que buscam neutralizar, na medida do possível, as desproporções entre um partido e outro.

Os critérios de distribuição variam de um país para outro. A problemática gira em torno de quais critérios serão aplicados para o acesso e a divisão das subvenções: a) se o ocorre a todos os partidos, b) se os partidos são selecionados mediante critérios como o número de votos, a representatividade dentro do Parlamento (número de cadeiras), ou c) combinando critérios como o número de votos e de cadeiras.

No caso do Brasil, as subvenções públicas são distribuídas por uma combinação de critérios que levam em conta a representatividade no Parlamento, o número de cadeiras e de votos, além de destinar uma percentagem a todos os partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral. Os critérios de distribuição aos candidatos são fixados pelo partido.

A subvenção pública advém diretamente do orçamento estatal, como ocorre na maioria dos países que adota esse tipo de financiamento, ou de um fundo criado especialmente para este fim, como é o caso do Brasil. Além do repasse em dinheiro, o financiamento público pode ocorrer mediante a concessão de serviços ou benefícios aos partidos e candidatos, como a utilização dos meios de comunicação, cessão de espaço público, entre outros.

Portanto, o financiamento público se desmembra em financiamento público direto e financiamento público indireto.

#### *3.4.1.1 O Financiamento público direto*

O financiamento público direto ocorre mediante o repasse de dinheiro pelo Estado aos partidos políticos, pelos mecanismos da subvenção, restituição ou do reembolso, a depender

da cultura política de cada país. As subvenções são os mecanismos de repasse mais comuns e ocorrem em momento anterior à realização do pleito. A restituição e o reembolso são formas de repasse em momento posterior ao resultado das eleições.<sup>139</sup>

No caso do Brasil, o Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos) foi criado em 1995 com a finalidade de custear as despesas cotidianas dos partidos políticos (pagamento de água, energia, passagens aéreas, aluguel das sedes, etc.) e os gastos com campanhas eleitorais, cujo montante é definido todo ano pela lei orçamentária. Os recursos atinentes ao Fundo ingressam pelo Tesouro Nacional e são repassados ao Tribunal Superior Eleitoral, que fará a distribuição dos valores aos diretórios nacionais.<sup>140</sup>

Por um bom tempo, o Fundo Partidário foi a única fonte de financiamento público dos partidos. Até que, com a proibição das doações de empresas privadas, a reforma eleitoral de 2017 criou o “Fundo Eleitoral” (Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha), que é responsável por concentrar recursos que serão utilizados pelos partidos políticos para financiar as campanhas eleitorais de seus candidatos.<sup>141</sup> A distribuição é centralizada e os valores são repassados em parcela única aos diretórios nacionais do partido, que repassam para os órgãos estaduais e municipais.

#### 3.4.1.2 O Financiamento público indireto

---

<sup>139</sup> Há quem entenda que a restituição e o reembolso são formas de repasse que contribuem para a transparência da prestação de contas. Afinal, os partidos terão interesse em receber de volta aquilo que efetivamente gastaram nas eleições. Por outro lado, essa forma de repasse não favoreceria os partidos menores e mais pobres pela falta de recursos que inviabilizaria o custeio das campanhas eleitorais de seus candidatos.

<sup>140</sup> O Fundo Partidário é constituído por cotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações de pessoas físicas depositadas diretamente nas contas dos partidos específicas do Fundo, e outros recursos financeiros que for atribuído por lei. Com a aprovação da minirreforma eleitoral de 2019, a utilização do Fundo Partidário foi estendida para o impulsionamento de conteúdo pela internet, compra de passagens aéreas para não filiados, e contratação de advogados e contadores. O critério de distribuição dos fundos está disciplinado pelo art.17, §3º da Constituição Federal e pelos art.43 e 44 da Lei 9.096/95. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

<sup>141</sup> Leis nº13.487 e 13.488, de 06 de outubro de 2017 (BRASIL. 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. *D.O.U.* de 09/10/2017, p. 1 edição extra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm). Acesso em: nov. 2021); (BRASIL. 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. *D.O.U.* de 06/10/2017, p. 1 edição extra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm). Acesso em: nov. 2021)

O financiamento público indireto diz respeito a concessão de serviços ou benefícios pelo Estado aos partidos políticos e candidatos, como ocorre, por exemplo, com a cessão de espaços públicos e a utilização gratuita dos meios de comunicação.

O acesso à propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV configura um dos mais importantes meios de comunicação dos partidos e candidatos com o eleitorado, mediante o qual é feita a ampla divulgação dos programas partidários, seja pela propaganda eleitoral, no período das eleições, ou da propaganda partidária, no período entre os pleitos, e a apresentação dos candidatos à sociedade.

O uso da mídia, sobretudo da televisão, mostrou ser um importante meio, na atualidade, para definir as campanhas eleitorais. Logo, o acesso gratuito e equitativo ao rádio e TV permite que partidos e candidatos com menor visibilidade e com poucos recursos sejam conhecidos pelo eleitorado.

O acesso aos meios de comunicação contribui para reduzir de maneira expressiva o desnível que existe entre os partidos, permitindo um certo grau de igualdade na propaganda partidária e eleitoral. Além disso, representa uma importante ferramenta para garantir a liberdade de expressão no processo de divulgação das propostas políticas e o direito à informação no processo de escolha do público eleitor.

Além disso, pode se dizer que é função do Estado promover e facilitar a comunicação dos partidos com os cidadãos. Faz parte do interesse público tomar conhecimento das propostas dos candidatos a cargos públicos para a gestão do Estado.

No caso do Brasil, os serviços de telecomunicação são de titularidade da União, que os delega a terceiros. As empresas concessionárias são indenizadas, via compensação tributária, pelo tempo de programação utilizado pelos partidos políticos, em razão da cessação dos lucros e das despesas realizadas.

Apesar do financiamento público indireto ter a proposta de nivelar os partidos políticos no campo das propagandas eleitorais e partidárias, é notório que na atualidade o custo das campanhas eleitorais tem aumentado significativamente, sobretudo em razão da evolução dos meios de *marketing* político.

A onerosidade das campanhas ainda é um fator, mesmo com o acesso gratuito ao rádio e à TV, pois os partidos com maior poder econômico tem condições de custear despesas milionárias com a contratação de agências de publicidade para a produção da propaganda e do *marketing* político.

As campanhas eleitorais perderam o foco de divulgar as ideias e ideologias partidárias para ingressarem numa disputa caríssima de sedução do eleitor em busca do voto,

desvirtuando a essência do processo democrático que é a liberdade de escolha. Fica difícil, até mesmo para o Estado, acompanhar a elevação dos custos da propaganda eleitoral.

### 3.4.2 O sistema privado de financiamento

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado que representam e legitimam os interesses da sociedade na democracia contemporânea. São agentes sociais que desempenham funções essenciais de intermediação entre o Estado e o povo, de formação da vontade popular, além de materializar o pluralismo político. Por serem agentes sociais, é razoável que sejam gerados e mantidos economicamente pela própria sociedade.

O indivíduo enquanto ser social tem a plena liberdade de se associar segundo suas crenças e ideologias. Como decorrência desse direito, defluiu a liberdade de contribuir financeiramente para o funcionamento dessas associações. A plenitude do direito de associação implica o direito de participar do financiamento da associação de que participa.

A busca por recursos na sociedade pode ser positiva à medida que leva o partido a se envolver cada vez mais no seio social, atuando como grupo que representa o caráter mutante e plural do meio social. O partido deve se manter próximo do público eleitoral para que efetivamente possa representá-lo e, com isso, garantir a legitimidade do resultado das eleições.

O financiamento privado, que consiste na contribuição vinda dos diferentes segmentos da sociedade, amplia a participação popular, fomentando o interesse dos cidadãos e contribuintes pela vida política. Essa prática aumenta a representatividade dos partidos e, conseqüentemente, a sua inserção social. Essa é uma característica essencial do processo eleitoral pluralista.

De um modo geral, o financiamento pode ocorrer mediante a contribuição dos filiados (cotas) e das doações de terceiros, pessoas físicas ou jurídicas, a depender do sistema de financiamento adotado pelo país. No caso do Brasil, atualmente, existe a vedação das doações realizadas pelas pessoas jurídicas, tema que será tratado mais a frente.<sup>142</sup>

Duas questões centrais ocupam os debates contemporâneos sobre o financiamento privado, tanto na legislação comparada quanto nacional: a necessidade de transparência dos

---

<sup>142</sup> Com a Minirreforma Eleitoral de 2015, o Congresso Nacional incorporou à legislação nacional a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº4650/DF, que declarou inconstitucional o financiamento de campanhas eleitorais por empresas privadas.

recursos econômicos utilizados nas campanhas eleitorais e o estabelecimento de limites para o seu montante.<sup>143</sup>

A transparência e a imposição dos limites de financiamento são de extrema importância para coibir abusos e o desequilíbrio no processo eleitoral. O motivo para que sejam limitadas as contribuições privadas é reduzir a desigualdade entre os grandes e pequenos partidos, evitar que sejam beneficiados de modo irregular, além de coibir a influência do poder econômico na seara eleitoral.

Como salientado anteriormente, grandes contribuições privadas de alguns doadores ou empresas podem ocorrer como forma de investimento, tendo em vista a troca de favores políticos futuros. O financiador injeta grande quantia de dinheiro no partido objetivando a obtenção de uma vantagem. Como o dinheiro tem desempenhado um papel praticamente determinante para a vitória no pleito, em razão do alto custo das campanhas eleitorais, essa é uma forma comum de abuso do poder econômico que tem ocorrido em grande parte das democracias contemporâneas.

Essa influência fere a essência democrática da representação, que reside na intermediação entre o Estado e a vontade soberana do povo. Ao desviar-se do desiderato de representar o povo para atender aos interesses particulares de grandes investidores ou grupos econômicos, os resultados das eleições deixam de ser legítimos.

Há uma preocupação no sistema de financiamento privado com a origem dos recursos, a fim de coibir a arrecadação de dinheiro oriunda de atividades ilícitas, como o dinheiro proveniente de uma contabilidade paralela, como ocorre com a sonegação fiscal de grandes empresas, o denominado *caixa dois*, da extorsão política, ou do crime organizado, a exemplo de alguns países da América Latina, que recebem dinheiro do narcotráfico.

Diante disso, existe a necessidade de aprimoramento das formas de controle, de fiscalização e de repressão dos abusos cometidos pelos partidos políticos na busca pela obtenção de recursos. A obrigatoriedade da prestação de contas à Justiça Eleitoral é uma forma de controle pela qual os cidadãos tomam conhecimento da movimentação financeira dos partidos, com a identificação dos doadores e do valor da contribuição.

---

<sup>143</sup> O art.23 da Lei nº9.504/97 estabelece que pessoas físicas podem fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. O candidato pode usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% dos limites previstos para os gastos de campanha no cargo em que concorrer. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Os candidatos e partidos devem identificar os doadores e declarar a origem dos recursos arrecadados em campanha e o valor das contribuições privadas, com tramitação em conta bancária específica.

### 3.4.3 O sistema misto de financiamento

Há uma tendência em países da Europa e da América Latina em adotar o modelo de financiamento misto, também denominado de financiamento plural, que consiste no aproveitamento dos aspectos positivos dos financiamentos público e privado na tentativa de sanear os pontos vulneráveis que afetam as democracias contemporâneas.

A combinação entre o financiamento público e privado tem por objetivo combater as mazelas de ambos os modelos responsáveis por corromper a essência democrática do processo eleitoral. O desafio principal do financiamento dos partidos é encontrar um ponto de equilíbrio, a proporção adequada entre cada tipo de financiamento segundo a realidade de cada sistema eleitoral.

O financiamento misto é o modelo que mais se aproxima dos ideais democráticos, pois reflete uma opção pluralista, que privilegia a liberdade política dos partidos de buscarem recursos no seio da sociedade, ampliando a participação política e a aproximação do eleitorado, ao mesmo tempo em reforça a igualdade de oportunidades entre as candidaturas por meio das subvenções estatais. Admite-se, portanto, o ingresso de recursos público e privado.

Apesar de ser o modelo mais adequado, não é possível afirmar que o financiamento plural é capaz de aniquilar por si só a corrupção e o abuso do poder econômico nas democracias que o adotam. Para tanto, basta observarmos a realidade brasileira e de outros países da Europa e da América Latina, onde os escândalos de corrupção são frequentes.

Como demonstrado nos itens anteriores, o financiamento exclusivamente público pode enfraquecer o vínculo dos partidos políticos com a sociedade, que deixam de buscar apoio financeiro em meio ao eleitorado. Com isso, as agremiações partidárias desenvolvem um certo grau de dependência econômica em relação ao Estado, o que é incompatível com o pluralismo político, pois os partidos são agentes que representam os interesses sociais e não os interesses do Estado.

Esse problema pode ser atenuado quando, além da subvenção pública, é permitido ao partido buscar recursos junto à sociedade. Essa liberdade decorre da própria autonomia

partidária e do direito de participação política do cidadão de integrar e financiar partidos que o representem. Esse ponto é positivo pois promove a dispersão das fontes evitando-se que se concentrem unicamente na seara pública ou privada.

O financiamento público se justifica, pois os partidos desempenham funções auxiliares do Estado, indispensáveis para a democracia. Logo, é razoável que parcela do orçamento público seja destinado ao custeio dessas atividades. Todavia, a exclusividade de recursos públicos para o financiamento político sobrecarrega o sistema orçamentário. A carga tributária seria ainda maior caso o Estado fosse o único responsável por suportar os altos custos dos partidos políticos, especialmente com campanhas eleitorais. Diante disso, o financiamento plural se mostra benéfico, pois distribui os ônus do financiamento entre o Estado e sociedade.

O financiamento exclusivamente privado, apesar de promover maior participação política, aproximando os partidos políticos da sociedade e aumentando a representatividade política, dá margem para o financiamento irregular. A necessidade de altos valores para financiar as campanhas eleitorais faz com que os partidos e candidatos recorram a fontes ilícitas de financiamento, tornando-se vinculados aos interesses de grandes investidores.

Essa arrecadação irregular que promove a entrada de quantias vultosas no partido acentua o desequilíbrio entre os concorrentes, afetando a legitimidade do processo eleitoral. Além disso, pela fragilidade do sistema de arrecadação e fiscalização da movimentação financeira, os partidos deixam de declarar tais recursos à Justiça Eleitoral. Como a origem do dinheiro é ilícita, oriunda da formação do *caixa dois*, do crime organizado e de outras atividades, parte da movimentação é oculta, o que dificulta o controle por parte dos órgãos oficiais.

A influência do poder econômico contribui para o desnivelamento entre os partidos e o desequilíbrio da disputa, promovendo a quebra dos princípios da liberdade de escolha e da igualdade entre os competidores, além de retirar a legitimidade do processo eleitoral.

Embora não seja a solução definitiva para coibir tais abusos, o financiamento plural atua como reforço à igualdade de oportunidades entre as candidaturas, buscando nivelar as diferenças intensificadas pelos efeitos econômicos negativos do patrocínio eleitoral. A concessão de recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Especial para Financiamento de Campanha, além do acesso gratuito ao Rádio e a TV, são importantes mecanismo de equalização.

O abuso do poder econômico, que interfere na autonomia dos partidos políticos, vinculando-os à grandes doadores, ao lado dos escândalos de corrupção, são questões que

necessitam de meios eficazes de controle e fiscalização. A conjugação das vantagens de ambos os modelos estimula a dispersão das fontes de financiamento, para não as concentrar nas mãos do Estado e para atenuar a influência do poder econômico na política

Sobre o financiamento plural, Ana Claudia Santano pondera que “[...] deve-se facilitar a combinação de medidas públicas e privadas dentro de um contexto misto, conjugado com mecanismos de controle”.<sup>144</sup> O desafio que se coloca é o aperfeiçoamento do sistema mediante mecanismos mais eficazes de controle e fiscalização do financiamento político.

Nesse sentido, a autora complementa que:

[...] mesmo que em um Estado Liberal, devido as suas características, não se aceite o financiamento público, e que no Estado Social tal providência se faz imponente, não é aconselhável negar o financiamento privado. É vital que se fomente independência dos partidos perante o Estado, a partir do desenvolvimento de medidas de financiamento privado, não só por parte da sociedade, mas também por parte da militância, de sua base social (...) um sistema misto deverá atender a certos critérios, entre ele, destacadamente, o princípio da igualdade, que não permite favorecer a maioria através da exclusão do financiamento que permita o cumprimento das funções de interesse geral dos partidos políticos, junto à prevalência do princípio da transparência e do controle efetivo, tanto interno quanto externo, com sanções eficazes em caso de violações de regras.<sup>145</sup>

O aprimoramento dos meios de controle de arrecadação dos recursos privados partidários e eleitorais é uma preocupação da legislação eleitoral de diversos países, por constituir o ponto mais vulnerável do sistema de controle dos órgãos eleitorais. Assim, buscam medidas que restringem as fontes de financiamento, a exemplo do Brasil, que proíbe as doações oriundas de entidades estrangeiras, as doações anônimas e, atualmente, as doações empresarias, e também, o estabelecimento de limites de doação e gastos com campanhas eleitorais.

Como salientado previamente, não há um modelo único, ideal e funcional de financiamento. Cada país adota o seu sistema, adaptando-o de acordo as peculiaridades locais, o sistema eleitoral e partidário, a cultura política do seu povo e o enraizamento dos valores democráticos na sociedade.

No caso do Brasil, a história revela a tradição pelo financiamento eleitoral misto, conjugado por recursos públicos e privados para o custeio das despesas dos partidos e das campanhas eleitorais. A história revela a trajetória desse modelo de financiamento que, a princípio, proibia as doações de pessoas jurídicas. Os escândalos financeiros que resultaram no impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello provocaram uma reforma na legislação eleitoral que, a partir de 1993, passou a permitir as doações empresariais. As

---

<sup>144</sup> SANTANO. *O Financiamento da Política*. 2016, p.131.

<sup>145</sup> SANTANO. *O Financiamento da Política*. 2016, p.131.

reformas eleitorais buscaram aprimorar o sistema introduzindo teto para as doações, limites de gastos, com o objetivo de diminuir a corrupção por meio da influência do poder econômico e promover o equilíbrio da disputa eleitoral. No ano de 2015, em julgamento histórico, o Supremo Tribunal Federal julgou a inconstitucionalidade sem redução de texto das doações de pessoas jurídicas. A partir dessa decisão, os recursos públicos foram incrementados e passaram a aumentar significativamente ano a ano.

A proibição das doações empresariais teve como fundamento principal a influência do poder econômico na captação do poder político. Averiguou-se que os partidos que mais recebiam doações de empresas eram aqueles que venciam as eleições. Além disso, verificou-se que um percentual pequeno dos principais grupos empresariais é que efetuavam as doações, sempre destinadas a mais de um candidato, o que demonstrava a falta de alinhamento ideológico das contribuições.

Outro fundamento que embasou a proibição foi o de que a pessoa jurídica não exerce a cidadania, atributo exclusivo da pessoa física. A empresa não é cidadã, motivo pelo qual não participa do processo eleitoral em suas formas ativa, passiva ou direta por meio dos institutos de consulta popular e, portanto, não poderia financiar o funcionamento dos partidos.

Com a devida vênia, embora as empresas não participem do processo eleitoral por meio do exercício do poder de sufrágio, é inegável a importância de sua presença no cenário político e econômico brasileiro. Não é possível ignorar a sua realidade e a influência cada vez maior que exerce na conformação política do país. A pessoa jurídica é uma ficção legal representada por pessoas físicas, que expressam sua vontade por intermédio, no caso, da empresa. Por esse motivo, é razoável que o conceito de cidadania seja alargado, neste caso, para permitir que as empresas também participem e se expressem no processo de escolha dos futuros governantes por meio das doações aos partidos políticos e candidatos.

A proibição das doações empresariais tem sobrecarregado os cofres públicos, pois o Estado passou a financiar, majoritariamente, os partidos e as campanhas eleitorais. Os recursos do Fundo Partidário aumentaram ano a ano e houve a criação de um fundo específico para o financiamento das campanhas, o Fundo Eleitoral. Há, inclusive, a ADI nº7058, em trâmite no STF, para discutir a destinação da quantia exorbitante de R\$5,7 milhões ao Fundo Eleitoral para eleições de 2022.

Além disso, a vedação das doações empresariais pode criar uma via marginal de financiamento, obscura e sem transparência, tal como existia no período anterior a primeira grande reforma eleitoral de 1993, quando tais contribuições eram vedadas pela legislação, mas ocorriam na prática.

O corte das doações oriundas das pessoas jurídicas provocou um desequilíbrio no financiamento entre os recursos públicos e privados. É importante que haja a participação do Estado no custeio das campanhas, tendo em vista a importância das atividades dos partidos, que é de interesse público. Contudo, o valor excessivo dos fundos sobrecarrega os cofres públicos diante da realidade brasileira, agravada pela pandemia do COVID-19, além de aumentar o descrédito da classe política e agravar a crise do sistema representativo.

Daí a importância da conjugação dos recursos públicos e privados, incluindo as contribuições empresarias. Para conter os valores das doações, o Brasil poderia adotar um mecanismo semelhante ao utilizado pela Alemanha, que concede benefícios fiscais num percentual decrescente em razão do valor da doação, com o objetivo de desestimular doação de grandes quantias de dinheiro e, ao mesmo tempo, estimular as pequenas doações. Essa foi uma maneira que o sistema encontrou para reduzir a influência do poder econômico.

Portanto, diante do cenário político atual, entendo que o melhor sistema de financiamento para os partidos e campanhas eleitorais no Brasil continua sendo o misto porém, com a possibilidade de doação das pessoas jurídicas.

O aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e de fiscalização pela Justiça Eleitoral é fundamental para a aplicação efetiva das normas e para conter o abuso do poder econômico no processo eleitoral, tal como salientado pela autora Ana Claudia Santano.<sup>146</sup>

Além do aperfeiçoamento da Justiça Eleitoral no tocante a fiscalização e controle das contas eleitorais, acrescento que a educação é o meio mais eficaz a longo prazo para contornar a crise política brasileira.

### **3.5 Modelos de financiamento no direito estrangeiro: casos paradigmáticos**

O financiamento misto não apresenta a mesma configuração em todos os países que o adotam. O sistema se amolda às peculiaridades de cada cultura político eleitoral, variando de acordo com o sistema eleitoral, a concepção de democracia, o grau de competitividade e o modelo de organização dos partidos políticos da região.

Na maioria dos países da Europa há o predomínio do financiamento público em razão da natureza constitucional e do alto grau de estabilidade e disciplina de que gozam os partidos. O enfoque do financiamento é muito mais voltado ao partido do que às campanhas eleitorais, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, por exemplo, onde o

---

<sup>146</sup> SANTANO. *O Financiamento da Política*, 2016.

financiamento é público, mas motivado pelo alto custo das campanhas. Segundo a tradição anglo-saxã, o sistema é centrado muito mais nas campanhas eleitorais e nos candidatos do que nos partidos políticos.

A análise do direito comparado revela uma clara tendência europeia às subvenções públicas, enquanto que na América, em especial nos Estados Unidos, há uma acentuada influência do capital privado e das elites capitalistas no financiamento da política.

Os dados apresentados a seguir foram obtidos, em parte, a partir da pesquisa realizada pela cientista política Ana Luiza Backes que, através de uma análise comparativa entre as legislações dos países em questão, buscou traçar o perfil do financiamento partidário e eleitoral em cada um deles.<sup>147</sup>

Num panorama geral, a autora constata que a partir da década de 90 houve uma tendência por parte do Estado de apoiar financeiramente os partidos na maioria dos países da Europa, com exceção do Reino Unido, onde o financiamento é privado. O fortalecimento da relação Estado-partidos é atribuído de um lado ao enfraquecimento da força associativa dos partidos e de outro ao encarecimento das campanhas.

