



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD

NATALIA DIAS COSTA

**DA ILEGALIDADE DO FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHA
ELEITORAL NO BRASIL E A POSSÍVEL PRÁTICA DE CRIME ELEITORAL
NAS ELEIÇÕES DE 2018**

SOUSA – PB
2019

NATALIA DIAS COSTA

**DA ILEGALIDADE DO FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHA
ELEITORAL NO BRASIL E A POSSÍVEL PRÁTICA DE CRIME ELEITORAL
NAS ELEIÇÕES DE 2018**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Bacharelado em Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas.

Orientadora: Professora Mestra Maria de Lourdes Mesquita.

**SOUSA – PB
2019**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA NA FONTE
Biblioteca Setorial de Sousa UFCG/CCJS
Bibliotecária – Documentalista: MARLY FELIX DA SILVA – CRB 15/855

C837i Costa, Natalia Dias.
Da ilegalidade do financiamento privado de campanha eleitoral no Brasil e a possível prática de crime eleitoral / Natalia Dias Costa. - Sousa: [s.n], 2019.

55 fl.

Monografia (Curso de Graduação em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais - CCJS/UFCG, 2019.

Orientadora: Prof.^a Me. Maria de Lourdes Mesquita.

1. Direito Eleitoral. 2. Eleições. 3. Financiamento. 4. Práticas ilegais. I. Título.

NATALIA DIAS COSTA

**DA ILEGALIDADE DO FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHA
ELEITORAL NO BRASIL E A POSSÍVEL PRÁTICA DE CRIME ELEITORAL
NAS ELEIÇÕES DE 2018**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Bacharelado em Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas.

Orientadora: Professora Mestra Maria de Lourdes Mesquita.

Data de aprovação: 28/11/2019

Banca Examinadora

Professora Mestra Maria de Lourdes Mesquita
Orientadora

Professora Doutora Hérika Juliana Linhares Maia
Avaliador 1

Professor Mestre Gilliard Cruz Targino
Avaliador 2

Aos meus avós maternos, Terezinha de Sena Ferreira e
Moisés Dias Ferreira (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Primeiramente devo agradecer à Deus por todas as bênçãos derramadas em minha vida, por ser minha força e grande razão de eu ter chegado até aqui. Ele é bom o tempo todo!

Aos meus pais, Leonilde José e Maria Aparecida, por acreditarem em mim, me proporcionarem, educação e caráter, são exemplos de pais e exemplos de garra que quero ter na vida. Gratidão por tanta doação e por nunca soltarem minha mão. A minha irmã, Sarah, por se fazer multifacetária quando se trata de mim, sendo não só irmã, como também mãe e amiga. A minha pequena Ana Cecília, presente este dado por minha irmã (aqui fica minha gratidão mais uma vez), por ser luz na minha vida e razão dos meus dias terem se tornado mais felizes.

Aos meus familiares – irmãos e irmãs, primos e primas, tios e tias, cunhados e cunhadas, sobrinhos e sobrinhas – por me apoiarem. Em especial, a Débora, por ser força, e me fazer forte, pela cumplicidade constante e por ser companheira, e a Simão, por ter se tornado um verdadeiro amigo, o qual tenho muito orgulho em ter.

Aos professores da Escola Antônia Maria da Costa, do Colégio Monteiro Lobato e da Universidade Federal de Campina Grande – Campus Sousa, instituições por onde passei e adquiri valores e conhecimento que carrego pra vida, pois desde o primeiro passo para que eu chegasse aqui, foram vocês quem me guiaram.

A minha orientadora, a honrosa professora Lourdinha Mesquita, por aceitar o pedido para orientação e cumpri-la com tanta maestria, compreendendo as dificuldades e ajudando a ultrapassar cada barreira. Muito obrigada mesmo, professora!

Ao Grupo Verde, por me acolher ainda fera, ensinar sobre a luta estudantil, defender e transmitir aos membros uma ideologia rica de conhecimentos que transpassa os portões da universidade. Eu não poderia ter sido mais bem representada. Sempre carregarei o lema que sou par e nunca estarei sozinha.

Aos meus colegas de sala, pelos momentos compartilhados durante esses cinco anos de curso. Ao meu “bomba bomba”, pela alegria de ser tricampeã dos jogos da calourada.

Aos meus vários amigos, que estiveram comigo e me ajudaram, cada um da sua maneira: o PX, que me acompanha desde o princípio e que sempre estará em meu coração – Carol, Débora, João Vitor, Toninho, VB, João F, Joyce, Hyrla,

Jonathas, Riquelme, Nogueira e Millena; o Meu Raiz, que além da sincera amizade, me transmitiram e transmitem tanto conhecimento e valor até hoje – Brena, Fialho, Gabi, Gospel, Joice, Luana e Pae; aos também formandos, que faço questão de citar aqui pelo carinho enorme e admiração que tenho por cada um – Paulo, Larice, Batchu e Emily; aos que chegaram com o tempo, mas sei que irão permanecer em minha vida através do sentimento bom que nutro por cada um e pela felicidade de tê-los comigo: Júlia, Layza, Dante, Suzana, Vitória e Wyara; e de forma carinhosa, a Hannah Dantas, por ter se feito tão necessária desde que chegou, por estar sempre comigo, dando força e coragem, por me ajudar a ser persistente e não me deixar baixar a cabeça, enfim, por ser leveza em meio ao sufoco. Que você seja espelho para a humanidade.

No fim, tudo valeu a pena.

Deixo aqui meu desejo de que a sociedade evolua cada dia mais, que a união estudantil se fortaleça, que o patriarcado enfraqueça, que o preconceito, a intolerância e a desigualdade social um dia sejam apenas uma (triste) lembrança e que, de forma alguma, "ninguém solte a mão de ninguém".

“Nenhum homem é bom o suficiente para governar outro homem sem o consentimento deste”.

Abraham Lincoln

RESUMO

Este trabalho aborda a possível prática de crime eleitoral nas eleições presidenciais do Brasil em 2018, diante da aplicação da Lei nº 9.504/97, alterada pela Lei nº 13.488/2017, que proíbe o financiamento de campanha eleitoral por pessoas jurídicas. Desenvolve-se o tema com o título “Da ilegalidade do financiamento privado de campanha eleitoral no Brasil e a possível prática de crime eleitoral nas eleições de 2018”. A pesquisa dedica-se a analisar a história das eleições, definição e organização com base na Lei Eleitoral; a estruturação do financiamento de campanha, evolução das legislações sobre o tema, além de abordar sobre o Fundo Partidário e o Fundo Eleitoral, fontes de recursos públicos. Comenta-se sobre os modelos de financiamento e frisa-se no modelo adotado pelo Brasil. Debate-se sobre matérias divulgadas por jornais sobre o financiamento na eleição de 2018, mostram-se ilegalidades no recebimento de recursos por determinado candidato, configurando assim abuso de poder econômico tipificado como crime eleitoral. Para tanto, utilizou-se o método de abordagem o hipotético-dedutivo, que se inicia com um problema, passando pela formulação de uma hipótese e desenvolve-se por meio do raciocínio dedutivo; para o procedimento, usou-se o método histórico, pois a pesquisa foi cronológica sob uma perspectiva histórica, acompanhando a evolução do objeto pesquisado; e o tipo de pesquisa bibliográfica foi efetuado através da análise de doutrinas, artigos científicos, texto legal e constitucional e informações jornalísticas. A escolha do tema se deve a intenção de incentivar o debate sobre o financiamento eleitoral atual. Com os objetivos de analisar as práticas dos partidos e candidatos diante das recentes mudanças na legislação vigente, restou exposto o problema: Houve crime eleitoral nas eleições de 2018 no Brasil? E comprovou-se a hipótese que: diante do atual sistema de financiamento de campanha e levando em consideração a recente proibição sobre a doação de pessoas jurídicas, houve crime eleitoral, caracterizado pelo abuso de poder econômico por candidato beneficiado por doações de empresas.

Palavras-chave: Eleições. Financiamento. Práticas ilegais. Lei das Eleições.

ABSTRACT

This production addresses the possible practice of electoral crime in Brazil's presidential election of 2018, in light of the application of the nº. 9.504/97 Law, as amended by nº 13.488/2017 Law, which prohibits the financing of an electoral campaign by a juridical person. The theme is developed under the title "The illegality of private financing of electoral campaigns in Brazil and the possible practice of electoral crime in the 2018 elections". The research is dedicated to analyzing the history of the election, its definition and organization based on the Electoral Law, the structuring of campaign financing, the evolution of legislation on the subject, as well as addressing the Partisan Fund and the Electoral Fund, which are sources of public funds. It's commented on the financing models and it's emphasized the model adopted by Brazil. It is debated on matters disclosed by newspapers about the financing in the 2018 election, there are shown illegalities in the receipt of funds by a certain candidate, thus constituting abuse of economic power typified as an electoral crime. For this purpose, the deductive method was used for research, which goes from the general to the particular matter until it's reached a logical and rational conclusion; as well as the exploratory technique, as the familiarity with the theme provides the construction of a reasoning; and the bibliographic research was made through the analysis of doctrines, scientific articles, legal and constitutional text and journalistic information. The choice of theme is due to the intention to encourage debate on current electoral financing. With the objective of analyzing the practices of parties and candidates in the face of recent changes in current legislation, remained exposed the problem: was there an electoral crime in the 2018 elections in Brazil? The hypothesis proved was: in view of the current system of campaign financing and taking into consideration the recent ban on donations of juridical persons, there was an electoral crime, characterized by the abuse of economic power by a candidate who benefited from corporate donations.

Keywords: Elections. Financing. Illegal practices. Election Law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI – Ato Institucional

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha

JE – Justiça Eleitoral

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSL – Partido Social Liberal

PT – Partido dos Trabalhadores

RESPE – Recurso Especial Eleitoral

STF – Supremo Tribunal Federal

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS NO BRASIL.....	13
2.1 Do histórico e definição de eleições	13
2.2 Da organização da Lei nº 9.504/97.....	22
3 DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL	26
3.1 Da estruturação do financiamento de campanha	26
3.2 Do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos e Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC.....	32
4 DA ILEGALIDADE DO FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL E A POSSÍVEL PRÁTICA DE CRIME ELEITORAL NAS ELEIÇÕES DE 2018	38
4.1 Das regras de financiamento de campanha previstas nas Reforma Eleitoral de 2015 e Reforma Política de 2017	38
4.2 Da possível ilegalidade das práticas de financiamento privado da campanha à presidência da república em 2018	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de monografia tem o intuito de tratar das eleições no Brasil, dando ênfase ao financiamento de campanha eleitoral, tema que teve sua primeira disciplina com o Decreto-Lei nº 9.258/46, este que impossibilitava doações de estrangeiros. O assunto ganhou espaço e hoje têm base constitucional, como também é abordado pela Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97).

Crescendo em importância a cada eleição, o financiamento de campanha eleitoral passou por diversas fases e modificações, encontrando-se hoje um sistema misto de doação, onde os candidatos e partidos recebem recursos do Estado e de particulares.

Há pouco tempo, o Supremo Tribunal Federal, por meio da Lei nº 13.165/2015, decidiu pela proibição de doação feita por pessoas jurídicas, declarando inconstitucionais os dispositivos da Lei Eleitoral que tratavam sobre o assunto. Essa modificação, juntamente com as dadas pela Lei nº 9.096/2017, acarretaram críticas e desconforto por parte dos candidatos e partidos, já que não podem, legalmente, obter dinheiro oriundo de empresas, estas que eram as maiores responsáveis pelos altos custos das eleições.

Com isso, o objetivo do presente trabalho é analisar as eleições no Brasil, estudar o financiamento de campanha (estruturação, importância, aplicabilidade), mais especificadamente o modelo adotado pelo Brasil, o sistema misto, dando ênfase as doações por pessoas jurídicas nas eleições de 2018, estas proibidas recentemente pela legislação vigente.

O método de abordagem utilizado na pesquisa é o hipotético-dedutivo, que se inicia com um problema, passando pela formulação de uma hipótese e desenvolve-se por meio do raciocínio dedutivo. Para o procedimento, usou-se o método histórico, pois a pesquisa foi construída sob uma perspectiva histórica, acompanhando a evolução do objeto pesquisado. O procedimento técnico empregado é o bibliográfico, ou seja, a pesquisa é elaborada a partir de materiais já publicados, como livros de Direito Eleitoral, além de conteúdos disponíveis nas plataformas virtuais – *websites*.

