UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
PROGRAMA DE DOUTORADO

FINANCIAMENTO PÚBLICO PARTIDÁRIO E ELEITORAL: (IM)POSSIBILIDADE DE UM MODELO SOCIAL DE DISTRIBUIÇÃO E CONTROLE DE RECURSOS PARA O BRASIL

DENISE GOULART SCHLICKMANN

Florianópolis
2023

Denise Goulart Schlickmann

FINANCIAMENTO PÚBLICO PARTIDÁRIO E ELEITORAL: (IM)POSSIBILIDADE DE UM MODELO SOCIAL DE DISTRIBUIÇÃO E CONTROLE DE RECURSOS PARA O BRASIL

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Doutora em Direito
Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba

Florianópolis
2023

Schlickmann, Denise Goulart Financiamento público partidário e eleitoral: (im)possibilidade de um modelo social de distribuição e controle de recursos para o Brasil / Denise Goulart Schlickmann ; orientador, Orides Mezzaroba, 2023.
234 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Financiamento político . 3. Partidos políticos. 4. Distribuição de recursos . 5. Aplicação de recursos. I. Mezzaroba, Orides . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Denise Goulart Schlickmann

FINANCIAMENTO PÚBLICO PARTIDÁRIO E ELEITORAL: (IM)POSSIBILIDADE DE UM MODELO SOCIAL DE DISTRIBUIÇÃO E CONTROLE DE RECURSOS PARA O BRASIL

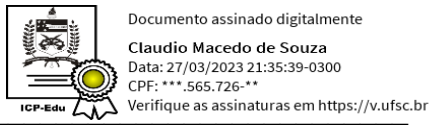
O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. José Sérgio Da Silva Cristóvam
Instituição UFSC

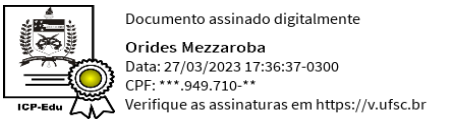
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho
Instituição UECE

Prof.(a) Dr.(a) Vânia Siciliano Aieta
Instituição UERJ

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de doutor em Direito.



Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Prof. Dr. Orides Mezzaroba
Orientador

Florianópolis, 2023.

A meus amados pais, Rogéria Glória Goulart Schlickmann e Silvino Schlickmann *(in memoriam)*, cujo amor desde o início me trouxe até aqui.

A meus filhos, Victor e Henrique, minhas obras primas nesta vida.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos à Universidade Federal de Santa Catarina, que tão bem representa o ensino público e de qualidade, a quem devo a minha formação desde a graduação até este momento.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito e a todos os seus professores e servidores, que fizeram parte deste caminho.

Ao meu orientador, professor doutor Orides Mezzaroba, um verdadeiro mestre na arte de ensinar.

Aos professores doutores Vânia Siciliano Aieta, José Sérgio da Silva Cristóvam e José Filomeno de Moraes Filho, que com a generosidade de suas contribuições nas bancas deste doutorado aperfeiçoaram em muito a pesquisa.

Ao professor doutor Cesar Luiz Pasold (*in memoriam*), que quis o destino não estivesse presente fisicamente neste momento, mas cujos bondosos ensinamentos estão refletidos em cada uma das palavras desta tese.

A Eron Junior Vieira Pessoa e Thiago Bergmann de Queiroz, amigos e parceiros em inúmeros trabalhos conjuntos desenvolvidos no Tribunal Superior Eleitoral, por todas as informações disponibilizadas para este estudo.

Ao Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, onde exerço minhas funções há 33 anos e aos colegas que trabalham na área de contas eleitorais e partidárias na Justiça Eleitoral.