Dos estudos constatou-se que o Estado contribui substancialmente para o funcionamento regular dos partidos políticos, embora o financiamento seja misto, oriundo de fontes públicas e privadas. Na Alemanha e na Espanha, a contribuição estatal corresponde, respectivamente, à 30% (trinta por cento) e 80% (oitenta por cento) dos recursos de que vivem os partidos.

Na França, Espanha e Portugal, além do financiamento destinado às despesas das atividades rotineiras, os partidos também recebem recursos públicos para o custeio das campanhas eleitorais sob a forma de reembolso, ao término da campanha. Os critérios de distribuição dos recursos são o número de votos ou o número de cadeiras de cada agremiação. No caso da Alemanha, parte dos recursos é distribuída em função de quanto o partido arrecada junto aos seus membros.

O financiamento empresarial é proibido na França e em Portugal, enquanto que na Espanha são proibidas as contribuições de empresas que tenham contrato com a Administração Pública.

---

<sup>147</sup> BACKES, Ana Luiza. *Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha*. Brasília. Consultoria Legislativa, Estudo Maro, 2013. Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/16399/financiamento\\_partidario\\_backes.pdf?sequence=1](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/16399/financiamento_partidario_backes.pdf?sequence=1) Acesso em: fev. 2022.

### 3.5.1 Alemanha

A Alemanha foi um dos primeiros países a adotar o sistema de financiamento público direto, na década de 50, sendo hoje considerado um dos sistemas mais transparentes e de maior controle financeiro no mundo.

A Constituição Alemã de 1949 reconhece a importância das agremiações partidárias para a democracia e prevê expressamente o financiamento estatal com a devida prestação de contas sobre o patrimônio e a origem dos recursos:

#### Artigo 21

##### [Partidos]

- (1) Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio.
- (2) São inconstitucionais os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha.
- (3) Estão excluídos do financiamento estatal os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha. Uma vez decidida essa exclusão, são eliminadas também as vantagens fiscais e as subvenções para esses partidos.
- (4) Cabe ao Tribunal Constitucional Federal decidir sobre a questão da inconstitucionalidade de acordo com o §2, bem como sobre a eliminação do financiamento estatal de acordo com o §3.
- (5) A matéria será regulamentada por leis federais.<sup>148</sup>

Santano faz um estudo aprofundado sobre o modelo de financiamento alemão. A autora pontua que o caso alemão é emblemático pela forte consideração do valor constitucional do princípio da igualdade dos partidos, que é reconhecido pela Constituição Alemã e pelo Tribunal Constitucional. O princípio da igualdade de oportunidades tem um peso especial para os alemães, uma vez que compreende a igualdade sob dois aspectos: a igualdade de partida para a competição e a igualdade na competição política.<sup>149</sup>

<sup>148</sup> LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. Tradutor: Aachen Assis Mendonça. Berlim: Deutscher Bundestag (Parlamento Federal Alemão), 2021, p. 29. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

<sup>149</sup> A autora cita Fernandez Vivaz para explicar as diferentes concepções do princípio da igualdade de oportunidades no direito eleitoral alemão. A primeira concepção diz respeito “à relação de forças originada pelos votos dos cidadãos, que determina a força de cada partido. Assim, o Estado não pode interferir no resultado sempre que todos os envolvidos tenham partido de um mesmo ponto. (...) se traduz na igualdade de condições em que todos os competidores eleitorais devem dispor, produzindo-se uma intervenção estatal que a garante, sem que tal intervenção possa influir no resultado das urnas. Já que uma segunda concepção, o Estado deve se preocupar pelos fatores tidos em uma campanha (ou no processo de formação da vontade popular, como um contínuo), como meios de comunicação, dinheiro, para que não influenciem de forma negativa sobre o resultado e não provoquem distorções. (FERNANDEZ VIVAZ apud SANTANO. *O Financiamento da Política*, 2016, p.153.

A Alemanha busca preservar a liberdade e a independência das agremiações partidárias tomando o cuidado para não as tornar dependentes do Estado. A legislação fixa limites ao financiamento público e privilegia o financiamento privado.

Ao longo dos anos, o sistema de financiamento alemão passou por alterações. No início, as fontes de financiamento eram as quotas dos filiados, as doações de terceiros e os fundos estatais. O auxílio estatal ocorria mediante a concessão de benefícios fiscais para aqueles que realizavam doações aos partidos. O sistema de dedução fiscal foi declarado inconstitucional pelo Tribunal Constitucional por violar os princípios da igualdade entre os partidos, uma vez que tal benefício se restringia às contribuições destinadas aos partidos com representação parlamentar, colocando os demais em situação de desigualdade, e também pelo fato de que privilegiava os doadores mais abastados que eram aqueles que efetivamente tinham condições econômicas para tanto.

Com o fim dos benefícios fiscais, as doações diminuíram e os partidos políticos passaram por uma crise econômica. Como forma de reparar tal situação, o Estado estabeleceu pela primeira vez o financiamento público direto para as atividades partidárias (rotineiras, não eleitorais).

Em 1966, o Tribunal Constitucional Alemão pronunciou-se sobre o tema e declarou a inconstitucionalidade do financiamento das atividades ordinárias dos partidos políticos. Segundo a decisão, o Estado somente estaria legitimado a financiar as atividades propriamente eleitorais, caso contrário, ao incluir as atividades gerais, estaria violando o processo de formação da vontade popular por substituir a capacidade dos eleitores de financiar as agremiações, além de violar a independência dos partidos tornando-os dependentes do Estado.

O financiamento das atividades eleitorais de campanha ocorria mediante reembolso dos gastos e também por adiantamento de recursos no ano das eleições. Esse sistema permaneceu vigente por décadas ocasionando o endividamento dos partidos que não tinham recursos suficientes para custear suas despesas, o que contribuiu para o crescimento do financiamento irregular e ilícito. Nesse período, o financiamento também ocorria pelo mecanismo de compensação de oportunidades e pelo sistema de financiamento estatal básico.

O Tribunal Alemão voltou a se manifestar em abril de 1992, reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei dos Partidos Políticos de 1988 no tocante ao sistema de financiamento vigente para romper com o modelo de reembolso dos gastos de campanha eleitoral. Nesta decisão, o Tribunal entendeu que pelo princípio da liberdade dos partidos, o financiamento público desde que parcial, ou seja, aquele realizado em conjunto pelo Estado e

pela sociedade, pois é imprescindível que as agremiações se mantenham enraizadas e vivas no meio social para a formação da vontade popular.

Diante disso, o novo modelo de financiamento alemão colocou fim a distinção entre as atividades gerais e eleitorais, estabelecendo limites ao financiamento público (como forma de preservar a independência em relação ao Estado). Os partidos recebem recursos para o financiamento de todas as suas despesas. O Tribunal Alemão fixou dois os limites, um relativo, que não pode ultrapassar o montante do financiamento privado e um absoluto, calculado pela média aritmética do período, que serve de teto máximo para todos os partidos – a soma que todos os partidos recebem no ano não pode ultrapassar o limite fixado em lei para os gastos públicos com partidos.

A decisão do Tribunal Constitucional constituiu a base da reforma partidária de 1994, cujo foco centrou-se na liberdade dos partidos políticos e no enraizamento social das agremiações como fator imprescindível para a formação da vontade popular.

Os recursos públicos destinam-se aos partidos que alcançaram pelo menos 0,5% dos votos nas eleições nacionais ou europeias ou 1% dos votos no estado, sendo 0,85 euros para cada voto válido para os primeiros 4 milhões de votos, e para os demais 0,70 euros por voto. Cada euro arrecadado por quotas ou doações corresponde a 0,38 euros, considerando até 3.300 euros por pessoa física.

O modelo alemão reconhece a legitimidade das doações privadas de pessoas físicas e jurídicas, de tal modo que possui um sistema de benefícios fiscais aos doadores no Imposto de Renda de Pessoa Física. Os benefícios fiscais são concedidos por um percentual decrescente em razão do valor da doação, com o objetivo de desestimular doação de grandes quantias de dinheiro e, ao mesmo tempo, estimulando as pequenas doações. Essa foi uma maneira que o sistema encontrou para reduzir a influência do poder econômico.

Além disso, a Lei alemã prevê a concessão de uma quantia de dinheiro público proporcional ao obtido pelas doações privadas. Com isso, os partidos são estimulados a declarar de forma transparente e fiel os valores que efetivamente receberam com a identificação dos respectivos doadores no livro da contabilidade das agremiações.

A supervisão das regras do financiamento é de responsabilidade do Presidente do Parlamento Federal. Os relatórios das prestações de contas com as informações sobre os ingressos, as despesas e o patrimônio dos partidos são auditados pelo Tribunal de Contas para depois serem encaminhados ao Presidente do Congresso para posterior publicação com as anotações e aplicação das sanções. A Lei alemã prevê a perda do financiamento público caso o partido deixe de apresentar a prestação de contas. Caso um partido receba mais recursos do

Estado, esse valor deverá ser reembolsado, o que ocorre mediante compensação nos pagamentos futuros a que os partidos fazem jus. Caso o relatório contenha valores incorretos, aplica-se multa de 10% sobre o valor errôneo, do mesmo modo se um valor não for declarado, a multa será o dobro do valor não informado. Se um partido aceitou doação de uma fonte ilegal, o valor correspondente deve ser repassado ao Erário.

Em razão desse mecanismo de controle, o sistema alemão é considerado um dos mais rigorosos e eficazes do mundo.

### 3.5.2 França

A França adota o sistema de financiamento público a partir da reforma eleitoral de 1995, que teve como objetivo reforçar a independência dos partidos em relação aos grandes grupos econômicos e limitar o papel do dinheiro na competição política. A Lei Orgânica nº88-226 e a Lei Ordinária nº 88-227, ambas de 11 de março de 1988, instituem um financiamento público das campanhas para a Presidência da República e a Assembleia Nacional, assim como das atividades gerais dos partidos políticos.<sup>150</sup>

O reconhecimento da importância dos partidos políticos pela Constituição Federal é o principal fundamento que confere legitimidade ao financiamento público no sistema francês. O Estado é o grande responsável por financiar as agremiações partidárias, que estão proibidas de receber doações privadas de pessoas jurídicas<sup>151</sup> e sindicatos. Somente é permitido contribuições dos seus filiados e modestas quantias de pessoas físicas limitadas a um teto fixado em lei, atualizado a cada ano de eleição por um índice de correção monetária.<sup>152</sup>

A lei eleitoral estabelece limites de gastos para as campanhas eleitorais e para o financiamento público. O financiamento público ocorre após as eleições mediante o reembolso de metade dos custos de campanha dos candidatos a Deputado e Presidente, que

---

<sup>150</sup> IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance. France | International IDEA. 2021. Disponível em: <https://www.idea.int/>.

<sup>151</sup> Art.11 do Capítulo V do Código Eleitoral, Lei nº88-227/88. (IDEA, 2021).

<sup>152</sup> Segundo o art.11 (4º) do Código Eleitoral, o limite para doação por pessoa física é de 7.500 (sete mil e quinhentos euros) por ano, independentemente do número de candidatos beneficiados. Somente a pessoa física de nacionalidade francesa ou que reside na França pode efetuar a doação. As pessoas físicas e instituições financeiras podem conceder empréstimos pelo prazo máximo de 5 anos a partidos políticos, desde que não seja de forma regular. O Conselho de Estado estabelece um teto e as condições de fiscalização para garantir que tal empréstimo não seja uma doação disfarçada. A lei eleitoral prevê pena de prisão de 3 (três) anos mais multa de 45.000 mil euros para a pessoa física que doar ou conceder empréstimos de forma irregular. Lei Eleitoral de 28 de janeiro de 1994. (IDEA, 2021).

receberam pelo menos 5% dos votos, desde que tenham suas contas devidamente aprovadas. O reembolso não pode superar os gastos de campanha.

O financiamento dos partidos está previsto nos artigos 8 e 9 da Lei nº88-227/88. É constituído de créditos inscritos no projeto de “lei de finanças anuais” e é dividido em duas partes iguais: a primeira metade é distribuída aos partidos que obtiveram pelo menos 1% dos votos em pelo menos cinquenta círculos eleitorais na última eleição da Assembleia Nacional, ou no caso das circunscções de além mar e de Saint-Pierre et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française e das ilhas Wallis e Futuna, para os partidos cujos candidatos tenham ali obtido pelo menos 1% dos votos; a segunda metade é rateada proporcionalmente ao número de votos obtidos pelos parlamentares filiados ao partido.<sup>153</sup>

Como se observa, o modelo francês distingue as atividades eleitorais das rotineiras, razão pela qual o financiamento de cada uma delas é distinto.

Em razão da natureza pública do financiamento, a lei eleitoral prevê a limitação de gastos e, ainda, um rigoroso sistema de fiscalização em relação à forma de aplicação dos recursos estatais. É obrigatório que os partidos mantenham a escrituração contábil dos gastos, com todos os comprovantes das receitas e despesas efetuadas, discriminadas pela origem e por sua natureza.

### 3.5.3 Espanha

O modelo de financiamento espanhol foi desenvolvido a partir de um longo período ditatorial, no qual as agremiações partidárias careciam de regulamentação e suporte necessário para o desenvolvimento de suas ações na sociedade. Com a constitucionalização desses agrupamentos políticos, a condição econômica dos partidos passou a ser uma preocupação que levou a aprovação de uma legislação que lhes atribuiu os recursos públicos necessários para dotá-los de capacidade de atuação.

O sistema de financiamento é misto porém, há predominância dos recursos públicos no custeio das despesas eleitorais. As doações de pessoas jurídicas são proibidas para os

---

<sup>153</sup> BACKES, 2013, p. 12.

partidos políticos, mas essa proibição não se estende aos candidatos.<sup>154</sup> As doações de pessoas físicas possuem o limite de 50.000 euros anuais por pessoa.<sup>155</sup>

Uma característica peculiar do sistema espanhol é que somente os partidos políticos e demais agrupamentos políticos, como federações, coalizões, é que podem fazer campanha eleitoral, ou seja, realizar gastos eleitorais. Com isso, a legislação espanhola atribui aos partidos a administração e o custeio das campanhas.

As campanhas eleitorais são aquelas realizadas especificamente no período eleitoral, que se inicia com a convocação das eleições e termina com a proclamação dos resultados. Há um limite de gastos global para as campanhas, que é estabelecido de acordo com o número de habitantes da circunscrição eleitoral.

O repasse das subvenções públicas ocorre de forma direta, por reembolso após o pleito, e indireta, mediante prestações materiais durante a campanha eleitoral. A lei espanhola prevê ações positivas do Estado como: isenção de tarifas postais; acesso gratuito aos meios de comunicação de titularidade pública, cuja distribuição de tempo ocorre de acordo com o desempenho do partido nas últimas eleições; cessão de espaços públicos para publicidade, sendo que a divisão do espaço também é feita de forma proporcional ao desempenho do partido.

O financiamento público direto ocorre pelo repasse das subvenções eleitorais, que tem por finalidade compensar os gastos com as despesas de campanha, e as subvenções anuais concedidas aos partidos para a manutenção de suas atividades habituais. A lei espanhola estabelece a técnica da compensação de gastos concretos, o que significa que a subvenção corresponde exatamente ao custo da atividade eleitoral declarada em prestação de contas.

Outra característica do modelo de financiamento espanhol é o duplo critério de acesso e divisão das subvenções eleitorais. Os partidos somente participam dessa divisão se conseguirem uma cadeira no Parlamento e o montante desses valores é partilhado conforme o número de votos recebidos, critérios da representação parlamentar e do desempenho eleitoral, respectivamente.

Apesar das subvenções serem repassadas após o término das eleições, a lei prevê a possibilidade de antecipação de 30% das subvenções públicas recebidas na eleição anterior, como forma de propiciar aos partidos meios necessários para fazer frente aos gastos no início do período eleitoral. Esse valor antecipado é provisório e deve ser considerado para efeito de

---

<sup>154</sup> Lei Orgânica 8/2007, de 4 de julho.

<sup>155</sup> Art.5º da Lei Orgânica 8/2007.

cálculo do reembolso pós eleição, devendo ser devolvido se o balanço de contas assim indicar.

Em relação ao controle e fiscalização das contas eleitoral, o sistema espanhol se assemelha ao brasileiro, quanto aos aspectos ligados à necessidade de nomeação de um administrador eleitoral responsável pela administração dos ingressos e saídas e a contabilidade; de abertura de conta bancária específica para as operações financeiras de campanha eleitoral, com a identificação da origem dos recursos; de identificação da origem e destino dos fundos.

As Juntas Eleitorais são órgãos de funcionamento restrito ao período eleitoral, responsáveis pelo controle das contas e gastos eleitorais durante o período eleitoral, além de velar pelo cumprimento da norma, diferentemente do controle realizado no sistema brasileiro que é feito por um órgão permanente do Poder Judiciário. O Tribunal de Contas exerce o controle final das contas exercidas pelas Juntas, decidindo pela aprovação, podendo aplicar medida sancionatória ou comunicar o Ministério Público, em caso de crime.

#### 3.5.4 América Latina

A complexidade e os desafios do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais estão presentes nos debates de países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Os escândalos decorrentes do financiamento irregular não é exclusividade das democracias emergentes, pois mesmo em democracias consolidadas, a relação que se estabelece entre os recursos financeiros e a política é tormentosa.

A experiência comparada mostra que não existe um modelo de financiamento único e ideal, funcional para todos os países e situações. Cada país ou região adota um sistema de acordo com suas peculiaridades e necessidades locais. O regime de governo, o sistema eleitoral e partidário, a cultura política, o grau de aprofundamento dos valores democráticos por parte dos líderes e da sociedade são fatores determinantes para a vigência efetiva de um financiamento eleitoral hígido.

A quantia volumosa de recursos financeiros injetada nas campanhas eleitorais e a origem, muitas vezes, desconhecida desses fundos compromete o equilíbrio da disputa eleitoral, permitindo o abuso e a pressão de grupos corporativos e de outros setores riscos sobre os partidos políticos.

Além do desequilíbrio das condições de disputa, tais influências corroem os fundamentos da teoria da representação, que está na base do ideal democrático. Os partidos e candidatos deixam de representar os interesses pelos quais foram eleitos e passam a perseguir interesses de grandes grupos econômicos.

A influência do poder econômico, com a intromissão excessiva de recursos financeiros na política, doações de origem ilícitas, compra de votos, campanhas eleitorais cada vez mais caras nos meios de comunicação são fatores que contribuem para a deterioração da imagem pública dos partidos e dos políticos. A corrupção é uma mancha que gera a descrença na política e leva à uma crise do sistema representativo.

Na América Latina, os escândalos por corrupção política e o tráfico de influência são frequentes. A crise dos partidos nessa região tem, em boa medida, relação com os escândalos provocados pelo financiamento eleitoral ilegal. No caso do Brasil, num curto intervalo de tempo, tivemos o impeachment de dois Presidentes da República, Fernando Collor de Melo, em 1992, e Dilma Roussef, em 2016, o que revela uma crise das instituições democráticas.

Em outros países, como Venezuela, Equador, Nicarágua, Guatemala também ocorreram escândalos de corrupção política envolvendo o financiamento irregular, por meio de contas confidenciais e entradas de recursos encobertas. Há situações, inclusive, de utilização de recursos oriundos do crime organizado, como o narcotráfico, a exemplo de Ernesto Samper, na Colômbia.

Embora não se possa estabelecer uma relação direta entre corrupção e financiamento eleitoral, o certo é que o financiamento se converteu, muitas vezes, como uma fonte de corrupção e escândalos políticos. Por essa razão, a existência sozinha de uma regulamentação da vida política ou do financiamento não é suficiente para coibir os escândalos financeiros.

Em pesquisa sobre o financiamento eleitoral na América Latina, Daniel Zovatto chama a atenção para a debilidade dos mecanismos de controle e a ineficácia do regime de sanções na maioria dos países da região. Salaria que não basta estabelecer uma regulamentação do financiamento partidário e eleitoral se não houver o aperfeiçoamento dos órgãos de controle e do regime de sanções. O autor identifica uma cultura regional inclinada ao não cumprimento e à impunidade diante dos escândalos, o que dificulta o saneamento do financiamento e contribui ainda mais para o descrédito da política e das instituições democráticas.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005. Disponível em: [https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3553/2005\\_zovatto\\_financiamento\\_partidos\\_campanhas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3553/2005_zovatto_financiamento_partidos_campanhas.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: fev. 2022.

Os sistemas de financiamento latino-americanos são caracterizados majoritariamente pela regulação abundante e por baixos níveis de transparência. Com isso, o financiamento eleitoral real dista, em grande medida, do financiamento normativo. As normas não são respeitadas, dando margem para o surgimento de um financiamento ilegal.

O que se observa é que há uma tendência geral, em todos os países da região, de aumento dos gastos eleitorais devido ao aumento do número do eleitorado e, com isso, da necessidade de investir cada vez mais nos meios de comunicação eletrônica. Com isso, os partidos se veem obrigados a buscar fontes de recursos para ter condições de ingressar e competir na disputa eleitoral.

Com o aumento da população e o desenvolvimento econômico, o modo de fazer campanha tem se aproximado cada vez mais do modelo norte-americano, com o emprego de técnicas mercadológicas, marketing político, assessores de imagem, encarecendo sobremaneira a produção dessas campanhas.

A televisão é o meio de comunicação mais eficaz para a transmissão das mensagens políticas, principalmente nas campanhas presidenciais. Embora os partidos políticos tenham acesso gratuito, a produção do conteúdo das campanhas que será veiculado é dispendioso.

A maior parte dos países adota, em que os partidos recebem fundos públicos e privados para financiar suas campanhas ou custear seus gastos de financiamento ordinário, com exceção da Venezuela onde o financiamento é inteiramente privado.<sup>157</sup>

Diferentemente do que ocorre nos países europeus anteriormente analisados, na América Latina, embora prevaleça o sistema misto, o financiamento dos partidos políticos e o custeio das despesas eleitorais é feito, majoritariamente, por grandes empresas. Apenas cinco países da região estabelecem limite às doações privadas, o Brasil, que proíbe as contribuições empresariais, Chile, Colômbia, Equador e Paraguai.

Dos países que adotam o financiamento misto, a maioria conta com as subvenções diretas (repasse de dinheiro) e indiretas (serviços, benefícios tributários, acesso aos meios de comunicação – rádio e televisão) de recursos estatais no tocante ao financiamento público. A maioria dos países concede o acesso gratuito aos meios de comunicação.

A maior parte dos países possuem uma barreira legal para garantir o acesso a esses recursos pelos partidos, que consiste numa porcentagem mínima de votos ou na representação parlamentar. Para a distribuição dos recursos públicos, prevalecem, basicamente, três

---

<sup>157</sup> A Constituição Venezuelana proíbe expressamente o uso de recursos públicos para o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. As contribuições provêm inteiramente da esfera privada. Não há limite para essas doações. Também são proibidas doações não identificadas, provenientes de empresas estatais, de governos ou organismos estrangeiros.

métodos: a) proporcional à força eleitoral (cerca de 53% dos países); proporcional à força eleitoral combinado com a distribuição equitativa entre todos os partidos (cerca de 41% dos países); e proporcional à força eleitoral combinado com a representação parlamentar (6%).

Não existe um padrão em relação ao momento em que é feito o repasse dos fundos públicos. É possível que o desembolso ocorra em dois momentos, uma porcentagem antes e outra após o pleito (reembolso ou indenização), que predomina em metade dos países da região, e num único momento, antes ou após as eleições. Uma parcela pequena dos países adota o repasse prévio, como faz o Brasil.

Praticamente todos os países estabelecem restrições quanto à origem das contribuições privadas, vindas de governos, instituições e indivíduos estrangeiros, doações anônimas, empresas estatais.

A maioria dos países latino-americanos possui um órgão de controle e fiscalização independente do funcionamento dos partidos, do mesmo modo em que prevê um regime de sanções de natureza pecuniária ou administrativas, que podem acarretar o cancelamento do registro partidário, a redução ou suspensão dos fundos públicos.

