

ISSN 2447-9403

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MATO GROSSO

REVISTA

DEM

VOLUME 5 • 2019



Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso

TRE-MT

O FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA COMO INSTRUMENTO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL: NATUREZA E ASPECTOS CRÍTICOS

Denise Goulart Schlickmann¹

RESUMO

Os partidos políticos são agentes determinantes, no contexto do financiamento de campanhas eleitorais em que há maciço aporte de recursos públicos, para propiciar condições materiais à eleição dos candidatos e consolidação da democracia representativa. O modelo misto de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil está em clara transição para a ampliação da participação de recursos públicos, motivada pelo fim das doações empresariais. A criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha é elemento decisivo para esta transição, mas não surtirá efeitos na consolidação democrática sem critérios sólidos e objetivos para sua aplicação, hábeis a proporcionar condições equânimes de participação política.

1 Bacharel em Ciências Econômicas, Ciências Contábeis e Direito, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-graduada em Auditoria Governamental pela FEPESE/UFSC, e em Direito Eleitoral pela UNIVALI. Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Membro do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral. Secretária de Controle Interno e Auditoria do TRE/SC. Instrutora nas áreas de licitação e contratos, auditoria governamental e controle interno, no âmbito da Justiça Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal. Conferencista na área de direito eleitoral. Autora da obra Financiamento de Campanhas Eleitorais, na oitava edição, pela Editora Juruá. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Partidos políticos
2. Campanha eleitoral
3. Eleições
4. Fundo partidário
5. Fundo Especial de Financiamento de Campanha

1 Introdução

Este artigo tem por objetivo analisar, ainda que brevemente, a natureza do processo eleitoral como instrumento essencial à conformação da democracia representativa, evidenciando a importância da atuação dos partidos políticos. Compreendido como elo fundamental entre a escolha de candidatos e a materialização das condições necessárias ao alcance dos votos para a eleição, o estudo procurará demonstrar que a atuação partidária reveste-se de grande importância no aspecto do financiamento de campanha, principalmente na via da aplicação dos recursos públicos de campanha, de que são destinatários específicos.

Em segundo momento, examinará as matrizes de financiamento das campanhas eleitorais, evidenciando a sua composição e as profundas alterações verificadas no modelo a partir das eleições de 2014, com o banimento do financiamento empresarial, buscando identificar as razões do surgimento do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Por fim, o estudo procurará evidenciar os principais aspectos que permeiam a constituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e os mecanismos procedimentais de acesso a tais recursos. Na reflexão desses aspectos, a análise destacará as principais distinções entre o Fundo Especial de Financiamento de Campanha e o Fundo Partidário, na compreensão de que esses recursos confi-

guram atualmente o financiamento público de campanhas no Brasil.

A opção metodológica aplicada no estudo foi a dedutiva. Na pesquisa optar-se-á pela análise bibliográfica, de dados legais e de coleta de dados junto à Justiça Eleitoral.

2 Processo eleitoral e partidos políticos

Nos regimes democráticos o poder político emana da sociedade e é exercido através de seus representantes, legais, legitimamente constituídos. No entanto, o exercício do poder exige o estabelecimento de regras que disciplinem a representatividade e, ao mesmo tempo, garantam que a vontade coletiva, entendida esta como a vontade da maioria, seja exercida em plenitude.

A sociedade é detentora do poder político puro, sem rótulos e preferências institucionais, características da organização partidária. Por isso, ainda que as diversas concepções sociais se expressem na formação dos partidos políticos, cabe aos indivíduos que compõem a sociedade (independentemente de filiação partidária) conferir a um ou outro estrato social o poder político, através do voto.

O regime democrático nada mais é, como ensina Cavalcanti (1969, p. 268), do que “[...] uma organização política que transfere ao povo, não somente o exercício pleno da soberania, mas também imprime certo estado de espírito à consciência coletiva [...]”. E o princípio da representação política alicerça o regime democrático que operacionaliza a distribuição do poder político.

Qualquer que seja, contudo, a forma de expressão do sistema representativo, não há como pressupor que um sistema eleitoral garanta a legitimidade do ato de votar, expresso na liberdade de manifestação da maioria e na organização de cargos eletivos que viabilizem o exercício do mandato eletivo.

São, pois, os pleitos eleitorais e o sistema eleitoral quem detêm a responsabilidade de garantir a legitimidade do regime democrático, fundado no Estado Constitucional de Direito sobre o qual leciona

Ferrajoli, ao tratar das profundas alterações que este modelo de Estado operou sobre o Estado de Direito, *litteris*:

Não se tratou apenas da subordinação ao direito do próprio poder legislativo, mas também da subordinação da política a princípios e direitos estipulados nas Constituições como razão de ser de todo o artifício jurídico. Tratou-se, portanto, de uma transformação e de uma integração, além das condições de validade do direito, também das fontes de legitimidade democrática dos sistemas políticos, vinculados e funcionalizados à garantia de tais princípios e direitos (FERRAJOLI, 2015, p. 61).