RESUMO

Considerando-se a predominância do financiamento político brasileiro com recursos públicos, examina-se os critérios observados para a distribuição e controle de uso desses recursos. Objetiva-se propor um modelo legal de distribuição e controle de uso de recursos públicos que privilegie o controle social, a partir da criação de mecanismos legais de distribuição e controle de uso desses recursos que estimulem a cidadania democrática, o fortalecimento dos partidos políticos e a democracia representativa no Brasil. O universo objeto desta pesquisa são todos os partidos políticos com vigência nacional e registrados no Tribunal Superior Eleitoral no que se refere aos critérios estatutários de distribuição e aplicação dos fundos públicos de financiamento partidário e eleitoral por eles realizadas a partir de 2014. Para tanto, são apresentados dados primários e secundários coletados nos repositórios de dados eleitorais da Justiça Eleitoral Brasileira, bem como realizada ampla pesquisa no ordenamento jurídico nacional. São examinados os estatutos partidários e os critérios de distribuição de recursos públicos aprovados pelos diretórios nacionais dos partidos políticos, disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral. A metodologia da pesquisa observa, quanto à natureza, a modalidade aplicada. A abordagem é quantitativa, sua finalidade é descritiva, o método de abordagem é indutivo e a interpretação é sistemática. Identificados desvios e distorções na distribuição de recursos e no seu controle de aplicação, é proposto um conjunto de diretrizes para composição de novo modelo construído de forma tripartite. Em sua primeira etapa, propõe-se a construção e implementação de instrumentos de transparência na aplicação dos recursos que possibilitem a participação popular e o exercício da cidadania democrática. A segunda etapa aponta à construção de mecanismos legais e normativos que disciplinem o acesso aos recursos públicos e também a sua utilização que privilegiem o controle social e estejam fortalecidos por elementos essenciais à democracia, atuando sobre a definição dos critérios primários de distribuição dos fundos públicos pela União entre os partidos políticos e também sobre os critérios de aplicação intrapartidária de recursos. A terceira etapa aponta ao aperfeiçoamento dos mecanismos de aferição e regularidade de utilização dos recursos públicos, pela manutenção e aperfeiçoamento do desenvolvimento de ações de inteligência entre órgãos públicos voltadas à identificação de indícios de irregularidades ou cometimento de crimes eleitorais relacionados ao financiamento político. Nesta última etapa do modelo proposto, prevê-se o robustecimento das estruturas técnicas de controle no âmbito da Justiça Eleitoral, de molde a torná-las tecnicamente aptas à integração dos resultados das ações de inteligência no exame de regularidade de contas eleitorais e partidárias, dotando-as da necessária independência do poder político.

Palavras-chave: Financiamento político. Recursos públicos. Partidos políticos. Distribuição de recursos. Aplicação de recursos.

ABSTRACT

Considering the predominance of brazilian political financing with public resources, the criteria observed for the distribution and control of the use of these resources are examined. The objective is to propose a legal model for the distribution and control of the use of public resources that favors social control, based on the creation of legal mechanisms for the distribution and control of the use of these resources that encourage democratic citizenship, the strengthening of political parties and the representative democracy in Brazil. The universe object of this research are all political parties with national force and registered in the Superior Electoral Court with regard to the statutory criteria of distribution and application of public funds of party and electoral financing carried out by them from 2014. Primary and secondary data collected in the electoral data repositories of the Brazilian Electoral Justice are presented, as well as extensive research carried out in the national legal system. The party statutes and the criteria for distribution of public resources approved by the national directories of political parties, available at the Superior Electoral Court, are examined. The research methodology observes, regarding the nature, the modality applied. The approach is quantitative, its purpose is descriptive, the method of approach is inductive and the interpretation is systematic. Having identified deviations and distortions in the distribution of resources and in their application control, a set of guidelines is proposed for the composition of a new model built in a tripartite way. In its first stage, it is proposed the construction and implementation of instruments of transparency in the application of resources that allow popular participation and the exercise of democratic citizenship. The second stage points to the construction of legal and normative mechanisms that discipline access to public resources and also their use that privilege social control and are strengthened by elements essential to democracy, acting on the definition of the primary criteria for the distribution of public funds by the Union between political parties and also on the criteria for intra-party application of resources. The third stage points to the improvement of the mechanisms for measuring and regular use of public resources, by maintaining and improving the development of intelligence actions between public bodies aimed at identifying signs of irregularities or the commission of electoral crimes related to political financing. In this last stage of the proposed model, the reinforcement of the technical control structures within the scope of the Electoral Justice is foreseen, in order to make them technically capable of integrating the results of intelligence actions in the examination of the regularity of electoral and party accounts, providing the necessary independence from political power.

Keywords: Political funding. Public resources. Political parties. Resource distribution. Resource application.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 1 – Evolução do financiamento político em anos eleitorais 95
Gráfico 2 – Evolução do financiamento político em anos eleitorais – em US$ 96
Gráfico 3 – Evolução da distribuição de recursos do Fundo Partidário entre as maiores estruturas partidárias 137
Gráfico 4 – Evolução da distribuição de recursos entre as menores estruturas partidárias 139
Gráfico 5 – Evolução da distribuição de recursos entre as estruturas partidárias intermediárias 141
Gráfico 6 – Evolução dos recursos do Fundo Partidário distribuídos – 2014 a 2022 143
Gráfico 7 – Evolução dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – 2018 a 2022 152
Gráfico 8 – Concentração de recursos do Fundo Partidário nos Diretórios Nacionais 164
Gráfico 9 – Distribuição de recursos do Fundo Partidário aos diretórios municipais 166
Gráfico 10 – Modelo de contrapartidas 194