A prestação de contas e a fiscalização por parte da sociedade são hábitos pouco arraigados na cultura política latino-americana. A maioria dos países exige que os partidos políticos divulguem seus rendimentos a cada ano e também em relação a campanhas eleitorais. Todavia, pouco se sabe a respeito da origem dos recursos. Além disso, há pouco acesso à informação por meio de fontes nacionais de informações sobre os rendimentos e gastos de campanha, o que dificulta a fiscalização e o posicionamento no dia do pleito por parte dos cidadãos. Essa falta de transparência aumenta a probabilidade de impunidade e a infiltração de fundos ilícitos. A temática das finanças partidárias não faz parte do debate eleitoral, sendo tratada como um assunto interno do partido.

## CAPÍTULO IV

### 4 O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

#### 4.1 O sistema de financiamento misto

O Brasil adota o sistema de financiamento misto dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, também denominado de financiamento plural, por conjugar e buscar o equilíbrio entre as formas de financiamento público e o privado.

A harmonização dos dois modelos tem por objetivo agregar as vantagens de ambos sistemas e amenizar os pontos negativos da utilização do financiamento público ou privado em sua forma pura. Com isso, as despesas partidárias são custeadas, simultaneamente, por recursos públicos e privados.

O financiamento misto é o sistema que mais se aproxima dos ideais democráticos, pois reflete uma opção que privilegia o pluralismo político e a liberdade política das agremiações partidárias. Os partidos políticos buscam recursos no seio da sociedade, estreitando os laços com o público eleitor e estimulando a participação política dos cidadãos, ao mesmo tempo em que recebe auxílio do Estado.

A diversidade das fontes, pública e privada, é um importante fator para que o partido não se torne dependente do Estado ou das forças econômicas presentes na sociedade. A dependência exclusiva dos recursos estatais pode desnaturar a essência de agentes sociais dos partidos políticos, afastando-o de sua base política que é a sociedade.

Os partidos são organizações representativas dos interesses sociais, motivo pelo qual as contribuições privadas são justificáveis. É natural e condizente à liberdade de associação que seus membros e simpatizantes contribuam para a manutenção e o sustento das atividades da agremiação partidária.

Por outro lado, o financiamento público se justifica, pois os partidos desempenham funções auxiliares do Estado, como por exemplo, a preparação e indicação de candidatos ao pleito, a representação de diferentes segmentos da sociedade, a formação da vontade popular, a divulgação das diferentes plataformas de governo. Todas essas atividades são indispensáveis para o processo político eleitoral, que se materializa pelo exercício do poder de sufrágio, pelo poder do voto. Ou seja, os partidos são essenciais para o exercício da soberania nacional.

Diante disso, a subvenção pública é uma forma de auxílio aos partidos, como uma espécie de remuneração pelos serviços prestados ao Estado. Além disso, os recursos públicos são uma importante fonte para equilibrar a disputa eleitoral. Nem todos os partidos gozam da mesma visibilidade e possuem a mesma capacidade econômica. Há partidos com um histórico mais extenso na política e, por isso, são mais conhecidos. Um partido com trajetória mais recente, com um número menor de filiados e que ainda não possui nenhum candidato filiado eleito, necessitará de muito mais recursos para alcançar a mesma visibilidade.

A intervenção do Estado, mediante o repasse de recursos ou a concessão de serviços gratuitos, é uma forma de atenuar essas diferenças a fim de tornar a disputa eleitoral mais justa e equilibrada, em atenção ao princípio da igualdade de oportunidades entre os partidos políticos e candidatos.

Além do auxílio financeiro estatal e da concessão de serviços gratuitos que aumentam a visibilidade do partido, a conjugação com recursos privados atenua, de certo modo, a influência do poder econômico no processo eleitoral que também é uma das causas do desequilíbrio na concorrência.

A arrecadação de recursos unicamente na esfera privada dá margem para o financiamento irregular. A necessidade de altos valores para financiar as campanhas eleitorais faz com que os partidos e candidatos recorram a fontes ilícitas de financiamento, tornando-se vinculados aos interesses de grandes investidores. Com isso, os partidos deixam de representar os interesses sociais para atender aos interesses de seus patrocinadores. O abuso do poder econômico afeta a autonomia dos partidos políticos e retira a legitimidade do processo eleitoral de escolha.

Por tais razões, o financiamento misto se mostra o modelo de financiamento mais adequado para que o processo eleitoral se aproxime do ideal democrático. Isso não significa, todavia, que estará isento de abusos e práticas ilegais, como vem sendo constatado pelos inúmeros escândalos de corrupção e abuso do poder econômico no Brasil e em outros países da Europa e da América Latina.

Há mecanismos de controle, fiscalização e punição que são imprescindíveis para o aperfeiçoamento desse sistema, que serão tratados nos Capítulos seguintes.

Em síntese, o financiamento dos partidos políticos brasileiros ocorre por via híbrida, pública e privada. O financiamento público é subdividido em financiamento direto e indireto, ambos com assento constitucional. O financiamento privado está previsto e disciplinado na legislação ordinária federal (Lei das Eleições – Lei nº9.504/97 e Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei nº9.096/95) e nas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

#### 4.1.1 O financiamento público direto

##### 4.1.1.1 O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos.

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê expressamente a possibilidade de o Estado prestar auxílio aos partidos políticos:

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

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

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

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.<sup>158</sup>

A ajuda estatal ocorre mediante o repasse de verbas públicas oriundas do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos, o Fundo Partidário, e do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas Eleitorais, chamado de Fundo Eleitoral, e o acesso gratuito ao rádio e à TV, nos termos da lei.

O Fundo Partidário foi regulamentado pela Lei dos Partidos Políticos em 1995 e, até a reforma eleitoral de 2017, que criou o Fundo Eleitoral, era a única fonte de financiamento público direto destinada às agremiações partidárias.

Os valores do Fundo Partidário são utilizados para o pagamento das atividades partidárias em geral,<sup>159</sup> como a manutenção de suas sedes, o pagamento de pessoal, a aquisição de bens, a criação e manutenção de institutos de pesquisa e educação política, a propaganda doutrinária e política, a criação e manutenção de programas de difusão da participação política das mulheres,<sup>160</sup> contratação de serviços de contabilidade e advocatícios, o impulsionamento de conteúdo na internet. Também é possível que parte desse dinheiro seja utilizado para o financiamento do alistamento e das campanhas eleitorais.

O Fundo Partidário é composto por multas e outras penalidades pecuniárias aplicadas pela lei eleitoral, doações de pessoas físicas, efetuadas por depósitos bancários diretamente na

<sup>158</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>159</sup> Art.44 da lei nº9.096/95. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

<sup>160</sup> Ao menos 5% do valor recebido do Fundo Partidário deve ser destinado a esse fim.

conta do Fundo, dotações orçamentárias da União e outros recursos financeiros que sejam destinados por lei.<sup>161</sup> A dotação orçamentária da União não deve ser inferior em cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por R\$0,35 (trinta e cinco centavos), em valores de agosto de 1995, ou seja, esse valor será corrigido conforme índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).<sup>162</sup>

As doações de pessoas físicas podem ser feitas diretamente aos diretórios nacionais, estaduais ou municipais com a obrigatoriedade de remessa do comprovante à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, junto com o balancete contábil do partido, do demonstrativo do seu recebimento e da respectiva destinação.

Os recursos do Fundo Partidário estão dentro da previsão orçamentária da União aprovada pelo Congresso Nacional (Lei Orçamentária Anual). O Tesouro deposita mensalmente os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, que os repassa aos diretórios nacionais dos partidos para distribuição entre os órgãos inferiores. Nessa mesma conta são depositadas as quantias referentes às multas e penalidades aplicadas. A liberação dos recursos é feita mensalmente ao longo do ano e não de uma única vez.

A Constituição Federal estabelece uma cláusula de barreira que condiciona o acesso aos recursos do Fundo Partidário ao desempenho eleitoral dos partidos, no seguintes termos: obter, no mínimo, 3% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, 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 eleger pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.<sup>163</sup>

O desempenho eleitoral das legendas será exigido de forma gradual e alcançará o seu ápice nas eleições de 2030, conforme disposto pela EC nº97/17,<sup>164</sup> que estabeleceu as regras de transição.

---

<sup>161</sup> Art.38 da Lei nº9.096/95. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

<sup>162</sup> Art.38, inciso IV da Lei nº9.096/95. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

<sup>163</sup> Art.17, §3º, incisos I e II da Constituição Federal. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

<sup>164</sup> Art.3º da EC nº97/17: I disposto no §3º do art.17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I – na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

O Tribunal Superior Eleitoral distribui os valores do Fundo Partidário obedecendo aos critérios legais, quais sejam: a) 5% do total do Fundo Partidário é distribuído em partes iguais a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo; e b) 95% serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.<sup>165</sup>

Os valores repassados aos partidos políticos referentes aos duodécimos e multas eleitorais são publicados mensalmente no Diário da Justiça Eletrônico. A consulta pode ser realizada por meio do acesso ao sítio eletrônico do TSE, que disponibiliza uma tabela discriminada desses valores. Atualmente, existem 33 (trinta e três) partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, dos quais apenas 23 alcançaram as condições exigidas pela cláusula de barreira e estão aptos a receber os recursos do Fundo.<sup>166</sup>

Segundo dados disponíveis no sítio eletrônico do TSE, no exercício financeiro de 2021, os partidos políticos que atingiram a cláusula de desempenho receberam, em conjunto, um total de R\$ 939.172.697,26 do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos.<sup>167</sup> Desse montante, R\$ 872.821.061,06<sup>168</sup> correspondem aos recursos do orçamento da União (duodécimos) e R\$ 66.351.636,20<sup>169</sup> são provenientes das multas e penalidades pecuniárias aplicadas pela Justiça Eleitoral.

O Partido Social Liberal (PSL) foi a legenda mais beneficiada com os duodécimos do Fundo Partidário em 2021, tendo recebido a quantia de R\$ 104,5 milhões, seguido do Partido dos Trabalhadores (PT), com R\$ 87,9 milhões. Em terceiro lugar está o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com R\$ 54,7 milhões, seguido do Partido Social Democrático

b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II – na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III – na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (BRASIL. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017).

<sup>165</sup> Art.41-A da Lei nº9.096/95. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

<sup>166</sup> Informação referente ao ano de 2021.

<sup>167</sup> Não atingiram as condições mínimas exigidas pela cláusula de desempenho nas eleições de 2018 e, portanto, não receberam recursos do Fundo Partidário as siglas: Rede, DC, PCB, PCO, PMB, PMN, PRTB, PSTU e PTC.

<sup>168</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Fundo Partidário. <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em 09 de janeiro de 2022. Tabela atualizada em 28 de dezembro de 2021.

<sup>169</sup> TSE, 2021.

(PSD), com R\$ 53,4 milhões. Logo após, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que recebeu R\$ 50,6 milhões em 2020.<sup>170</sup>

A lei orçamentária anual previa um valor superior de dotações orçamentárias para o Fundo Partidário em 2021, de R\$ 895.093.314,00. Contudo, os valores efetivamente creditados nas contas dos partidos são menores, já que algumas legendas tiveram descontos relativos a multas e a bloqueios impostos pela Justiça Eleitoral. Esses descontos totalizaram R\$ 22.272.252,94, valor que foi restituído ao Tesouro Nacional.

Para o ano de 2022, foi aprovada a dotação orçamentária de R\$ 1,1 bilhão de reais para o Fundo Partidário.<sup>171</sup>

#### *4.1.1.2 O Fundo Especial de Financiamento de Campanha.*

O Fundo Nacional de Financiamento de Campanha Eleitoral, conhecido como Fundo Eleitoral, foi criado pela reforma de 2017, com a finalidade específica de custear as despesas relativas às campanhas eleitorais.<sup>172</sup> Com a proibição das doações empresariais pelo Supremo Tribunal Federal, o Fundo Eleitoral tornou-se uma das principais fontes de custeio das despesas dos partidos políticos em período eleitoral.

Após a decisão do STF,<sup>173</sup> o financiamento privado estava limitado, basicamente, aos recursos oriundos do autofinanciamento e das doações de pessoas físicas,<sup>174</sup> o que representou uma redução drástica na receita dos partidos. Como forma de tentar suprir essa desvantagem, a reforma eleitoral criou o Fundo Eleitoral.

Os recursos do Fundo Eleitoral integram o Orçamento Geral da União (LOA) e devem ser repassados ao TSE até o primeiro dia útil de junho do ano eleitoral, diferentemente do Fundo Partidário que é repassado mensalmente, todos os anos. Os valores são distribuídos pelo TSE aos diretórios nacionais dos partidos, que fazem a distribuição interna aos seus órgãos inferiores e candidatos. Para que os recursos sejam disponibilizados é necessário que

---

<sup>170</sup> Informações disponíveis no site do TSE

<sup>171</sup> Ver ADIN nº7058

<sup>172</sup> Artigo 16-C da Lei nº9.504/97. As diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos são regulamentadas pela Resolução-TSE nº 23.605/2019. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

<sup>173</sup> ADI nº4.650/DF, de Relatoria do Min. Luiz Fux. (BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal)

<sup>174</sup>Tanto o autofinanciamento como as doações de pessoas físicas estão submetidas ao teto legal, respectivamente: 10% do limite de gastos de campanha no cargo concorrido (art.23, §2º-A da Lei nº9.504/97) e 10% do rendimento bruto auferido pelo doador no ano anterior à eleição (art.23, §1º da Lei nº9.504/97); (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

os diretórios nacionais já tenham definido os critérios de distribuição interna, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional, com divulgação pública. Essa medida concentra poderes na diretiva nacional dos partidos, o que pode causar problemas internos.

Os valores são distribuídos aos partidos políticos obedecendo aos seguintes critérios legais: a) 2% igualmente a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no TSE; b) 35% divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos obtidos na última eleição geral para a Câmara; c) 48% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara, consideradas as legendas dos titulares;<sup>175</sup> e d) 15% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as siglas dos titulares.<sup>176</sup>

Para ter acesso aos valores, o próprio candidato deve formular um requerimento escrito ao órgão partidário. A lei não dispõe eventual indeferimento do pedido pelo partido. Os valores que não são utilizados nas campanhas devem ser devolvidos ao Tesouro Nacional, de maneira integral, no momento da apresentação da prestação de contas. É possível que o partido renuncie ao Fundo Eleitoral, como foi o caso do Partido Novo (PN) e do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), que renunciaram os recursos do Fundo Eleitoral nas eleições de 2020, conforme noticiado pelo TSE.<sup>177</sup> A sigla PN deixou de receber a quantia de R\$36.564.183,26 e PRTB deixou de receber R\$1.233.305,95.

O Partido Novo é declaradamente contrário ao financiamento público dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, entendendo que o custeio de todas as atividades partidárias, em período eleitoral ou não, deve ocorrer mediante contribuições voluntárias da sociedade e que o dinheiro público deve ser ‘destinado aos serviços essenciais como educação, saúde e segurança.’<sup>178</sup>

Segundo dados disponibilizados no sítio eletrônico do TSE, o valor do Fundo Eleitoral no ano de 2018 foi R\$1.716.209.431,00. Os partidos mais beneficiados com esses recursos

---

<sup>175</sup> Art.16-D, §3º e §4º da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>176</sup> Resolução TSE 23.605/19. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 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 em: 15 dez. 2021.

<sup>177</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partido Novo abre mão de recursos do Fundo Eleitoral para as Eleições Municipais de 2020*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/partido-novo-abre-mao-de-recursos-do-fundo-eleitoral-para-as-eleicoes-municipais-de-2020>. Acesso em: 09 jan. 2022.

<sup>178</sup> PARTIDO NOVO. *Novo 30: Posicionamentos*. Disponível em: <https://novo.org.br/novo/posicionamentos/>. Acesso em: 09 jan. 2022.

foram, observados os critérios de distribuição legais, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) com aproximadamente R\$ 230 milhões; o Partido dos Trabalhadores (PT) ficou em segundo, com R\$ 212,2 milhões; e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em terceiro, com R\$ 185,8 milhões.

Em 2020, a quantia do Fundo foi de R\$2.034.954.823,96. Com o cálculo, o Partido dos Trabalhadores (PT) recebeu o maior montante, com mais de R\$ 201 milhões, seguido pelo Partido Social Liberal (PSL), com cerca de R\$ 199 milhões, e pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), com aproximadamente R\$ 148 milhões.

No dia 21 de dezembro de 2021 foi aprovado o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias que prevê a destinação de até 5,7 bilhões em recursos públicos para o Fundo Eleitoral.<sup>179</sup> A promulgação foi resultado da derrubada do veto do Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, por deputados e senadores, ao trecho referente à quantia do Fundo Eleitoral, em sessão do Congresso Nacional no dia 17 de dezembro de 2021. Na Câmara, foram 317 votos a favor e 146 contra a derrubada do veto. No Senado, foram 53 votos a favor e 21 pela manutenção do veto.

Posteriormente, a definição do valor final do Fundo para o ano de 2022 ficou estabelecida em R\$4,9 milhões.

Como se observa, o montante de recursos públicos destinados ao financiamento das campanhas eleitorais tem aumentado desde a criação do Fundo em 2017.

#### 4.1.2 O financiamento público indireto: acesso gratuito ao rádio e à televisão

O financiamento público indireto é uma espécie de benefício estatal que ocorre mediante a utilização gratuita pelos partidos políticos e candidatos dos meios de comunicação de radiodifusão sonora e de imagens. Ao invés do repasse em dinheiro, o Estado financia os partidos políticos de modo indireto pela cessão de espaços gratuitos nas programações das emissões de rádio e televisão para veiculação de propagandas partidárias e eleitorais.

O sistema de radiodifusão de sons e imagens é um serviço de titularidade do poder público, exercido por particulares mediante concessão pública. Em razão disso, o Estado

---

<sup>179</sup> BRASIL. Lei nº14.194 de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. *D.O.U* de 23/08/2021, pág. nº 3. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm). Acesso em: 15 dez. 2021.

exerce atividade regulatória sobre a prestação do serviço por um conjunto de leis e pela fiscalização técnica através da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Como titular do serviço, o Estado determina que as emissoras cedam espaço em suas programações para que os partidos veiculem suas propagandas partidárias e eleitorais durante o período e o tempo determinados pela legislação. Em contrapartida, as empresas tem o direito de deduzir de seu Imposto de Renda uma fração relativa aos custos do Horário Eleitoral Gratuito, como forma de compensar a não comercialização desse espaço.

O Estado não desembolsa dinheiro para remunerar a atividade dos partidos, mas deixa de arrecadar impostos, o que caracteriza uma forma indireta de financiamento político e eleitoral.

O acesso gratuito aos meios de comunicação concedido aos partidos políticos é uma ferramenta indispensável de competição nas democracias modernas. A televisão e o rádio são veículos que possuem a capacidade de influenciar a vontade do eleitor quanto ao voto. Em função do alcance e da abrangência em praticamente todo o território nacional, a propaganda na mídia funciona como um mecanismo facilitador de divulgação das informações entre partidos/candidatos e os eleitores.

Segundo Speck, o acesso gratuito aos rádio e à TV se coaduna com os princípios democráticos da equidade e do direito de informação.<sup>180</sup> Os partidos necessitam de espaço para divulgar seus programas partidários ao mesmo tempo em que o público eleitor tem direito de receber informações sobre as opções partidárias e eleitorais para que tenham subsídios para exercer, conscientemente, o direito do voto. Além disso, o acesso gratuito nivela os partidos e candidatos, pois a capacidade econômica não é um fator delimitador para usufruir do serviço. O custo de um espaço na programação televisiva é extremamente caro, motivo pelo qual não poderia ser suportado por partidos menores e de pequena expressividade econômica, assim como pelos candidatos sem recursos.

As propagandas partidárias e eleitorais no rádio e na televisão nem sempre foram gratuitas no Brasil. O acesso gratuito obrigatório foi previsto pela primeira vez em 1962, por ocasião da Lei nº4.115, que deu origem ao Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral, denominado “Guia Eleitoral”. Antes disso, a veiculação das propagandas na televisão e no rádio eram pagas.

---

<sup>180</sup> SPECK, 2016, p. 128.

Daí em diante, prevaleceu no país a convivência entre a propaganda eleitoral gratuita e a propaganda paga. A proibição desta última somente ocorreu efetivamente<sup>181</sup> com a Constituição Federal de 1988, que assegurou o direito dos partidos políticos e candidatos de levar suas propostas aos eleitores no horário eleitoral gratuito no rádio e na TV, tornando proibida a compra de espaços midiáticos para essa finalidade. Com isso, firmou-se o entendimento de que a concessão gratuita do espaço midiático é um meio fundamental para a comunicação entre o partido e a sociedade. A atividade é de interesse público, o que justifica o financiamento público e a vedação da propaganda paga no rádio e na TV.

A regulação definitiva do Horário Eleitoral Gratuito e os respectivos critérios de distribuição de tempo e espaço na mídia estão previstos na Lei dos Partidos Políticos, Lei nº9.096/95, que trata sobre a propaganda partidária, e na Lei das Eleições, Lei nº9.504/97, que trata da propaganda eleitoral.

A propaganda partidária tem por finalidade a divulgação da ideologia do partido, o esclarecimento ao eleitor sobre a execução do programa partidário e o posicionamento em relação aos grandes temas que despertam o interesse público, visando o aumento do número de filiados e simpatizantes e permitindo, inclusive, a crítica e oposição à administração atual. A propaganda eleitoral, por sua vez, tem por objetivo levar a mensagem do candidato ao eleitorado com o propósito de expor a sua imagem e compromissos políticos para influir no processo decisório do cidadão.

#### *4.1.2.1 O horário gratuito de propaganda partidária*

A propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão passou por um período de turbulência no direito brasileiro. Em 2017, essa modalidade de propaganda foi extinta pela lei que criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas Eleitorais,<sup>182</sup> o Fundo Eleitoral. O objetivo era desonerar os cofres públicos que sofreriam com a dedução fiscal relativa ao espaço e o tempo utilizados na mídia pelos partidos.

---

<sup>181</sup> A Lei nº 6.091, de 1974, proibiu a propaganda paga, contudo, anos depois, a Justiça Eleitoral entendeu pelo seu retorno. (BRASIL. Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências. *DOFC* 15/08/1974 009229 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm). Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>182</sup> Lei nº13.487/17. (BRASIL. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017).

A recente Lei nº14.291, de 3 de janeiro de 2022, retomou a veiculação da propaganda partidária gratuita, que havia sido extinta em 2017,<sup>183</sup> contudo, sem a possibilidade de compensação fiscal pela cessão do horário. Essa compensação seria calculada com base na medida de faturamento das emissoras nos horários das inserções, o que significa um montante significativo de recursos de natureza pública. O Presidente Jair Messias Bolsonaro vetou o artigo que dispunha sobre a dedução fiscal atendendo recomendação do Ministério da Economia, por considera-lo contrário ao interesse público e inconstitucional por criar um benefício sem a estimativa de impacto no orçamento.<sup>184</sup>

A referida Lei delimita expressamente o conteúdo das propagandas partidárias, por meio exclusivo de inserções, para: a) difundir os programas partidários; b) transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, os eventos com este relacionados e as atividades congressuais do partido; c) divulgar a posição do partido em relação a temas políticos e ações da sociedade civil; d) incentivar a filiação partidária e esclarecer o papel dos partidos na democracia brasileira; e) promover e difundir a participação política das mulheres, dos jovens e negros.<sup>185</sup>

Além disso, a lei estabelece um controle maior sobre as propagandas, vendando inserções que contenham: a) a participação de pessoas que não sejam filiadas ao partido responsável pelo programa; b) a divulgação de propaganda eleitoral; c) a divulgação de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos; d) a utilização de imagem ou cenas incorretas ou incompletas, de efeitos ou de quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação; e) a utilização de matérias que possam ser comprovadas como falsas (*fake news*);<sup>186</sup> f) a prática de atos de preconceito racial, de gênero ou de local de origem; g) a prática de atos que incitem a violência.<sup>187</sup>

A propaganda partidária no rádio e na televisão fica restrita aos horários gratuitos previstos na lei. A transmissão ocorrerá entre as 19h30 (dezenove horas e trinta minutos) e as (22h30 vinte e duas horas e trinta minutos), em âmbito nacional e regional, sob

---

<sup>183</sup> BRASIL. Lei Nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para dispor sobre a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. D.O.U de 04/01/2022, pág. nº 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14291.htm#:~:text=de%204.1.2022-,LEI%20N%C2%BA%2014.291%2C%20DE%203%20DE%20JANEIRO%20DE%202022,no%20r%C3%A1dio%20e%20na%20televis%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14291.htm#:~:text=de%204.1.2022-,LEI%20N%C2%BA%2014.291%2C%20DE%203%20DE%20JANEIRO%20DE%202022,no%20r%C3%A1dio%20e%20na%20televis%C3%A3o). Acesso em: 10 jan. 2022.