Quanto à estruturação do presente trabalho, este se encontra dividido em três capítulos. O primeiro aborda as eleições presidenciais no Brasil, desde o histórico, passando pela definição de eleições e versando também sobre sua organização, ou

seja, como se procedem as eleições.

O segundo capítulo disserta sobre o financiamento de campanha eleitoral, abordando como se deu esse financiamento no tempo, desde o período Imperial até a República, comentando as legislações que disciplinaram sobre o tema em cada época da história, além de discorrer sobre dois fundos públicos (Fundo Partidário e Fundo Eleitoral) primordiais para as campanhas eleitorais no atual sistema.

O terceiro capítulo, por fim, chega ao centro da pesquisa, onde trata do financiamento de campanha de acordo com a Reforma Eleitoral de 2015 e a Reforma Política de 2017, responsáveis pelas mais recentes mudanças do cenário político, e ainda discorre sobre a efetivação dessas na eleição presidencial do Brasil de 2018.

No que tange a problematização, a pesquisa foi construída com a finalidade de chegar a uma conclusão sobre o problema: Houve crime eleitoral nas eleições de 2018 no Brasil?

Ao final, diante do que se entende por democracia e considerando a proibição de financiamento de campanha eleitoral por pessoas jurídicas, comprovou-se que houve crime eleitoral, caracterizado pelo abuso de poder econômico de candidato beneficiado por doações de empresas.

2 DAS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS NO BRASIL

Mudanças sociais e culturais ocorrem o tempo todo, conjuntamente aparecem as mudanças institucionais e também políticas. O processo eleitoral no Brasil é sinônimo de evolução, tendo passado por grandes transformações ao longo do tempo. A busca pela democracia não é atual e o histórico das eleições deixa claro essa batalha.

O capítulo a seguir trata da definição e histórico das eleições presidenciais no Brasil. Apresenta-se as eleições, passando pelos períodos Colonial, o Império e a República, destacando-se as principais mudanças de cada período. Aborda-se também a organização das eleições, conteúdo com disciplina na Lei nº 9.504/97, conhecida como Lei das Eleições.

2.1 Do histórico e definição de eleições

Anteriormente habitado por tribos primitivas, sem noção de Estado, o hoje chamado “Brasil” não possuía nenhum tipo de organização estatal antes da chegada dos portugueses. Estes, que logo chegaram, procuraram uma maneira de manter o controle das vilas e povoados que se formaram.

Por meio das eleições, realizadas com base nas Ordenações do Reino (leis em Portugal durante o período de regência de um dos reis), alguns cargos eram preenchidos para exercício de autoridade, tais como: vereador, juiz ordinário e procurador (Ferreira, 2005).

Segundo Cajado, Dornelles e Pereira (2014) a primeira eleição que se tem notícia ocorreu em 1532 e serviu para definir os membros do Conselho Municipal da Vila São Vicente, atual São Paulo. Nesta época os responsáveis por escolherem os representantes recebiam o nome de “homens bons”, que eram “os nobres de linhagem, os senhores de engenho, e os membros da alta burocracia militar, a esses se acrescentando os homens novos, burgueses enriquecidos pelo comércio” (CAJADO, DORNELLES e PEREIRA, 2014, p.11).

Consoante Manoel Rodrigues Ferreira (2005, p. 29)

O mandato dos oficiais da Câmara era de um ano, mas não se faziam eleições anualmente. As eleições eram feitas de três em três anos. Isto é, num só escrutínio eram eleitos três concelhos: um para cada ano.

Em 1815, depois da chegada da Família Real, o Brasil sai de Colônia e passa a ser Reino do Império Português, recebendo o nome de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves (CAJADO, DORNELLES e PEREIRA, 2014).

Ainda de acordo com Cajado, Dornelles e Pereira (2014, p. 15), estes afirmam que:

D. João VI, ainda no Brasil, decretou, em 1821, a convocação dos brasileiros para escolha dos deputados às cortes de Lisboa. A Constituição espanhola de 1812 – adotada para o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves – determinou a realização do pleito em quatro graus: 1º grau: cidadãos das freguesias nomeavam compromissários; 2º grau: compromissários escolhiam eleitores de paróquia; 3º grau: eleitores de paróquia designavam os eleitores de comarca; 4º grau: eleitores de comarca elegiam os deputados.

Posteriormente, em 1822, após a declaração de independência, nas palavras dos supracitados autores:

D. Pedro I convocou eleições para a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa. O sistema utilizado foi o de dois graus: não votavam em primeiro grau os que recebessem salários e soldos; para a eleição de segundo grau, exigia-se decente subsistência por emprego, indústria ou bens (CAJADO, DORNELLES e PEREIRA, 2014, p.15).

Até então, tanto no Brasil como em Portugal, só se realizavam eleições para a escolha de autoridades locais, municipais. A partir deste momento, Araújo (2007, p. 12) afirma que houve uma modificação, pois:

Pela primeira vez realizou-se eleição para a escolha de representantes de caráter nacional, nos dois lados do Atlântico. Essas eleições atingiram todo o território brasileiro. As instruções para as eleições dos Deputados das Cortes eram a transcrição da Constituição de Cadiz de 1812, traduzida para o português, com adendos que compatibilizavam as suas disposições com a realidade do Reino Unido de Portugal, Algarve e Brasil.

Dessa forma pode-se certamente entender que por meio de eleições indiretas, a população escolhia os eleitores dos deputados e senadores.

Vale salientar que, homens com mais de 25 anos, e que atendessem aos critérios previamente definidos podiam votar e que durante o período imperial o analfabeto pôde votar, praticamente, livremente. Segundo Cajado, Dornelles e Pereira (2014, p. 17).

Ocorreu apenas alguma limitação quando foi instituída a obrigatoriedade de assinatura da cédula eleitoral. Só com a Lei Saraiva, em 1881, é que foi proibido o voto daqueles que não soubessem ler nem escrever, inaugurando

o chamado censo literário, responsável pelo decréscimo no eleitorado à época.

Além disso, a legislação regulamentadora dessas eleições, também propunha que podiam votar em 1º grau, juntamente com os analfabetos, os libertos (ex-escravos que adquiriram a liberdade), como também aqueles que estivessem sendo investigados pela justiça. Os estrangeiros, em companhia dos homens com renda mínima de 200 mil réis, podiam votar em 1º e 2º grau, mas não podiam ser eleitos deputados e senadores. Para ser deputado era necessário suprir dois requisitos: ser católico e ter renda mínima de 400 mil réis. Já para disputar o cargo de senador era preciso: ser brasileiro, ter renda mínima de 800 mil réis e 40 anos de idade (CAJADO, DORNELLES e PEREIRA, 2014).

Essa mesma legislação foi diversas vezes alterada durante o Império. Cajado, Dornelles e Pereira (2014, p. 22-23) citam algumas modificações do sistema eleitoral, em 1822:

A Decisão nº 57, de 19 de junho de 1822, regulamentou a eleição para a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, a ser realizada em dois graus: os cidadãos de cada freguesia escolhiam os eleitores de paróquia, que por sua vez escolhiam os deputados. A eleição indireta seria a regra durante quase todo o período imperial, só sendo introduzido o voto direto em 1881, por meio da Lei Saraiva. O sistema eleitoral utilizado era o majoritário, mas com especificidades para cada um dos graus. Os cidadãos da freguesia votavam em listas de eleitores, sendo eleitos aqueles que figurassem na lista que obtivesse a maioria simples dos votos. Os eleitores, por sua vez, votavam nos deputados por meio de cédulas que eram repetidas tantas vezes quantos fossem os deputados a serem eleitos.

Alguns anos depois, em 1855,

O Decreto nº 842, conhecido como a Lei dos Círculos, inaugurou no Brasil o voto distrital. Por meio de decretos, as províncias(J) foram divididas em círculos (distritos), devendo ser eleito um deputado por cada distrito. O deputado que obtivesse a maioria absoluta de votos no distrito era eleito, sendo possível se eleger por mais de um distrito, caso em que escolheria o distrito que queria representar.

Com a Segunda Lei dos Círculos (Decreto nº 1.082), em 1860, se manteve as disposições da lei anterior, ocorrendo duas importantes alterações: a “ampliação do número de deputados por círculo, que passou a ser três; e a exigência de desincompatibilização das autoridades de seus cargos seis meses antes dos pleitos” (CAJADO, DORNELLES e PEREIRA, 2014, p. 22).

Devido às novas mudanças, em 1875, entrou em vigor o Decreto nº 2.675,

conhecido como Lei do Terço. A mesma

[...] aboliu o voto por círculos, determinando que as eleições fossem realizadas por províncias. A finalidade dessa lei foi a de possibilitar maior representatividade das minorias, tema recorrente nos debates parlamentares. A solução encontrada foi limitar o voto de cada eleitor a dois terços do número total de cadeiras em disputa. Outra mudança importante trazida pela Lei do Terço foi a criação do título de qualificação *do eleitor* e a participação da justiça comum no processo eleitoral (CAJADO, DORNELLES e PEREIRA, 2014, p. 23).

Em 1881 era publicada a Lei Saraiva (Decreto nº 3.029) que

[...] decorreu dos anseios da sociedade brasileira por mudanças na legislação eleitoral. Um dos principais pontos de inovação foi a introdução do voto direto, reivindicação constante nos jornais, nas ruas e nos debates parlamentares. Além do voto direto, a Lei Saraiva estabeleceu o voto secreto, confiou o alistamento à magistratura e instituiu o título de eleitor, em substituição ao título de qualificação criado em 1875. É importante ressaltar que a lei não aboliu o voto censitário, ao contrário, estipulou rígidos critérios para a comprovação da renda e instituiu a vedação ao voto do analfabeto (CAJADO, DORNELLES e PEREIRA, 2014, p. 23).

A República ao instalar-se, em 1889, deparou-se com uma legislação eleitoral ideal, aprimorada durante 67 anos, desde a Independência. Para Ferreira (2005, p. 256) “a República foi um regime outorgado ao povo brasileiro. Aliás, os regimes políticos no Brasil nunca foram submetidos à escolha do povo. A este, sempre, só foi dado escolher os dirigentes dos regimes recém-inaugurados”.

No início desse período da história é possível identificar grupos com diferentes pensamentos sobre o exercício do poder da República: os civis, que defendiam uma maior autonomia das unidades regionais, e os militares, contrários a essa ideia, acreditavam que o poder deveria se concentrar no Poder Executivo (CAJADO, DORNELLES e PEREIRA, 2014).

Quanto ao sistema eleitoral, algumas mudanças surgiram: em 1890 foram expedidos dois decretos (nº 200-A e nº 511) que, em suma, manteve o voto direto, incluiu os eleitores já qualificados pela Lei Saraiva, definiu condições de elegibilidade para os cargos de deputado e senador e restabeleceu o voto de lista completa por estado (CAJADO, DORNELLES e PEREIRA, 2014).

Em 1891 despontou a primeira constituição republicana, que, como afirma Cajado, Dornelles e Pereira (2014, p. 30),

[...] criou o sistema presidencialista, em que o presidente e o vice-presidente deveriam ser eleitos pelo sufrágio direto da nação, por maioria absoluta de votos. Além disso, atribuiu ao Congresso Nacional a competência de legislar

sobre o processo eleitoral para os cargos federais em todo o país, deixando aos estados a responsabilidade para regulamentar as eleições estaduais e municipais. Em decorrência dessa autonomia, houve variação nas regras eleitorais entre os estados, consolidando-se, assim, a descentralização da dinâmica eleitoral.

Ainda de acordo com Cajado, Dornelles e Pereira (2014), em janeiro de 1892, surgiu a primeira Lei Eleitoral da República, Lei nº 35, responsável por estabelecer o processo para as futuras eleições. Por esse motivo, tanto o voto distrital, de três deputados por distrito, como o voto limitado foram instituídos, e também para o cargo de presidente foram estabelecidas condições de elegibilidade, que são: estar na posse dos direitos políticos e ser brasileiro nato com mais de 35 anos de idade.

No entanto, em 1904, a Lei nº 1.269, conhecida como Lei Rosa e Silva, revogou a legislação eleitoral anterior, reformando-a totalmente. Cajado, Dornelles e Pereira (2014), afirmam que esta lei teve o voto limitado e o distrital mantido – porém, a partir desse momento existindo a necessidade de cinco deputados por distrito, além de que a composição das comissões de alistamento foi mudada e o voto continuou secreto, mas sendo possível o voto descoberto, onde o eleitor podia declarar seu voto em público, além de receber uma segunda via do voto certificada.