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da participação de recursos públicos e privados no financiamento eleitoral no Brasil – em Reais 95
Tabela 2 – Evolução da participação de recursos públicos e privados no financiamento eleitoral no Brasil – em US$ 96
Tabela 3 – Evolução da participação de recursos públicos no financiamento eleitoral no Brasil – em US$ 97
Tabela 4 - Distribuição de recursos do Fundo Partidário – 2014 a 2022 (em US$)..... 127
Sem os efeitos da fusão e das incorporações 127
Tabela 5 - Participação percentual dos partidos políticos na distribuição do Fundo Partidário sem os efeitos da fusão e das incorporações..... 130
Tabela 6 - Partidos políticos que receberam o maior montante de recursos do Fundo Partidário entre 2014 e 2022 – sem os efeitos da fusão e das incorporações 131
Tabela 7 - Distribuição de recursos do Fundo Partidário – 2014 a 2022 (em US$)..... 133
Tabela 8 - Participação percentual dos partidos políticos na distribuição do Fundo Partidário com os efeitos da fusão e das incorporações 135
Tabela 9 - Partidos políticos que receberam o maior montante de recursos do Fundo Partidário entre 2014 e 2022 – com os efeitos da fusão e das incorporações em US$ 136
Tabela 10 - Representatividade dos recursos alocados para os maiores partidos em relação ao total de recursos distribuídos do Fundo Partidário no período de 2014-2022..... 137
Tabela 11 - Partidos políticos que receberam o menor montante de recursos do Fundo Partidário entre 2014 e 2022 – com os efeitos da fusão e das incorporações em US$..... 138
Tabela 12 - Representatividade dos recursos alocados para os menores partidos em relação ao total de recursos distribuídos do Fundo Partidário no período de 2014-2022..... 139
Tabela 13 - Partidos políticos que receberam os valores intermediários de recursos do Fundo Partidário entre 2014 e 2022 – com os efeitos da fusão e das incorporações em US$..... 140
Tabela 14 – Representatividade percentual dos recursos distribuídos do Fundo Partidário para as estruturas partidárias intermediárias – 2014 a 2022..... 141
Tabela 15 – Recursos do Fundo Partidário distribuídos aos partidos políticos no período 2014-2022 em US$ 142
Tabela 16 – Evolução percentual dos recursos do Fundo Partidário distribuídos aos partidos políticos no período 2014-2022..... 144

Tabela 17 - Distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2018 em US$ 145
Tabela 18 - Partidos políticos que receberam o maior montante de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2018 em US$ 146
Tabela 19 - Distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2020 em US$ 147
Tabela 20 - Partidos políticos que receberam o maior montante de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2020 em US$ 148
Tabela 21 - Distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2022 em US$ 149
Tabela 22 - Partidos políticos que receberam o maior montante de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2022 em US$ 150
Tabela 23 - Partidos políticos que receberam o maior volume de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha no período de 2018-2022 em US$ 151
Tabela 24 - Recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha distribuídos aos partidos políticos no período 2018-2022 em US% 151
Tabela 25 – Evolução percentual dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha distribuídos aos partidos políticos no período 2018-2022 em US$ 152
Tabela 26 – Ranking dos partidos políticos com maior acesso ao financiamento público no Brasil 153
Tabela 27 – Critérios intrapartidários de distribuição dos recursos do Fundo Partidário 156
Tabela 28 – Concentração de recursos do Fundo Partidário nos diretórios nacionais 163
Tabela 29 – Distribuição de recursos do Fundo Partidário aos diretórios municipais 165
Tabela 30 - – Critérios intrapartidários de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha 167
Tabela 31 – Modelo de financiamento público de contrapartidas 194

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ARE - Recurso Extraordinário com Agravo

ASEPA – Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias do Tribunal Superior Eleitoral

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CNUCC – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras

CPF – Cadastro da Pessoa Física

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DC – Democracia Cristã

DEM – Democratas

FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha

FP – Fundo Partidário

FPTP – *Fist-pas-the-post*

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LGBTQIAP+ – Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais, transgêneros, travestis, *queer*, intersexo, assexuais, pansexuais e demais orientações sexuais e identidades de gênero (+)

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MPF – Ministério Público Federal

NIJE **–** Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral

NOVO – Partido Novo

OEA – Organização dos Estados Americanos

PATRI – Patriota

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCD – Pessoas com deficiência

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PCO – Partido da Causa Operária

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEN – Partido Ecológico Nacional

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Partido Liberal

PMB – Partido da Mobilização Nacional

PMB – Partido da Mulher Brasileira

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PODE – Podemos

PP – Progressistas

PPL – Partido Pátria Livre

PPS – Partido Popular Socialista

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PRP – Partido Republicano Progressista

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

REDE – Rede Sustentabilidade

SPCA – Sistema de Prestação de Contas Anual

SPCE – Sistema de Prestação de Contas Eleitorais

TCU – Tribunal de Contas da União

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UNIÃO – União Brasil

UP – Unidade Popular

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 16

2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, ESTADO DE PARTIDOS E FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E DE CAMPANHA ELEITORAL 21