No Brasil, o regime político funda-se no princípio democrático, instituído constitucionalmente. É a Constituição Federal que, em seus arts. 1º e 3º, assegura o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária, fundada na soberania popular, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e no pluralismo político.

No Brasil, a democracia representativa é exercida de forma indireta, periódica e formal, por intermédio das instituições eleitorais que objetivam disciplinar e legitimar a escolha dos representantes do povo. A importância da materialização formal do processo democrático e de sua estrutura fundada no Poder Judiciário reside no próprio conceito do ato de votar: eleger significa “[...] expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política” (SILVA, 2000, p. 138).

O sufrágio, conforme ensina Bonavides (1994, p. 228), “é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na

gerência da vida pública”. Caracteriza a oportunidade da designação de representantes que exercem o poder e constroem a democracia indireta. Faculta a participação democrática a todos, indistintamente, sem preterir ninguém em função da riqueza, grau de instrução, raça ou sexo.

Nesse processo, são os partidos políticos as instituições que viabilizam o exercício do direito político de votar e ser votado, condição estruturante de todos os direitos políticos e fundamento da democracia representativa. Agregam as diferentes correntes de opinião e permitem o fracionamento ideológico da sociedade que, então, pode fazer a escolha daqueles que a irão representar e administrar seus interesses, representando, segundo ensina Kelsen (1993) instituições mediadoras que contribuem decisivamente para a própria substância da representação.

São eles que asseguram a autenticidade do sistema representativo, pois organizam e preparam as diversas candidaturas para a disputa que se consagra no pleito eleitoral.

Uma das consequências da função representativa dos partidos é que o exercício do mandato político, que o povo outorga a seus representantes, faz-se por intermédio deles, que, desse modo, estão de permeio entre o povo e o governo, mas não no sentido de simples intermediários entre dois pólos opostos ou alheios entre si, mas como um instrumento por meio do qual o povo governa. Dir-se-ia – em tese, ao menos – que o povo participa do poder por meio dos partidos políticos (SILVA, 2000, p. 388).

São as agremiações partidárias que dão forma à base das massas que anseiam por expressar a sua opinião no foro representativo da democracia. São eles que cristalizam e elaboram a opinião bruta, lhe dão sustentáculo, atenuando as profundas divergências indivi-

duais. Nas palavras de Duverger (1987, p. 413), “é só ele [o partido político] que permite a existência de eleições e de representação política [...]”.

Ao reconhecer o Brasil como Estado Democrático de Direito, fundado nos princípios da soberania e do pluralismo político, a Carta Magna já estatui, em seu art. 1º, a representação política como recurso próprio no processo de formação da vontade política. Foi ela quem fixou, desde então e formalmente, a democracia representativa partidária no país (MEZZARROBA, 2005).

É atribuição dos partidos políticos definir as plataformas eleitorais e ao sintetizar as mais diversas correntes de opinião difundí-las, com o objetivo de atrair o maior número possível de eleitores, canalizando as mais distintas opiniões para dar-lhes objetividade, adaptando-as aos interesses dos eleitores. Os partidos políticos conjugam os seus próprios e especiais objetivos com os anseios dos eleitores. Tanto criam a opinião quanto a representam (DUVERGER, 1987).

A matriz constitutiva do partido político está, desta forma, na própria Constituição Federal, seja pela personificação do pluralismo político que dá forma à democracia de base representativa, já no artigo inaugural da lei máxima, seja pela dicção do art. 17 da mesma Carta, que direta e especificamente autoriza a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos.

Pode-se afirmar que é pelos partidos políticos que se conforma o poder político em si, que se caracteriza pelo uso da força, materializando o poder soberano, “cuja posse distingue, em toda sociedade organizada, a classe dominante” (BOBBIO, 2000, p. 221).

Peças essenciais ao funcionamento do complexo mecanismo democrático no mundo contemporâneo, os partidos políticos detêm o monopólio do sistema eleitoral, sendo responsáveis, não raras vezes, pela própria definição do perfil do Estado, pois são eles mesmos que acabam por definir o sentido das ações empreendidas pelo Esta-

do. Daí porque se pode afirmar que não existe, efetivamente, representação popular e exercício do poder estatal sem a intermediação partidária (GOMES, 2017).