<sup>184</sup> Art.50-E da Lei nº14.291/22. (BRASIL. Lei Nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022).

<sup>185</sup> Art.50-B, incisos I, II, III, IV, V da Lei nº14.291/22. (BRASIL. Lei Nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022).

<sup>186</sup> A vedação expressa de veiculação de notícias falsas (*fake news*), de práticas de atos de preconceito racial e de atos que incitem a violência é novidade trazida pela Lei nº14.291/22. Tais hipóteses não eram previstas pela Lei dos Partidos Políticos antes de 2017. (BRASIL. Lei Nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022).

<sup>187</sup> Art.50-B, §4º da Lei nº 14.291/22. (BRASIL. Lei Nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022).

responsabilidade dos respectivos órgãos de direção partidária.<sup>188</sup> As transmissões são feitas em bloco por meio de inserções de (30) trinta segundos,<sup>189</sup> durante o intervalo da programação normal das emissoras.

Diferentemente da propaganda eleitoral, a propaganda partidária ocorre todos os anos e é distribuída a cada semestre, com exceção do ano eleitoral em que ocorrerá somente no primeiro semestre. A distribuição do tempo na mídia obedece ao critério da proporcionalidade, segundo o tamanho das bancadas na Câmara dos Deputados.

Para ter direito ao acesso gratuito ao rádio e à TV, é necessário que o partido preencha as condições impostas pelo artigo 17, §3º da Constituição Federal (“cláusula de barreira” ou “cláusula de desempenho”), quais sejam: obter, no mínimo, 3% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, 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 eleger pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.<sup>190</sup>

Uma vez atendidos as condições constitucionais, a distribuição do tempo segue a regra da proporcionalidade, porém, dentro de cada grupo, a distribuição do tempo de veiculação ocorre de forma igualitária entre os partidos que preencheram os requisitos mínimos. Assim, estabelece a lei que: a) o partido que tenha eleito acima de 20 Deputados Federais terá o direito de utilização do tempo total de 20 (vinte) minutos por semestre; b) o partido que tenha eleito entre 10 (dez) e 20 (vinte) Deputados Federais terá direito a 10 (dez); c) o partido que tenha eleito 9 (nove) Deputados Federais terá direito à utilizar 5 (cinco) minutos.<sup>191</sup> Todos para inserções de 30 (trinta) segundos.

Do tempo total de cada partido, pelo menos 30% deve ser destinado à promoção da participação política das mulheres.<sup>192</sup>

---

<sup>188</sup> Art.50-A da Lei nº14.291/22. (BRASIL. Lei Nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022).

<sup>189</sup> Até 2017, as inserções variavam de 30 (trinta) segundos a 1 (um) minuto. A Lei nº14.291/22 reduziu o tempo das inserções. (BRASIL. Lei Nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022).

<sup>190</sup> A “cláusula de barreira” prevista no art.17 da Constituição é resultado do poder constituinte reformador, que introduziu o parágrafo no 3º ao referido artigo através da Emenda Constitucional nº97, de 04 de outubro de 2017. Antes da EC nº97/17, o art.13 da Lei nº9.096/95 previa uma cláusula de barreira, que foi declarada inconstitucional pelo STF nas ADI nº1.351-3 e 1.354-8, por entender que tal cláusula violaria a autonomia e a liberdade de funcionamento partidário, em 07.12.2006, Rel. Min. Marco Aurélio.

<sup>191</sup> Art.50-B, incisos I, II, III da Lei nº14.291/22. Comparando com a previsão legal de antes da revogação da propaganda partidária, os critérios de distribuição da nova lei são mais rigorosos. Pela redação antiga, os partidos tinham acesso a um tempo maior mesmo com uma representatividade menor na Câmara dos Deputados. (BRASIL. Lei Nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022).

<sup>192</sup> Antes da revogação da propaganda partidária gratuita, a lei previa que o partido era obrigado a reservar o mínimo de 10% para a promoção da participação política feminina.

#### *4.1.2.2 O horário gratuito de propaganda eleitoral*

A utilização da mídia eletrônica (rádio e televisão) é essencial para que os candidatos a cargos eletivos se comuniquem com o público eleitorado. A extensão territorial brasileira, assim como o número elevado de eleitores espalhados pelo país, dificulta o contato mais próximo dos pretensos representantes com seus futuros representados. A radiodifusão de sons e imagens é um meio facilitador dessa conexão, devido a amplitude do seu alcance e a penetração na maioria dos lares brasileiros, possibilitando que o candidato se torne conhecido e exponha seus compromissos políticos à sociedade.

Por ser um caminho que facilita o convencimento do eleitor no processo decisório do voto, a propaganda eleitoral assume um peso importante nos mecanismos de financiamento e de condução orçamentária dos partidos e dos candidatos individualmente. A Horário Eleitoral gratuito fortalece a imagem do candidato perante os eleitores, estimulando a competição eleitoral.

Por ser um veículo de comunicação de grande capilaridade e ampla penetração, o custo da veiculação no espaço e no tempo televisivo é extremamente elevado. Os partidos e candidatos são responsáveis pelos custos da preparação da propaganda, mas o espaço e o tempo das inserções são de utilização gratuita. Isso representa um benefício público importante oferecido pelo Poder Público quando se considera o valor comercial dos espaços midiáticos destinados à propaganda eleitoral.

O Horário Eleitoral Gratuito proporciona aos candidatos menos favorecidos economicamente e pertencentes a partidos menores uma visibilidade que certamente não teriam caso a utilização desse serviço fosse paga. Um exemplo da importância e da magnitude desse espaço gratuito concedido aos candidatos na mídia televisiva brasileira foi a eleição do então candidato Éneas Ferreira Carneiro que, através de inserções de 30 segundos, se tornou conhecido e foi recordista de votos para a Câmara de Deputados por São Paulo, em 2002, com 1 milhão de votos.

A propaganda eleitoral ocorre a cada eleição a partir do dia 15 de agosto. A veiculação no rádio e na televisão fica restrita aos dias e horários previsto na Lei nº9.507/97.<sup>193</sup> A repartição dos tempos de inserção obedece a dois critérios, o proporcional e o igualitário, quais sejam: 90% distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos

---

<sup>193</sup> Art.47 da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

Deputados, sendo, no caso de coligação para as eleições majoritárias, o resultado da soma de representantes dos 6 (seis) maiores partidos; e 10% distribuídos entre todos os partidos.<sup>194</sup>

As emissoras de rádio e TV são obrigadas a reservar 70 (setenta) minutos diários para a propaganda eleitoral gratuita, que serão utilizados em inserções de trinta a sessenta segundos, a critério do partido ou coligação, distribuídas ao longo da programação normal da emissora entre as cinco e as vinte quatro horas, entre os blocos de audiência. O tempo será dividido igualmente entre os candidatos às eleições majoritárias e proporcionais.<sup>195</sup>

A lei prevê expressamente a obrigatoriedade da utilização de recursos de acessibilidade, como legendas em texto, janela com intérprete de Libras e audiodescrição, sob responsabilidade dos partidos, federações e coligações. Além disso, devem ser respeitados os percentuais destinados às candidaturas femininas (mínimo de 30%) e de pessoas negras.

#### 4.1.3 O financiamento das candidaturas femininas e seus critérios de distribuição.

A primeira medida afirmativa da legislação brasileira que buscou fomentar a participação política feminina foi a fixação de cotas para as eleições municipais de 1996. A Lei nº9.100/95 assegurou que 20% das vagas de cada partido ou coligação fossem destinadas para candidaturas de mulheres.

Esse percentual foi alterado pela Lei das Eleições, que o elevou para 30% e indicou a reserva (não o preenchimento) de 30% das candidaturas dos partidos ou coligações para cada sexo nas eleições proporcionais, com um dispositivo transitório de 25% para as eleições gerais. Essa alteração não foi suficiente para ampliar a participação feminina, que continuou sendo inexpressiva.

Como os partidos não preenchiam as vagas destinadas às candidatas mulheres, a minirreforma eleitoral de 2009 alterou a redação do artigo 10º da Lei Eleitoral para garantir que cada partido ou coligação preenchesse (obrigação legal) o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo (cotas neutras). Com isso, a lei passou a garantir o preenchimento e não apenas a reserva das vagas.

Todavia, a obrigatoriedade do preenchimento das vagas não se mostrou suficiente para mudar o cenário e reduzir a disparidade de gênero no cenário político eleitoral brasileiro. Não basta garantir a reserva de vagas dentro dos partidos, é necessário que haja suporte financeiro

---

<sup>194</sup> Art.47, §2º da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>195</sup> Art.51 da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

e sejam proporcionados os meios para a visibilidade das candidaturas das mulheres, somente assim a representatividade feminina torna-se possível.

Com este propósito, a Reforma Eleitoral de 2015<sup>196</sup> estabeleceu percentuais mínimo e máximo de recursos do Fundo Partidário para a aplicação nas campanhas eleitorais das candidatas mulheres, fixando para tanto um prazo de vigência. Assim, nas três eleições seguintes, os partidos deveriam reservar de 5% a 15% do montante do Fundo para o financiamento das campanhas de suas candidatas.

Em 2018, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº5617, o STF decidiu, por maioria de votos, que a fixação dos percentuais mínimo e máximo para as candidaturas femininas é discriminatória e contraria o princípio da igualdade, produzindo mais desigualdade e menos pluralismo nas posições de gênero. Assim, entendeu que a única interpretação constitucional admissível neste caso é que a distribuição dos recursos do Fundo Partidário seja feita na proporção dos candidatos de ambos os sexos, respeitando o patamar mínimo de, pelo menos, 30% dos recursos do Fundo Partidário para as candidaturas femininas.

Seguindo a linha cronológica, no ano de 2021 foi adotada uma importante medida para estimular os partidos políticos a cumprirem o preenchimento das vagas destinadas às mulheres. Observou-se na prática que os partidos registravam candidaturas fictícias ou inviáveis apenas para cumprir a obrigação legal. A Emenda Constitucional nº111/2021 criou uma ação afirmativa temporária para os pleitos de 2020 a 2030, de forma a considerar em dobro os votos dados às candidatas mulheres em eleições para a Câmara dos Deputados para efeito de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral.

O Congresso Nacional, seguindo o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº5617, promulgou a Emenda Constitucional nº117, de 5 de abril de 2022, para assegurar o percentual mínimo de 30% dos recursos provenientes do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral para as campanhas eleitorais das candidatas mulheres, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV. Essa distribuição será feita conforme os critérios definidos pelos órgãos de direção do partido e pelas normas estatutárias. Os partidos políticos devem ainda aplicar no mínimo 5% dos recursos do Fundo Partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

---

<sup>196</sup> Art.9º da Lei 13.165/2015.

Apesar de consolidar o entendimento do STF, a EC nº117/22 anistiou os partidos que não utilizaram os percentuais mínimos de financiamento de candidaturas femininas nas eleições passadas ou não destinaram esses valores a essas candidaturas nas últimas eleições. A anistia envolve sanções de qualquer natureza, como a devolução de valores, a multa ou a suspensão de repasses do Fundo Partidário. A justificativa foi de que a ação dos partidos esteve prejudicada nas eleições de 2020 em função das restrições impostas pela pandemia da Covid-19.

A anistia concedida aos partidos políticos que descumpriram a obrigação de financiar as campanhas eleitorais de suas candidaturas representa um retrocesso no movimento de ampliação da representatividade feminina. Na última eleição, foram 22 partidos que descumpriram as cotas e as ações afirmativas. A não punição dos infratores é um estímulo para que novas violações ocorram nas próximas eleições. Para que as ações afirmativas sejam eficazes e o número de candidatas eleitas aumente é fundamental que haja a imposição da sanção.

Os recursos públicos de financiamento são a principal fonte de suporte das campanhas eleitorais das mulheres, já que não contam com o capital político e midiático como os candidatos do sexo masculino. A atividade política é patriarcal e as lideranças partidárias são compostas quase que exclusivamente por homens. A distribuição das verbas públicas é feita pelos diretórios nacionais dos partidos, segundo os interesses das agremiações, e falta transparência e participação das mulheres neste processo.

As mulheres necessitam de condições e espaço para disputar o pleito eleitoral e para integrar as lideranças partidárias. Como os critérios de distribuição dos recursos públicos são matérias afetas à discricionariedade do partido (*interna corporis*), segundo seus interesses e normas estatutárias, é importante que as mulheres façam parte da cúpula partidária para eliminar práticas excludentes de cultura discriminatória dentro dessas instituições.

Diante deste cenário, a reserva de cadeiras para mulheres no Parlamento se mostra um mecanismo para aumentar o número de candidatas eleitas. É necessário que a legislação eleitoral brasileira dê um passo à frente garantindo não só que haja um mínimo de candidaturas de mulheres (cotas de gênero), mas que elas ocupem efetivamente um espaço nas casas legislativas (cotas de cadeiras).

A necessidade do aumento da participação feminina no Congresso não decorre somente do fato de que a maioria da população é do sexo feminino, mas sobretudo por ser a mulher a melhor defensora dos seus interesses e direitos. A mulher tem melhores condições para debater e decidir sobre questões relativas ao seu gênero, como por exemplo o aborto e a

saúde feminina. Além disso, as características e a sensibilidade do sexo feminino imprimem um formato diferente à política.

Segundo dados do IPU (*Inter-Parliamentary Union*),<sup>197</sup> em março de 2019, o Brasil ocupava a 132ª posição no *ranking* mundial de participação política feminina, com apenas 14,8% de mulheres ocupando cadeiras no Congresso. O Brasil está entre os países com menor participação política feminina do mundo e um dos menores da América Latina. Outros países da América do Sul estão entre os primeiros da lista, como a Bolívia que ocupa o 3º lugar, com 47,2% de ocupação feminina nas cadeiras do Parlamento, e a Argentina em 19º lugar, com 41,7%.

Ambos países, Argentina e Bolívia, utilizam o sistema de cotas como o Brasil, mas é possível notar uma grande discrepância de resultados. No Brasil, o sistema de cotas não tem se mostrado eficaz. Além da ausência de estímulo por parte do próprio Congresso, que se mostra reticente e conivente ao conceder anistia aos infratores da norma, o problema da eficácia das cotas pode ser atribuído ao sistema eleitoral.

As cotas eleitorais apresentam melhor resultado em países com sistema de listas fechadas e que possuem norma que garante a posição competitiva para a mulher. No sistema de lista aberta, o voto é dirigido ao candidato, o que gera uma disputa interna no partido. Neste caso, é estipulada uma porcentagem de candidaturas que será composta por mulheres. Diferentemente, no sistema fechado o voto é atribuído ao partido que elege os candidatos conforme a ordem da lista. Os sistemas eleitorais argentino e boliviano adotam um mecanismo chamado de “Norma de Obrigatoriedade de Posição Competitiva” para garantir que as mulheres ocupem posição nessa lista.

Além do sistema eleitoral, a conscientização dos partidos políticos acerca da importância das cotas para promover a justiça social e a igualdade de gênero na política é fundamental. Os partidos precisam entender que a cota não é um fim em si mesmo, mas um meio para inserir a mulher na política. Para tanto, devem estar envolvidos, empenhando-se e proporcionando condições em suas normas estatutárias para que a mulher, cada vez, mais tenha espaço dentro do partido e fora dele.

## 4.2 O financiamento privado

---

<sup>197</sup> INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Women in Parliaments: World Classification*. Disponível em: <https://www.ipu.org/> <https://www.ipu.org/>. Acesso jul. 2022.

#### 4.2.1 A arrecadação e aplicação de recursos

A disciplina da arrecadação e da aplicação dos recursos financeiros pelos partidos políticos e candidatos está prevista na Lei dos Partidos Políticos (Lei nº9.096/95) e na Lei das Eleições (Lei nº9.504/97).

O abuso do poder econômico na política é um dos maiores problemas enfrentados pelas democracias contemporâneas, razão pela qual o regulamento do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais tem sido objeto de inúmeras e sucessivas reformas eleitorais no mundo e no Brasil. A questão se torna ainda mais complexa e delicada porque a reforma legislativa, no caso do financiamento político, tem como sujeitos e destinatários os próprios partidos políticos e seus candidatos.

As recentes reformas eleitorais, denominadas de “minirreformas”<sup>198</sup> no direito eleitoral brasileiro, são resultado do consenso de que a legislação necessita de ajustes e adaptações, em busca de um constante aperfeiçoamento e adaptação à realidade social, que é mutável e dinâmica.

As normas que disciplinam a arrecadação e a aplicação dos recursos tem como finalidade coibir as práticas ilícitas de financiamento, dando margem para a corrupção e o abuso do poder econômico. O objetivo do aperfeiçoamento da legislação é promover a transparência da movimentação financeira partidária e assegurar o equilíbrio e a igualdade de oportunidades entre os concorrentes na disputa eleitoral.

Os partidos são geridos e mantidos por recursos públicos e privados, o que justifica a fiscalização das finanças pela sociedade e pelo Poder Público. Em ambos os casos, a origem do dinheiro, de certo modo, provém da sociedade. Os recursos públicos são, em sua maioria, dotações orçamentárias da União, oriundas dos impostos, enquanto que os recursos privados são provenientes das contribuições de pessoas físicas.

As normas atinentes à arrecadação e aplicação dos recursos partidários e eleitorais são cogentes e de ordem pública, responsáveis por delimitar o que é permitido e o que é vedado, além de estabelecer importantes limites de gastos eleitorais. Ou seja, todas as diretrizes de atuação dos partidos e candidatos sobre o recolhimento e utilização do dinheiro, bem como de fiscalização desses recursos, estão previstas na legislação eleitoral, com o propósito de se identificar a conduta irregular ou abusiva.

---

<sup>198</sup> As principais alterações legislativas em matéria de financiamento foram introduzidas na Lei dos Partidos Políticos e na Lei das Eleições pelas seguintes leis: nº11.300/06; nº12.034/09; nº12.891/13; nº13.165/15; nº13.487/14; nº13.488/17.

Como tratado no Capítulo anterior, a existência de princípios específicos e a presença de institutos próprios fazem das normas de financiamento político um microsistema jurídico.

O microsistema do financiamento eleitoral se subordina aos princípios genéricos, que são aqueles relacionados aos pressupostos do processo eleitoral democrático, como a competitividade das eleições, eleições livres e justas, igualdade de oportunidade entre os concorrentes, dentre outros, e aos princípios específicos, que são os que orientam a atividade relativa ao processo de entrada e saída dos recursos na vida partidária, destacando-se a restrição às fontes de financiamento de partidos e campanhas, a limitação de gastos eleitorais e o controle de arrecadação e despesas de recursos partidários e eleitorais.

Tais princípios constituem uma forma de controle financeiro dos envolvidos no processo eleitoral, candidatos e partidos políticos, bem como de garantia para a manutenção do equilíbrio e da lisura das eleições, além de constituir uma proteção contra a prática do abuso do poder econômico sobre o eleitorado, assegurando a autenticidade do sistema representativo que se realiza por meio do sufrágio popular.

#### 4.2.2 Origem dos recursos

Os partidos políticos e as campanhas eleitorais podem ser financiados por: a) pessoas físicas; b) recursos próprios do candidato; c) receita de comercialização de bens ou da realização de eventos promovidos pelos partidos ou candidatos; e d) outros partidos e candidatos.

O sistema arrecadatório, por outro lado, proíbe o financiamento por: a) pessoas jurídicas; b) entidade ou governo estrangeiro; c) entidade de classe ou sindical; d) entidades beneficentes e religiosas; e) entidades esportivas; f) órgão da Administração Pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; g) concessionário ou permissionário de serviço público; h) entidade de direito privado que receba contribuição compulsória; i) entidade de utilidade pública; j) organizações governamentais que recebam recursos públicos; l) organizações da sociedade civil de interesse público; m) sociedades cooperativas, cujos cooperados sejam concessionários ou permissionários ou que estejam sendo beneficiados com recursos públicos; n) cartórios de serviços notariais e de registros.

A lei delimita exhaustivamente as fontes permitidas e proibidas de arrecadação, impondo ao partido ou candidato que devolva as contribuições recebidas de fontes vedadas ou de origem não identificada ou, quando não possível, transferi-las para o Tesouro Nacional.<sup>199</sup>

As doações são feitas em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, como por exemplo a prestação de um serviço, a doação ou a cessão temporária de um bem de propriedade do doador/cedente. Não é permitido contratar serviços ou adquirir materiais de campanha de terceiros para doá-los a candidatos. Se o desejo do doador é suprir tais necessidades, deve fazer a correspondente doação financeira na conta do candidato ou partido.

O sistema de captação de recursos traz um número maior de fontes proibidas. Isso revela um modelo de financiamento restrito e, predominantemente, público. Após a minirreforma eleitoral de 2015,<sup>200</sup> com a proibição das doações empresariais, o financiamento privado dos partidos políticos e das campanhas eleitorais ocorre, basicamente, por doações de pessoas físicas e pelo autofinanciamento dos candidatos.

O Brasil é um país que não tem a tradição do financiamento político por pessoas físicas, de maneira que tais doações representam uma parcela pequena dos recursos arrecadados pelos partidos e candidatos. Além disso, a lei estabelece um limite para a contribuição, que é de 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior ao da eleição<sup>201</sup>. Não estão sujeitos a esse limite as doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador ou à prestação de serviços próprios, desde que o valor não ultrapasse R\$40.000,00 (quarenta mil reais).<sup>202</sup>

O autofinanciamento, por sua vez, consiste na utilização de recursos próprios dos candidatos para o financiamento das campanhas eleitorais, até o total de 10% (dez por cento) dos limites de gastos de campanha no cargo em que concorrer.<sup>203</sup> Esse limite é apurado anualmente pelo TSE e pela Secretaria da Receita Federal.

A Lei dispõe que a doação acima dos limites estabelecidos sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de até 100% da quantia em excesso.

---

<sup>199</sup> Art.24, §4º da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>200</sup> Lei nº13.165/2015. (BRASIL Lei Nº 13.165, de 29 de setembro de 2015).

<sup>201</sup> Art.23 da Lei nº9.504/97: “Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto em lei. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

§1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no anterior à eleição”.