O fim da Primeira República ficou marcado pela Revolução de 1930 que representou uma ruptura institucional. Ao falar desse estágio da história, Ferreira (2005, p. 319), afirma que:

Posteriormente à *Lei Rosa e Silva*, a República foi fértil em legislação eleitoral. Isto não significa, entretanto, que tivesse havido um aperfeiçoamento. As leis eleitorais da República, até 1930, permitiam toda a sorte de fraudes, doença cujos germes podem ser buscados nos primeiros dias e anos da instalação da República.

Foi diante desse contexto que surgiu a Refundação da República. A necessidade de moralização dos pleitos eleitorais fez nascer a Justiça Eleitoral (Lei nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932), que passou a ser um órgão do Poder Judiciário com competência exclusiva para cuidar das eleições: alistamento, apuração de votos, conferência e certificação dos eleitos; e outras questões de caráter eleitoral (CAJADO, DORNELLES e PEREIRA, 2014).

Juntamente com a Justiça Eleitoral o Governo Provisório cuidou na elaboração do primeiro Código Eleitoral do Brasil, onde, conforme Cajado, Dornelles e Pereira (2014, p. 36):

As principais inovações trazidas pelo código foram o voto feminino facultativo, a fixação definitiva do voto secreto, a instituição do sistema representativo proporcional e a regulação em todo país das eleições federais, estaduais e municipais. Apesar de continuar sendo possível a eleição de candidatos sem partido, pela primeira vez os partidos políticos foram mencionados em legislação eleitoral, sendo obrigatório o registro prévio de todas as candidaturas. O Código de 1932 não ficou isento de críticas, especialmente no que se refere ao processo de qualificação. Além disso, vale ressaltar que permaneciam restrições ao pleno exercício da cidadania, dentre as quais a impossibilidade de votarem os analfabetos, mendigos e praças de pré.

Em maio de 1935, após a Constituição de 1934 ter mantido a Justiça Eleitoral, aparece a Lei nº 48 e reforma o Código Eleitoral em vigência. Apesar de alterações importantes, como por exemplo, a redução da idade mínima para votar de 21 para 18 anos, esta lei não foi aplicada, devido ao golpe do Estado Novo:

Em 10 de novembro de 1937, sustentado por setores sociais conservadores, Getúlio Vargas anuncia, pelo rádio, a *Nova Ordem* do país. Outorgada nesse mesmo dia, a *polaca*, como ficou conhecida a Constituição de 1937, extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos existentes, suspendeu as eleições livres e estabeleceu eleição indireta para presidente da República, com mandato de seis anos. Durante o período de 1937 a 1945, conhecido como Estado Novo, não houve eleições no Brasil. As casas legislativas foram dissolvidas e a ditadura governou com interventores nos estados (CAJADO, DORNELLES E PEREIRA, 2014, p. 39).

No entanto, em 1945, por não conseguir dar continuidade a ditadura, Getúlio Vargas lança Eurico Dutra como seu candidato nas eleições gerais. Por conta de tal ato, os autores supracitados informam que:

Desconfiados das reais intenções de Vargas, oposição e cúpula militar se articulam e dão o golpe, em 29 de outubro de 1945, destituindo Getúlio. Como na Constituição de 1937 não havia a figura do vice-presidente, a Presidência da República foi ocupada pelo então presidente do Supremo Tribunal Federal¹, José Linhares, até eleição e posse do novo presidente da República, que viria a ser o general Dutra, em janeiro de 1946. Era o fim do Estado Novo (CAJADO, DORNELLES E PEREIRA, 2014, p. 39).

O reestabelecimento da Justiça Eleitoral se deu por meio do Código Eleitoral de 1945, conhecido como Lei Agamenon, este regularizou novamente as eleições e o alistamento eleitoral, dessa vez obrigando os candidatos a serem unidos a partidos políticos. Cajado, Dornelles e Pereira (2014) acrescentam que existia um prazo de menos de 200 dias entre a data de publicação do Código Eleitoral (28/05/1945) e o dia da eleição para cargos federais (02/12/1945). Com a Constituição de 1946, o Poder Legislativo Ordinário agregou para si o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, além de proibir a inscrição de um mesmo candidato em mais de um

estado, bem como consagrou a Justiça Eleitoral como parte do Poder Judiciário.

O período entre 1945 e 1964, pós Estado Novo e antes do golpe militar, ficou conhecido como República Democrática. A obrigatoriedade do voto trouxe mudanças nas relações entre candidatos e eleitores. O que antes era restrito a uma parcela da população, agora as campanhas alcançavam o todo e ganhavam grande importância. Ainda no tocante as mudanças ocorridas neste período, anos de 1950 o Código instituído inseriu uma certa padronização de cédulas e acabou com o alistamento *ex officio*, que autorizava os chefes de repartições públicas a realizar a inscrição (CAJADO, DORNELLES e PEREIRA, 2011). Já em 1955,

[...] a Lei nº 2.250 criou a folha individual de votação, que fixou o eleitor na mesma seção eleitoral e aboliu, entre outras, a fraude do uso de título falso ou de segunda via obtida de modo doloso. No mesmo ano, a Lei nº 2.582 criou a cédula de votação oficial, embora fosse facultado aos partidos políticos fabricar e distribuir cédulas de acordo com o modelo enunciado pela lei. A cédula oficial guardou a liberdade e o sigilo do voto, facilitou a apuração dos pleitos e contribuiu para combater a influência do poder econômico, liberando os candidatos de vultosos gastos com a impressão e a distribuição de cédulas (CAJADO, DORNELLES E PEREIRA, 2014, p. 45).

Assim como ocorreu no ano de 1937, também em 1964 deu-se mais uma imposição do regime ditatorial, onde direitos civis e políticos foram limitados, dando lugar a violência. Estando os militares em posse do poder, impuseram o general Castelo Branco como novo presidente da República. Iniciaram assim as atividades para sufocar qualquer prática advinda da oposição. E para que essa representação tivesse legalidade os presidentes militares usavam os atos institucionais (CARVALHO, 2002).

O primeiro ato institucional é datado em abril de 1964 e gerou alterações na Constituição de 1946:

Estabeleceu a eleição indireta para presidente da República pelo Congresso Nacional. Determinou a aprovação de projetos por decurso de prazo: projeto de lei enviado pelo presidente ao Congresso deveria ser aprovado em 60 dias (30 dias na Câmara e 30 dias no Senado), caso contrário seria considerado aprovado tacitamente. Fixou a suspensão de garantias de vitaliciedade dos magistrados e estabilidade dos servidores públicos por seis meses. Também autorizou o Comando Supremo da Revolução a cassar mandatos em qualquer nível e suspender direitos políticos pelo prazo de dez anos, vedada a apreciação judicial (CAJADO, DORNELLES E PEREIRA, 2014, p. 51 e 52).

O ato institucional que se seguiu, o nº2 de 1965

Estabeleceu definitivamente a eleição indireta para presidente e vice-presidente da República, que deveria ocorrer em votação nominal. Também estabeleceu a extinção dos partidos políticos existentes e o cancelamento dos respectivos registros para a organização de novos partidos, devendo ser obedecidas as determinações da Lei nº 4.740/1965. Permitiu decretar recesso parlamentar (em todos os níveis) em estado de sítio ou fora dele, ficando o Poder Executivo responsável por legislar sobre todas as matérias previstas na Constituição ou nas leis orgânicas durante o tempo que durasse o recesso (CAJADO, DORNELLES E PEREIRA, 2014, p. 52).

O de AI-3, de 1966, dispôs sobre as eleições de governadores e prefeitos das capitais. O AI-4, do mesmo ano,

[...] determinou a convocação do Congresso Nacional, que havia sido fechado, para votar e promulgar a nova Constituição. Embora o § 1º do primeiro artigo fale em discussão, votação e promulgação, a intenção era mesmo aprovar a Constituição sem muitas discussões e recesso. É o que dispõe o art. 8º ao afirmar que a Constituição será promulgada em 24 de janeiro, tendo sido apresentadas e aprovadas emendas ou tendo sido apresentadas e reprovadas ou se não tiver sido encerrada a votação até dia 21 de janeiro (CAJADO, DORNELLES E PEREIRA, 2014, p. 52).

Em 1968, ocorreu o ápice do Regime Militar, o AI-5, este:

Determinou a possibilidade de o presidente da República decretar o recesso parlamentar, só voltando o Congresso a funcionar quando convocado pelo próprio presidente da República. Manteve a possibilidade da cassação de direitos políticos e de mandatos por até 10 anos. Quem tivesse sido alvo dessas cassações, além de não exercer seus direitos políticos, poderia ter liberdade vigiada, ser proibido de frequentar determinados lugares, e possuir domicílio determinado. Suspendeu a garantia do *habeas corpus* para os acusados de crimes contra a segurança nacional e das infrações contra a ordem econômica e a economia popular. Além disso, excluiu a apreciação judicial de todos os atos praticados de acordo com este Ato Institucional e seus atos complementares, bem como os respectivos efeitos (CAJADO, DORNELLES E PEREIRA, 2014, p. 53).

Já no início de 1970, menos de dois anos do último ato institucional, foi a vez da censura em jornais, livros e outros meios de comunicação. Carvalho (2002, p. 162) esclarece que:

[...] qualquer publicação ou programa de rádio e televisão tinha que ser submetido aos censores do governo antes de ser levado ao público. Jornais, rádios e televisões foram obrigados a conviver com a presença do censor. Com frequência, o governo mandava instruções sobre os assuntos que não podiam ser comentados e nomes de pessoas que não podiam ser mencionados.

A volta dos direitos civis e políticos teve início em 1974, quando o então presidente da República, general Ernesto Geisel, deu fortes indícios de um retorno lento da democracia. A abertura começou a partir da diminuição das restrições a

propaganda eleitoral. Posteriormente, segundo Carvalho (2002, p. 173) em 1978, veio “a revogação do AI-5, o fim da censura prévia e a volta dos primeiros exilados políticos”. Além do “restabelecimento do *habeas corpus* para crimes políticos e atenuação da Lei de Segurança Nacional” (CAJADO, DORNELLES E PEREIRA, 2014, p. 55).

Essas aberturas e a vitória da oposição nas eleições para governador em 1982, deu início a fraqueza do Regime Militar, resultando na eleição em 1985, elegendo o primeiro presidente civil desde 1964:

Como ato final da transição, os militares se abstiveram de impor um general como candidato a sucessão presidencial de 1985, embora tivessem mantido a eleição indireta. Uma coalizão de forças da oposição e do partido do governo, PDS, levou a vitória do candidato oposicionista, Tancredo Neves, do PMDB, em janeiro de 1985. Por cruel ironia do fado, Tancredo morreu antes de assumir, causando um trauma nacional. Assumiu seu vice, José Sarney, antigo servidor dos militares. Mas era um civil, eleito pela oposição. (CARVALHO, 2002, p. 177).

Dessa forma, finalmente, chega-se ao fim da conhecida “Ditadura Militar”. Logo após, em 1987, segundo Cajado, Dornelles e Pereira (2014) a Assembleia Nacional Constituinte começou a se reunir com a finalidade de formular uma nova identidade para a República, dando origem, em 1988, a Constituição Cidadã. Esta ampliou os direitos sociais e políticos, garantindo o direito à privacidade, assegurando a liberdade de expressão, bem como tantos outros direitos e proibindo a prisão sem decisão judicial.

A primeira eleição direta da redemocratização ocorreu em 1989, os brasileiros voltaram a escolher diretamente um presidente e elegeram o candidato do Partido da Renovação Nacional (PRN), Fernando Collor de Mello. Porém, diante dos escândalos do governo, a população pediu o *impeachment* do presidente, passando o vice-presidente, Itamar Franco, a ocupar o cargo.

Meses após o lançamento do Plano Real, em 1994, nova eleição declara Fernando Henrique Cardoso, ainda no 1º turno, como presidente da República, dando início a oito anos de predominância do PSDB. Em junho de 1997, a Emenda Constitucional nº 16 possibilita a reeleição, que abre caminho para mais uma disputa de mandato de FHC, consagrando-se vitorioso no fim do pleito.