E no contexto da outorga de poder político, é o procedimento eleitoral o meio pelo qual são desenvolvidos sucessivamente os atos que culminam com a escolha dos eleitos: a apresentação das candidaturas, a organização e realização do escrutínio e o contencioso eleitoral.

É o processo de financiamento das campanhas eleitorais, neste contexto, que provê as condições materiais exigíveis à conquista do voto. E são justamente os partidos políticos o elo fundamental entre a apresentação das candidaturas e a aplicação de recursos de origem pública para a obtenção de votos necessários à eleição. Isso porque são elas, as agremiações partidárias, as instituições que recebem tais recursos e decidem como e onde aplicá-los nas campanhas eleitorais.

3 Matrizes do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil

No Brasil, o sistema de financiamento das campanhas eleitorais apresenta composição mista, alicerçada em recursos de origem privada e em recursos públicos.

A composição desses recursos nas duas últimas eleições ilustra adequadamente a participação das mais variadas fontes no financiamento de campanhas eleitorais.

Observe-se a composição do financiamento eleitoral nas eleições de 2014 ²:

2 Informações obtidas diretamente da Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias do Tribunal Superior Eleitoral.

O FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA COMO INSTRUMENTO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS NO BRASIL: NATUREZA E ASPECTOS CRÍTICOS

Recursos de partido político	Fundo Partidário	R\$ 161.459.588,42
Recursos de outros candidatos/comitês	Fundo Partidário	R\$ 26.847.418,40
Recursos de pessoas jurídicas	Fundo Partidário	R\$ 200.426,50
Recursos de pessoas jurídicas	Outros Recursos	R\$ 3.032.703.711,71
Recursos de pessoas físicas	Outros Recursos	R\$ 552.192.255,51
Recursos próprios	Outros Recursos	R\$ 373.107.189,08
	Outros Recursos	
	Outros Recursos	
	Outros Recursos	
Recursos de partido político	Outros Recursos	R\$ 1.895.211.593,02
Recursos de outros candidatos/comitês	Outros Recursos	R\$ 975.721.773,34

Recursos de pessoas jurídicas	Outros Recursos	R\$ 5.496.252,48
	Outros Recursos	
	Outros Recursos	
	Outros Recursos	
Recursos próprios	Outros Recursos	R\$ 49.105,20

Desses recursos, aqueles provenientes do Fundo Partidário montam R\$ 188.524.623,50, ou seja, 2,68 % do financiamento eleitoral daquele pleito.

Já para as eleições de 2016, os dados revelam a seguinte composição no financiamento de campanhas³:

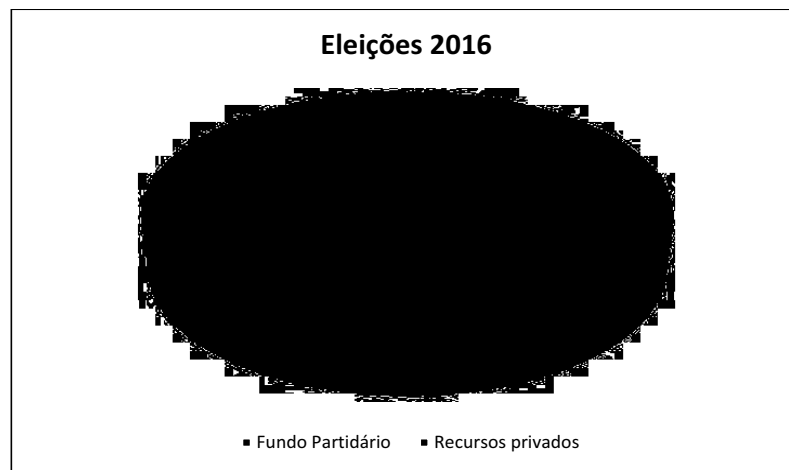
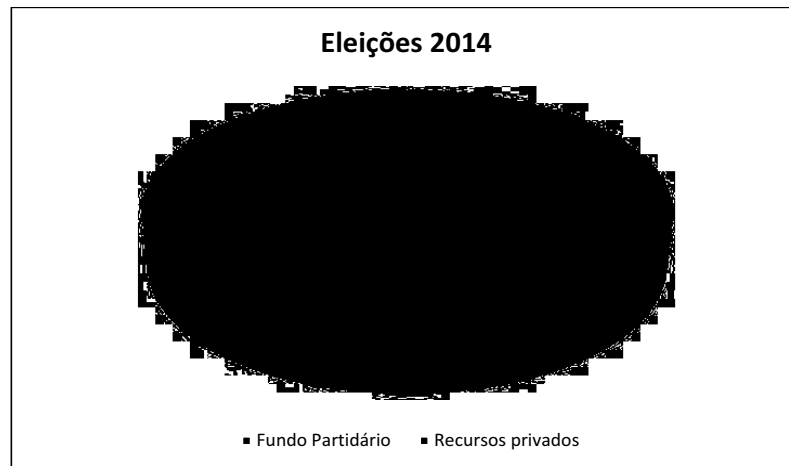
Comercialização de bens ou realização de eventos	Outros Recursos	R\$ 118.043,17
Doações pela <i>Internet</i>	Outros Recursos	R\$ 2.532.876,43
Recursos de origens não identificadas	Outros Recursos	R\$ 720.134,05

³ Informações obtidas diretamente da Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias do Tribunal Superior Eleitoral.