<sup>202</sup> Art.23, §7º da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>203</sup> Art.23, §2º-A da Lei 9.504/97: “O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer”. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

A retrospectiva histórica mostra que o sistema de financiamento, antes da reforma eleitoral de 2015, era caracterizado fortemente pela presença dos recursos de empresas. Segundo pesquisa desenvolvida por Speck, na disputa eleitoral, de cada 4 (quatro) reais, 3 (três) eram doados pelo setor empresarial. As pessoas jurídicas eram responsáveis por três quartos do financiamento das campanhas eleitorais.<sup>204</sup>

Nesse estudo, o autor identificou que a arrecadação de recursos das empresas apresentava uma forte tendência de concentração.<sup>205</sup> Eram poucas as empresas que doavam porém, entre as doadoras, o maior volume das doações se concentrava em poucos autores. Na eleição de 2014, por exemplo, do total de 50 milhões de empresas no Brasil, apenas 20 mil fizeram doações para campanhas eleitorais. Destas 20 mil doadoras, as cem primeiras concentram 57% da totalidade dos recursos doados. Outro ponto relevante é que apenas um número reduzido de candidatos foi beneficiado pelas doações empresariais, pois nem todos os candidatos tinham a capacidade de atrair doadores. Nesse ponto, as doações desempenhavam um papel determinante para o desempenho e o sucesso eleitoral. As empresas eram a fonte mais importante para alavancar as campanhas. A terceira característica identificada pelo pesquisador foi a dependência estrutural entre candidatos e doadores importantes. Os candidatos eram excessivamente dependentes de poucos doadores, não havendo a distribuição, por exemplo, de valores menores oriundo de diferentes doadores. A dependência era de quantias vultosas de poucos doadores. As doações empresarias fortaleceram os partidos políticos enquanto intermediário dos recursos. Para os partidos, a intermediação dos recursos significava mais poder sobre os candidatos individuais e para as empresas doadoras, aumentava a chance de estabelecer relações de influência de longo prazo, do que se investisse nos candidatos individualmente. Por fim, o pesquisador aponta que o engajamento de algumas empresas na política ajudou a criar uma imagem da democracia brasileira como plutocracia, onde sem o dinheiro não é possível ganhar as eleições e sem as doações empresariais é difícil alavancar as campanhas. Além disso, a relação contratual de notórios doadores com o Estado (como é o caso de construtoras) criou a imagem de que as doações compravam favores, ou

---

<sup>204</sup> SPECK, 2016.

<sup>205</sup> Segundo Daniel Sarmento, o que se verificava na prática é que uma mesma empresa contribuía para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido, o que denotava um agir estratégico com a finalidade de estreitar suas relações com o poder público. Essa estratégia também buscava evitar represálias políticas, que poderiam acarretar a perda de concessões e benefícios estatais. O autor relata que “mais de 25% das empresas entrevistadas alegaram terem sido coagidas a fazerem doações a campanhas e, destas, metade relatou terem sido prometidos favores em troca de contribuições. (SARMENTO, Daniel; OSORIO, A. Eleições, dinheiro e democracia: A ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça*, 2014, v. 8, n. 26, p. 5. Disponível em: <https://doi.org/10.30899/dfj.v8i26.233>. Acesso em: 12 jan. 2022.

que os negócios com o poder público eram resultados de compromissos cobrados nas campanhas eleitorais.

Diante desse cenário, que foi constatado por pesquisadores de diversas áreas, como cientistas políticos e juristas, chegou ao Supremo Tribunal Federal a ADI nº4.650,<sup>206</sup> ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil,<sup>207</sup> objetivando a declaração de inconstitucionalidade de diversos pontos da Lei nº9.096/95 e da Lei nº9.504/97, notadamente em relação às doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.<sup>208</sup>

O fundamento da ação era de que a disciplina legal de financiamento de campanha vigente à época<sup>209</sup> maximizava os vícios da dinâmica do processo eleitoral, gerando intolerável dependência política em relação ao poder econômico, de modo a criar uma assimetria entre os participantes do pleito, excluindo cidadãos que não dispunham de recursos para disputar em igualdade de condições com aqueles que injetavam quantias vultosas em suas campanhas. Para tanto, alegou-se a violação aos princípios constitucionais democrático, republicano, da isonomia e da proporcionalidade, em sua dimensão de vedação à proteção insuficiente. A petição estava fundamentada em princípios, já que a Constituição Federal não prevê um modelo específico de financiamento.<sup>210</sup>

A ação foi julgada parcialmente procedente, por maioria de votos, para declarar a inconstitucionalidade sem redução de texto dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. A decisão aplicou-se às eleições de 2016 em diante.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que, apesar de não haver um arranjo constitucional pré-determinado sobre o financiamento, a Constituição forneceu uma

---

<sup>206</sup> O requerente postulava, resumidamente, a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos dispositivos das Leis das Eleições e dos Partidos Políticos que permitiam a doação de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia *ex nunc* à decisão. E, também, que o Congresso Nacional fosse instado a legislar sobre um limite *per capita* uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como um limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral, no prazo de 18 meses, sob pena de, em não o fazendo, atribuir-se ao TSE a competência para regular provisoriamente a questão.

<sup>207</sup> A referida ação originou-se de representação dirigida à Presidência do Conselho Federal da OAB pelo Conselheiro Federal Cláudio Pereira de Souza e pelo professor Daniel Sarmento.

<sup>208</sup> O requerente também postulou para que o Congresso Nacional fosse instado a legislar em prol de um limite *per capita* uniforme para as doações de pessoas físicas, assim como para utilização de recursos próprios, num patamar baixo o suficiente para não comprometer a igualdade nas eleições. O STF entendeu que o modelo previsto na legislação é constitucional.

<sup>209</sup> As pessoas jurídicas podiam fazer doações e contribuições até o limite de 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição, salvo os casos definidos em lei (art.81, §1º da Lei nº9.504/97). Também podiam fazer doações diretamente aos partidos políticos, observados os limites legais (art.39, *caput*, e §5º; e Resolução TSE nº23.376/2012, art.20, §2º, II *c/c* art.25. *caput* e inciso II).

<sup>210</sup> A Constituição Federal não contém um tratamento específico e exaustivo sobre o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. O constituinte originário não estabeleceu um modelo de arrecadação de fundos.

“moldura” que traça limites à discricionariedade legislativa, ou seja, os princípios constitucionais reduzem o espaço de liberdade do legislador na elaboração de critérios para as doações e contribuições aos partidos e candidatos.

Assim sendo, os princípios democrático, republicano, do pluralismo político e da igualdade de oportunidades devem ser respeitados pela sistemática de financiamento. A excessiva penetração do poder econômico no processo eleitoral por intermédio das doações empresariais viola tais princípios, pois privilegia poucos candidatos em detrimento dos demais, desequilibrando a competição eleitoral, a igualdade política entre os candidatos, repercutindo na legitimidade da representação.

Outro ponto importante salientado pela Corte e que serviu de fundamento para a decisão é o de que o exercício da cidadania é próprio das pessoas físicas. A cidadania envolve a atuação cívica, que consiste nos direitos de votar e ser votado e de influir na formação da vontade política pelos institutos de democracia direta, que são o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Tais características não se amoldam a atuação das pessoas jurídicas que, inclusive não tem legitimidade para propor ação popular.<sup>211</sup>

O Tribunal reconheceu que existe uma correlação quase absoluta entre a quantidade de dinheiro despendida em campanha e o sucesso eleitoral, concluindo pela dependência dos partidos e candidatos em relação ao capital de grandes empresas. Por tais motivos, entendeu-se que a manutenção de um modelo no qual é permitido a doação de pessoas jurídicas é contrária aos princípios constitucionais.

Essa digressão acerca da ADI nº4.650 foi necessária para compreender a mudança legislativa trazida pela reforma eleitoral de 2015, no tocando à vedação das doações empresariais.

As doações dos recursos financeiros devem ser feitas, obrigatoriamente, na conta bancária específica para a movimentação financeira dos gastos com campanha eleitoral do partido ou candidato, mediante: a) cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica; b) depósito em dinheiro; c) a página eletrônica do partido ou candidato, sendo permitido uso de cartão de crédito, desde que haja identificação do doador, emissão de recibo eleitoral para cada doação realizada; d) instituições que promovam o financiamento coletivo em sítios da internet ou aplicativos, desde que cadastrados na Justiça Eleitoral, que haja identificação com nome completo e CPF dos doadores e da quantia de cada doação, emissão de recibo

---

<sup>211</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº365. Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular. *Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal - Anexo ao Regimento Interno*. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 157.

detalhado, observância do termo inicial do período de arrecadação e das normas relativas à propaganda na internet; e) comercialização de bens e serviços ou promoção de eventos arrecadação.<sup>212</sup>

#### 4.2.3 Pré-requisitos para a arrecadação:

##### *4.2.3.1 O requerimento de registro da candidatura, o CNPJ para abertura de conta bancária e a emissão de recibos.*

A legislação eleitoral delimita o período em que os partidos e candidatos poderão arrecadar recursos e realizar gastos.

O marco para o início da arrecadação depende de dois requisitos legais: no caso do candidato, o registro da candidatura,<sup>213</sup> com o fornecimento do número do CNPJ pela Justiça Eleitoral ao candidato, e a abertura de conta bancária específica para a movimentação financeira da campanha eleitoral<sup>214</sup>. O partido político também deve ter uma conta bancária específica para esta finalidade. Os partidos políticos utilizam seu próprio CNPJ já existente.

A abertura da conta é destinada especificamente para registrar a movimentação financeira da campanha, as “doações de campanha”, inclusive dos recursos próprios dos candidatos e dos oriundos da comercialização de produtos e realização de eventos. A conta bancária eleitoral poderá ser aberta na Caixa Econômica Federal, no Banco do Brasil ou outra instituição financeira com carteira comercial reconhecida pelo Banco Central do Brasil. É vedada a utilização de conta pré-existente.

Segundo a Resolução TSE nº23.604/2019, os partidos devem abrir contas bancárias para a movimentação financeira de todas as receitas, conforme a sua origem. Assim, os partidos possuem contas distintas para a movimentação dos recursos provenientes do Fundo Partidário, das doações de campanha, destinados ao programa de promoção e difusão da

---

<sup>212</sup> Em decisão recente na ADInº5970, de outubro de 2021, o Supremo Tribunal Federal manteve a proibição de showmícios e a possibilidade de participação não remunerada de artistas em eventos de arrecadação de recursos para campanhas eleitorais. Os showmícios são proibidos, mas a apresentação artística em eventos para arrecadação de recursos é permitida.

<sup>213</sup> Segundo o calendário eleitoral de 2022, entre 20 de julho e 5 de agosto é permitida a realização de convenções partidárias para deliberar sobre coligações e escolher candidatos e candidatas à Presidência da República, aos governos dos estados, deputados federal, estadual e distrital. As legendas, coligações e federações tem até o dia 15 de agosto para solicitar o registro de candidatura. Todos os pedidos de registro de candidatura aos cargos de Presidente e Vice-Presidente devem ser julgados pelo TSE até 12 de setembro.

<sup>214</sup> Art.22-A, §1º e §2º da Lei nº9.504/97.

participação feminina e do Fundo Eleitoral. A Resolução proíbe a transferência de recursos entre contas cujas fontes possuam natureza distinta.

A abertura da conta é feita mediante um requerimento (RAC) disponível na página dos Tribunais Regionais Eleitorais, o comprovante de inscrição no CNPJ, disponível no sítio eletrônico da Secretaria da Receita Federal, e a indicação dos responsáveis pela movimentação financeira<sup>215</sup>. No caso dos partidos políticos, deve ser apresentado também uma certidão de composição partidária, disponível na página do TSE.

O banco é obrigado a abrir a conta do candidato aprovado em convenção, assim como identificar no extrato bancário o CPF de todos os doadores. Todos os meses, até o décimo quinto dia do mês seguinte, as instituições financeiras devem fornecer à Justiça Eleitoral os extratos eletrônicos padronizados do movimento financeiro para instruir os processos de prestação de contas<sup>216</sup>. A conta do candidato é encerrada no final do ano eleitoral, transferindo o saldo remanescente à conta bancária do órgão de direção indicado pelo partido. Já, a conta bancária relativa às doações para campanha dos partidos políticos possui caráter permanente e não deve ser encerrada ao término do ano eleitoral.

A obrigação de abertura de conta específica para a campanha eleitoral se estende as esferas partidárias estaduais e municipais.

As contas bancárias somente podem receber doações ou contribuições com identificação do respectivo número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do doador ou no CPNJ, no caso de recursos oriundos de outros partidos ou candidatos. As doações financeiras, ou seja, em dinheiro, são comprovadas por meio de documento bancário que identifique o CPF ou CNPJ do doador, sob pena de caracterizar o recebimento de recursos de origem desconhecida.<sup>217</sup>

---

<sup>215</sup> Art.10 da Resolução TSE nº23.604/19. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019*. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: set. 2021.)

<sup>216</sup> Art.6º, §6º da Resolução TSE nº23.604/19. (BRASIL. *Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019*).

<sup>217</sup> Art.31 da Resolução TSE nº23.607/19: Os recursos de origem não identificada não podem ser utilizados por partidos políticos e candidatos e devem ser transferidos ao Tesouro Nacional por meio de Guia de Recolhimentos da União (GRU).

§1º Caracterizam o recurso como de origem não identificada:

I a falta ou identificação correta do doador;

II a falta de identificação do doador originário nas doações financeiras recebidas de outros candidatos ou partidos políticos;

III a informação de número de inscrição inválida no CPF do doador pessoa física ou no CNPJ quando o doador for candidato ou partido político;

IV as doações recebidas em desacordo com o disposto no art.21, §1º desta Resolução quando impossibilitada a devolução ao doador;

A arrecadação de recursos estimáveis em dinheiro, ainda que do próprio candidato, ou por meio da internet, está condicionada à emissão de recibo eleitoral. Os recibos eleitorais são documentos oficiais que legitimam a arrecadação de recursos para a campanha. Os candidatos devem imprimir os recibos diretamente do Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) e os partidos do Sistema de Prestação de Contas Anual (SPCA), fornecidos pelo TSE. Os recibos terão numeração seriada e devem ser emitidos conforme o modelo da Justiça Eleitoral, em ordem cronológica concomitantemente ao recebimento da doação.

A lei prevê expressamente que a utilização de recursos financeiros para pagamento de gastos eleitorais que não provenham da conta específica implica na desaprovação das contas do partido ou candidato e, uma vez comprovado o abuso do poder econômico, o registro da candidatura será cancelado ou cassado o diploma, quando já outorgado.<sup>218</sup>

Os pré-candidatos estão autorizados a arrecadação prévia de recursos a partir do dia 15 de maio do ano eleitoral por meio das instituições que promovem o financiamento coletivo em sítios na *internet* ou aplicativos eletrônicos. Caso não seja efetivado o registro da candidatura do pré-candidato, as instituições devem devolver os valores arrecadados aos doadores.

#### 4.2.4 Término da arrecadação: último dia das eleições

O art.33 da Resolução TSE nº23.607/2019 estabelece a data-limite, segundo a qual os partidos políticos e candidatos podem arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia das eleições. Após esse prazo, somente é permitida o recebimento de doações e contribuições para a quitação de despesas já contraídas e não pagas até o dia da eleição, as quais devem ser quitadas obrigatoriamente até o dia da prestação de contas. A finalidade é inibir o inadimplemento de gastos eleitorais.<sup>219</sup>

---

V as doações recebidas sem a identificação do número de inscrição no CPF/CNPJ no extrato eletrônico ou em documento bancário;

VI os recursos financeiros que não provenham das contas específicas de que tratam os arts.8º e 9º desta Resolução. ((BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 dez. 2021.

<sup>218</sup> Art.22-A, §3º da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>219</sup> BRASIL. Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019.

A Resolução é explícita ao delimitar a arrecadação após o termo final somente para satisfazer dívidas contraídas até o dia das eleições, afastando as hipóteses em que o candidato continua realizando gastos

A Lei das Eleições dispõe que as dívidas de campanha que não foram pagas até a data da apresentação da prestação de contas podem ser assumidas pelo partido político, por decisão do seu órgão nacional de direção partidária.<sup>220</sup> Neste caso, o órgão partidário da respectiva circunscrição eleitoral responde solidariamente com o candidato por todas as dívidas, caso em que a existência do débito não pode ser considerada como causa para a rejeição das contas.

### 4.3 Gastos eleitorais

Os gastos eleitorais são todas as despesas decorrentes da campanha eleitoral efetuadas pelos partidos e candidatos, como por exemplo as despesas para a promoção de propaganda eleitoral, publicidade, material impresso, eventos para arrecadação de recursos, pagamento de funcionários, pesquisas ou testes eleitorais, lanches e refeições, montagem de palanque, equipamentos de som, transporte, dentre outros. A matéria é normatizada pela Lei das Eleições e pelas Resoluções do TSE nº23.604/19, nº23.607/19 e nº23.665/21.

O art. 26 da Lei nº9.504/97 prevê um rol extenso de atividades que são consideradas gastos eleitorais, ou seja, aqueles efetuados durante o período de campanha eleitoral:

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

I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3º do art. 38 desta Lei;

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

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

IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas, observadas as exceções previstas no § 3º deste artigo;

V - correspondência e despesas postais;

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

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

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

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

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

XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;

---

<sup>220</sup> Art.29, §3º da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

XV - custos com a criação e inclusão de sítios na internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País;<sup>221</sup>

A lei não considera como gastos eleitorais e não sujeita à prestação de contas as despesas pessoais dos candidatos, que estejam relacionadas com a alimentação e hospedagem própria e também ao combustível e a manutenção do veículo automotor utilizado em campanha.<sup>222</sup> Essa exceção se estende à remuneração, alimentação e hospedagem do condutor do veículo (motorista), e a utilização de até três linhas telefônicas registradas em nome do candidato. Essas despesas não podem ser pagas com os recursos arrecadados em campanha.

A Lei nº11.300, de 10 de maio de 2006, trouxe importante modificação à Leis das Eleições no tocante à proibição de confecção, utilização e distribuição de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam propiciar vantagem ao eleitor. Portanto, as despesas para preparação deste tipo de material não são consideradas como gastos eleitorais, por força da revogação expressa do inciso XIII do art.26 da Lei nº9.504/97. Em caso de infração, o candidato pode responder por captação ilícita de sufrágio, utilização de propaganda vedada e, inclusive, fica sujeito à cassação do registro da candidatura, do diploma ou do mandato, caso eleito. Na esfera criminal, o candidato pode, ainda, responder por corrupção eleitoral.<sup>223</sup>

Outro ponto relevante trazido pela supramencionada lei foi a proibição dos showmícios e a revogação do dispositivo que incluía entre as despesas de campanha o pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral<sup>224</sup>. Em 2021, o Supremo Tribunal Federal voltou a se pronunciar sobre o tema na ADI nº5970, ajuizada pelos Partidos PT, PSB e PSOL contra a Lei 11.300/06, que passou a proibir os comícios apoiados por artistas. As siglas pediam uma flexibilização da lei para que fossem liberadas apresentações gratuitas. O STF entendeu que é possível incluir apresentações artísticas em eventos de arrecadação de verba em prol do partido ou candidato porém, manteve a proibição dessas apresentações em comícios ou demais eventos que tem por objetivo a promoção e o apoio ao candidato.

---

<sup>221</sup> BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

<sup>222</sup> Segundo o art. 35, §11º da Resolução TSE (/19, as despesas com combustível são consideradas gastos eleitorais para abastecimento de veículos em eventos de carreatá, até o limite de 10 (dez) litros por veículo; veículos utilizados na campanha, decorrentes de locação ou cessão temporária, desde que seja os veículos constem na prestação de contas, juntamente com a quantidade e o valor do combustível consumido; de geradores de energia. (BRASIL. *Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019*).

<sup>223</sup> Art.299 do Código Eleitoral.

<sup>224</sup> Art.39, §7º da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

As despesas com consultoria, assessoria e pagamento de honorários decorrente da prestação de serviços advocatícios e de contabilidade no curso das campanhas eleitorais são considerados gastos eleitorais, não estando sujeito aos limites de gastos.

A lei prevê a possibilidade de um partido ou candidato efetuar gastos eleitorais em favor de outro partido ou candidato, situação em que tais despesas constituem doações estimáveis em dinheiro. O eleitor também pode realizar gastos em apoio ao seu candidato de preferência, até a quantidade de um mil UFIR, caso em que não está sujeito a contabilização quando não reembolsados. Não estão sujeitos a este limite, o pagamento de honorário advocatícios e de contabilidade relacionados à campanha eleitoral.

O pagamento dos gastos eleitorais é de responsabilidade exclusiva do candidato. Os partidos políticos apenas respondem nos casos de assunção de dívida contraídas pelo candidato até a data do pleito e que não foram pagas até a data limite da apresentação da prestação de contas.

#### 4.3.1 Limite de gastos

A introdução de um limite de gastos é um importante mecanismo de controle do encarecimento das campanhas eleitorais. Sem a existência de um teto máximo, os partidos e candidatos estariam livres para efetuar as despesas necessárias para alcançar a vitória nas urnas, reforçando o poder econômico como elemento para a captação do poder político.

A legislação eleitoral prevê um extenso rol de meios de aproximação entre os candidatos e o público eleitoral, o que encarece os custos da campanha. São inúmeras as possibilidades de que dispõem os partidos e candidatos para levar ao conhecimento do eleitor as plataformas políticas ou as propostas de seus candidatos. Notadamente, as propagandas eleitorais no rádio e na televisão são as mais caras. Embora a utilização do espaço e do tempo nas emissoras seja gratuito, as despesas com o preparo da publicidade não são. O avanço tecnológico da mídia eletrônica bem como o investimento num *marketing político* encarecerem sobremaneira as despesas com campanha.

A mídia eletrônica, sobretudo o rádio e a TV, devido a capacidade de penetração nos lares brasileiros e o contingente expressivo de espectadores, representa hoje o caminho mais fácil e rápido para o alcance e convencimento do eleitor, motivo pelo qual os partidos e candidatos estão dispostos a investir fortemente nesse campo de visibilidade.

Os limites dos gastos com campanha eleitoral são definidos por lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral.<sup>225</sup>

A imposição de um teto máximo para as despesas eleitorais foi introduzida pela reforma eleitoral de 2015, que modificou regramento anterior que se orientava na auto regulação dos partidos. A legislação previa que os próprios partidos definissem os tetos dos gastos, o que criava uma situação atípica em que candidatos disputando o mesmo cargo obedeciam tetos diferentes estabelecidos pelos partidos, provocando um desequilíbrio na concorrência. Além disso, a lei permitia o ajuste de teto no decorrer da campanha.

O revogado art.17-A da Lei nº9.504/97 dispunha que:

[...] a cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite de gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade.<sup>226</sup>

Como, na prática, essa lei nunca chegou a ser aprovada, eram os próprios partidos que estabeleciam os tetos dos gastos eleitorais conforme seus critérios.

A Lei nº13.165/15 buscou trazer uma solução equitativa para esse problema, introduzindo tetos iguais para os gastos eleitorais, que foram utilizados nas eleições de 2016, nos seguintes termos:

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

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

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

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

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

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

Art.7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles.<sup>227</sup>

<sup>225</sup> Art.40, § 2º da Resolução TSE nº23.607/19 A Presidência do Tribunal Superior Eleitoral publicará portaria até 20 de julho do ano das eleições para divulgação dos limites de gastos de campanha. (BRASIL. *Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019*)

<sup>226</sup> BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

<sup>227</sup> BRASIL Lei Nº 13.165, de 29 de setembro de 2015.

Os limites estabelecidos pela Reforma Eleitoral de 2015 foram modificados em 2017 pela Lei nº13.488, que revogou o art.5º da Lei nº13.165/15. Os limites de gastos para as eleições de 2018 foram: a) para Presidente da República, R\$70.000.000,00 (setenta milhões), e no segundo turno 50% deste valor; b) Governador para estados com até um milhão de eleitores, R\$2.800.000,00 (dois milhões e oitocentos mil); com mais de um milhão e até dois milhões de eleitores, R\$4.900.000,00 (quatro milhões e novecentos mil); com mais de 2 milhões e até quatro milhões, R\$5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil); com mais quatro milhões e até dez milhões, R\$9.100.000,00 (nove milhões e cem mil); com mais de dez milhões e até vinte milhões, R\$14.000,00 (quatorze milhões); com mais de vinte milhões, R\$21.000.000,00 (vinte e um milhões). Para o segundo turno, 50% do valor do primeiro. Para senador, estados com até 2 milhões de eleitores, R\$2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil); com mais de dois milhões e até quatro milhões, R\$3.000.000,00 (três milhões); com mais de quatro milhões até dez milhões, R\$3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil); com mais de dez milhões e até vinte milhões, R\$4.200.000,00 (quatro milhões e duzentos mil); com mais de vinte milhões, R\$5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil). Deputados federais, R\$2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil); deputados estaduais e distritais, R\$1.000.000,00 (um milhão).