A partir de 2002 sai o PSDB e entra o PT. Lula, candidato petista, derrota José Serra, candidato do governo FHC. Sendo reeleito em 2006. Em 2010, apresenta Dilma Rousseff como candidata à sucessão, elegendo-a e tornando-a a

primeira mulher a chegar à presidência. Em 2014, depois de uma campanha acirrada com Aécio Neves (PSDB), Dilma se reelege no segundo turno.

A eleição de 2018 é marcada pela volta da extrema direita ao poder. Jair Bolsonaro (PSL), ex-capitão e defensor do regime militar, após campanha que dividiu o país, derrota o candidato petista, Fernando Haddad, com 55,13% dos votos.

Conhecida a história e sabendo que chegou-se aos dias atuais, finalizando aqui a história das eleições no Brasil, para que o entendimento futuro do que por esse trabalho foi proposto venha a ser efetivo faz-se necessário ser apresentado o conceito de "eleição". Segundo o Dicionário Parlamentar e Político (1996, p. 321-323),

[...] o substantivo *eleição* provém do verbo latino *eligere*, "escolher", pelo substantivo *electione*, "escolha". Nas formas e sistemas democráticos de governo, eleição é o modo pelo qual se escolhem os legisladores [vereadores, deputados e senadores], o chefe do Poder Executivo [prefeitos, governadores e presidente da República] e, em alguns países, também outras autoridades públicas.

Nas palavras de Marcos Ramayana (2018, p. 18),

Conceitua-se eleição como um efetivo processo em que o cidadão previamente alistado e, portanto, titular da capacidade eleitoral ativa, por intermédio do voto, manifesta sua vontade na escolha de um representante ou em uma proposta que se faz apresentar pelos poderes públicos políticos.

Ou seja, é a escolha das pessoas que exercerão o poder supremo, conferido pelos eleitores através do voto, tornando estes os representantes da nação.

Posto isso, tem-se que essas mesmas eleições são disciplinadas pela Lei nº 9.504/97, conhecida como Lei das Eleições, tema do tópico seguinte.

2.2 Da organização da Lei nº 9.504/97

A legislação eleitoral passou por diversas modificações no decorrer da história. As mais recentes, pós Constituição Federal de 1988, foram: a Lei das Inelegibilidades, Lei Complementar nº 64/90, que estabeleceu, em acordo com CF/88, casos de inelegibilidade e prazos de cessação, dentre outras providências; a Emenda Constitucional nº 4 de 1993, que determina um prazo de um ano após vigência para que lei altere processo eleitoral; a Emenda Constitucional de Revisão nº 5, de 1994, que alterou o mandato presidencial de cinco para quatro anos; a Lei

dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096/95, que dispõe, dentre outros assuntos, sobre a criação, incorporação e extinção dos partidos políticos; a Emenda Constitucional nº 16 de 1997, mencionada anteriormente, que possibilitou a reeleição; a Lei das Eleições, Lei nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições; e a Reforma Eleitoral de 2015, Lei nº 13.165, que altera de Lei das Eleições e o Código Eleitoral de 1965, reduzindo os custos das campanhas eleitorais.

Atualmente as eleições são realizadas através do voto: direto, secreto e obrigatório, sendo facultativo o voto aos maiores de 70 anos, aos maiores de 16 e menores de 18 anos e aos analfabetos, ficando obrigados os cidadãos com idade entre 18 e 70 anos. E se tratando desses últimos, caso não compareçam a seção eleitoral no dia da eleição é necessário justificar a ausência, ficando sujeito a aplicação de multa caso não o faça. É o que disciplina o artigo 14 da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

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.

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (BRASIL, 1988).

Com pleitos a cada dois anos, os eleitores elegem representações para os cargos, no âmbito federal e estadual, Presidente e Vice da República, Senador, Deputado Federal, Governador e Vice e Deputado Estadual; no âmbito municipal, Prefeito e Vice e Vereadores. Com exceção do cargo de Senador, pois goza de mandatos de oito anos de duração, todas as outras posições possuem mandatos de quatro anos.

Para os cargos do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito) é utilizado o sistema de maioria simples. Caso o candidato mais bem colocado não obtenha mais da metade dos votos, a votação segue para segundo turno, disputando os dois mais bem votados do primeiro turno. Perdurando o empate, o critério de desempate é a idade dos candidatos, se consagrando vencedor o mais velho.

Já para os cargos do Poder Legislativo – Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores – estes são disputados em um único turno. Para o Senado é utilizado o sistema de maioria simples, já para o restante aplica-se o sistema de lista aberta em representação proporcional por partido.

Os candidatos aos cargos citados anteriormente, são filiados a partidos políticos que recebem recursos do fundo partidário e acesso aos meios de comunicação com direito a horário eleitoral nos rádios e televisões.

A organização do processo eleitoral, atendendo aos direitos dos eleitores, partidos e candidatos, cabe a Justiça Eleitoral, juntamente com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), os Tribunais Regionais Eleitorais (TRE's), os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais. Porém, apesar da responsabilidade por essa organização, a Justiça Eleitoral não possui magistratura exclusiva, é o que explica Joel Cândido (2016, p. 43):

Há órgãos já Justiça Eleitoral no Brasil, mas não há uma magistratura eleitoral exclusiva, própria, de carreira. A composição de todas as três espécies de órgãos colegiados com jurisdição eleitoral é híbrida, integrando-os os juízes de outros tribunais, juristas da classe dos advogados e até pessoas sem formação jurídica, como no caso das Juntas Eleitorais. Não há, na verdade, Justiça cuja composição de seus órgãos seja mais diversificada do que a Justiça Eleitoral.

Sendo o TSE composto, segundo artigo 16 da Lei nº 4.737/65, *in verbis*:

Art. 16. Compõe-se o Tribunal Superior Eleitoral:
I - mediante eleição, pelo voto secreto:
a) de três juizes, dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;
b) de dois juizes, dentre os membros do Tribunal Federal de Recursos;
II - por nomeação do Presidente da República, de dois entre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1965).

Os TRE's, por sua vez, são constituídos, de acordo com os artigos 25 e 26 da mesma lei, da seguinte forma:

Art. 25. Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:
I - mediante eleição, pelo voto secreto:
a) de dois juizes, dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;
b) de dois juizes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;
II - do juiz federal e, havendo mais de um, do que for escolhido pelo Tribunal Federal de Recursos; e
III - por nomeação do Presidente da República de dois dentre seis cidadãos de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.
Art. 26. O Presidente e o Vice-Presidente do Tribunal Regional serão eleitos por este dentre os três desembargadores do Tribunal de Justiça; o terceiro

desembargador será o Corregedor Regional da Justiça Eleitoral (BRASIL, 1965).

Os Juízes Eleitorais, consoante Joel Cândido (2016, p. 48) “são magistrados da Justiça Eleitoral, designados pelo TRE, para presidir as Zonas Eleitorais, menor fração territorial com jurisdição dentro de uma circunscrição judiciário eleitoral”.

Quanto as Juntas Eleitorais, Cândido (2016, p. 48) define como “órgãos colegiados de primeira instância da Justiça Eleitoral, gozando seus membros, no exercício de suas funções, de plenas garantias da magistratura de carreira”.

Vale salientar que, mesmo diante da complexidade do Sistema Eleitoral, as eleições ocorrem de forma segura e rápida por meio das urnas eletrônicas, que desde as eleições municipais de 1996 recebem recursos tecnológicos para aprimoramento (CANDIDO, 2016).

Porém, para que haja as eleições se faz necessário que os partidos políticos e seus respectivos candidatos recebam recursos financeiros. Sua forma de arrecadação e aplicação chamou atenção dos legisladores que logo cuidaram em discutir a matéria e tratar de incluir também a organização destes na Lei das Eleições.

Diante disso e levando em consideração todo conteúdo aqui exposto, abordada a história das eleições e organização dada pela Lei nº 9.504/97, o próximo capítulo trata de discorrer sobre a evolução de tais contribuições recebidas e manejadas pelos partidos políticos, frisando duas formas embolsos por parte destes: o Fundo Partidário e o Fundo Eleitoral.

3 DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL

Diante da importância que tem a Campanha Eleitoral para as eleições, por ser o período onde os partidos lançam candidatos com a finalidade de apresentar uma ideologia que represente aquele grupo e com isso conquistar o voto da população, torna-se necessário o entendimento de como funciona esse instituto.

Este capítulo se ocupa em discorrer sobre como funcionou o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Abordando a evolução da aplicação desses recursos ao longo do tempo, bem como a legislação que regulamenta e fiscaliza o financiamento dos partidos e das campanhas, além das penalidades para os que excedem os limites especificados nas leis. Este ainda discorrerá sobre o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), fundos públicos destinados ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos.

3.1 Da estruturação do financiamento de campanha

É visível que não é desde sempre que a regulamentação dos recursos aplicáveis nas campanhas eleitorais acompanha as eleições no Brasil. Muitas das vezes ocorria o processo eleitoral sem se quer ser mencionado em leis, decretos ou regulamentos a existência e organização do financiamento das campanhas.

Diante disso, como abordado no capítulo anterior, durante o período do Império (1822-1889) a participação da população nas eleições era muito baixa, devido ao padrão de renda imposto na época, e as eleições eram realizadas apenas para a Câmara dos Deputados, Senado e Câmaras Municipais, sendo o Imperador a autoridade do Poder Executivo e os Governadores das províncias indicados por este. Não constavam também na Constituição de 1824, nem nos decretos e regulamentações do período nenhuma regulamentação sobre o financiamento dos partidos ou eleições (BACKES, 2001).

No período que se segue, conhecido como República Velha (1889-1930), por mais que a eleição tenha evoluído com a abolição do voto censitário, originando um pequeno aumento da participação da população no pleito, ainda não é possível encontrar na Constituição de 1891 disposições sobre o financiamento. O que se sabe é da existência do coronelismo, voto de cabresto e fraudes eleitorais que

deixava de lado a conquista dos votos e repercutia mais como um acordo entre as autoridades locais (BACKES, 2001).

Com a Revolução de 1930, que carregou a bandeira da luta pelo fim das fraudes eleitorais, o sistema, antes majoritário, passa a ser proporcional, sendo feita a escolha dos representantes em pequenos círculos. Nesse período a participação popular nas eleições cresce devido a conquista das mulheres do direito ao voto. Apesar da Constituição de 1934 ter destinado uma seção no corpo do seu texto para a criação da Justiça Eleitoral, que tinha por finalidade a organização e fiscalização do pleito, nada se comentava naquela Carta Magna e nem em legislações da época acerca das finanças eleitorais (OLIVEIRA e APOLINÁRIO, 2015).

Posterior a essa Revolução, no período conhecido como Estado Novo (1946-1964) surge a primeira regulamentação sobre o financiamento político-partidário com o Decreto-Lei nº 9.258/46, que impedia o apoio financeiro vindo de fonte estrangeira. Neste tempo ocorre um significativo aumento da participação popular nas eleições, que passam a eleger de forma direta o Presidente da República. Crescia assim a importância do dinheiro nas campanhas e a legislação começava a intensificar a normatização do financiamento eleitoral (TONIAL e OLIVEIRA, 2014).

Diante disso, em 1950, é expedida a Lei nº 1.164, conhecida como Código Eleitoral, que traz disposições sobre os Partidos Políticos e o financiamento destes, *in verbis*:

CAPÍTULO V DA CONTABILIDADE E DAS FINANÇAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Art. 143. Os partidos políticos estabelecerão nos seus estatutos os preceitos:

I – que os obriguem e habilitem a fixar e apurar as quantias máximas que os seus candidatos podem, em cada caso, despender pessoalmente com a própria eleição;

II – que fixem os limites das contribuições e auxílios dos seus filiados;

III – que devam reger a sua contabilidade;

§ 1º Manterão os partidos rigorosa escrituração das suas receitas e despesas, precisando a origem daquelas e aplicação destas.

§ 2º Os livros de contabilidade do diretório nacional serão abertos, encerrados e, em tôdas as ' suas fôlhas, rubricados pelo presidente do Tribunal Superior. O presidente do Tribunal Regional e a juiz eleitoral exercerão a mesma atribuição quanto aos livros de contabilidade dos diretórios regionais da respectiva circunscrição e dos diretórios municipais da respectiva zona.

Art. 144. É vedado aos partidos políticos:

I – receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro de procedência estrangeira;

II – receber de autoridade pública recursos de proveniência ilegal;

III – receber, direta ou indiretamente, qualquer espécie de auxílio ou contribuição das sociedades de economia mista e das empresas

concessionárias de serviço público.