Recursos de partido político	Fundo Partidário	R\$ 681.598.841,66
Recursos de partido político	Outros Recursos	R\$ 95.186.793,76
Recursos de pessoas físicas	Outros Recursos	R\$ 1.318.824.541,95
Rendimentos de aplicações financeiras	Fundo Partidário	R\$ 111.201,25
Rendimentos de aplicações financeiras	Outros Recursos	R\$ 36.314,45

Desta feita, os recursos provenientes do Fundo Partidário montam R\$ 704.504.213,30 e passam a representar 21,32% do financiamento das eleições municipais.

Observe-se que a participação percentual dos recursos públicos no financiamento das campanhas eleitorais em 2016 representa um significativo acréscimo de 18,64 pontos percentuais, o que pode ser melhor visualizado graficamente:



Considerando-se que os recursos públicos nesses dois pleitos eram representados unicamente por aqueles provenientes do Fundo Partidário, pode-se afirmar que a participação pública no financiamento das campanhas eleitorais teve maciço acréscimo na composição da matriz de financiamento brasileira, no intervalo verificado entre as duas últimas eleições, revelando a majoração expressiva de tais valores ano a ano.

As informações relativas a essas eleições são essenciais para compreenderem-se dois elementos cruciais que impactaram os pilares do financiamento eleitoral que hoje sustentam as campanhas eleitorais no Brasil.

O primeiro deles diz respeito ao banimento das doações de pessoas jurídicas ocorrido em 2015, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4.650, proposta pelo Conselho

Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. O Supremo Tribunal Federal declarou, nesta ADI, a inconstitucionalidade dos dispositivos que amparavam tanto o financiamento, por pessoas jurídicas, das campanhas eleitorais quanto dos partidos políticos em anos não eleitorais.

Observe-se, dos números relativos ao financiamento eleitoral antes citados e tomando isoladamente apenas e tão somente a rubrica de participação de pessoas jurídicas, que a participação empresarial no financiamento das campanhas eleitorais em 2014, no montante de R\$ 3.032.703.711,71, representou impactantes 43,17%, fonte absolutamente vedada a partir das eleições de 2016.

O afastamento das empresas do financiamento eleitoral gerou, pois, lacuna importantíssima na matriz privada e pública existente até então.

Ausente o financiamento empresarial nas eleições de 2016 e tomando-se exclusivamente a rubrica que trata especificamente das doações de pessoas físicas, observa-se que, nas eleições de 2014, esta espécie de financiamento significou 7,86% do total dos recursos captados, evoluindo de forma muito impactante nas eleições de 2016 para 39,92%.

Contudo, em que pese o maciço incremento percentual, em valores nominais, a participação de pessoas físicas no financiamento de campanha ficou muito aquém do montante já em 2014. Foi investido pelas pessoas jurídicas (apenas R\$ 1.318.824.541,95 em contraposição aos R\$ 3.032.703.711,71 das empresas nas eleições anteriores).

Surge do contexto histórico do financiamento eleitoral até aqui evidenciado nas duas últimas eleições a *ratio* fundante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha: suprir a lacuna expressiva de financiamento derivada da exclusão do financiamento empresarial, influenciando diretamente na composição das matrizes de financiamento de campanha no Brasil, que apontam à tendência de incremento da participação dos recursos públicos. E está justamente na criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha o

segundo elemento crucial a impactar fortemente os pilares do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.

A partir destes dois elementos é que a Resolução TSE nº 23.553/2017, de conformidade com as novas normas legais, passa a dispor expressamente sobre a origem dos recursos lícitos para o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil, conforme dispõe o art. 17 da norma:

Art. 17. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de:

I – recursos próprios dos candidatos;

II – doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas;

III – doações de outros partidos políticos e de outros candidatos;

IV – comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político;

V – recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes:

a) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995;

b) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC);

c) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos;

d) de contribuição dos seus filiados;

e) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação;

f) de rendimentos decorrentes da locação de bens próprios dos partidos políticos.