2.1 O exercício do poder político na Democracia Representativa 21
2.2 Os partidos políticos 46
2.3 Estado de Partidos 57
3 FUNDAMENTOS DO FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL 70

3.1. Matrizes do financiamento partidário e de campanha eleitoral: financiamento público, privado e misto 70
3.1.1. Financiamento público 72
3.1.2. Financiamento privado 76
3.1.3. Financiamento misto 78

3.2. Evolução das formas de financiamento partidário e eleitoral no Brasil – a matriz brasileira de financiamento 80
4 FUNDOS PÚBLICOS DE FINANCIAMENTO POLÍTICO – FUNDAMENTOS, DISTRIBUIÇÃO, APLICAÇÃO E IMPACTO SOBRE A ESTRUTURA PARTIDÁRIA BRASILEIRA 100

4.1. Fundos públicos de financiamento partidário e eleitoral - fundamentos legais de distribuição e aplicação de recursos 100
4.1.1. Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – Fundo Partidário 100
4.1.2. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha 106

4.2. Critérios partidários para distribuição e aplicação de recursos e seus efeitos sobre a estrutura partidária brasileira 122
4.2.1. Distribuição dos fundos públicos pela União entre os partidos políticos – critérios primários 123
4.2.2. Critérios de aplicação intrapartidária de recursos públicos fixados pelos partidos políticos – Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha 155

5 DIRETRIZES PARA A COMPOSIÇÃO DE UM MODELO LEGAL QUE PRIVILEGIE O CONTROLE SOCIAL NA DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS 183

5.1. Cidadania democrática - instrumentos de transparência na aplicação de recursos públicos e participação popular 183
5.2. Mecanismos legais e normativos de acesso aos recursos públicos e de sua utilização 188
5.2.1. Critérios primários de distribuição de fundos públicos pela União 189
5.2.2. Critérios intrapartidários de aplicação de recursos públicos e *accountability* 195

5.3. Instrumentos institucionais compartilhados de controle de regularidade na utilização de recursos partidários 208
6 Considerações finais 215

REFERÊNCIAS 221

APÊNDICE A – EVOLUÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DISTRIBUÍDOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS – 2014 A 2017 (em US$) 229
APÊNDICE B – EVOLUÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DISTRIBUÍDOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS – 2018 A 2022 (em US$) 231
APÊNDICE C – EVOLUÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA DISTRIBUÍDOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS – 2018 A 2022 (em US$).....233

1 INTRODUÇÃO

Esta tese de Doutorado em Direito, vinculada à área de concentração "Direito, Estado e Sociedade" e desenvolvida na Linha de Pesquisa "Direito privado, processo e sociedade da informação", do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC), está diretamente relacionada com o Direito Eleitoral, guardando também relação com seus fundamentos dispostos no Direito Constitucional.

A delimitação do tema está circunscrita a uma área estratégica do direito eleitoral, notadamente o financiamento partidário[1] e eleitoral[2] com recursos públicos e, mais especificamente, o modelo de distribuição, aplicação e controle do uso desses recursos pelos partidos políticos.

As justificativas da pesquisa ora desenvolvida encontram-se na maciça disponibilização de recursos públicos que se presencia na atualidade[3] para o financiamento partidário e eleitoral, revestindo de singular importância o exame da distribuição e a aplicação desses recursos. De igual sorte, importa verificar em que condições tais recursos são distribuídos, utilizados e fiscalizados para, ao final, propor um modelo social de distribuição e utilização desses recursos, de molde a fortalecer as instâncias partidárias e, por via reflexa, o próprio sistema democrático representativo.

Para além de revestir-se o tema de importância singular na atualidade, o desenvolvimento da pesquisa consolida décadas de experiência da pesquisadora à frente da área de contas eleitorais e partidárias do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina e de sua atuação no Tribunal Superior Eleitoral na assessoria de produção de normas, desenvolvimento de parâmetros de sistema e atuação no Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral.

O problema investigado nesta tese está em identificar se é possível construir um modelo de distribuição e de controle de uso de recursos públicos para o financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais, bem como de instrumentos de cidadania democrática, que estimulem o fortalecimento dos partidos políticos e a Democracia Representativa no Brasil. As

[1] Para os fins desta tese, compreende-se como financiamento partidário aquele destinado à manutenção estrutural do partido político.
[2] Para os fins desta tese, compreende-se como financiamento eleitoral aquele destinado pelos partidos políticos para o financiamento de campanhas eleitorais.
[3] O ano de 2014 foi o último ano em que o financiamento empresarial estava autorizado, banido que foi a partir do julgamento da ADI 4650 pelo Supremo Tribunal Federal, em 2015.

hipóteses da pesquisa gravitam entre a possibilidade e a impossibilidade da aludida construção, ante a complexidade do tema e o cenário político existente.