Art. 145. São considerados ilícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições cuja origem não seja mencionada.

Art. 146. O Tribunal Superior e o Tribunal Regional, mediante denúncia fundamentada de qualquer eleitor ou de delegado de partido com .firma reconhecida ou representação, respectivamente, do Procurador Geral, ou do Procurador Regional, determinarão o exame da escrituração de qualquer partido político e bem assim a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, são obrigados os partidos políticos e os seus candidatos (BRASIL, 1950).

Com essa seção dedicada aos recursos das campanhas, o legislador quis criar a obrigatoriedade dos partidos estabelecerem padrões com a finalidade de controlarem as finanças, declarando suas receitas e gastos, além de expor as vedações para contribuintes e assegurar a fiscalização das contas pela Justiça Eleitoral.

Após o Estado Novo se deu o Golpe Militar (1965-1988), período em que não se pode falar em democracia. Houveram eleições sim, mas limitada pela legislação autoritária vigente na época, que impossibilitava o livre funcionamento dos partidos políticos. Porém, mesmo com esse entrave, surgiram legislações importantes. Em 1965, por exemplo, surgiu a Emenda Constitucional nº 14, que torna inelegível quem cometer abuso de poder econômico (BACKES, 2001).

No mesmo ano, o antigo Código Eleitoral foi substituído pela Lei nº 4.737, que, como explica Tonial e Oliveira (2014, p. 109):

[...] proibia qualquer doação proveniente de empresas privadas com fins lucrativos para financiamento da campanha. Os recursos eram provenientes de quadro de filiados, detentores de cargos eletivos e doações de pessoas físicas.

Ainda no ano de 1965 foi criada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740/65), posteriormente revogada pela Lei nº 5.682/71, em vigor até os dias atuais. Essa lei traz algumas novidades, como pontua Backes (2001, p. 6):

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5682, de 21 de julho de 1971) dispunha sobre a criação e a organização interna dos partidos, com normas sobre as finanças e a contabilidade dos partidos (Título VII).

Os dispositivos são basicamente semelhantes aos do Código Eleitoral de 1950 (obrigatoriedade de os partidos estabelecerem parâmetros para controlarem suas finanças, com escrituração rigorosa de receitas e despesas; a fiscalização das contas por parte da Justiça Eleitoral; vedações para contribuições). Foram introduzidas novas vedações: os partidos foram proibidos de receber recursos de empresas privadas de finalidade lucrativa e de entidades de classe ou sindicais.

A lei inovou ao estabelecer a necessidade de limites de gastos para as

campanhas eleitorais. Deixou, contudo, o estabelecimento dos limites a cargo de cada partido (art. 89).

Surge pela primeira vez a menção a financiamento público dos partidos: a lei criou o Fundo Partidário (Título VIII), composto de multas, doações privadas e de dotações orçamentárias. Este Fundo, contudo, durante todo período, teve um valor baixo.

Com essas mudanças fica clara que até pela autoridade antidemocrática existia a preocupação em controlar o poder dos recursos financeiros nas eleições.

Em relação ao Fundo Partidário, Tonial e Oliveira (2014) explicam que a distribuição dos recursos levava em consideração as eleições anteriores, critério que favorecia o partido da situação, Aliança Renovadora Nacional (ARENA), em detrimento do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Devido a introdução desse Fundo Partidário, o sistema de financiamento de campanhas eleitorais passou a ser misto, vigente até hoje e que possibilitava o apoio público e privado.

Com o fim da Ditadura Militar e o início da Redemocratização, período que vai de 1988 até hoje, houve a abertura política no país. A Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988, efetiva o que vinha sendo abordado em leis anteriores quando, no artigo 14, §§ 9º e 10, mantém a inelegibilidade por abuso do poder econômico e, vai além, definindo o procedimento para a impugnação de mandato eletivo nos casos de abuso comprovado, *in verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

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

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude (BRASIL, 1988).

Porém, na primeira eleição democrática, que elegeu Fernando Collor de Melo como presidente, no período que doações privadas de empresas e indivíduos eram proibidas, nasce a prática do caixa-dois, dando origem a um dos esquemas mais conhecidos, comandado por PC Farias. Esse escândalo resultou na renúncia do então presidente e debates sobre o aumento dos gastos eleitorais e a deficiência da legislação quanto a fiscalização das verbas arrecadadas (TONIAL e OLIVEIRA, 2014).

Ante esses fatos, em setembro de 1993 é promulgada a Lei Temporária nº 8.713, designada para regulamentação das eleições de 1994. Sobre o assunto, Backes (2001, p. 7) expõe:

No Título “Da Arrecadação e da aplicação de recursos nas campanhas eleitorais” foram introduzidos vários mecanismos visando possibilitar maior fiscalização dos gastos, bem como definir melhor as penalidades. Empresas passaram a poder doar recursos, sendo estabelecidos limites para as doações (art. 38). Doar e gastar recursos acima do definido em lei passou a ser considerados crime eleitoral, com penas de detenção e multa (art. 57).

Pelo exposto percebe-se que o Congresso mostrou inquietação sobre a desordem e procurou abarcar as propostas discutidas, aumentando o controle e estabelecendo limites e sanções.

A consolidação dos Partidos Políticos veio em 1995 com a Lei nº 9.096, trazendo inovações para o financiamento de campanha, pois definiu a origem dos recursos (artigo 31), como também a distribuição e constituição do Fundo Partidário, além de aperfeiçoar os procedimentos de fiscalização pela Justiça Eleitoral (artigo 30), com a seguinte redação:

Art. 30. 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.
Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:
I - entidade ou governo estrangeiros;
II - entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as proveniente do Fundo Especial de Financiamento de Campanha
III - (revogado);
IV - entidade de classe ou sindical.
V - pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político (BRASIL, 1995).

Outra legislação importante para a estruturação do financiamento de campanhas eleitorais foi a Lei nº 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições. Além de manter conteúdos disciplinados anteriormente e de ter consolidado a importância da Justiça Eleitoral, esta lei, nas palavras de Tonial e Oliveira (2014, p. 110), “restringiu a arrecadação de verbas oriundas de entidades de interesse público, estando sujeita a multa e proibição de contratação com poder público, por descumprimento”.

Houve também um projeto de lei de iniciativa popular que introduziu mudanças na legislação. Este foi aprovado, surgindo a Lei nº 9.840/99, que nas palavras de Backes (2001, p. 7):

[...] ampliou o conceito de compra de voto, proibindo também o oferecimento de emprego público para obter votos; aumentou muito a multa e definiu a pena de perda do registro da candidatura ou do diploma para os que infringissem as proibições.

Entende-se assim que a legislação se alonga cada vez mais para evitar que o poder econômico tenha maior participação nos pleitos.

De acordo com Tonial e Oliveira (2014, p. 110), em 2002, por meio da Resolução 20.987, o TSE “enumerou as fontes de recursos, em seu art. 10, passando a consignar como fontes de arrecadação as doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos”. Essas fontes foram excluídas por resolução posterior do mesmo ano, mas reinseridas em 2008.

Já em 2006, a Lei nº 11.300, que fez alterações na Lei nº 9.504/97, dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, proibindo doações de entidade beneficentes e religiosas, além de entidades esportivas e organizações não-governamentais que receberem recursos públicos, como também das organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs (TONIAL e OLIVEIRA, 2014).

Posteriormente, segundo Tonial e Oliveira (2014, p. 110), novas resoluções surgiram:

O TSE elaborou as resoluções nº 22.715/2006 e nº 23.217/2010, que disciplinam a proibição de doações por cooperativas, cartórios e serviços notariais por todos os tipos de entidades desportivas, não somente as que recebem auxílio de verbas públicas.

As legislações mais recentes que disciplinam o financiamento de campanhas eleitorais são a Lei nº 13.165 de setembro de 2015, que ‘altera as leis nº 9.504, de setembro de 1997, nº 9.096, de setembro de 1995, e nº 4.737, de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina’; e a Lei nº 13.488 de outubro de 2017, que ‘altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e nº 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', sendo esta última a responsável também pela criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) abordado no próximo tópico junto ao Fundo Partidário, mecanismo mais antigo e mencionado neste capítulo.

3.2 Do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos e Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido como Fundo Partidário, foi criado pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740/65). Essa lei tratava tanto da constituição (art. 60), como da distribuição dos recursos (art. 62) do Fundo, esta última realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral, adotando os seguintes critérios: a) 20% (vinte por cento) dos recursos do fundo, divididos em partes iguais, para todos os partidos; b) 80% (oitenta por cento) proporcionalmente ao número de deputados federais de cada partido, levando em consideração a filiação partidária constante da diplomação dos eleitos (AMORIM, 2005).

Posteriormente, a Lei nº 5.682/71, que substituiu a Lei nº 4.740/65, manteve o Fundo Partidário (Título VIII – art. 95 e ss), que também foi constitucionalizado pela Carta Magna de 1988, a qual prevê em seu artigo 17, §3º, que os partidos terão direito as recursos provenientes do fundo, desde que obedecida as imposições previstas.

Anos mais tarde, em 1995, foi criada a Lei nº 9.096, conhecida como Lei dos Partidos Políticos, esta em vigor até hoje, revogando as leis anteriores que tratavam sobre o assunto, passando o tema Fundo Partidário a ser disciplinado no Capítulo II, artigo 38 e ss.

Segundo Amorim (2005, p. 3), esse fundo “Trata-se de uma forma de financiamento público, não exclusivo, dos partidos políticos, que não se restringe às campanhas eleitorais”. Não exclusivamente público, os recursos do fundo vêm de dotações do Orçamento da União, multas, penalidades e outras formas de financiamento, como prevê o artigo 38 da Lei dos Partidos Políticos, *in verbis*:

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.

§ 1º (VETADO)

§ 2º (VETADO)

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

§ 1º As doações de que trata este artigo podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal, que remeterão, à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil.

§ 2º Outras doações, quaisquer que sejam, devem ser lançadas na contabilidade do partido, definidos seus valores em moeda corrente.

§ 3º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta do partido político por meio de:

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

II - depósitos em espécie devidamente identificados

III - mecanismo disponível em sítio do partido na internet que permita o uso de cartão de crédito, cartão de débito, emissão **on-line** de boleto bancário ou, ainda, convênios de débitos em conta, no formato único e no formato recorrente, e outras modalidades, e que atenda aos seguintes requisitos:

a) identificação do doador;

b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada (BRASIL 1995).

Ante o exposto, verifica-se que também são permitidas doações de pessoas físicas ou pessoas jurídicas, desde que efetuadas mediante depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário.

Quanto a distribuição dos recursos do Fundo Partidário, disciplina o artigo 41 da Lei nº 9.096/95:

Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios:

I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

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

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (BRASIL, 1995).

De acordo com o TSE (2018), os valores repassados aos partidos políticos, referentes aos duodécimos e multas (discriminados por partido e relativos ao mês de distribuição), são publicados mensalmente no *Diário da Justiça Eletrônico*. Através do sítio eletrônico do TSE na *internet* é possível consultar esses valores.

Dados do TSE (2018) apontam que os 35 partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) receberam repasses no valor de R\$ 62.955.007,26 em duodécimos do Fundo Partidário relativos a janeiro de 2018. O Partido dos Trabalhadores (PT) obteve R\$ 8.426.611,88, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) recebeu R\$ 7.119.745,15 e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) obteve R\$ 6.912.612,54.

Esses repasses podem ser suspensos caso não seja feita a prestação de contas anual pelo partido ou que esta seja reprovada pela Justiça Eleitoral. Essa prestação de contas é determinada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei dos Partidos Políticos (Título III, Capítulo I, artigo 30 e ss). De acordo com a legislação e como dito nesse capítulo anteriormente, cabe a Justiça Eleitoral fiscalizar as contas das legendas e a escrituração contábil e patrimonial, analisando se as contas estão corretas, observando os registros contábeis e aplicação dos recursos, sejam próprios ou do Fundo Partidário. O artigo 33 da Lei nº 9.096/95, aponta o que deve constar na prestação:

Art. 33. Os balanços devem conter, entre outros, os seguintes itens:
I - discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário;
II - origem e valor das contribuições e doações;
III - despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha;
IV - discriminação detalhada das receitas e despesas (BRASIL, 1995).