VI – rendimentos gerados pela aplicação de suas dis-

ponibilidades.

§ 1º Os rendimentos financeiros e os recursos obtidos com a alienação de bens, têm a mesma natureza dos recursos investidos ou utilizados para sua aquisição e devem ser creditados na conta bancária na qual os recursos financeiros foram aplicados ou utilizados para aquisição do bem.

§ 2º O partido político não poderá transferir para o candidato ou utilizar, direta ou indiretamente, nas campanhas eleitorais, recursos que tenham sido doados por pessoas jurídicas, ainda que em exercícios anteriores (STF, ADI nº 4.650).

Observe-se que, embora a composição da matriz de financiamento eleitoral permaneça mista, o banimento do financiamento empresarial aliado à criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha torna mais expressiva a participação pública no financiamento eleitoral.

4 O Fundo Especial de Financiamento de Campanha

Ao lado dos recursos oriundos do Fundo Partidário, o financiamento eleitoral passa a contar, a partir da reforma eleitoral de 2017, com recursos exclusivos, também de origem pública, oriundos de fundo especialmente destinado ao financiamento de campanhas.

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) foi instituído pela Lei nº 13.487/2017, que implementou a reforma eleitoral de 2017.

Promovendo alteração à Lei das Eleições, a reforma acresceu à Lei nº 9.504/1997 o seguinte dispositivo:

Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é **constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral**, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

§ 1º (VETADO).

§ 2º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito.

§ 3º Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral:

I - divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral; e

II - (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º (VETADO).

§ 6º (VETADO).

§ 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente **após a definição de critérios para a sua distribuição**, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

§ 8º (VETADO).

§ 9º (VETADO).

§ 10. (VETADO).

§ 11. Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados

nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

§ 12. (VETADO).

§ 13. (VETADO).

§ 14. (VETADO).

§ 15. O percentual dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser reduzido mediante compensação decorrente do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo (grifo do autor).

Vê-se claramente que a legislação eleitoral institui o novo fundo público destinado ao custeio de campanhas eleitorais, indicando as suas fontes de constituição, todas provenientes da União e exclusivamente para anos eleitorais. E exatamente nesse ponto residem duas distinções substanciais entre o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

A primeira diz respeito à composição dos dois fundos públicos. Enquanto que o Fundo Especial é composto unicamente por dotações orçamentárias da União, o Fundo Partidário possui uma composição mista, embora predominantemente pública. É o que se observa da Lei n° 9.096/1995, em seu art. 38:

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;

II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;

III - **doações de pessoa física** ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na

conta do Fundo Partidário;

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

Observe-se que a composição do Fundo Partidário permite a integração de recursos privados, consistentes no valor das multas e penalidades pecuniárias de natureza eleitoral e de doações de pessoas físicas. As doações de pessoas jurídicas ao Fundo Partidário restaram também banidas no julgamento da ADI nº 4.650, cuja decisão proferida dispôs expressamente, *verbis*:

19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “**ou pessoa jurídica**”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95 (grifo do autor).

Outra importante distinção entre os dois fundos públicos diz respeito ao aspecto temporal de sua disponibilidade. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha tem vigência restrita ao ano eleitoral, conforme dispõe o caput do art. 16-C da Lei das Eleições, enquanto o Fundo Partidário é disponibilizado em todos os exercícios, independentemente de serem ou não eleitorais.

É o comando do art. 40 da Lei nº 9.096/1995, que não distingue a consignação da previsão orçamentária ou o depósito mensal

dos valores respectivos pelo Tesouro Nacional à conta do Tribunal Superior Eleitoral para distribuição, conforme se tratar de ano eleitoral ou não:

Art. 40. A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.

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

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

A reforma eleitoral estabelece, ainda, os critérios para fixação do valor pelo Tribunal Superior Eleitoral, no inciso I do *caput*, segundo o montante de compensação fiscal devido pela propaganda partidária gratuita, conforme dispõe o art. 3º da Lei nº 13.487/2017.

É que o parâmetro definido em lei a que se refere o dispositivo é justamente o teor do art. 3º da Lei nº 13.487/2017, que assim dispõe:

Art. 3º O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no inciso I do *caput* do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor

(INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

Neste primeiro componente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, a Lei vincula o seu montante àquele da compensação fiscal da propaganda partidária de dois anos (2017 e 2016), cujo valor será atualizado a cada eleição.

E aqui já há que se consignar um empecilho, no mínimo, de ordem operacional. É que a previsão orçamentária do montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, a fim de que integrasse a Lei Orçamentária do exercício de 2018 e assim pudesse ser efetivamente aplicado nas campanhas eleitorais, foi aprovada em período anterior ao próprio encerramento do exercício, considerando-o como elemento para a definição do valor inicial do fundo.