Em 2019, a Lei nº13.877 estabeleceu os limites para as eleições municipais, introduzindo o art.18-C na Lei nº9.504/97, nos seguintes termos:

Art.18-C Os limites 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 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

Parágrafo único. Nas campanhas para segundo turno das eleições para prefeito, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 40% do limite previsto no *caput*.<sup>228</sup>

Como ainda não há lei específica tratando sobre o limite de gastos nas eleições de 2022, o Plenário do TSE respondeu à Consulta formulada sobre o tema, em dezembro de 2021, no sentido de que, inexistindo lei específica que disponha sobre o teto de gastos de campanha para as Eleições 2022, ato regulamentar do TSE poderá dispor a respeito do tema.

Os limites de gastos para cada eleição compreendem os gastos realizados pelo candidato e os efetuados por partido político que possam ser individualizados, incluindo o

---

<sup>228</sup> BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

total de gastos de campanha contratados pelos candidatos, as transferências financeiras para outros partidos e candidatos e as doações estimáveis em dinheiro.

Como exposto no item anterior, o limite de gastos abrange atividades como a contratação de pessoal, que deve ser detalhada com a identificação dos prestadores do serviço, dos locais de trabalho, do número de horas trabalhadas, da especificação das atividades executadas e o preço. Também estão sujeitos ao limite a confecção de material impresso, a propaganda e publicidade eleitoral, o marketing político, transporte ou deslocamento de candidato e pessoas a serviço da candidatura, correspondência, instalação e funcionamento de comitês, montagem e operação de carros de som, comícios, eventos de arrecadação, testes e pesquisas pré-eleitorais, criação de inclusão de páginas na internet, impulsionamento de conteúdo, jingles, vinhetas, slogans para propaganda eleitoral.

O descumprimento dos limites de gastos para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da ocorrência de abuso do poder econômico.<sup>229</sup> A apuração do excesso de gastos ocorre no processo de prestação de contas.

## **CAPÍTULO V**

### **5 O CONTROLE DO FINANCIAMENTO POLÍTICO.**

#### **5.1 Noções gerais**

A previsão de técnicas de controle do financiamento de partidos políticos e candidatos é uma decorrência natural do princípio democrático e republicano, caracterizados pela existência de eleições livres e justas em que o Estado assegura a igualdade de oportunidades para aqueles que aspiram ao poder político.

---

<sup>229</sup> Art.18-B da Lei nº9.504/97 e art.22 da LC64/90.

O processo eleitoral só se legitima e encontra a sua validade na expressão democrática do seu povo. A expressão máxima da manifestação da vontade popular ocorre através do sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos. Deste modo, a vontade popular manifestada nas urnas consagra o princípio democrático que vincula a interpretação de todas as normas do sistema jurídico, especialmente o eleitoral.

O princípio republicano tem como pressuposto lógico a ideia de abolição de quaisquer privilégios no relacionamento com a coisa pública, que deve ser pautado pela imparcialidade, transparência, retidão e pelo tratamento isonômico de todos aqueles que almejam ou exercem o poder político.

No âmbito eleitoral, o princípio republicano veda todas as formas de desequilíbrio nas eleições, seja pelo abuso do poder econômico, político ou midiático. A virtude republicana exige que os candidatos sejam eleitos de forma legítima pelo voto, com base unicamente em seus méritos e na ideologia partidária, como resultado da expressão livre, sem mácula, da vontade popular. Somente desta maneira o processo eleitoral confere legitimidade ao resultado das urnas.

Qualquer interferência que desestabilize indevidamente o processo eleitoral repercute diretamente na legitimidade do acesso ao poder, que deixa de refletir e representar verdadeiramente a vontade democrática do povo.

O financiamento eleitoral é um campo suscetível a essas interferências nocivas, desvios como a corrupção e o abuso do poder econômico ocorrem com maior facilidade, motivo pelo qual o controle do fluir financeiro das campanhas eleitorais é uma necessidade para a higidez do próprio sistema.

O sistema de representação política, após sucessivos escândalos de corrupção ligados às fontes e às formas de aplicação dos recursos financeiros nas campanhas eleitorais, mostra que o sistema de controle eleitoral ainda é vulnerável e necessita de um constante aperfeiçoamento.

O processo eleitoral democrático pressupõe a adoção de um regime de controle de arrecadação de recursos e despesas de partidos e candidatos, independentemente do modelo de financiamento adotado, se público, privado ou misto. A intervenção estatal no controle dos recursos se justifica não só pela origem do dinheiro, mas como prerrogativa do Estado de garantir e promover eleições livres e justas.

A sociedade contribui para o financiamento dos partidos e candidatos, razão pela qual o controle também é exercido pelo público eleitor. Tal controle se efetiva mediante a publicidade e a transparência na arrecadação dos recursos e na realização de despesas, que

leva ao conhecimento de todos a forma como o dinheiro é empregado nas campanhas eleitorais<sup>230</sup>, servindo de elementos para a formação da opinião pública.

O controle do financiamento não pode ser absoluto, a ponto de impor restrições rígidas no campo da captação de recursos e efetivação das despesas, pois implica a observância da autonomia dos partidos inerente à própria atividade política, que lhes confere a liberdade de manifestação e exteriorização de pensamento e de atuação.

O status constitucional adquirido pelos partidos políticos na Constituição Federal de 1988 atribui direitos e deveres às agremiações, dentre os quais a obrigatoriedade da prestação de contas perante a Justiça Eleitoral. A Justiça Eleitoral brasileira é o órgão responsável pela fiscalização das práticas financeiras dos partidos, com a finalidade de combater as condutas irregulares que desestabilizam o processo eleitoral.

Portanto, a existência de um mecanismo de controle e de órgãos fiscalizadores, com a imposição de sanções, é fundamental para coibir práticas ilícitas de financiamento e promover o aperfeiçoamento do processo eleitoral democrático. O sistema de representação política, após sucessivos escândalos nacionais de corrupção ligados às fontes e às formas de aplicação dos recursos financeiros nas campanhas eleitorais, mostra que o sistema de controle eleitoral ainda é vulnerável e necessita de um constante aperfeiçoamento.

Daniel Zovatto ressalta que os mecanismos e órgãos de controle contam com dificuldades e limitações para o cumprimento da atividade por diversas razões, como a regulamentação inadequada, a ineficácia do regime de aplicação das sanções e as práticas políticas favoráveis às transgressões.<sup>231</sup>

Nesse sentido, o autor aponta uma série de medidas que contribuem para o fortalecimento dos mecanismos de controle: a) fiscalização permanente dos partidos políticos; b) apresentação de relatórios pelos partidos dos recursos que ingressam e das despesas; c) realização de auditorias, com o rigor técnico necessário; d) uniformização dos procedimentos e periodicidade das prestações de conta; e) maior publicidade dos resultados das auditorias bem como dos relatórios apresentados pelos partidos; f) maior transparência e mais qualidade dos registros dos doadores; g) criação de “Conselhos de Controle Ético” dentro dos partidos, para a movimentação dos recursos por meio do sistema bancário e do “mandatário único financeiro” como o responsável pelas transações financeiras.

---

<sup>230</sup> As prestações de contas são publicadas no Diário Oficial e ficam disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral para consulta pública no endereço eletrônico: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/prestacao-de-contas/consulta-prestacao-contas>.

<sup>231</sup> ZOVATTO, 2005, p.13.

## 5.2 Objeto de controle

Segundo Mônica Herman Salem Caggiano, o controle eleitoral se consubstancia, basicamente, em dois grupos de fiscalização. O primeiro diz respeito ao aspecto quantitativo, onde o campo a ser investigado é a observância dos limites de gastos previstos para a campanha eleitoral. Neste caso, o controle é realizado sobre os valores das despesas apresentadas à Justiça Eleitoral na prestação de contas, que devem estar em consonância com os limites impostos pela lei.<sup>232</sup>

O segundo campo de investigação é qualitativo, que se refere ao destino e a finalidade dos gastos eleitorais. Segundo a autora, o controle sobre esse aspecto exige um exame minucioso por parte do sistema de fiscalização eleitoral, pois é nesta etapa de aplicação dos recursos que surgem as irregularidades e os altos índices de vulnerabilidade do processo eleitoral.

O controle eleitoral recai, especificamente, sobre dois objetos: as doações em dinheiro ou bens estimáveis em dinheiro arrecadados e aplicados pelos partidos e candidatos durante e fora do período de campanha eleitoral; e os contratos ou aquisição de bens e serviços de qualquer espécie, partidário ou eleitoral.

O controle verifica a regularidade da arrecadação e das despesas declaradas nas prestações de contas, conforme os requisitos e limites estabelecidos em lei. Com isso, o órgão responsável, no caso a Justiça Eleitoral, averigua a existência de alguma doação vedada, se os limites das doações foram respeitados, se o período de arrecadação foi observado, se as despesas correspondem ao que a lei define como gasto eleitoral, se as dívidas eleitorais foram pagas há tempo, entre outras possibilidades.

A lei delimita as fontes de financiamento, de modo que somente recursos advindos de repasses do Fundo Partidário e Eleitoral, doações de pessoas físicas, recursos do próprio candidato e doações de outros partidos ou candidatos é que podem ser utilizados na campanha eleitoral. Além disso, a lei estabelece limites para as doações e para a utilização dos recursos próprios, bem como define e limita os gastos de campanha.

A lei permite a arrecadação e aplicação dos recursos somente a partir do registro de candidatura do candidato no órgão competente, com a respectiva obtenção da inscrição no

---

<sup>232</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Finanças Partidárias*, Brasília, Senado federal Centro Gráfico, 1983.

CNPJ, e a abertura de conta bancária, bem como a emissão de recibos eleitorais, encerrando-se no dia das eleições. Não é possível a arrecadação para fins de campanha fora desse período.

Com a finalidade de estimular a participação política dos cidadãos, a legislação eleitoral deixa de exigir a contabilização e fiscalização para aqueles casos de gastos realizados por eleitores, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, desde que não reembolsados. Nesta situação, não é necessário que a despesa seja declarada na prestação de contas.

A fiscalização exercida pela Justiça Eleitoral recebe o auxílio da Secretaria da Receita Federal que, por meio do cruzamento de dados, verifica a existência de irregularidade nas doações efetuadas por pessoas físicas e se os recursos próprios utilizados pelos candidatos observaram os limites legais.

A extensão do controle se limita aos envolvidos na campanha eleitoral, os candidatos, partidos, coligações, administradores eleitorais, sendo temerário estendê-lo a terceiros, de forma irrestrita. Não seria razoável impor ao doador obrigações além daquelas previstas em lei, como a prestação e a publicidade de suas contas, sob pena de violação de um direito fundamental, que é o direito à intimidade.

Deste modo, ressalvadas as hipóteses de investigação de ilegalidade por parte de um terceiro, apenas os diretamente envolvidos no pleito eleitoral é que se sujeitam ao sistema do controle eleitoral.

### 5.3 Órgão de controle

O controle eleitoral pode ser interno ou externo. O interno é realizado pelas próprias organizações partidárias (partidos, coligações e federações) e o externo ocorre mediante a intervenção atuação estatal.

A autonomia partidária permite que os partidos tratem de mecanismos de controle financeiro em seus estatutos. Todavia, o controle externo realizado por um órgão do Estado é o grande responsável por tutelar a higidez e idoneidade do processo eleitoral, assegurando a prática de um financiamento regular e coibindo condutas que possam macular a essência democrática do pleito.

Na maioria dos países, o controle eleitoral é exercido por um órgão estatal. Todavia, há casos, como a Alemanha, em que a fiscalização é feita exclusivamente por um órgão sem natureza estatal, com o objetivo de auditar as contas eleitorais, sob parâmetros técnicos e contábeis rígidos.

No sistema brasileiro, o controle e a fiscalização eleitoral é atribuição de um órgão do Poder Judiciário, a Justiça Eleitoral,<sup>233</sup> que tem como funções a regulamentação, fiscalização e o julgamento de todo o processos eleitoral.

Em todos os casos, é necessário que o órgão eleito para a fiscalização, auditoria e aprovação das contas eleitorais seja imparcial, que não tenha interesse em favorecer ou prejudicar um partido ou candidato.

O controle dos recursos arrecadados e aplicados em campanha pode (e deve) ser feito por todos os participantes do processo eleitoral. O eleitor, os próprios partidos, candidatos e o Ministério Público,<sup>234</sup> enquanto representante dos interesses da sociedade, são autores da fiscalização.

Todavia, o controle técnico e específico de toda movimentação financeira do candidato ou partido é feito pela Justiça Eleitoral, que tem a função de processar e julgar as prestações de contas. Como a legislação brasileira não prevê um órgão autônomo de auditores

---

<sup>233</sup> A Justiça Eleitoral no direito brasileiro exerce as funções administrativa, fiscalizadora, consultiva, normativa e jurisdicional, atuando de modo permanente, em período eleitoral e fora dele. No tocante ao financiamento, sua função é de fiscalizar a prestação de contas dos partidos e candidatos, decidindo sobre sua regularidade. No exercício dessa função, tem o poder de requisitar informações adicionais ou solicitar diligência aos partidos e candidatos para complementar dados ou sanear falhas.

<sup>234</sup> Como defensor do regime democrático, o Ministério Público tem legitimidade para intervir no processo eleitoral, atuando em todas as fases: inscrição dos eleitores, convenções partidárias, registro de candidaturas, campanhas, propaganda eleitoral, votação, diplomação dos eleitos. A intervenção do MP também ocorre em todas as instâncias do Judiciário, em qualquer época (havendo ou não eleição), e pode ser como parte (propondo ações) ou fiscal da lei (oferecendo parecer).

para realizar a análise das contas, a Justiça Eleitoral possui internamente um setor técnico específico responsável pela análise das contas, contanto muitas vezes com o auxílio de auditores dos Tribunais de Contas da União, estados e municípios.

A competência para fiscalizar e julgar as contas é determinada pela competência do registro das candidaturas e da diplomação dos eleitos. Assim, tomando por base este critério, a competência para processar e julgar as contas do Presidente e Vice-Presidente é do Tribunal Superior Eleitoral (art.119, CF e art.22, I, *a a j*), do Governador, Vice-Governador, Senador, Deputados Federal e Estadual do Tribunal Regional Eleitoral (art.120, CF e art.29, I, *a a g*, CE), e dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores do Juiz Eleitoral (art.35, CE).

#### **5.4 Mecanismos de controle: obrigações contábeis, fiscalização pela justiça eleitoral e sanções**

O controle do financiamento eleitoral no Brasil se materializa através de três mecanismos básicos: a previsão de deveres contábeis e de administração financeira aos partidos e candidatos; a instituição de um órgão independente de controle das operações, como visto no item anterior; e a previsão de sanções de natureza administrativa-eleitoral e penal.

Esses mecanismos não são independentes, mas cumulativos, ou seja, não bastam as obrigações contábeis sem que exista um órgão fiscalizador que aplique as sanções e que esteja amparado num sistema normativo preventivo e repressivo qualificado.

Em termos contábeis, a regra é a adoção do princípio da *justificação de gastos*, que significa que as despesas realizadas devem ser justificadas mediante ingressos lançados e identificados na prestação de contas. O objetivo é estabelecer regras padronizadas para que os partidos e candidatos exponham, de forma discriminada, com clareza e publicidade, o balanço dos ingressos e das despesas.

As obrigações financeiras dos partidos e candidatos dizem respeito à abertura de conta bancária específica para a movimentação dos recursos de campanha e a constituição de um responsável financeiro.<sup>235</sup> Todas as operações concernentes à campanha devem ser realizadas por intermédio dessa conta.<sup>236</sup> A inobservância da norma acarreta a desaprovação das contas do partido ou candidato e, uma vez provado o abuso do poder econômico, será cancelado o

---

<sup>235</sup> Art.20 da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>236</sup> Art.22 da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

registro de candidatura ou cassado o diploma, se já outorgado. Além disso, uma vez rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remete cópia do processo ao Ministério Público Eleitoral.<sup>237</sup>

A lei também estabelece a obrigação da emissão de recibo eleitoral no caso de doações realizadas em sítio eletrônico do candidato, partido ou coligação,<sup>238</sup> ou de instituições que promovam o financiamento coletivo na internet ou em aplicativos, caso em que deve haver a identificação do doador e da quantia doada, bem como a remessa imediata do recibo à Justiça Eleitoral com todas as informações relativas à transação.<sup>239</sup> Da mesma forma é necessária a emissão de recibo nas doações estimáveis em dinheiro, exceto para aqueles casos em que é dispensada a prestação de contas.<sup>240</sup>

As doações em dinheiro somente podem ser efetuadas mediante cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos, onde há a identificação do doador, e depósitos em espécie, devidamente identificados.<sup>241</sup>

O partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas.<sup>242</sup> Além disso, o partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de junho do ano seguinte.<sup>243</sup> O balanço contábil do órgão nacional será enviado ao Tribunal Superior Eleitoral, o dos órgãos estaduais aos Tribunais Regionais Eleitorais e o dos órgãos municipais aos Juízes Eleitorais,<sup>244</sup> que determina a publicação no Diário Oficial ou, nas localidades onde não houver, a afixação nos cartórios eleitorais.

Os balanços contábeis devem conter discriminação dos valores e a destinação dos recursos oriundos do fundo partidário; a origem e valor das contribuições e doações; as despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha.

A prestação de contas, que será tratada com mais detalhes no tópico seguinte, é uma obrigação dos partidos políticos e candidatos. A forma de apresentação é definida por Resoluções do TSE ou dos TREs e deve sempre vir acompanhada de documentos comprobatórios das transações financeiras, como os extratos bancários da conta específica

<sup>237</sup> Art.22, §4º da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>238</sup> Art.23, §4º, III, a da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>239</sup> Art.23, §4º, IV, d da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>240</sup> Art.28, §6º da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>241</sup> Art.23, §4º da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>242</sup> Art.30 da Lei nº9.096/95. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

<sup>243</sup> Art.32 da Lei nº9.096/95. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

<sup>244</sup> Art.32, §1º da Lei nº9.096/95. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

onde ocorre a movimentação de campanha, os recibos eleitorais, a relação de cheques recebidos.

Além da prestação de contas, é possível que a Justiça Eleitoral examine as contas partidárias ou eleitorais mediante representação com pedido de abertura de investigação judicial, de qualquer partido político ou coligação, no prazo de 15 dias contados da diplomação, relatando fatos e apresentando provas, para apurar condutas em desacordo com as normas relativas à arrecadação e gastos de recursos.<sup>245</sup>

A Justiça Eleitoral pode determinar o exame da escrituração contábil do partido e a apuração de qualquer ato que viole a legislação, com possibilidade de quebra do sigilo bancário das contas partidárias, em razão de denúncia fundamentada de filiado ou delegado de partido ou representação do Ministério Público.<sup>246</sup>

As sanções eleitorais são mecanismos de controle em matéria de financiamento político. O assunto é tratado de forma assistemática pela legislação eleitoral, pois as sanções tipicamente eleitorais são basicamente duas, o impedimento ou suspensão da diplomação e a cassação de registro, mas a lei prevê sanções que, embora não possuam a natureza estritamente eleitoral, repercutem, de forma indireta, no pleito, como é o caso do não recebimento de cotas do fundo partidário pelo infrator, o partido político.<sup>247</sup>

Os sujeitos infratores podem ser os envolvidos no processo eleitoral, diretamente ou indiretamente, ou seja, candidatos, partidos, coligações e também terceiros que descumprem a legislação eleitoral, como por exemplo, no crime de corrupção eleitoral<sup>248</sup>, em que tanto o candidato como qualquer outra pessoa que pratique as figuras típicas ali descritas responderá criminalmente pela conduta. O crime de compra e venda de votos pode ser praticado por qualquer pessoa, não sendo necessário, na sua modalidade ativa, que o agente da infração seja o candidato. Neste caso específico, o candidato, além da sanção pelo crime do art.299 do

---

<sup>245</sup> Art.30-A da Lei nº9.504/97. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>246</sup> Art. 35 da Lei nº9.096/95. (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995).

<sup>247</sup> Art.25 da Lei nº9.504/97: o partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico

Parágrafo único: A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial da prestação de contas do candidato, deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>248</sup> Art.299 do Código Eleitoral: dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita: Pena: reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias multa. (BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965).

Código Eleitoral, submete-se também às penas previstas no art.41-A da Lei 9.504/97,<sup>249</sup> referente à captação ilícita de sufrágio, que será apurada em procedimento de investigação judicial previsto na LC nº64/90, hipótese em que estará sujeito à pena de multa de mil a cinquenta mil UFIR, e a cassação de registro ou do diploma. A mesma conduta desencadeia a aplicação de sanções de naturezas diversas, criminal e eleitoral, de forma independente.

O art.22, §3º da Lei nº9.504/97 dispõe que o uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta bancária aberta especificamente para este fim implica na desaprovação das contas do partido ou candidato e, comprovado o abuso do poder econômico, sujeita o infrator ao cancelamento do registro da candidatura ou cassação do diploma, quando já outorgado.<sup>250</sup>

A finalidade desta punição é coibir o financiamento eleitoral de origens desconhecidas e proibidas. Neste caso, a desaprovação das contas não constitui uma sanção, visto que é possível que o candidato ou partido retifique as contas. Todavia, não ocorrendo a retificação, as contas não serão aprovadas e, havendo a possibilidade da prática do abuso do poder econômico, serão caso de aplicar as penalidades.

O abuso do poder econômico, é um conceito aberto concretizado pelo juiz segundo as peculiaridades de cada caso. Tendo em vista a natureza punitiva da norma, é necessário que se tenha uma definição mais ou menos precisa da expressão “abuso do poder econômico”.

O abuso do poder econômico no âmbito eleitoral ocorre quando há o uso excessivo de recursos financeiros, em período eleitoral ou fora dele, para beneficiar um candidato, partido ou coligação, afetando o equilíbrio e a higidez da disputa eleitoral. Para que exista o abuso é necessário a infração a alguma proibição ou limite estabelecido em lei e a previsão expressa de que tal violação possa ser qualificada como abuso do poder econômico.

O abuso do poder econômico se caracteriza pela infração legal que tem o potencial de influir negativamente sobre a legitimidade das eleições. Não é necessária a efetiva influência no resultado, bastando a potencialidade da conduta para tanto.

Nesse sentido, dispõe a lei eleitoral que a infração às normas referentes à arrecadação e aplicação dos recursos acarreta a perda do direito de receber a quota do fundo partidário, sem prejuízo do candidato responder por abuso do poder econômico, hipótese em que ficará

---

<sup>249</sup>Art.41-A da Lei nº9.504/97 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. (BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997).

<sup>250</sup> BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

inelegível. O abuso do poder econômico está condicionado à infração e depende de elementos adicionais que demonstrem a capacidade de desequilibrar o pleito eleitoral.

O art.18-B da Lei nº9.504/97, ao tratar sobre o limite de gastos, dispõe que o descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha eleitoral acarretará o pagamento de pena de multa, além da apuração de abuso do poder econômico. A mesma lógica interpretativa se aplica ao referido artigo, pelo qual para ocorrer o abuso é necessário que se ultrapasse os limites fixados na lei e ainda esteja presente a potencialidade de afetar os resultados das eleições.<sup>251</sup>

A suspensão da quota do fundo partidário é uma sanção que, embora não seja de natureza estritamente eleitoral, tem a força de repercutir no processo eleitoral, uma vez que os partidos e candidatos dependem também dos recursos públicos para as despesas com campanhas eleitorais.