De acordo com o exposto, ficam os partidos obrigados a prestar contas ao TSE e este é responsável pela publicação mensal, no *Diário da Justiça Eletrônico*, dos valores repassados aos partidos políticos.

Em relação ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conhecido como Fundo Político, este é proveniente de recurso público, é um fundo destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos. Criado pela

Lei nº 13.487/17, introduziu o artigo 16-C na Lei nº 9.504/97, esse artigo disciplina que tal fundo “é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral”. Ainda no referido artigo, encontra-se a informação de que o Fundo Político é composto pelos seguintes valores:

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 (BRASIL, 2017).

Gomes (2018, p. 450) explica o dispositivo citado como sendo duas fontes de recursos:

A primeira fonte (inciso I) corresponde aos recursos que antes eram alocados à propaganda partidária no rádio e na televisão, nos termos do artigo 3º da Lei nº 13.487/2017 – o montante desses recursos será definido pelo TSE. Vale lembrar que a propaganda partidária foi extinta pelo artigo 5º da referida lei, sendo os recursos a ela destinados remanejados para o FEFC. A segunda fonte (inciso II) corresponde a 30% dos recursos reservados no orçamento da União para “programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais”. Assim, essa segunda fonte refere-se aos recursos destinados a atender “emendas de bancada”, que, em geral, visam custear demandas de parlamentares relativas à realização de obras ou serviços em suas bases eleitorais.

Ainda segundo Gomes (2018) esses recursos são depositados pelo Tesouro Nacional no Banco do Brasil, ficando a disposição do Tribunal Superior Eleitoral, que deverá divulgar o montante disponível. Antes de transferir esse recurso, segundo o artigo 16-C, §7º da Lei Eleitoral, o Partido Político precisa definir os “critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente” (artigo 16-C, §7º, Lei Eleitoral).

Salienta-se que os critérios de distribuição entre os Partidos Políticos são estabelecidos pelo artigo 16-D da Lei 9.504/97, *in verbis*:

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 (BRASIL, 1997).

A disponibilização dos recursos do FEFC aos diretórios nacionais dos partidos políticos foi regulamentada pelo TSE na Resolução nº 23.568/2018, nos termos do artigo 6º, *in verbis*:

Art. 6º Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º).(…)

§ 3º Após a reunião da executiva nacional que deliberar sobre os critérios de distribuição do FEFC, os diretórios nacionais dos partidos políticos devem encaminhar ofício à Presidência do Tribunal Superior Eleitoral, indicando os critérios fixados para distribuição do referido Fundo, acompanhado de:

I - ata da reunião, subscrita pelos membros da executiva nacional do partido, com reconhecimento de firma em Cartório;
II - prova material de ampla divulgação dos critérios de distribuição do FEFC; e

III - indicação dos dados bancários de uma única conta-corrente, aberta exclusivamente em nome do diretório nacional do partido político para movimentação dos recursos do FEFC (BRASIL, 2018).

Por sua vez, de acordo com o artigo 16-D, §2º da Lei Eleitoral, só terão acesso as verbas aqueles candidatos que fizerem “requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo” (artigo 16-D, § 2º, Lei Eleitoral). Caso não sejam utilizados esses recursos, estes deverão retornar ao Tesouro Nacional. Sobre o assunto, acrescenta Ramayana (2018, p. 612) sobre essa aplicação que:

Todavia, se indevidamente apropriados, além da responsabilidade penal, a União Federal poderá ingressar com uma ação de cobrança pleiteando os valores devidos com juros e correção monetária na forma legal.

Essa ação não é de competência da Justiça Eleitoral, mas sim da Justiça Federal, considerando a natureza pública federal dos recursos do FEFC, porque envolve bens e recursos da União.

Para ações de cobrança deve-se atentar para o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, conforme Decreto nº 20.910, de 1932, art. 1º. A atribuição ficará a cargo do Procurador da Fazenda Nacional.

Já o procedimento criminal poderá ser instaurado em razão do delito de apropriação indébita eleitoral (art. 345-A do Código Eleitoral) será de atribuição do Ministério Público Eleitoral, observando-se se o agente ativo da empreitada delitiva possui ou não foro por prerrogativa de função no Tribunal Regional Eleitoral, Superior Tribunal de Justiça ou no Supremo Tribunal Federal, pois o Tribunal Superior Eleitoral não trata do processo e julgamento originário em questões que envolvam prerrogativa de função.

Segundo TSE, para as eleições de 2018, o valor do FEFC disponibilizado pelo Tesouro Nacional foi de R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais) e a única exigência era que 30% do total de recursos recebidos por cada sigla fosse reservado para o financiamento de campanhas políticas de mulheres.

Diante da abordagem sobre a estruturação do financiamento de campanhas eleitorais, que foi modificado por diversas vezes, e um estudo sobre o Fundo Partidário e o Fundo Político, esse último oriundo da mais recente mudança na legislação, se torna necessária uma análise da Reforma Eleitoral (Lei nº 13.165/15) e da Reforma Política (Lei nº 13.488/17), responsáveis por impactos no atual cenário eleitoral quanto ao financiamento de campanhas.

4 DA ILEGALIDADE DO FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL E A POSSÍVEL PRÁTICA DE CRIME ELEITORAL NAS ELEIÇÕES DE 2018

As legislações são alteradas com a intenção de modificar o sistema. Medidas legais são implantadas com a finalidade de corrigir falhas, diferenças e, até mesmo, deformações, conseqüentes da evolução humana no tempo. Nessas alterações se incluem as reformas do âmbito eleitoral e político, onde os legisladores, buscando melhorias para a população, tratam de atingir o objetivo, que é combater os problemas existentes no meio político.

Dessa forma, este capítulo discorre sobre como funciona o financiamento de campanha eleitoral diante das mudanças recentes na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97), resultante da Reforma Eleitoral de 2015, como também da Reforma Política de 2017. Além de analisar a possível prática ilegal desse financiamento na campanha à presidência da república em 2018.

4.1 Das regras de financiamento de campanha previstas nas Reforma Eleitoral de 2015 e Reforma Política de 2017

A Constituição Federal de 1988 ampliou a competição política e o processo eleitoral se tornou mais relevante, gerando um crescimento da aplicação de recursos nas disputas eleitorais. Com essa evolução, debates sobre o financiamento de partidos e eleições ganharam espaço, chegando a consolidação com a Lei dos Partidos Políticos, de 1995, e Lei Eleitoral, de 1997. Posteriormente modificadas pela Reforma Eleitoral, Lei nº 13.165, de 2015, e pela Reforma Política, Lei nº 13.488, de 2017.

Após a reforma, ficou ratificado que o candidato precisa de recursos para propagar sua ideologia e apresentar suas propostas na intenção de conseguir conquistar o eleitor e ter sucesso no pleito. Ou seja, é necessária a aplicação de recursos nas campanhas. Disciplina Ramayana (2018, p. 587) que “As campanhas eleitorais envolvem a arrecadação e gastos de recursos financeiros pelos partidos políticos e candidatos, ensejando a devida prestação de contas na Justiça Eleitoral”.

Diante dos fatos apresentados, Gomes (2018) apresenta três modelos de financiamento de campanha: público exclusivo, privado e misto. Conceitua o primeiro

destes como modelo onde as campanhas são financiadas inteiramente pelo Estado, com recursos públicos, originários da cobrança de tributos. Acrescenta o mesmo que tal forma de financiamento:

[...] contribui decisivamente para a redução da corrupção na gestão estatal, porque os candidatos eleitos deixam de estar à mercê da influência de seus financiadores privados. Afirma-se que esse sistema promove a igualdade de oportunidades ou chances no certame eleitoral, tornando a disputa mais justa e equilibrada; afinal, nem todos os candidatos têm acesso a ricos financiadores privados, e há mesmo candidatos cujas bandeiras contrariam seus interesses. Contra esse modelo, argumenta-se que ele não extinguirá o tráfico privado nas campanhas eleitorais, pois o dinheiro privado certamente nelas ingressará por vias tortuosas, o que, além de não resolver o problema, contribuirá para que candidatos ingressem no campo da ilicitude (GOMES, 2018, p. 444).

Ou seja, os particulares possuem menos influência nas decisões dos candidatos e partidos, além de possibilitar uma maior fiscalização dos gastos e ainda gerar igualdade na disputa eleitoral.

Posteriormente, ao falar sobre o financiamento privado, o autor explica que nesse modelo, os particulares, pessoas jurídicas e físicas são os responsáveis pelo financiamento das campanhas. Porém, complementa o pensamento expondo o lado negativo desse modelo, informando que:

[...] suas doações têm caráter meramente pragmático, constituindo estratégia para se aproximarem e exercerem influência nos agentes políticos beneficiados; prova disso está em que a mesma pessoa doa a candidatos e partidos de diferentes espectros ideológicos, os quais, muitas vezes, disputam os mesmos cargos. Nessa perspectiva, ao candidato eleito cedo ou tarde sempre se enviarão as faturas, já que, conforme dizia Tomás de Aquino, nesse mundo não há ação sem finalidade. Com efeito, ninguém (sobretudo as pessoas jurídicas que doam expressivos recursos) contribui financeiramente para uma campanha sem esperar retorno do agraciado, caso seja eleito (GOMES, 2018, p. 445).

Isto é, apesar de ser uma forma de participação e de expressão do particular, uma forma de defender sua ideologia, esse modelo afeta a democracia, pois favorece os grandes grupos econômicos que esperam retorno dos seus investimentos.

O autor também exemplifica as retribuições que existem nesse modelo, citando as contratações de empresas dos doadores, benefícios em licitações e contratos, como também o superfaturamento de bens e serviços, entre outros. E ainda alerta que para casos em que esses financiadores possuem ligação ao crime organizado, o Estado passa a ser instrumento de facilitação de alguns atos

criminosos (GOMES, 2018).

Por último, Gomes (2018) disserta sobre o sistema misto, onde o Estado e os agentes privados são os financiadores das campanhas eleitorais. Sobre o seu funcionamento, o autor esclarece:

Pode haver várias configurações de financiamento, sendo a variação determinada pela legislação de cada país. No setor público, há casos em que o Estado: *i)* destina determinada quantia a partidos e candidatos; *ii)* dentro de certos limites, os reembolsa dos gastos com a campanha eleitoral; *iii)* arca com parte dos custos, como o de acesso à televisão e ao rádio para a realização de propaganda.

No setor privado, é sempre permitida, dentro de certos limites fixados em lei, a doação de pessoa *física* a candidatos e partidos políticos. Já as pessoas *jurídicas* (empresas e organizações privadas) estão sujeitas a restrições, pois, conforme a legislação do país: *i)* só podem doar a partido político (não a candidato); *ii)* podem doar a partido político e candidatos; *iii)* podem realizar despesas *independentes*, ou seja, sem vinculação a partido e candidato, com o fito de promover suas ideias e projetos (GOMES, 2018, p. 445).

Nesse modelo de financiamento, por receber recursos privados, os partidos possuem autonomia sobre o Estado sem perder a natureza de representação do povo, pois também são agraciados pelo dinheiro público.

Este último modelo – financiamento misto – é adotado pelo Brasil, o Fundo Partidário e o Fundo Político, conceituados anteriormente, são as fontes de financiamento público, já os recursos privados são oriundos das doações de pessoas físicas.

Por adotar esse financiamento misto, que facilita o recebimento de recursos pelos partidos e candidatos, já que estão diante de duas fontes de captação, o sistema político brasileiro tratou de estabelecer um limite de gastos nas campanhas eleitorais, onde os mesmos serão definidos em lei e divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral (artigo 18 da Lei nº 9.504/97 - alterada pela Lei nº 13.488/17).

Dessa forma, a Lei nº 13.488/2017, nos artigos 5º a 7º, estabeleceu o limite de gastos para as eleições de 2018 nos âmbitos nacionais, federais e estaduais, fixando que para Presidente da República, no 1º turno, esse limite é de R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais), sendo de R\$ 35.000.000,00 (trinta e cinco milhões de reais) no 2º turno; para Governador esse valor pode variar, indo de acordo com o número de eleitores de cada Estado, podendo ser de R\$ 2.800.000,00 (dois milhões e oitocentos mil reais) até R\$ 21.000.000,00 (vinte e um milhões de reais) no 1º turno, chegando a 50% desse valor no 2º turno; a campanha para

Senador, varia de acordo com o número de eleitores, pode ser de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) até R\$ 5.600.000,00 (cinco milhões e seiscentos mil reais); para Deputado Federal até R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais); e nos casos de Deputado Estadual e Distrital, até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

E de acordo com o artigo 18-B da Lei Eleitoral o descumprimento desses limites de gastos “acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico” (BRASIL, 1997).