Ao valor definido pelo Tribunal Superior Eleitoral somam-se os valores relativos a 30% das emendas parlamentares de bancada, conforme dispõe o art. 16-C, I, da Lei nº 9.504/1997.

Já o inciso II trata especificamente do percentual de 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017. A fonte citada é a das emendas de bancada estadual, conforme dispõe a norma citada, litteris:

Art. 12 [...]

§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2018 conterà reservas específicas para atendimento de:

I - programações decorrentes de emendas individuais estabelecidas no § 2º do art. 59; e

II - programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais (grifo do autor).

No entanto, ao mesmo tempo que a reforma prevê que o fundo seja constituído com 30% dos recursos destinados às reservas de bancada, prevê que este percentual possa ser reduzido se houver dotação orçamentária destinada em excesso ao Poder Legislativo. Não há definição dos critérios que estabeleçam referidos excessos.

Uma vez fixados os valores, que a Lei Orçamentária de 2018⁴ estabeleceu em R\$ 1.716.209.431,00 (hum bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil, quatrocentos e trinta e um reais), a mesma lei previu que os valores do fundo estejam disponíveis ao Tribunal Superior Eleitoral, encarregando-o da distribuição dos recursos aos partidos políticos, até o primeiro dia útil do mês de junho de cada ano eleitoral.

Uma vez disponibilizados os recursos à Corte Eleitoral Superior, a norma estabeleceu a obrigação de divulgação, em 15 dias do recebimento dos recursos, do montante disponível.

A questão reveste-se de grande complexidade quando se examina os procedimentos estabelecidos em lei para distribuição de tais recursos.

É que a lei condiciona a entrega dos recursos do fundo exclusivamente à definição, pelo próprio partido político – esfera nacional, dos critérios a serem adotados para a sua distribuição posterior, os quais deverão ser aprovados pela maioria absoluta dos membros da executiva nacional e divulgados publicamente. E estes são os únicos critérios legais para a distribuição desses recursos.

Não há qualquer parâmetro objetivo para a aplicação dos recursos, derivando dessa ausência de fixação legal a possibilidade de distribuição dos recursos de forma subjetiva e concentrada, possibilitando, inclusive, a manutenção do status quo de liderança política dentro dos partidos. Sem critérios objetivos de distribuição de recursos, estes podem ser direcionados para única campanha eleitoral ou para as maiores campanhas eleitorais, possibilitando a concentração

4 Lei nº 13.587/2018.

dos recursos de forma absolutamente desigual.

O Projeto de Lei nº 8.703/2017, do Senado Federal, previa critérios específicos de distribuição desses recursos. Veja-se:

[...] § 8º Os critérios de que trata o § 7º discriminarão a forma de distribuição dos recursos entre as candidaturas do partido, inclusive, nas eleições majoritárias, em coligação, assegurando-se uma parcela mínima de trinta por cento a ser distribuída, de modo igualitário, entre os candidatos do partido ao mesmo cargo, na mesma circunscrição.

§ 9º Não sendo aprovados os critérios de que tratam os §§ 7º e 8º até o último dia útil do mês de junho do ano eleitoral, a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, no âmbito de cada partido político, ocorrerá da seguinte forma:

I – 50% (cinquenta por cento) do total serão destinados às campanhas para os cargos de Presidente, Governador e Senador;

II – 30% (trinta por cento) do total serão destinados às campanhas para o cargo de Deputado Federal;

III – 20% (vinte por cento) do total serão destinados às campanhas para os cargos de Deputado Estadual e Distrital.

§ 10. Para as eleições municipais, não havendo a aprovação dos critérios de que tratam os §§ 7º e 8º, os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha serão distribuídos da seguinte forma:

I – 60% (sessenta por cento) do total serão destinados às campanhas para o cargo de Prefeito;

II – 40% (quarenta por cento) do total serão destinados às campanhas para o cargo de Vereador.

A reforma eleitoral aprovada, contudo, retirou-os do texto legal.

Por outro vértice, reforçando o argumento de temporalidade restrita de aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, não há saldo do referido fundo de campanha a permanecer sob a guarda dos partidos políticos, diferentemente do que ocorre com os recursos do Fundo Partidário, que retornam aos partidos políticos para aplicação a seu critério.

Os valores não utilizados do Fundo Especial de Financiamento de Campanha devem ser devolvidos integralmente ao Tesouro nacional já por ocasião da prestação de contas partidária. E a obrigação incumbe a cada prestador de contas que for beneficiário dos referidos recursos.