O objetivo geral desta tese é propor um modelo social de distribuição dos fundos públicos de financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais[4], a partir da criação de mecanismos legais de distribuição e controle de uso desses recursos que estimulem a cidadania democrática[5], o fortalecimento dos partidos políticos e a Democracia Representativa no Brasil.

A conformação deste objetivo geral traz a necessidade de especificação e detalhamento de três correspondentes objetivos específicos:

1. Estabelecer a relação entre a democracia representativa e o Estado de Partidos, identificando as principais características conceituais do financiamento partidário, em suas vertentes pública, privada e mista;

2. Determinar os fundamentos do financiamento partidário e eleitoral brasileiros, identificando os critérios legais de distribuição e aplicação dos recursos públicos e seu impacto sobre a estrutura partidária brasileira e

3. Propor diretrizes para a composição de um modelo legal de distribuição e controle de uso de recursos públicos que privilegie o controle social, o fortalecimento dos partidos políticos e, por consequência, da democracia representativa brasileira.

A partir do estabelecimento da relação entre a Democracia Representativa e o Estado de Partidos[6], a pesquisa busca identificar as principais características conceituais do financiamento partidário, em suas vertentes pública, privada e mista. Ato contínuo, o estudo passa a examinar os fundamentos do financiamento partidário e eleitoral brasileiros, identificando os critérios legais de distribuição e aplicação dos recursos públicos e seu impacto sobre a estrutura

[4] Por fundos públicos de financiamento entende-se, para os fins desta tese, os recursos do Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

[5] Para os fins desta tese, utiliza-se o conceito de cidadania democrática de (DENHARDT, 2015, p. 52), segundo a qual é a "cidadania [que] se preocupa com a capacidade do indivíduo de influir no sistema político [...e que] implica engajamento ativo na vida política."

[6] Para os fins desta tese, a expressão "Estado de Partidos" é compreendida como a circunstância política em que os partidos políticos são imprescindíveis para o funcionamento da democracia; em que a vontade geral estatal é construída no interior dos partidos, que passam a ser o centro das decisões políticas e, por fim, em que os partidos políticos são os intermediadores entre a sociedade e seus representantes, eleitos pelo sistema representativo. O alcance do poder político na democracia representativa, no Estado de Partidos, não ocorre senão pelos partidos políticos (MEZZAROBA, 2001).

partidária brasileira[7], para então propor diretrizes para a composição de um modelo legal de distribuição e controle de uso de recursos públicos que privilegie o controle social[8], o fortalecimento dos partidos políticos e, por consequência, da Democracia Representativa brasileira.

Para delinear as proposições da pesquisa, o trabalho está estruturado em quatro capítulos. O primeiro deles analisa os fundamentos da democracia representativa frente ao exercício do poder político, os partidos políticos como instituições e a teoria de Estado de Partidos. O segundo capítulo examina os fundamentos do financiamento partidário e eleitoral, identificando a matriz brasileira de financiamento político e a evolução das formas de financiamento partidário e eleitoral no Brasil. O terceiro capítulo debruça-se sobre os fundos públicos de financiamento político, identificando seus fundamentos, critérios de distribuição primária e intrapartidária e aplicação, traçando um diagnóstico sobre o impacto que o atual modelo exerce sobre a estrutura partidária brasileira. O quinto capítulo, ao final, propõe as diretrizes para a composição de um modelo legal que privilegie o controle social na distribuição e aplicação de recursos públicos. Para isso, propõe a criação de instrumentos de transparência e participação popular coerentes com as práticas de cidadania democrática. Em segundo momento, propõe as diretrizes de construção de mecanismos legais e normativos de acesso aos recursos públicos e sua utilização para, por fim, propor as diretrizes relacionadas aos instrumentos institucionais compartilhados de controle de regularidade na utilização de recursos partidários e às práticas de *accountability*.

Não constituem objeto desta pesquisa instrumentos processuais ou judicialização das questões afetas à distribuição e controle de uso de recursos públicos.

No que se refere à metodologia empregada no estudo, mais especificamente sobre delimitação do universo, amostragem e coleta de dados, o universo objeto desta pesquisa são todos os partidos políticos com vigência nacional e registrados no Tribunal Superior Eleitoral no que se refere aos critérios estatutários de distribuição e aplicação dos fundos públicos de financiamento partidário e eleitoral por eles realizadas a partir de 2014[9].

[7] Para os fins desta tese, compreende-se como estrutura partidária brasileira o conjunto dos partidos políticos registrados no Brasil junto ao Tribunal Superior Eleitoral.
[8] Para os fins desta tese, compreende-se como controle social aquele em que as práticas de cidadania democrática são passíveis de concretização, ou seja, em que o cidadão tem acesso a todas as informações relacionadas ao financiamento político e pode efetivamente manifestar-se, seja sobre a construção dos critérios de distribuição, seja sobre a aplicação regular ou irregular desses recursos com suas respectivas consequências sancionatórias.
[9] Exercício financeiro imediatamente anterior ao fim do financiamento empresarial operado pela ADI nº 4.650 do Supremo Tribunal Federal.