Sobre os recursos públicos desse sistema misto, o artigo 79 da Lei nº 9.504/97 determina que este financiamento seja disciplinado em lei específica. Dessa forma, introduzido pela Lei nº 13.488/17, o artigo 16-C da Lei Eleitoral, cria o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que recebe os recursos do Tesouro Nacional e distribui entre os partidos. Além do FEFC, o erário ainda suporta as contribuições do Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos, conhecido como Fundo Partidário (art. 38 e ss, Lei nº 9.096/95), a propagando eleitoral gratuita, na televisão e no rádio (art. 99, Lei nº 9.504/97) e a renúncia fiscal, assegurada pelo art. 150, VI, da Constituição Federal de 1988 (GOMES, 2018).

Quanto ao financiamento privado, sendo complemento do financiamento público no sistema misto, aquele depende do princípio da transparência. O candidato precisa prestar contas (art. 34 da Lei nº 9.096/95), declarando como e quem financiou sua campanha. Em concordância a isso, Gomes (2018, p. 451) doutrina que

A arrecadação de recursos no meio privado submete-se a complexo regramento legal, havendo controle estrito quanto à origem e quem pode contribuir, o montante que cada pessoa pode doar, o destino dado aos recursos. Além disso, os beneficiários são obrigados a prestar contas minuciosas à Justiça Eleitoral.

E segundo Ramayana (2018, p. 590), para a devida arrecadação se faz necessário o cumprimento de requisitos básicos, a saber:

- i) requerimento de registro de candidatura;
- ii) inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- iii) abertura de conta bancária específica; e
- iv) emissão de recibos eleitorais.

Quanto a esses requisitos, Gomes (2018) explica que é preciso que os registros das candidaturas encontrem-se oficializados e os candidatos e partidos inscritos no Cadastro da Pessoa Jurídica, pois é por meio dessa inscrição que a conta bancária específica é aberta, onde funciona a captação da movimentação de recursos, facilitando o controle da Justiça Eleitoral. Ramayana (2018) deixa clara a importância dos recibos eleitorais, que funcionam como instrumentos de legitimidade sobre a arrecadação dos recursos, tanto pelo candidato, quanto pelo partido político.

Além disso, segundo Gomes (2018, p. 455), podem ser configuradas como receitas de campanha eleitoral os seguintes recursos:

- a) recursos próprios do candidato;
- b) doações de pessoas físicas;
- c) doações de empresário individual;
- d) doações de outro candidato;
- e) doações de outro partido;
- f) aplicação ou distribuição de recursos do partido político;
- g) receita decorrente da comercialização de bens e/ou serviços e promoção de eventos de arrecadação;
- h) receita decorrente de aplicação financeira.

O autor explica que o autofinanciamento, com disciplina no artigo 23, § 1º da LE, é a transferência do próprio candidato para sua campanha, ficando no limite de 10% (dez por cento) do rendimento bruto da pessoa física do candidato no ano anterior. Essa mesma porcentagem também é utilizada para estabelecer o limite da doação feita por pessoa física, individualmente, seja de dinheiro, bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro. Porém,

o limite de 10% dos rendimentos brutos não se aplica: (i) “a 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 estimado não ultrapasse R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por doador” (LE, art. 23, § 7º – com a redação da Lei nº 13.488/2017); (ii) à eventual valoração de atividade voluntária, pessoal e direta, realizada pelo eleitor em prol do candidato ou partido que apoia.

Ademais, a qualquer eleitor é permitido realizar “gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR” (LE, art. 27). Tais despesas não estão sujeitas a contabilização, a menos, é claro, que sejam reembolsadas pelo candidato. Essa possibilidade só se aplica a *eleitor*, pessoa física, sendo, pois, vedada a qualquer outra entidade (GOMES, 2018, p. 456)

Nesses casos, doação superior a porcentagem estabelecida em lei acarreta multa, podendo chegar a 100% (cem por cento) da quantia ultrapassada (artigo 23, §3º, LE).

Quanto às doações de empresário individual, o TSE (REspe nº 48.781/ MG – DJe, t. 173, 16-8-2014) entende que este é equiparado a pessoa física, ficando o limite de 10% (dez por cento) adequado a soma dos rendimentos como pessoa natural e empresário individual.

É lícito e deve ser considerado como pessoa física, aquele candidato que deseja doar a outro candidato. Ou seja, fica sujeito ao limite de 10% dos rendimentos brutos no ano anterior (GOMES, 2018). Já a doação de outro partido é para Gomes (2018, p. 457) uma “exceção à proibição de doação por parte de pessoa jurídica”. Este tipo de doação tem previsão legal no artigo 28, §6º, II da Lei Eleitoral, onde se fala em “doações estimáveis em dinheiro entre candidatos ou partidos”.

Quanto aos recursos dos partidos, estes podem investir na campanha de seus candidatos, desde que obedeçam o artigo 28, §12 da Lei nº 9.504/97, segundo o qual “Os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas anual dos partidos, como transferência aos candidatos”.

Sobre a receita decorrente da comercialização de bens e/ou serviços e promoção de eventos de arrecadação, o artigo 23, §4º, V da Lei Eleitoral, regulamenta que essas atividades devem ser realizadas “diretamente pelo candidato ou partido político”. E quanto as aplicações no mercado financeiro feitas pelos candidatos e partidos políticos, estas ingressam também como receita de campanha (GOMES, 2018).

Gomes (2018, p. 458) também lembra que além do dinheiro em espécie, são também objetos de doações:

[...] bens estimáveis em dinheiro, tais como coisas (ex.: adesivos, combustível, material de escritório, instrumentos, faixas e cartazes), cessão de uso de móveis (ex.: veículos automotores, aeronaves e embarcações) ou imóveis (ex.: casa, sala, garagem), prestação de serviços (ex.: filmagem, criação e manutenção de página ou *blog* na Internet).

É interessante frisar que toda arrecadação precisa ser documentada, pois é a ferramenta de comprovação para a aprovação da prestação de contas. Gomes (2018, p. 454) alerta que:

[...] sem a devida documentação ou sendo esta deficiente em pontos essenciais constitui irregularidade insuprível, podendo, conforme o caso, acarretar juízo de “não apresentação” ou de “desaprovação” das contas

prestadas pelo candidato, eis que fica inviabilizado o controle efetivo por parte da Justiça Eleitoral.

O dia limite para a arrecadação desses recursos é a data da eleição, só sendo autorizada posterior a esse evento se tiver a finalidade de quitar despesas contraídas durante a campanha (RAMAYANA, 2018).

Verifica-se também que, o recurso que não tiver a identificação necessária ou incorreta do doador caracteriza-se como de origem não identificada, não podendo ser utilizado, tendo que ser transferido ao Tesouro Nacional (art. 24, §4º, Lei Eleitoral).

Vale salientar que o legislador tratou de disciplinar também sobre os recursos proibidos, oriundos de fontes vedadas. Assim sendo, dispõe a Lei nº 9.504/97, *in verbis*:

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

- I – entidade ou governo estrangeiro;
- II – órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- III – concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV – entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V – entidade de utilidade pública;
- VI – entidade de classe ou sindical;
- VII – pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;
- VIII – entidades beneficentes e religiosas;
- IX – entidades esportivas;
- X – organizações não governamentais que recebam recursos públicos;
- XI – organizações da sociedade civil de interesse público (BRASIL, 1997).

O legislador também foi claro ao especificar os gastos eleitorais que estão sujeitos à contabilização e limites, previstos no artigo 26 da Lei nº 9.504/1997, *in verbis*:

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 artigo 38 desta Lei [esse § 3º dispõe sobre a dimensão de adesivos];
- 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;
 XI – (Revogado pela Lei nº 11.300/2006);
 XII – realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
 XIII – (Revogado pela Lei nº 11.300/2006);
 XIV – (Revogado pela Lei nº 12.891/2013);
 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;
 XVI – multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral;
 XVII – produção de *jingles*, vinhetas e *slogans* para propaganda eleitoral (BRASIL, 1997).

Com sanção estabelecida no artigo 25 da Lei Eleitoral para o partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e à aplicação dos recursos, este perderá o direito de receber a quota do Fundo Partidário no ano seguinte, o legislador deixou definido assim que o objetivo de tais vedações e sujeições é proteger o processo eleitoral, principalmente contra os abusos e influência do poder econômico.

4.2 Da possível ilegalidade das práticas de financiamento privado da campanha à presidência da república em 2018

A redação original da Lei nº 9.504/97, no artigo 81, permitia a doação por pessoa jurídica a candidatos e partidos. Porém, esse conteúdo foi substituído pelo STF com a ADI nº 4.605/DF, julgada em 2015, que declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos da LE que autorizavam as contribuições por pessoas jurídicas (GOMES, 2018).

A Lei nº 13.488/17 fixou essa norma ao alterar a Lei dos Partidos Políticos, disciplinando em seu artigo 31, II, que é vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio, até mesmo por meio de publicidade, que seja procedente, dentre outros, de pessoas jurídicas de qualquer natureza.

Já o artigo 23 da mesma lei, como dito anteriormente, prevê os limites para doações de pessoas físicas para as campanhas, onde, em regra, pessoa física só pode doar o montante equivalente a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano

anterior a eleição.

Diante os apontamentos, percebe-se que passou a vigorar, a partir das eleições municipais de 2016, a proibição de doação e contribuição de pessoas jurídicas. Já as pessoas físicas devem obedecer o limite legal estipulado em lei.

Apesar da lei nitidamente expressar limites e proibições, a campanha eleitoral do atual presidente da República, Jair Messias Bolsonaro (PSL), tem recebido, desde o andamento do pleito, inúmeras críticas e até acusações de infração eleitoral, veiculando o mesmo a organizações criminosas de empresários, como também ao crime de caixa 2.

O Jornal Folha de São Paulo publicou no dia 18 de outubro de 2018, período de intervalo entre o primeiro turno e o segundo turno das eleições daquele ano, uma matéria informativa sobre a circulação de mensagens contra o candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), Fernando Haddad, opositor do então candidato, Jair Bolsonaro. No material divulgado, a Folha afirma que empresas estavam comprando pacotes de disparos em massa de mensagens na rede social WhatsApp e que entre essas empresas, está a Havan, pertencente a Luciano Hang, apoiador do candidato Bolsonaro (PSL).

Melo (2018), no jornal Folha, também explica como funcionou o esquema: as empresas compravam o serviço conhecido como “disparo em massa”, usando a base de usuários vinculados ao próprio candidato ou bases vendidas por agências de estratégia digital. Para cada disparo existe um valor a ser pago. Caso utilize a base própria de usuários do candidato, esse preço varia de R\$ 0,08 a R\$ 0,12. Se a base de usuários for fornecida pela agência, o valor aumenta e passa a variar de R\$ 0,30 a R\$ 0,40 por disparo.

Quando questionadas pela edição da Folha sobre o envolvimento na compra desses disparos de informações falsas e ataques contra o candidato do partido de oposição, as empresas Havan, QuikMobile Croc Services e Yacows negaram ligação com o ato ilegal. Enquanto que a SMS Market, também prestadora de tal serviço, não se pronunciou.

Porém, em matéria publicada posteriormente pelo mesmo canal, afirma que foram apresentados a Justiça do Trabalho, tanto documentos como o relato de um ex-funcionário da Yacows, que apresentavam provas de que a empresa citada estava envolvida no esquema fraudulento que buscava derrubar o candidato da oposição, Fernando Haddad, com a veiculação de mensagens em massa pelo

aplicativo (MELO, 2018).

Esse esquema fraudulento envolvia o uso de Cadastros de Pessoa Física (CPF), nomes e datas de nascimento de 10 mil pessoas que nasceram entre os anos de 1932 a 1953 (de 66 a 87 anos). Dados que serviam para que os chips viessem a ser distribuídos aos operadores de disparos de mensagens e registrados no aplicativo WhatsApp. Quando ativados, os chips eram usados em plataformas de disparos em massa (MELO, 2018).