É o que dispõe a Resolução TSE nº 23.553/2017, em seu art. 53, § 5º:

Art. 53 [...] § 5º Os valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) eventualmente não utilizados não constituem sobras de campanha e devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional integralmente por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU) no momento da prestação de contas.

O art. 16-D da Lei das Eleições, também introduzido pela reforma eleitoral de 2017, operada pela Lei nº 13.488/2017, estabelece os mecanismos de distribuição desses recursos entre os partidos políticos. Veja-se:

Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios:

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre

todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo.

Em preliminar, a Lei estabelece percentual de distribuição igualitária a todos os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, na ordem de 2% do total dos valores.

Ato contínuo, a reforma eleitoral cria critérios diferenciados para distribuição do fundo, considerando a participação na Câmara dos Deputados. No inciso II, prevê a distribuição de 35% desses recursos aos partidos que tenham pelo menos um deputado federal eleito, distribuindo os recursos na proporção do percentual de votos obtidos na última eleição. O critério para distribuição, nesta hipótese, é o número de votos alcançados, o que privilegia os partidos políticos que possuem maior número de deputados federais eleitos, pois o número de votos obtidos pelo partido será maior e, portanto, também a representação proporcional desses votos em relação ao total.

O inciso III, por sua vez, prevê a distribuição de 48% desses

recursos também considerando a participação partidária na Câmara dos Deputados, mas agora considera apenas o número de representantes, ou seja, de deputados federais eleitos. Na prática, a distribuição continua a privilegiar os partidos políticos que possuem maior número de candidatos eleitos.

Por fim, a distribuição de 15% dos valores do fundo considera a proporção do número de representantes no Senado Federal, o que, de igual forma, privilegia os partidos políticos que possuem maior número de senadores eleitos. Considerando-se os critérios legais estabelecidos, os recursos do novo fundo estarão concentrados nos partidos políticos de maior porte.

E a mesma Lei nº 13.488/2017 estabelece, em seu art. 4º:

Art. 4º Em 2018, para fins do disposto nos incisos III e IV do caput do art. 16-D da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes titulares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, apurado em 28 de agosto de 2017 e, nas eleições subsequentes, apurado no último dia da sessão legislativa imediatamente anterior ao ano eleitoral.

O dispositivo prevê que, para as eleições de 2018, a distribuição de parcela dos recursos do Fundo de Financiamento de Campanhas Eleitorais (incisos III e IV) considera, para o atendimento dessas regras legais (inciso III prevê a distribuição de 48% desses recursos considerando a participação partidária na Câmara dos Deputados, ou seja, o número de deputados federais eleitos; já o inciso IV prevê que a distribuição de 15% dos valores do fundo considere a proporção do número de representantes no Senado Federal) o número apurado de representantes no dia 28.8.2017. Para as eleições subsequentes, o número apurado no último dia da sessão legislativa anterior ao ano eleitoral.

E aqui também o Fundo Especial de Financiamento de Campanha diferencia-se do Fundo Partidário. É que este último considera como parâmetros para distribuição entre os partidos políticos tão somente a participação partidária na Câmara dos Deputados, consoante estabelece a Lei nº. 9.096/1995, *in verbis*:

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário: (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013)

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Incluído pela Lei nº 12.875, de 2013).

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses. (Redação dada pela Lei nº 13.107, de 2015).

E, frise-se, ainda assim, a participação na Câmara dos Deputados como critério para distribuição dos recursos do Fundo Partidário foi objeto da ADI nº 5.105, que mereceu acolhimento pelo Supremo Tribunal Federal, para declarar inconstitucional a regra.

A distribuição dos recursos do fundo, por sua vez, não é automática aos candidatos e depende de requerimento ao órgão partidário respectivo. Também aqui, se não há fixação legal de critérios objetivos para distribuição dos recursos entre as candidaturas, também não há procedimentos estabelecidos para observância pelos partidos demandados após a requisição dos valores.

O teor da norma induz ao raciocínio de que a matéria ficará ao

talante exclusivamente do órgão partidário, quer no que diz respeito ao mérito da requisição, que na verdade traduz uma solicitação de recursos, sem o caráter impositivo do termo “requisição”, quer no que diz respeito aos prazos de distribuição dos valores ou mesmo de eventual estabelecimento de prioridades em razão da solicitação de recursos por número elevado de candidaturas.