A coleta de dados primários e secundários foi efetuada mediante busca nos repositórios de dados eleitorais da Justiça Eleitoral Brasileira[10] a respeito das informações sobre os recursos públicos distribuídos a partidos políticos, candidatos e candidatas a partir de 2014, exercício imediatamente anterior ao julgamento da ADI nº 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal, que julgou inconstitucional o financiamento empresarial.

Também são examinados os estatutos partidários e os critérios de distribuição de recursos públicos aprovados pelos diretórios nacionais dos partidos políticos, disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral[11].

Não são realizados exames amostrais, em razão da natureza da pesquisa.

Foi realizada ampla coleta de informações no ordenamento jurídico vigente, desde a norma fundamental – a Constituição Federal (CRFB) – até a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), bem como resoluções emanadas do Tribunal Superior Eleitoral (Resoluções TSE nº 23.604/2019 e 23.607/2019).

A análise dos dados é realizada nas seguintes modalidades:

Quanto à natureza – aplicada. A pesquisa aplicada concentra-se em torno dos problemas presentes nas atividades das instituições, organizações, grupos ou atores sociais. Está empenhada na elaboração de diagnósticos, identificação de problemas e busca de soluções. Responde a uma demanda formulada por "clientes, atores sociais ou instituições, conforme ensina (THIOLLENT, 2009).

A pesquisa em tela volta-se ao estudo das questões diretamente afetas às estruturas partidárias brasileiras a partir da aplicação de recursos públicos em seu financiamento partidário e eleitoral. Busca diagnosticar seus efeitos e apontar, ao final, às repercussões diretas em seu funcionamento e estruturação, daí porque enquadra-se na categoria ora apontada.

Quanto à abordagem – quantitativa. Segundo ensina Orides Mezzaroba (2017), o perfil desse tipo de pesquisa é altamente descritivo e o pesquisador busca alcançar o maior grau possível de correção em seus dados, obtidos mediante o que se pode medir.

As informações coletadas no exame são minuciosamente analisadas estatisticamente, com a execução de estudos de projeção analítica e planilhamento de dados, buscando evidenciar

[10] Disponível para acesso em http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais.
[11] Informações disponíveis para acesso em http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partidos-registrados-no-tse e em http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc.

as relações entre o recebimento de recursos públicos, sua concentração e aplicação entre os partidos políticos.

Quanto aos fins – descritiva. A finalidade da pesquisa é promover uma análise rigorosa de seu objeto para, com isso, penetrar em sua natureza (pesquisa quantitativa), permitindo o diagnóstico de problemas(MEZZAROBA, 2017).

A pesquisa em tela tem por finalidade analisar com rigor os critérios de distribuição e aplicação de recursos públicos, a fim de alcançar o diagnóstico das estruturas partidárias a partir do financiamento partidário e eleitoral essencialmente público, aferindo o impacto sobre essas mesmas estruturas após o banimento das doações empresariais.

Quanto ao método de abordagem – indutivo. Segundo ensina Lakatos:

> Indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam (LAKATOS, 2003).

O método empregado, segundo ensina Pasold (2018) "opera com coleta de elementos que são reunidos e concatenados para caracterizar o Tema pesquisado". Seguindo esta metodologia, a pesquisa parte do exame singular do recebimento, distribuição e aplicação de recursos públicos no seio de cada um dos partidos políticos registrados no Brasil para então aferir como o *modus operandi* e os critérios implementados afetam todo o sistema partidário brasileiro, nos aspectos de consolidação de estrutura e eventual imposição de obstáculos à criação e manutenção de novas legendas partidárias.

Quanto à interpretação – sistemática. Carlos Maximiliano (2011) leciona que "consiste o Processo Sistemático em comparar o dispositivo sujeito a exegese com outros do mesmo repositório ou de leis diversas, mas referentes ao mesmo objeto.

A pesquisa de que trata este projeto percorre o ordenamento jurídico em vigor na matéria de financiamento partidário e eleitoral[12] e também as decisões sobre inconstitucionalidade de norma proferidas pelo Supremo Tribunal Federal com impacto sobre o tema em exame, buscando verificar como tais normativos repercutem uns sobre os outros e sobre as estruturas partidárias brasileiras.

[12] Constituição Federal, Leis n° 4.737/1965, 9.504/1997 e 9.096/1995 e Resoluções TSE n° 23.604/2019 e 23.607/2019.