O art.36 da Lei nº9.096/95 prevê que o recebimento de recursos de origens não identificadas ou esclarecidas acarreta a suspensão da quota do fundo partidário, até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral. No caso de recebimento de alguma fonte vedada prevista no art.31 da referida lei (entidades estrangeiras, sindicatos, entidades de classe, entes públicos, pessoas jurídicas, etc.), a suspensão será por um ano. E, caso os gastos ultrapassem os limites legais, a suspensão será por dois anos.

O art.25 da Lei nº9.504/97, por sua vez, dispõe que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação dos recursos acarretará a perda da quota do fundo partidário do ano seguinte. Aparentemente, surgiria um conflito entre os dispositivos o art.15 da Lei nº9.504/97 e o art.36 da Lei nº9.096/95. Como a Lei das Eleições é norma específica sobre o tema do financiamento eleitoral, a sanção da perda da quota partidária prevista pelo art.25 da Lei nº9.504/97 prevalece sobre a sanção da suspensão do art.36 da Lei nº9.096/95.<sup>252</sup>

Em relação à prestação de contas, a lei sanciona a inobservância do prazo de apresentação com o impedimento de diplomação dos eleitos. Neste caso, as contas são julgadas como não prestadas, o que impedirá a obtenção da certidão de quitação eleitoral pelo prazo do mandato ao qual concorreu e, ultrapassado esse prazo, até que as contas sejam apresentadas. Tal penalidade impede a nova candidatura.

A desaprovação das contas, contudo, não impede a concessão da certidão de quitação eleitoral ao candidato, segundo entendimento firmado pelo Tribunal Superior Eleitoral que interpreta de forma literal o art.11, §7º da Lei nº9.504/97, segundo o qual a certidão abrange

---

<sup>251</sup> BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

<sup>252</sup> BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997; BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar no pleito, a inexistência de multas e a apresentação de contas eleitorais.<sup>253</sup>

Deste modo, basta que as contas sejam apresentadas, independente do teor do julgamento, para que se conceda a certidão de quitação eleitoral e, com isso, o candidato não está impedido de obter o registro da candidatura ou ser diplomado quando eleito.

A não apresentação das contas pelo partido sujeita o órgão a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha; além da suspensão do registro ou da anotação do órgão partidário, após decisão, com trânsito em julgado, precedida de processo regular que assegure ampla defesa. A desaprovação das contas, por sua vez, acarreta a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento).

## 5.5 O controle popular do financiamento eleitoral

O processo eleitoral é o principal instrumento de participação popular no sistema democrático representativo. Apesar das críticas ao sistema de representação popular,<sup>254</sup> este modelo não foi superado e se apresenta como o mais viável para as democracias contemporâneas. Apesar das tentativas de aperfeiçoamento, com a introdução de mecanismos de participação direta, como o referendo, plebiscito, a iniciativa popular, as audiências públicas, o elemento representativo ainda prevalece.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho salienta que a diferença entre a democracia participativa para a semidireta está na insistência de que os interessados numa decisão sejam ouvidos pelos órgãos responsáveis de tomá-la. Tais medidas, contudo, não alteram o fato de que quem tomará a decisão final não será o povo.<sup>255</sup>

Com isso, surge a necessidade de aperfeiçoamento interno do sistema como forma de amenizar o distanciamento popular, já que o modelo representativo é uma realidade inegável das democracias atuais.

A forma de otimizar a participação popular na democracia representativa é assegurar um processo eleitoral hígido e equilibrado no qual o público eleitor tenha acesso a

---

<sup>253</sup> BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

<sup>254</sup> As críticas ao sistema representativo dizem respeito ao fato de que as principais decisões políticas do Estado não são tomadas pelo povo, mas por uma minoria representativa, afastando-se, com isso, do ideal democrático.

<sup>255</sup> FERREIRA FILHO. *Princípios fundamentais do direito constitucional*, 2010, p. 123.

informações transparentes e qualificadas sobre a atuação dos partidos políticos e candidatos, a campanhas eleitorais voltadas à apresentação de programas de governo que possibilitem a formação da opinião pública e a escolha livre e consciente de seus representantes.

Nesse ponto, o controle do financiamento eleitoral é essencial para o aprimoramento do sistema representativo. Como visto, o controle da arrecadação e destinação dos recursos financeiros promove o equilíbrio e a igualdade de oportunidades na disputa eleitoral.

O povo exerce o controle por meio do voto e, para tanto, necessita de informações claras e transparentes sobre as finanças partidárias, com o objetivo de conhecer a atuação dos partidos e candidatos e a forma como utilizam os recursos financeiros em campanha. Indo mais além, os partidos e candidatos tem o dever de prestar contas à sociedade, tendo em vista que é financiado por ela.

A transparência e a publicidade são instrumentos fundamentais para o controle popular, uma vez que pode influir diretamente na decisão do eleitor. Daí a importância que as prestações de contas sejam públicas, acessíveis, transparentes, de linguagem fácil e fiscalizadas por órgão de controle independente.

Além do voto, existem outras formas de controle popular no tocante ao financiamento eleitoral. A ação popular, que pode ser ajuizada por qualquer cidadão em caso de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe ou à moralidade administrativa, o que pode ocorrer por infração às normas eleitorais de arrecadação e aplicação dos recursos, sobretudo quando se tratar de recurso público, oriundo do Fundo Partidário e Fundo Eleitoral.

Outro mecanismo está previsto no art.30-A da Lei nº9.504/97,<sup>256</sup> que permite aos partidos ou coligações apresentarem representação à Justiça Eleitoral, no prazo de quinze dias da diplomação, para apurar condutas em desacordo com as normas relativas à arrecadação e aplicação dos recursos. Também o art.22 da LC nº64/90 prevê a representação por qualquer partido, candidato, coligação ou Ministério Público Eleitoral à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, para apurar o uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou partido.

Deste modo, a participação popular no controle está sendo assegurada, indiretamente, por meio da atuação ministerial e dos partidos políticos.

## **CAPÍTULO VI**

---

<sup>256</sup> BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

## 6 PRESTAÇÃO DE CONTAS

### 6.1 Noções gerais

Embora o foco deste trabalho não seja o aprofundamento e o detalhamento da prestação de contas, a análise, ainda que breve, deste procedimento é essencial dentro do estudo do financiamento político em qualquer arranjo democrático. A prestação de contas é um mecanismo de controle e fiscalização da atividade de arrecadação e aplicação de recursos financeiros pelos partidos e candidatos, durante e fora do período eleitoral.

A prestação de contas é uma obrigação imposta pelo texto constitucional.<sup>257</sup> Todos os partidos políticos, independentemente da circunscrição da eleição, em todas as esferas da federação, ainda que constituído sob a forma provisória, e os candidatos que requereram registro de candidatura (mesmo aqueles que renunciaram, desistiram ou foram substituídos), com seus respectivos vices e suplentes, devem prestar contas à Justiça Eleitoral. Esta obrigação está disciplinada na Lei das Eleições e na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, além de ser regulamentada pelas Resoluções do TSE.<sup>258</sup>

Todos os partidos que estiveram regularmente funcionando durante a eleição, que compreende o período do início das convenções até a eleição em segundo turno (onde houver), tem o dever de prestar contas, mesmo sem movimentação financeira (sem arrecadação e gastos eleitorais). No caso de extinção ou dissolução do partido, a obrigação permanece em relação ao período de vigência, hipótese em que serão apresentadas pela esfera partidária superior ou por seus sucessores, com a identificação dos dirigentes partidários à época.

O dever de prestar contas existe mesmo em casos de renúncia, indeferimento do registro, substituição ou falecimento do candidato, neste último caso a obrigação será do administrador financeiro ou do próprio partido político, e também quando não houver campanha eleitoral.

As campanhas eleitorais e as atividades não eleitorais (aquelas que não estão voltadas diretamente à captação do voto) movimentam a vida financeira das agremiações partidárias. A disponibilidade e a utilização dos recursos financeiros são limitadas, razão pela qual há uma disputa natural pela obtenção de receita entre os partidos políticos e candidatos. A divulgação das propostas ideológicas e governamentais, bem como a aproximação dos candidatos do

---

<sup>257</sup> Art.17, III, CF.

<sup>258</sup> Resoluções TSE nº23.607/2019 e nº23.665/2021.

público eleitoral, geram gastos. Esse conjunto de atos empregados pelos partidos e seus candidatos na arrecadação e aplicação das finanças deve ser rigorosamente escriturado e declarado à Justiça Eleitoral.

O recebimento de aportes financeiros de origem privada e, sobretudo, pública obriga os partidos e candidatos que enfrentam a disputa eleitoral a serem transparentes quanto à movimentação desses recursos, declarando à Justiça Eleitoral o modo como obtiveram e a forma como gastaram suas receitas.

O objetivo da prestação de contas é promover o controle e a fiscalização pelo Poder Judiciário da origem do financiamento e dos limites de gastos, com o objetivo de tornar o processo eleitoral mais equilibrado e democrático, coibindo abusos pelo uso do poder econômico. O processo de prestação de contas permite a punição dos infratores e, em última instância, serve de parâmetro para a formação da opinião pública.

A prestação de contas promove a ampla divulgação das contas eleitorais, tornando pública a movimentação financeira dos atores eleitorais. Essa transparência é uma importante ferramenta de controle social. O povo exerce esse controle, precipuamente, pelo voto, escolhendo os representantes que entende como os mais capacitados para o exercício da função eletiva, assim como afastando aqueles que demonstraram ser inaptos ou corruptos durante o exercício do mandato, não lhe atribuindo o voto como forma de punição.

Para que o controle social seja efetivo é necessário que haja transparência sobre a forma como os partidos e candidatos recebem e utilizam os recursos públicos e privados. A veracidade das informações e a divulgação do conteúdo das contas eleitorais são premissas da fiscalização popular.

Assim, a prestação de contas, por permitir o acompanhamento e o controle dos recursos investidos no patrocínio das campanhas eleitorais, viabiliza a verificação de casos de abuso do poder econômico, ilegalidades praticadas durante o processo de disputa eleitoral e punição dos infratores.

Além de promover a hígidez e o equilíbrio das eleições, a prestação de contas leva ao conhecimento dos cidadãos informações imprescindíveis para a formação da vontade popular.

Desde as eleições de 2002, o TSE passou a exigir a prestação de contas em formato eletrônico, facilitando e ampliando a forma de divulgação de informações eleitorais relevantes para a fiscalização da Justiça Eleitoral e o controle popular. Além disso, o TSE passou a disponibilizar um espaço no seu portal eletrônico no qual podem ser registradas as doações realizadas aos partidos e candidatos, assim como a contratação de gastos eleitorais. Esses

dados são utilizados posteriormente pela Justiça Eleitoral para o cruzamento de dados das contas declaradas pelos candidatos e partidos.

A prestação de contas contém informações sobre as receitas e despesas, acompanhadas de documentos comprobatórios de toda movimentação financeira ocorrida durante a campanha em ano eleitoral e a atividade partidária em período não eleitoral. A legislação e as Resoluções do TSE trazem um extenso rol de documentos obrigatórios para instruir o procedimento, que não serão abordados aqui.

O TSE disponibiliza, por meio do Sistema de Divulgação de Candidaturas e Prestação de Contas Eleitorais (Divulga Cand Contas), em seu sítio eletrônico, os dados relativos ao processo de prestação de contas a partir do ano de 2002.

Esse sistema é uma importante tecnologia que permite o acesso da sociedade. Por meio desse sistema, a fiscalização se torna mais eficiente pois proporciona o controle quase simultâneo às doações recebidas e aos gastos realizados<sup>259</sup>.

A legislação eleitoral estabelece alguns requisitos formais obrigatórios do processo de prestação de contas, como a elaboração por profissional da área de contabilidade, que deve acompanhar toda a movimentação de campanha (e não só assinar a prestação de contas) e a constituição de um advogado para representar o partido ou candidato judicialmente. Tais exigências procuram aprimorar o processo, que possui natureza jurisdicional. Deste modo, é imprescindível que o candidato ou partido esteja devidamente representado por advogado, sob pena de ausência de capacidade postulatória e de não ter as contas aprovadas.

Apesar do avanço da legislação e da regulamentação da matéria, o controle das contas eleitorais ainda é um desafio para a Justiça Eleitoral. Os casos e as suspeitas de condutas ilícitas durante as campanhas eleitorais não apuradas pela prestação de contas é uma realidade que persiste no cenário da política brasileira.

Um grande desafio enfrentado pela Justiça Eleitoral é a prática do financiamento não registrado na contabilidade e não declarado na prestação de contas, o denominado *caixa dois*. Essa prática financeira ilegal consiste em não registrar determinadas entradas e saídas do fluxo de caixa, criando uma contabilidade em paralelo, desconhecida pelos órgãos de fiscalização. O partido ou candidato mantém uma movimentação oculta à Justiça Eleitoral.

Essa contabilidade paralela é formada por recursos provenientes de doações não registradas nas campanhas eleitorais, pelo fato de serem oriundas de fontes ilegais ou proibidas, a exemplo daquelas originárias de atividades ilícitas, como a corrupção e o tráfico

---

<sup>259</sup> Art.28, §4º da Lei nº9.504/97.

de entorpecentes, e de fontes proibidas, como as empresariais. Essa movimentação contábil paralela se mantém oculta à fiscalização da Justiça Eleitoral e mascara as atividades ilícitas praticadas durante o período de campanha, dentre as quais a utilização de recursos que não foram utilizados nas campanhas, mas que foram destinados aos esquemas de corrupção.

Além de coibir a prática do *caixa dois*, outro desafio da Justiça Eleitoral é o aprimoramento dos mecanismos de controle e aferição da veracidade dos valores declarados nas prestações de contas.

## 6.2 Competência e Procedimento.

No Brasil, o encargo de fiscalizar as contas eleitorais pertence ao Poder Judiciário. Diferentemente de alguns países que possuem um órgão externo de auditoria<sup>260</sup>, a Justiça Eleitoral é o órgão responsável pela análise do processo de prestação de contas, assim como pela emissão de pareceres contábeis sobre as informações prestadas pelos partidos e candidatos e, por fim, pelo seu julgamento.

Os Tribunais Regionais Eleitorais possuem unidades internas de controle técnico que se utilizam de serventuários da própria Justiça Eleitoral e de servidores requisitados dos Tribunais de Contas dos estados e da União para a análise contábil das contas. Após a emissão dos pareceres por essas unidades, constatando a regularidade da movimentação financeira declarada, as contas são julgadas e aprovadas. Uma vez verificadas falhas que não comprometem a sua regularidade, as contas são aprovadas com ressalvas e, constatadas irregularidades insanáveis, as contas são julgadas como desaprovadas.

A Lei nº9.504/97 dispõe que a competência da Justiça Eleitoral para conhecer, processar e julgar as prestações de contas se dá nos níveis federal, estadual e municipal, sendo: do juiz eleitoral quando se tratar de circunscrição municipal (candidatos e diretório municipal); do Tribunal Regional Eleitoral da capital do estado quando se tratar de circunscrição estadual ou distrital; e do Tribunal Superior Eleitoral quando se tratar de circunscrição nacional.

As prestações de contas são apresentadas eletronicamente pelo Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) disponibilizado pela Justiça Eleitoral, que após a autuação

---

<sup>260</sup> Na Alemanha, por exemplo, a supervisão das regras do financiamento é de responsabilidade do Presidente do Parlamento Federal. Os relatórios das prestações de contas com as informações sobre os ingressos, as despesas e o patrimônio dos partidos são auditados pelo Tribunal de Contas para depois serem encaminhados ao Presidente do Congresso para posterior publicação com as anotações e aplicação das sanções.

automática tramitam pelo Processo Judicial Eletrônico (PJe). A Justiça Eleitoral tem o prazo de até 5 (cinco) anos para processar e julgar a prestação de contas, conforme disposto no art.37, §3º da Lei nº9.096/95.

A limitação temporal de 5 (cinco) anos procura compatibilizar o exame dos processos de prestação de contas ao preceito constitucional da duração razoável do processo e da segurança jurídica. Os processos de prestação de contas são prejudicados de análise após o decurso do prazo, que tem como termo inicial a data da apresentação.

Em razão da sobrecarga de trabalho da Justiça Eleitoral brasileira, à qual são atribuídas competências decorrentes da função jurisdicional, administrativa, normativa e consultiva, e do número limitado de servidores, que necessitam de conhecimento técnico especializado na área de contabilidade, uma parte das contas eleitorais deixa de ser julgada em razão da prescrição quinquenal. O aumento exponencial do financiamento público após a proibição de doação das pessoas jurídicas é outro fator que contribui para o retardamento do julgamento das contas eleitorais<sup>261</sup>.

Segundo dados fornecidos pelo Jornal “O Globo”, no ano de 2014, havia 130 servidores nos Tribunais Regionais Eleitorais em todo o Brasil para fiscalizar a quantia aproximada de R\$370 milhões declarados em prestações de contas. Em 2018, quatro anos depois, o número de funcionários se manteve o mesmo para fiscalizar a quantia de R\$3,4 bilhões.

Essa problemática traz à tona a importante discussão sobre a necessidade do aprimoramento da Justiça Eleitoral, com investimento em tecnologia da informação e inteligência artificial para tornar as análises mais céleres e efetivas. A adoção de um sistema de auditoria externa à Justiça Eleitoral pode ser uma alternativa viável de aperfeiçoamento, que permitiria o julgamento de um número maior de contas eleitorais num período menor de tempo, tendo em vista que a emissão de parecer técnicos caberia à uma entidade alheia à Justiça Eleitoral.

A demora para o julgamento das contas eleitorais tem feito com que os interessados busquem promover reformas no sentido de flexibilizar as regras eleitorais. Os destinatários da norma eleitoral são os parlamentares, que são autores das alterações legislativas. Essa é uma

---

<sup>261</sup> O processo de prestação de contas pode se alongar no tempo e o órgão jurisdicional demorar anos para julgar. Há casos em que o TSE ainda no ano de 2022 julga contas do exercício financeiro de 2016, a exemplo do que ocorre com o processo de prestação de contas do Partido Republicano da Ordem Social (PROS)<sup>261</sup>, que foi incluído em pauta prioritária a pedido do Ministro Edson Fachin para não acarretar a prescrição no mês de abril de 2022. TSE/PC nº PC nº0601826-13.

questão que merece atenção quando se coloca em discussão a efetividade das reformas eleitorais.

O Projeto do Novo Código Eleitoral (Projeto de Lei Complementar nº112/2021) já aprovado pela Câmara dos Deputados, em trâmite no Senado Federal, é responsável por unificar toda a legislação eleitoral num único documento. Dentre as modificações está a redução do prazo de julgamento das contas eleitorais de 5 (cinco) para 2 (dois) anos e a mudança da natureza do processo da prestação de contas de jurisdicional para administrativo. O texto também permite que partidos e seus diretórios utilizem recursos do Fundo Partidário para a contratação de instituições privadas de auditoria para acompanhar e fiscalizar a execução financeira anual do partido.

Outra mudança prevista pelo Projeto do Novo Código é a redução do valor da multa em caso de desaprovação das contas. No modelo atual, o cálculo é de 20% do valor apontado como irregular, enquanto no novo texto, haverá um teto de R\$30 mil. Além disso, haverá um permissivo para realização de gastos irregulares no valor de até 20% do total recebido de recursos.

A EC nº117/22 anistiou os partidos que não utilizaram os percentuais mínimos de financiamento de candidaturas femininas e de pessoas negras nas eleições passadas, exigência estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal em 2018. A anistia envolve sanções de qualquer natureza, como devolução de valores, multa ou suspensão de repasses do Fundo Partidário. A justificativa foi que a ação dos partidos esteve prejudicada nas eleições de 2020 em função das restrições impostas pela pandemia da Covid-19.

Um dos pontos essenciais para a higidez do financiamento eleitoral é o aperfeiçoamento da Justiça Eleitoral no tocante à análise e ao julgamento das contas dos partidos e candidatos. As reformas eleitorais devem ser estruturadas com essa finalidade, afastando flexibilizações que beneficiem os infratores da lei.

Os partidos políticos devem prestar contas de suas atividades rotineiras e de toda a movimentação financeira decorrente da campanha eleitoral. O prazo de entrega da prestação de contas anuais é o dia 30 de junho do ano subsequente<sup>262</sup> para todos os diretórios nacionais, estaduais, distritais e municipais.

As contas de campanha são apresentadas duas vezes no ano eleitoral, em data estabelecida por Resolução do TSE. A prestação de contas parcial de campanha deve ser encaminhada por meio eletrônico entre os dias 9 a 13 de setembro do ano eleitoral, desde o

---

<sup>262</sup> Art.28 da Resolução nº23.604/2019. (BRASIL. *Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019*).

início da campanha até o dia 8 de setembro do mesmo ano, segundo a Resolução nº23.607/19. As prestações de contas finais referentes ao primeiro turno de todos os candidatos e de partidos políticos, em todas as esferas, devem ser prestadas à Justiça Eleitoral até o 30º dia posterior à realização das eleições.<sup>263</sup>

A lei impõe que os partidos apresentem relatório financeiro de campanha com os recursos financeiros recebidos em até 72 horas da doação. As prestações de contas finais referentes ao primeiro turno devem ser apresentadas até o trigésimo dia posterior à realização da eleição e, havendo segundo turno, até o vigésimo dia.

Uma vez apresentadas as contas à autoridade judicial eleitoral, as informações declaradas são submetidas à análise das comissões nomeadas pelas Secretarias de Controle Interno dos Tribunais Regionais Eleitorais. Após a emissão de parecer, o procedimento é encaminhado ao Órgão Ministerial que também ofertará parecer sobre a regularidade das contas para, em seguida, serem julgadas.

O partido político em todas as esferas de direção deve apresentar a prestação de contas à Justiça Eleitoral até o dia 30 de junho do ano subsequente, segundo a Resolução nº23.607/2019<sup>264</sup>. Essa apresentação é obrigatória ainda que a agremiação partidária não tenha recebido recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro, sendo necessário demonstrar sua condição patrimonial. Após a apresentação das contas, com os documentos obrigatórios, o procedimento é automaticamente autuado e integrado ao Processo Judicial Eletrônico.

Uma vez autuado, é publicado edital com a abertura do prazo de 5 (cinco) dias para a impugnação do Ministério Público ou de outro partido político, ou apresentação de fatos, provas ou pedido de abertura de investigação para apurar ato que viole a legislação eleitoral ou normas estatutárias em relação ao financiamento. Caso haja pedido de abertura de investigação, esta deve ser apresentado sob a forma de representação eleitoral, em ação autônoma.

O processo de prestação de contas, com ou sem impugnação, segue para a análise da unidade técnica, que se limita, neste momento, a verificar a regularidade dos documentos que instruem o procedimento, se estão presentes ou ausentes, não adentrando à análise individualizada dos comprovantes de receitas e gastos. Em caso de ausência, a unidade

---

<sup>263</sup> Importante salientar que tais prazos sofreram alteração em razão da pandemia da Covid-19 no ano de 2020, por força da ECnº107/20 e da Resolução do TSE nº23.624/2020. Em 2022, os prazos voltaram a ser regidos pela Resolução nº23.604/2019. (BRASIL. *Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019*).

<sup>264</sup> A EC nº107, de 02 de julho de 2020, que adiou as eleições de 2020, alterou as datas de apresentação da prestação de contas dos partidos e dos candidatos previstas pelas Resoluções nº23.604/2019 e nº23.607/2019, fixando o dia 15 de dezembro de 2020. (BRASIL. *Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019*; BRASIL. *Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019*).

técnica informa o fato ao juiz, que intima o partido para complementar a documentação no prazo de 20 (vinte) dias. Caso o documento não seja apresentado, as contas podem ser julgadas como não apresentadas.