Avizinha-se uma série de demandas judiciais em torno da concessão ou não dos recursos às candidaturas, inclusive na seara da eventual desfiliação de candidatos, em razão de preterição de acesso aos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Ainda a respeito da distribuição dos recursos públicos nas campanhas eleitorais, é importantíssimo trazer à lume o que decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.617, no que toca à distribuição de recursos em campanhas eleitorais e, mais especificamente, sobre os recursos do Fundo Partidário, *litteris*:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três”, contida no art. 9º da Lei nº 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei nº 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãos), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, **o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção**; iii) declarar a inconstitu-

cionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei nº 9.096/1995. Vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes, por terem julgado parcialmente procedente a ação, e o Ministro Ricardo Lewandowski, por tê-la julgado procedente em maior extensão. Falaram: pela Procuradoria Geral da República – PGR, o Dr. Luciano Mariz Maia, Vice-Procurador-Geral da República; pelo *amicus curiae* Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADep, a Dra. Polianna Pereira dos Santos; e, pelo *amicus curiae* Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação – CEPIA, a Dra. Lígia Fabris Campos. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 15.3.2018 (grifo do autor).

A questão reveste-se de singular importância porque, justamente em razão do julgamento proferido, tramita no Tribunal Superior Eleitoral consulta⁵ formulada por um grupo de parlamentares, sendo relatora a Ministra Rosa Weber, que indaga sobre a aplicação do mesmo entendimento também ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

A consulta indaga, a respeito da matéria da distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, especificamente, se:

- a) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI nº 5617, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo

5 Processo nº 060025218.2018.6000000.

de recursos destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97?

b) Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?

Em que pese a questão aventada na ADI nº 5.617 abordar com minúcia a aplicação dos recursos do Fundo Partidário na proporção das candidaturas femininas registradas no pleito, *in fine*, a mesma decisão conclui no sentido de que “o mínimo de **recursos globais** do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção”.

A assertiva pode conduzir à fixação de critério específico para distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, determinando que seja observada a paridade percentual na aplicação de recursos para financiamento de campanhas de candidatas. E mais, pode alcançar a integralidade dos recursos aplicados em campanha pelo partido político e não apenas os fundos públicos.

E aqui caberia uma discussão mais aprofundada sobre a aplicação de recursos públicos proporcionalmente às vagas minoritárias de gênero e sua definição, *a priori*, de que a minoria de gênero é a feminina, em um contexto em que os gêneros tendem à definição legal não mais concentrada em feminino e masculino e que as circunstâncias fáticas de dominância de um e outro podem ser alteradas pelo tempo e pela maturidade política do país. Mas essa, certamente, é uma discussão que deve ser enfrentada em outro estudo.

5 Considerações finais

No processo eleitoral brasileiro, os partidos políticos são os atores essenciais à consolidação da democracia representativa. No

contexto do financiamento de campanhas eleitorais em que há maciço aporte de recursos públicos, são eles determinantes para propiciar ou não as condições materiais à eleição dos candidatos que se lançam ao pleito.

Hodiernamente, as matrizes de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil revelam um modelo misto de financiamento de campanhas eleitorais, em que se consolida, ano a ano, a tendência à larga ampliação da participação de recursos públicos, motivada pelo fim das doações empresariais. Consolida-se a criação e ampliação dos instrumentos de financiamento público, de que fazem prova tanto a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha quanto a majoração dos recursos do Fundo Partidário disponibilizados aos partidos políticos a cada ano.

Contudo, a mera ampliação de recursos públicos no financiamento de campanhas eleitorais não possui o condão de atuar como elemento de fortalecimento da democracia representativa. Pelo contrário: mais importante do que prover recursos é estabelecer critérios sólidos e objetivos de sua aplicação, hábeis a proporcionar condições equânimes de participação política.

A ausência de critérios objetivos de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha é elemento desestabilizador do regime democrático e óbice claro aos seus propósitos fundamentais de viabilizar com efetividade a participação de todos no processo eleitoral que busca a outorga do poder político.

O modelo do financiamento das campanhas eleitorais no país encontra-se em clara transição, com a visível ampliação da participação pública em relação aos recursos privados oriundos de doações de pessoas físicas, demonstrando o descompasso entre a evidente crise política e das instituições e a efetiva participação popular no financiamento eleitoral.

Se as doações de pessoas físicas nas últimas eleições não foram suficientes ao suprimento da sentida lacuna que o financiamento empresarial deixou, é preciso perceber que os recursos do Fundo

Especial de Financiamento de Campanha, sendo exclusivamente públicos, são recursos de propriedade comum. E assim deve ser sua distribuição, para que a finalidade de sua própria origem seja consentânea com os resultados de sua aplicação.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 717 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. 503 p.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Teoria do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1969. 468 p.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987. 465 p.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. 254 p.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 914 p.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993. 329 p.

MEZZAROBA, Orides. **Partidos políticos**. Curitiba: Juruá, 2005. 192 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 871 p.