O ex-funcionário apresentou à Folha de São Paulo provas – fotografias de celulares conectados em computadores e caixas com chips, além de conversas sobre a campanha eleitoral em grupo de whatsapp da empresa Yacows. Bem como declarou que 99% (noventa e nove por cento) das mensagens disparadas eram de campanha política. A mencionada empresa – Yacows – prestou serviços a vários políticos, sendo subcontratada pela também empresa AM4 Brasil Inteligência Digital, ao qual foi contratada pelo candidato Jair Bolsonaro, como consta na prestação de contas, tendo recebido R\$ 115.000,00 (cento e quinze mil reais) para mídias digitais (MELO, 2018).

Esta mesma empresa, foi alvo de pedidos, por parte do vice-presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de esclarecimentos sobre a sua contratação para a campanha do citado, procurando confirmar esta, devido ao cancelamento/substituição de notas fiscais emitidas, com a finalidade de verificar receitas e despesas declaradas (MOURA, 2018).

Cabe salientar que, segundo documentação entregue pela campanha do referido candidato, a empresa AM4 Brasil não estava cadastrada previamente, não sendo habilitada para atuar na arrecadação de recursos financeiros (MOURA, 2018). Por meio de rede social, ao se manifestar sobre essa fraude eleitoral, Jair Bolsonaro falou que não tem controle sobre as pessoas que se organizam para divulgar mensagens em seu apoio, sejam militantes ou empresários (MOURA, 2018).

Em junho de 2019, o dono da Enviawhatsapps, o espanhol Luis Novoa, declarou que sua agência foi contratada, no período eleitoral no Brasil, por empresas brasileiras apoiadoras do candidato Jair Bolsonaro. A empresa do espanhol é especializada no envio automático de mensagens para milhares de números de telefone (MELO, 2019).

O empresário afirma que não sabia que seu software estava sendo usado

para campanhas políticas no Brasil, só ficando ciente do fato quando teve as linhas telefônicas de seu empresa cortadas pelo WhatsApp (MELO, 2019).

Já em outubro do mesmo ano, em uma palestra no Festival Gabo, Ben Supple, gerente de políticas públicas e eleições globais do WhatsApp, afirmou que na eleição brasileira de 2018 houve o envio maciço de mensagens por meio de empresas fornecedoras desse tipo de serviço. O executivo ainda declarou que o WhatsApp tem sido fonte primária de informação e que as eleições podem ter sido influenciadas por esses disparos de mensagens (MELO, 2019).

Como dito anteriormente, para que ocorram esses disparos de mensagens é necessário o pagamento às empresas que trabalham com esse tipo de serviço, caracterizando assim, doação para campanha. Doações estas que foram recebidas pelo candidato e devem constar na prestação de contas apresentada a Justiça Eleitoral, como disposto pelo artigo 28 da LE, *in verbis*:

Art. 28. A prestação de contas será feita:

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

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

II - no dia 15 de setembro, relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados (BRASIL, 1997).

Após tal apresentação, a prestação de contas agora será analisada e julgada pela Justiça Eleitoral que decidirá por sua aprovação, com ou sem ressalvas, ou desaprovação. Em caso de irregularidade, pode a JE solicitar provas documentais aos candidatos e partidos. Assim diz o artigo 30, §4º da mesma lei:

Art. 30. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha, decidindo:

§ 4º Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar do candidato as informações adicionais necessárias, bem como determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas (BRASIL, 1997).

Ainda de acordo com a Lei nº 9.504/97, em seu artigo 30-A, §2º, os partidos e coligações podem apresentar, dentro do prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, fatos e provas que indicam condutas ilegais para pedir abertura de investigação judicial. Se comprovadas as irregularidades na captação e gastos de recursos, será negado diploma ao candidato ou sua cassação, se já tiver sido deferido.

Diante do exposto, sobre as matérias do Jornal Folha de São Paulo e do portal de notícias Terra, tomando como fundamento a Lei 9.504/97, cabe aqui frisar que esses disparos em massa se caracterizam como doações. Doações estas que configuram crime eleitoral, pois foram uma forma de financiamento privado feito por pessoas jurídicas, através da contratação do serviço de empresas que fornecem o disparo em massa de mensagens por aplicativo. Sendo a doação por pessoa jurídica vedada na Lei Eleitoral e na Lei dos Partidos Políticos.

Percebe-se, diante dos fatos aqui citados, que a prática dos apoiadores do candidato Jair Bolsonaro pode ter influenciado o resultado das eleições. Pois, ao fazer mau uso do dinheiro para tentar mudar a vontade popular, sendo isto uma afronta clara à democracia, além de configurar prática delituosa por ofender candidato da oposição e usar documentos de pessoas alheias para cadastro de chips, as doações não declaradas de pessoas jurídicas, configuram financiamento privado, proibido pela legislação.

Resta aguardar o deslinde dos fatos no transcurso das ações eleitorais existentes para saber como o Tribunal Superior Eleitoral irá se posicionar em relação a aplicação das penalidades decorrentes dos crimes delineados aqui. Em um futuro próximo se saberá se o abuso de poder econômico, configurado pela não declaração das doações recebidas das pessoas jurídicas, ainda está consignado como abuso de poder econômico, gerando, em contra partida, a cassação do mandato eletivo do presidente da república brasileira.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do estudo do tema, a pesquisa resulta nas considerações a seguir.

A eleição no Brasil caracteriza o ponto mais alto da democracia, esta deve ser encarada com responsabilidade, tanto pelos partidos e candidatos quanto pelos eleitores. Leis que regem o pleito eleitoral, como a Lei Eleitoral e a Constituição Federal, devem ser respeitadas. O financiador de campanha, peça chave nas eleições, precisa obedecer aos limites de doações determinados nas legislações vigentes, prezando pela igualdade de oportunidade no pleito.

O primeiro capítulo ocupou-se em narrar a história das eleições no Brasil, desenvolvendo desde o período Colonial até a República, abordando a evolução das legislações em cada período até encontrar a Lei nº 9.504/97, vigente hoje, responsável pela estruturação e organização das eleições.

Com o objetivo de analisar o financiamento de campanha, o segundo capítulo trata-se de toda a estruturação desse financiamento, como funcionou nas campanhas eleitorais no Brasil e sua evolução nas legislações, abordando as penalidades e limites determinados em cada Constituição Federal e leis específicas. Também analisou o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), estes responsáveis pelo recebimento e distribuição dos recursos públicos.

Quando do terceiro e último capítulo, neste analisou-se as mudanças no financiamento de campanha determinadas pela Lei nº 13.165/2015, conhecida como Reforma Eleitoral, e pela Lei nº 13.488/2017, conhecida como Reforma Política. Concentrou-se na proibição de doação por pessoas jurídicas, que antes eram determinantes para as eleições no que tange aos elevados custos das campanhas.

O mesmo capítulo ainda debateu sobre matérias publicadas pelo Jornal Folha de São Paulo, que apontam o favorecimento de um candidato pelas doações proibidas por lei, ofertadas por pessoas jurídicas. Detalhou como se deram essas doações: pela contratação de um serviço conhecido como disparos em massa. Onde o aplicativo WhatsApp é usado como forma de propagação de conteúdos difamatórios nesta campanha, através de ataques a candidatos e partidos da oposição.

Com a análise das inúmeras matérias sobre o caso acima citado, atingiu-se o objetivo de investigar a prática de crime eleitoral, ficando esse caracterizado pelo

abuso de poder econômico diante de doação proibida pela Lei Eleitoral, que geraria cassação do mandato eletivo do atual presidente da república, se o caso fosse analisado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

No final, espera-se que o presente trabalho monográfico sirva como impulso aos estudiosos do direito, pois aqui restou claro que o TSE pode e deve investigar as fontes de recebimento de recursos dos partidos e candidatos.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Miriam Campelo de Melo. **Fundo Partidário**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2005. 16 p.

ARAÚJO, Washington Luís Bezerra de. **O voto no Brasil: da colônia ao Império**. 2007. 46 f. Monografia (Especialização em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral) – Universidade Vale do Acaraú, Fortaleza-CE, 2007. Disponível em: <https://bdjur.tjce.jus.br/jspui/bitstream/123456789/531/1/Washington%20Lu%C3%ADs%20Bezerra%20de%20Ara%C3%BAjo%20-%20O%20voto%20no%20Brasil%2C%20da%20Col%C3%B4nia%20ao%20Imp%C3%A9rio.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.

BACKES, Ana Luiza. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2001. 8 p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Dados consolidados sobre prestação de contas de campanhas podem ser acessados no portal do TSE**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Setembro/dados-consolidados-sobre-prestacao-de-contas-de-campanhas-podem-ser-acessados-no-portal-de-internet-do-tse>. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Partidário distribuiu mais de R\$ 62 milhões em duodécimos aos partidos em janeiro**. Brasil, 2018. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Fevereiro/fundo-partidario-distribuiu-mais-de-r-62-milhoes-em-duodecimos-aos-partidos-em-janeiro>. Acesso em: 16 out. 2019.

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. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13165.htm. Acesso em: 12 set. 2019.

BRASIL. [Código eleitoral (1965)]. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 11 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/9504.htm. Acesso em: 11 set. 2019.

CAJADO, Ane Ferrari Ramos; DORNELLES, Thiago; PEREIRA, Amanda Camylla. **Eleições no Brasil: uma história de 500 anos**. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2014.

CANDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. 16.ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Edipro, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: [s. n.], 2002. 236 p. Disponível em: http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/cidadania_brasil.pdf. Acesso em: 16 set. 2019.

FARHAT, Saïd. **Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil**. São Paulo: Melhoramentos; Fundação Peirópolis, 1996.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed. rev. e atual. Brasília: TSE/SDI, 2005. 367p.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

MELLO, Patrícia Campos. **Documento confirma oferta ilegal de mensagens por WhatsApp na eleição: Proposta não aceita pela campanha de Alckmin pediu R\$ 8,7 mi por disparos via aplicativo. Folha**, São Paulo, 20 out. 2018. Eleições 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/documento-confirma-oferta-ilegal-de-mensagens-por-whatsapp-na-eleicao.shtml>. Acesso em: 20 out. 2019.

MELLO, Patrícia Campos. **Empresas contrataram disparos pró-Bolsonaro no WhatsApp, diz espanhol: Informação aparece em gravações obtidas pela Folha; dono de agência negou saber que se tratava de mensagens de campanha. Folha**, São Paulo, 18 jun. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/empresas-contrataram-disparos-pro-bolsonaro-no-whatsapp-diz-espanhol.shtml>. Acesso em: 20 out. 2019.

MELLO, Patrícia Campos. **WhatsApp admite envio maciço ilegal de mensagens nas eleições de 2018: Plataforma condena também grupos públicos da plataforma acessados por meio de links. Folha**, São Paulo, 08 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/10/whatsapp-admite-envio-massivo-ilegal-de-mensagens-nas-eleicoes-de-2018.shtml>. Acesso em: 20 out. 2019.

MOURA, Rafael Moraes; CURY, Teo. **TSE questiona empresas contratadas por campanha Bolsonaro: Entre as informações que empresas deverão apresentar estão notas fiscais e endereço de distribuição/entrega do material produzido. Terra**, São Paulo, 14 nov. 2018. Eleições. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/eleicoes/barroso-pede-manifestacao-de-sete-empresas-contratadas-pela-campanha-bolsonaro,4ac02d5ef29d3f8905e267f4f5d72cfab4cq70gt.html>. Acesso em: 19 out. 2019.

OLIVEIRA, Tatiana Afonso; APOLINÁRIO, Marcelo Nunes. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil: histórico, atualidade e a questão na suprema corte.** 2015. 21 f. Monografia (Especialização) – Curso de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral.** 16. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2018.

RODRIGUES, Artur; MELLO, Patrícia Campos. **Fraude com CPF viabilizou disparo de mensagens de WhatsApp na eleição:** Documentos na Justiça do Trabalho e relato de ex-funcionário da empresa Yacows mostram irregularidade em serviço na campanha. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/fraude-com-cpf-viabilizou-disparo-de-mensagens-de-whatsapp-na-eleicao.shtml>. Acesso em: 20 out. 2019.

STRUCK, Jean Philip. **A história das eleições presidenciais no Brasil.** 2018. Disponível em: <https://p.dw.com/p/32rXr>. Acesso em: 16 set, 2019.

TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 40, p. 106-119, 2014.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras.** Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. 591 p. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/sf000046.pdf>. Acesso em: 12 set. 2019.