2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA, ESTADO DE PARTIDOS E FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E DE CAMPANHA ELEITORAL

Este capítulo busca examinar como se dá o exercício do poder político no seio do regime de Democracia Representativa. A partir daí, volta-se a explorar a gênese e a evolução do instituto partido político para então compreender a teoria do Estado de Partidos, conceitos fundamentais a delinear a importância dos partidos políticos no regime de Democracia Representativa em vigor no Brasil.

2.1 O exercício do poder político na Democracia Representativa

A conformação do Estado está diretamente relacionada à organização do poder: "... a totalidade do poder temporal se reúne para integrar a sua personalidade, fruto de uma vontade coletiva, de uma concepção de unidade formal e ideológica, sem a qual não existe o Estado" (CAVALCANTI, 1969).

Kelsen (2001), em sua obra Teoria Pura do Direito, discorre sobre a relação entre Estado e poder para afirmar que, *litteris*:

> Assim como se reconhece o ordenamento coercitivo do direito do Estado como ordenamento e na personificação da unidade desse ordenamento do Estado se reconhece a pessoa, pode-se compreender na eficácia do ordenamento jurídico tudo o que se costuma designar como "poder do estado" ou o Estado como "poder. (KELSEN, 2001, p. 138)

Por traduzir uma necessidade absoluta para a convivência social, a legitimidade do poder torna-se também essencial à estrutura da própria Sociedade. Para tanto, as normas que conduzem ao poder refletem os instrumentos dos quais se utilizam os grupos sociais para conferir o chamado "poder institucional" a este ou àquele extrato da Sociedade que constituem, em um lapso temporal, o que convencionamos chamar de "governo".

Esse poder institucional, momentaneamente conferido a um estrato social pelo grupo, precisa de regras também para a determinação de seus limites e, mais que isso, para disciplinar as circunstâncias em que deve ocorrer a sua devolução à Sociedade. Isto porque a garantia do respeito aos direitos da Sociedade como um todo reside, fundamentalmente, no espírito democrático que contraria em essência qualquer estrutura autocrática. Ou seja: o poder político conferido é temporário e, como tal, deve ser devolvido à Sociedade que, através de mecanismos próprios, o confere a um outro estrato social, ao qual caberá administrar os conflitos sociais por um novo período de tempo. A democracia é, nesse aspecto, uma forma de governo, como ensina Hans Kelsen (1993).

É possível tratar do exercício do poder político a partir da afirmação dos direitos naturais e do contratualismo, considerando-o legítimo apenas se estruturado sobre o consenso daqueles sobre os quais deve ser exercido "e portanto sobre um acordo *entre* aqueles que decidem submeter-se a um poder superior e *com* aqueles a quem esse poder é confiado", considerando-se que as pessoas possuem direitos independentemente da sua instituição por um soberano e que este tem por principal desiderato permitir a máxima evidenciação de tais direitos de forma compatível com a segurança social (BOBBIO, 2000, p. 15).

Certo é que a democracia se legitima pela rotatividade do poder, pela sua renovação periódica. Reside nos fundamentos da democracia a diferença singular entre o poder político e as demais nuances de poder: aquele emana do povo (tal qual prescreveu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789) e, como tal, atinge em magnitude o conceito da legitimidade, o que lhe confere a possibilidade de resolver os problemas sociais e harmonizar a convivência humana.

Bobbio ensina que "Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo" (BOBBIO, 1986). Destarte, configura-se indispensável à convivência social a existência deste poder político, organizado e legítimo, constituído dentro das normas e preceitos que estruturam a Sociedade.

O regime democrático é, pois, nas palavras de Cavalcanti (1969, p. 268) "... uma organização política que transfere ao povo, não somente o exercício pleno da soberania, mas também imprime certo estado de espírito à consciência coletiva...".

É, nesse sentido, o princípio da representação política que alicerça o regime democrático que operacionaliza a distribuição do poder político.

Nos seus estudos sobre Direito e Democracia, Habermas (1929, p. 114) afirma que "o direito moderno tira dos indivíduos o fardo das normas morais e as transfere para as leis que garantem a compatibilidade das liberdades de ação". As leis então aprovadas, por sua vez, obtêm sua legitimidade através de um processo legislativo sustentado na soberania popular. Assim, com suporte nos direitos que outorgam ao cidadão o exercício da autonomia política, poderia ser explicado o que ele denomina de paradoxo do surgimento da legitimidade a partir da legalidade. Ou seja, a soberania popular se manifesta no processo legislativo e lhe confere legitimidade pela via de um processo rigidamente regulamentado.

É de Kant, conforme ensina Hirsch (2017) a afirmação de que "não é possível nenhuma outra vontade a não ser a de todo o povo (uma vez que todos determinam sobre todos e, portanto, cada um determina sobre si mesmo): pois ninguém pode ser injusto consigo mesmo".