Após a primeira análise da documentação, a unidade técnica prossegue com o exame da regularidade das contas. Nesse momento é constatado se houve observância aos limites de gastos; aos critérios de distribuição dos recursos dos fundos partidário e eleitoral; das fontes vedadas; conformidade das receitas e gastos com a movimentação financeira constante nos extratos bancários.

Essa análise é estritamente relativa a avaliação formal dos documentos, de identificação da origem das receitas com as atividades partidárias, não sendo permitida qualquer exame ou interferência quanto às atividades político-partidárias. Durante o exame, a equipe pode solicitar complementação de documentos, informações dos doadores, fornecedores ou prestadores de serviço para verificar a autenticidade dos documentos apresentados, informações de órgãos públicos ou da administração direta, indireta e fundacional.

Após o exame contábil, o Ministério Público deve se manifestar para sobre eventuais irregularidades e, em seguida, o partido político e seus responsáveis são intimados para apresentar defesa. Concluída essa etapa, o procedimento retorna para a unidade técnica que fará um parecer conclusivo das contas. Uma vez apresentado o parecer conclusivo, o procedimento segue para as alegações finais, primeiro das partes e depois do Ministério Público.

O julgamento das contas será baseado em três hipóteses, que serão abordadas no tópico seguinte, quais sejam: aprovação, quando regulares; aprovação com ressalvas, quando as impropriedades formais, falhas ou ausências não comprometem a regularidade das contas; e desaprovação, quando a irregularidade comprometer as contas e os documentos apresentados não permitir a verificação da movimentação financeira do partido.

É possível que os partidos omissos pela não apresentação da prestação de contas regularize a situação após o trânsito em julgado da decisão, mediante requerimento autônomo sem efeito suspensivo, como forma de afastar as consequências. Caso não haja a apresentação Das Contas, A Consequência É O Impedimento Da Diplomação.

### **6.3 Julgamento e Sanções**

Ao julgar as contas, a Justiça Eleitoral poderá decidir das seguintes maneiras, conforme disposto no artigo 30 da Lei das Eleições: a) aprovação das contas, quando regular; b) aprovação das contas com ressalva, quando há falhas que não comprometem a regularidade da prestação; c) desaprovação das contas, quando há falhas graves que comprometem a regularidade; e d) ausência de prestação, quando não apresentadas.

No caso de partido ou candidato omissos, a Justiça Eleitoral emite notificação para que apresente a prestação de contas no prazo de até 72 horas. Se mesmo assim não forem apresentadas, o candidato estará impedido de ser diplomado enquanto perdurar a omissão. Caso o candidato não tenha sido eleito, a falta de prestação de contas impedirá a obtenção da certidão de quitação eleitoral. No caso do partido político, a consequência será a perda do direito de recebimento da quota do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral, e a suspensão do registro ou anotação do órgão partidário, após procedimento que assegure a ampla defesa.

A lei permite que o candidato ou partido, que tenha as contas julgadas como não prestadas, regularize a situação após o trânsito em julgado da decisão, por meio de um requerimento, devidamente instruído com os documentos necessários para comprovar a regularidade das contas.

Com a desaprovação das contas, a Justiça Eleitoral abre vista ao Ministério Público com o objetivo de averiguar indícios de condutas ilícitas, como o uso indevido ou desvio dos recursos arrecadados, o abuso do poder econômico, a utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social em benefício de candidato ou de partido político, nos termos do art.22 da LC nº64/90.

A Justiça Eleitoral limita-se a declarar a desaprovação das contas e a perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de que os responsáveis respondam por abuso do poder econômico em procedimento próprio apartado. A sanção de suspensão do repasse de novas quotas do Fundo Partidário, por desaprovação total ou parcial das contas, é aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após 5 (cinco) anos de sua apresentação.

Caso haja indício de apropriação de recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, em proveito do candidato ou de quem administrou as contas, os autos devem ser encaminhados ao Ministério Público para a apuração do crime previsto no art.354-A do Código Eleitoral.

Como o objetivo do presente trabalho é o estudo das formas de financiamento eleitoral, a prestação de contas, bem como as sanções impostas e demais procedimentos instaurados perante a Justiça Eleitoral (para apuração de condutas ilícitas como o abuso do poder econômico), não serão aprofundados. Por questões didáticas, optou-se por tratar do tema da prestação de contas, ainda que superficialmente, como forma de elucidar a importância deste mecanismo de controle e fiscalização exercido pela Justiça Eleitoral no aprimoramento do financiamento da política. A prestação de contas é uma ferramenta imprescindível para coibir a prática de condutas ilícitas na seara da arrecadação e aplicação de recursos pelos partidos políticos e candidatos, sobretudo no tocante à utilização do poder econômico para a captação do poder político.

Além disso, a prestação de contas, quando transparente e fiel à realidade das finanças partidárias, fornece ao público eleitor informações relevantes para a formação da vontade popular. Os cidadãos exercem controle nas urnas e, por meio do voto, tem o poder de afastar os candidatos que não atendem aos seus interesses ou não reeleger aqueles que, durante o mandato, praticaram condutas irregulares.

## CONCLUSÃO

Os escândalos decorrentes da prática irregular do financiamento eleitoral fazem parte da realidade das democracias contemporâneas e dos regimes democráticos mais consolidados. A problemática do uso do poder econômico na captação do poder político e a corrupção decorrente do mau uso do dinheiro na política são preocupações mundiais.

As democracias, em especial a brasileira, têm buscado, através de sucessivas reformas eleitorais, aprimorar as normas que regem o financiamento, restringindo as fontes dos recursos, estabelecendo limites de gastos e impondo obrigações relativas à escrituração e documentação da entrada e saída do dinheiro nas agremiações partidárias.

Mesmo com as inúmeras reformas, há problemas que ainda persistem como é o caso das contabilidades paralelas, o conhecido “caixa dois”, conduta pela qual os partidos e candidatos não são transparentes e não declaram à Justiça Eleitoral a movimentação real das suas finanças e a forma como o dinheiro foi arrecadado e aplicado.

Com isso, ainda que a legislação proíba o recebimento de recursos de certas fontes, é possível que os atores políticos continuem sendo financiados por grandes econômicos, o que desestabiliza a autonomia e a liberdade dos partidos políticos e enfraquece a representatividade popular. O financiamento irregular desequilibra o pleito eleitoral, acentuando as diferenças que já existem entre um partido ou candidato e outro.

A forma de financiamento, por si só, não é a responsável por coibir a prática das condutas ilícitas nesta seara. A questão não reside na escolha de um modelo ideal, pois como demonstrado ao longo do trabalho não há uma forma perfeita de financiamento para a atividade política. Cada país, de acordo com a sua realidade, cultura e sistema eleitoral, escolhe o meio de financiamento mais adequado às suas peculiaridades.

A forma de financiamento mista ou plural é a que tem se mostrado a mais adequada aos desideratos democráticos, pois conjuga a participação do Estado, que se beneficia dos serviços prestados pelos partidos e, ao mesmo tempo, mantém os partidos imersos na sociedade, em contato com os interesses populares.

Os partidos políticos são responsáveis pela formação da opinião pública, seleção dos candidatos em condições de disputarem o pleito eleitoral, educação política e elaboração das propostas governamentais. Os partidos preparam o direcionamento político e as políticas públicas que serão desenvolvidas na gestão de seus candidatos eleitos.

Ao longo do trabalho buscou-se demonstrar as vantagens e desvantagens do financiamento exclusivamente público e privado. A principal consequência da adoção exclusiva do financiamento estatal é a dependência dos partidos políticos das subvenções públicas, o que não é recomendável pois os partidos são agentes de representação e necessitam estar inseridos na sociedade e ser mantidos pelo público eleitor. A dependência exclusiva dos recursos públicos onera o Estado. A adoção do financiamento integralmente privado, por sua vez, pode não ser suficiente para a manutenção e o custeio do funcionamento das agremiações partidárias que, embora não possuem natureza pública, desempenham função auxiliar do Estado. A insuficiência dos recursos privados no custeio dos partidos resultada da rigidez da legislação brasileira que limita as fontes de financiamento, dentre elas a empresarial, e da cultura política do país que não tem a tradição de receber doações de pessoas físicas.

A vedação das doações por pessoas jurídicas, resultado da Reforma Eleitoral de 2015 em resposta ao reconhecimento da inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, impactou o financiamento dos partidos políticos brasileiros, que até então se concentrava na esfera privada, tendo como sua principal fonte as grandes empresas.

Este marco na legislação alterou a dinâmica do financiamento, pois reduziu drasticamente a receita dos partidos. O financiamento eleitoral brasileiro tornou-se predominantemente público, especialmente com a criação de um Fundo específico de custeio, que é o Fundo Eleitoral. O Brasil afastou-se do modelo de financiamento dos demais países da América Latina, cujos recursos provêm em grande parte das doações privadas, para aproximar-se do modelo de financiamento europeu, nos quais a participação do Estado é grande.

O trabalho buscou fazer um estudo comparativo do financiamento brasileiro com o de alguns países da Europa, com a finalidade de trazer elementos que podem ser úteis ao aperfeiçoamento do sistema nacional. O modelo de financiamento alemão é um dos mais avançados da atualidade, com o emprego de técnicas eficazes de controle eleitoral.

No modelo alemão, a legitimidade das doações privadas possui um mecanismo de compensação fiscal. Os benefícios fiscais são concedidos por um percentual decrescente, que desestimula a doação de grandes quantias, ao mesmo tempo em que estimula as pequenas doações. Os doadores de pequenas quantias têm uma dedução fiscal maior que os grandes doadores.

A Lei alemã prevê, ainda, o repasse de uma quantia de dinheiro público proporcional à quantia de recursos obtida em doações privadas. Com isso, os partidos são estimulados a

declarar de forma transparente e fiel os valores que efetivamente receberam, com a identificação dos respectivos doadores na documentação contábil que instrui a prestação de contas.

A ingerência do Estado no controle do financiamento não viola a autonomia e a liberdade dos partidos políticos. A regulação por parte dos agentes estatais é imprescindível para o equilíbrio da disputa eleitoral e, sobretudo, para coibir o abuso do poder econômico na captação do poder político.

Aos partidos políticos são asseguradas a liberdade de criação e a autonomia para definir suas estruturas, organização e funcionamento, porém o binômio liberdade-autonomia está submetido aos preceitos constitucionais da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

As campanhas eleitorais no Brasil são caras e demandam quantias vultosas de dinheiro. Os meios de aproximação que os partidos utilizam para se aproximar do eleitorado são inúmeros. O principal deles, com maior alcance e efetividade ainda é a televisão. A *internet* diversificou a forma de comunicação com o público, porém ainda há lugares em que não é disponível.

Embora a utilização do espaço e do tempo nas emissoras de rádio e TV seja gratuito, a elaboração do material a ser veiculado é onerosa. Os partidos e candidatos investem altos valores para contratar empresas especialistas em técnicas de propaganda. A tecnologia avançada e o marketing político ostensivo, que apela para conquistar o lado emocional dos eleitores muito mais que o racional, é o principal fator de encarecimento das propagandas eleitorais e das campanhas em geral.

A imposição de um teto máximo para as despesas eleitorais foi introduzida pela reforma eleitoral de 2015, que modificou o regramento anterior que se orientava na auto regulação dos partidos. Os limites dos gastos com campanha eleitoral são definidos por lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A educação política para a cidadania é o meio mais eficaz para a mudança deste cenário. O preparo do indivíduo para a participação consciente na vida política do Estado traz reflexos na forma e no conteúdo das propagandas eleitorais. Um povo politizado não se deixa influenciar pelo marketing político. Isso porque, o cidadão que se interessa pela condução política do seu país busca informações racionais para direcionar o seu voto.

O marketing político que se pratica na atualidade é focado na pessoa do candidato, deixando de lado as propostas governamentais e os interesses da sociedade a serem representados. O objetivo é conquistar o eleitorado a partir de um forte apelo emocional.

A imposição de limites, a restrição das fontes dos recursos, a cláusula de barreira e os critérios de distribuição dos recursos públicos são mecanismos adotados pela legislação brasileira para promover o equilíbrio do pleito eleitoral e coibir as práticas ilícitas de financiamento. Contudo, a realidade nos mostra que tais mecanismos não são suficientes. Os escândalos de corrupção persistem. Não se pode esquecer que as reformas eleitorais são produto dos seus próprios destinatários, os parlamentares.

O aprimoramento do controle eleitoral realizado pela Justiça Eleitoral é fundamental para a efetividade da norma. Os partidos e candidatos infratores precisam ter a certeza de que serão punidos pela prática do financiamento ilegal. A arrecadação dos recursos financeiros na disputa eleitoral é inevitável e ocorrerá de qualquer maneira, mas o que conduzirá a conduta dos candidatos dentro dos parâmetros legais é a (in) certeza da punição.

O trabalho apresentou a importância do investimento em tecnologia da informação e inteligência artificial para tornar as análises dos processos de prestação de contas mais céleres e efetivos, o que evitaria a prescrição quinquenal e a impunidade dos infratores.

A fiscalização dos recursos partidários é passiva, uma vez que são os candidatos quem apresentam as contas e a Justiça Eleitoral não conta com uma estrutura própria de fiscalização.

A adoção de um sistema de auditoria externa à Justiça Eleitoral pode ser uma alternativa viável de aperfeiçoamento, que permitiria o julgamento de um número maior de contas eleitorais num período menor de tempo, tendo em vista que a emissão de parecer técnicos caberia à uma entidade alheia à Justiça Eleitoral. O modelo alemão, que é um dos mais rigorosos e efetivos das democracias contemporâneas, utiliza empresas de auditoria externas para a análise contábil das contas. O Projeto do novo Código Eleitoral prevê a possibilidade dos partidos políticos recorrerem a auditorias externas para auxiliá-los na prestação das contas.

Além do aprimoramento da Justiça Eleitoral, a educação política para a cidadania é meio mais eficaz a longo prazo para a mudança do cenário da problemática do financiamento eleitoral nas democracias modernas.

## REFERÊNCIAS

AIETA, Vânia Siciliano. *Democracia*. Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira de Castro. Tomo II. Coleção Tratado de Direito Político. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006, p.113.

BACKES, Ana Luiza. *Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha*. Brasília. Consultoria Legislativa, Estudo Maro, 2013, p 1-17. Disponível em: [https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/16399/financiamento\\_partidario\\_backes.pdf?sequence=1](https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/16399/financiamento_partidario_backes.pdf?sequence=1) Acesso em: fev. 2022.

BARROS, Ana Tereza Duarte Lima de. *A armadilha da democracia direta: uma análise qualitativa dos poderes legislativos do presidente na América do Sul*. 2017. 98f. Dissertação (Mestre em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2017.

BLANCO VALDÉS, Roberto Luis. *Los Partidos Políticos*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 192.

BOBBIO, Norberto. *A teoria das formas de governo*. 2. ed. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da UnB, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. São Paulo: UNB - Imprensa Oficial, 2004.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. **D.O.** de 24/02/1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. Constituição Da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático que assegure à Nação a unidade, a liberdade [...]. *D.O.* de 16/07/1934. Acesso em: 03 nov. 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. *D.O.* de 16/07/1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 21 dez. 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). *DOU* de 19.9.1946, republicado em 25.9.1946 e 15.10.46. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº365. Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular. *Súmula da Jurisprudência Predominante do Supremo Tribunal Federal* - Anexo ao Regimento Interno. Edição: Imprensa Nacional, 1964, p. 157.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *D.O.U* de 19/07/1965, pág. nº 6746. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm). Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.740 de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica Dos Partidos Políticos. *DOFC* 19.07.1965 006764 1. 15 de julho de 1965. Disponível em:  
<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=4740&ano=1965&ato=aa4QzYq1UeZRVTa0f>. Acesso em: dez. 2002.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. *D.O.* de 20/10/1969, p. 8865. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.091, de 15 de agosto de 1974. Dispõe sobre o fornecimento gratuito de transporte, em dias de eleição, a eleitores residentes nas zonas rurais, e dá outras providências. *DOFC* 15/08/1974 009229 1. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6091.htm). Acesso em: 10 jan. 2022).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *D.O.U* de 05/10/1988, pág. nº 1. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm#:~:text=Par%C3%A1grafo%20C3%BAnico,Executivo%20e%20o%20Judici%C3%A1rio](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#:~:text=Par%C3%A1grafo%20C3%BAnico,Executivo%20e%20o%20Judici%C3%A1rio). Acesso em: 8 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4-7 Distrito Federal*. Relator: Min. Sydney Sanches, 7 de março de 1991. D.J. 25.06.1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266153>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. *D.O.* de 01/10/1993, p. 14685. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8713.htm). Acesso em: 03 fev. 2022.

BRASIL. 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. *D.O.* de 20/09/1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm). Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *D.O.U* de 01/10/1997, pág. nº 21801. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm). Acesso em: ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. *D. O.* 19/11/1998, p. 9. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19709.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.709%2C%20DE%2018,14%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.709%2C%20DE%2018,14%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal). Acesso em: 12 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *D.O.U* de 01/02/1999, pág. nº 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm). Acesso em: 8 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. *D.O.U* de 11/11/1999, pág. nº 1. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Acesso em: 8 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *D.O.U* de 11/01/2002, pág. nº 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. *D.O.U.* de 01/02/2006, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acesso em: 24 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 Distrito Federal*. Relator: Min. Luís Fux, 17 de setembro de 2015. DJU 04.03.2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL 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. **D.O.U.** de 29/09/2015, p. 1 Edição Extra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.165%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%202015.&text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,e%20incentivar%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20feminina](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.165%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%202015.&text=Altera%20as%20Leis%20n%C2%BA,e%20incentivar%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20feminina). Acesso em: 28 set. 2021.

BRASIL. 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. *D.O.U.* de 05/10/2017, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm). Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. 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. *D.O.U.* de 09/10/2017, p. 1 edição extra. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm). Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. 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. *D.O.U.* de 06/10/2017, p. 1 edição extra. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm). Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.596, de 20 de agosto de 2019*. Dispõe sobre a filiação partidária, institui o Sistema de Filiação Partidária (FILIA), disciplina o encaminhamento de dados pelos partidos políticos à Justiça Eleitoral e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-596-de-20-de-agosto-de-2019>. Acesso em: set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019*. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: set. 2021.

Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019*. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: set. 2021.)

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 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 em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partido Novo abre mão de recursos do Fundo Eleitoral para as Eleições Municipais de 2020*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/partido-novo-abre-mao-de-recursos-do-fundo-eleitoral-para-as-eleicoes-municipais-de-2020>. Acesso em: 09 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº14.194 de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. *D.O.U* de 23/08/2021, pág. nº 3. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm). Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para dispor sobre a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. D.O.U de 04/01/2022, pág. nº 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14291.htm#:~:text=de%204.1.2022-,LEI%20N%C2%BA%2014.291%2C%20DE%203%20DE%20JANEIRO%20DE%202022,no%20r%C3%A1dio%20e%20na%20televis%C3%A3o](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14291.htm#:~:text=de%204.1.2022-,LEI%20N%C2%BA%2014.291%2C%20DE%203%20DE%20JANEIRO%20DE%202022,no%20r%C3%A1dio%20e%20na%20televis%C3%A3o). Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Partidos políticos registrados no TSE*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 13 dez. 2021.

CAGGIANO, Mônica Herman Salém. *Finanças Partidárias*. Brasília, Senado federal Centro Gráfico, 1983.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado Federal, Centro Grafico, 1987.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: proposta para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI. In: HORBATH, Carlos Bastide el. al. (Org.). *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia: estudo em homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latim, 2011, p. 539-571.

CAGGIANO, Mônica Herman . Democracia. Há tratamento geriátrico para o seu rejuvenescimento? *Revista dos Estudos Brasileños*, v. 2, n. 3, 2015, p. 22-31.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

COSTA, Tito. Breves anotações sobre partidos políticos. *Revista do Advogado*. São Paulo, 2004, v. 24, n. 79, p. 115-120, 2004.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.

DALLARI, Adilson Abreu. Inelegibilidade, Moralidade e Legitimidade de Pleitos. In. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*. TRE/SP, Imprensa Oficial do Estado S.A. IMESP, nº 01, ano I, Outubro/1987, p. 9.

DANTAS, Luís Rodolfo de Souza. *A democracia nascente: Atenas depois de Clístenes*. Estudos Jurídicos em homenagem ao Professor Silas Rodrigues Gonçalves. São Paulo: Scortecci, 2006.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas*. São Paulo: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Democracia possível*. 3. ed., São Paulo. Saraiva, 1976.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Reconstrução da Democracia*. São Paulo: Saraiva, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

FRIEDRICH, Carl Joachim. *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América T. I, Col. Ciência Política*, trad. Agustín Gil Lasierra, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

GARCIA, Maria (coord.). *Democracia hoje: um modelo político para o Brasil*. São Paulo: Instituto de Direito Constitucional/Celso Bastos Editor, 1997.

IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance. France | International IDEA. 2021. Disponível em: <https://www.idea.int/>. Acesso: dez.2021.

INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Women in Parliaments: World Classification*. Disponível em: <https://www.ipu.org/> <https://www.ipu.org/> . Acesso jul. 2022.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução de João Batista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LINHARES, Paulo Afonso. *A cidadania ativa: Plebiscito, referendo e iniciativa popular na Constituição de 1988 e os impactos da revolução tecnológica da informação e comunicação na democracia brasileira*. 2010. 356 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. Tradutor: Aachen Assis Mendonça. Berlim: Deutscher Bundestag (Parlamento Federal Alemão), 2021, p.1-144. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

LEMBO, Cláudio. *Participação política e assistência simples no direito eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

LORENCINI, Bruno César. *O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência: um estudo comparado*. 2008. 204 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2008.

MENDES, Antonio Carlos. *Introdução à Teoria das Inelegibilidades*. São Paulo: Malheiros, 1994.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

OSTROGORKI, Moisei. *La démocratie et les partis politiques*. Paris: Calmann-Lévy, 1912.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São paulo: Martins Fontes, 2005.

PARTIDO NOVO. *Novo 30: Posicionamentos*. Disponível em: <https://novo.org.br/novo/posicionamentos/>. Acesso em: 09 jan. 2022.

PENA, Ana Maria Moliterno. *Microsistema: o problema do sistema no polissistema*. 2007. 195 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp039331.pdf>. Acesso em: out.2021.

POLETTI, Ronaldo. O partido político na constituição. *Revista de Informação Legislativa*, v. 24, n. 93, jan/mar, 1987, p. 105-116. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181728/000427016.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 05 abr. 2022.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil*, Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SANTANO, Ana Cláudia. *O Financiamento da Política: Teoria Geral E Experiências No Direito Comparado*. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

SANTANO, Ana Cláudia. Uma análise desde o ponto de vista econômico da legislação referente ao financiamento da política no Brasil. *Direito Público*, [S. l.], v. 17, n. 91, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2758>. Acesso em: 21 nov. 2021.

SARMENTO, Daniel; OSORIO, A. Eleições, dinheiro e democracia: A ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça*, 2014, v. 8, n. 26, p. 15-38. Disponível em: <https://doi.org/10.30899/dfj.v8i26.233>. Acesso em: 12 jan. 2022.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. UnB/Zahar: Brasília, 1976.

SCHREIBER, Mariana. *Brasil lidera índice internacional em número de partidos - o que isso significa para a crise?* Publicado por: BBC Brasil em Brasília, 29 junho 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36627957>. Acesso em: 22 fev. 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23 ed. São Paulo, Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Raphael José de Oliveira. *O financiamento da política no Brasil: as pessoas jurídicas e sua participação*. 2016. 251 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SPECK, Bruno Wilhelm. Game Over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. *Revista de Estudios Brasileños*. Primer Semestre, 2016, v. 3, n. 4, p. 1-11.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Fundo Partidário. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em: 9 jan. 2022.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 191-268, 2006.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005.

Disponível em:

[https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3553/2005\\_zovatto\\_financiamento\\_partidos\\_campanhas.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3553/2005_zovatto_financiamento_partidos_campanhas.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 22 fev. 2022