Uma vez respeitado o procedimento por todos estabelecido – essencialmente democrático – a legitimidade das leis se impõe e dá fundamento à manifestação da vontade política, fruto da autonomia moral de cada um dos indivíduos, agora revelada na autonomia política da cidadania. Habermas afirma que, uma vez que a questão a respeito da legitimidade das leis que garantem a liberdade deve estar respondida dentro do direito positivo, o próprio contrato social obriga à prevalência do princípio do direito, uma vez que vincula a formação política da vontade do legislador a condições de um procedimento democrático. Nesse processo, os resultados derivados da observância do procedimento, por si só, manifestam ou a vontade consensual ou o consenso racional de todos os participantes. Assim, se pode afirmar que no contrato social, os direitos de cada um a liberdades subjetivas iguais, cujo fundamento é moral, vincula-se ao princípio da soberania do povo (HABERMAS, 1929, p. 127).

Estes dois fundamentos – direitos humanos e soberania popular – determinam a "autocompreensão normativa de Estados de direito democráticos". Habermas ancora a sua compreensão de que a soberania popular é fundamental no conceito da democracia no Estado de direito a partir tanto de Rousseau, no sentido de que a autonomia política não estaria mais "sob a reserva dos direitos naturais", mas dissolvida no modo de realização da soberania popular, quanto de Kant, ao afirmar que "o exercício da soberania do povo, conforme ao procedimento, garante também a substância do direito humano originário" (HABERMAS, 1929).

No momento em que as vontades do indivíduo deixam de prevalecer, ainda que manifestas em uma única vontade racional, no seio de um sujeito superdimensionado de um povo ou nação, pode a autonomia política ser definida como "a realização autoconsciente da essência ética de uma comunidade concreta" (HABERMAS, 1929).

Em Habermas (1929) encontramos o conjunto de direitos que forneceria, em abstrato, as categorias de direito que gerariam o próprio código jurídico, capazes de determinar o *status* das pessoas de direito: direitos fundamentais que resultam do que denomina "configuração politicamente autônoma do direito à maior medida possível de iguais liberdades subjetivas de ação*"*; direitos fundamentais que resultam da "configuração politicamente autônoma do *status de um membro* numa associação voluntária de parceiros do direito"; direitos fundamentais que resultam imediatamente da "*possibilidade de postulação judicial* de direitos e da configuração

politicamente autônoma da proteção jurídica individual"; direitos fundamentas à participação, com as mesmas chances, em "processos de formação da opinião e da vontade, nos quais os civis exercitam sua *autonomia política* através dos quais eles criam direito legítimo" e, por fim, os direitos fundamentais a "condições de vida garantidas social, técnica e ecologicamente" para que os demais direitos possam ser aproveitados por todos, com as mesmas chances anteriores (HABERMAS, 1929, p. 159).

Nas três primeiras categorias de direito, segundo Habermas (1929), estão postas as condições para formalização jurídica de uma "socialização horizontal", para a garantia de autonomia privada na medida do reconhecimento entre todos de que são destinatários das leis valida e democraticamente constituídas. A partir daí então surge de fato o *status* que possibilita ao cidadão exercer a pretensão de ser sujeito de direitos e também de fazê-los valer reciprocamente. A partir das três primeiras categorias surge a possibilidade de que o cidadão exerça a quarta categoria de direitos, esta fundante da democracia: o direito à participação em igualdade de condições nos processos de formação de opinião e de vontade, ou seja, a autonomia política.

A igualdade de direitos políticos então, concedida a cada um, personifica o que Habermas (1929) chama de "juridificação simétrica da liberdade" comunicativa de todos os membros do direito. A partir de então "esta *exige*" a "formação discursiva da opinião e da vontade que possibilita um exercício da autonomia política através da assunção dos direitos dos cidadãos.

E sem a igualdade de direitos políticos não há que se falar em democracia substancial, ainda que formalmente ela se estabeleça, o que nos leva a refletir sobre a relação entre o direito e a política.

É de Habermas (1929) a tese de que é o direito à positivação política autônoma do direito que se concretiza em direitos fundamentais e são esses que criam as condições necessárias para a igualdade de pretensões à participação em processos legislativos democráticos. E estes, por sua vez, precisam ser instaurados com o auxílio do poder politicamente organizado. Para além disso, a formação da vontade política no poder legislativo depende, de igual sorte, de um poder executivo capaz de realizar e implementar os programas acordados. E é só aí que o Estado se transforma em uma instituição que exerce burocraticamente dominação legal. Este poder estatal não se concretiza senão na organização das funções de administração pública. Isso porque o Estado, como instituição, é necessário como "poder de organização, de sanção e de execução", porque de nada vale dizer os direitos sem que esses sejam implantados e a sua implantação

exige a organização da jurisdição e também a necessária força para estabilizar a identidade. Afirma, inclusive, que esses aspectos não são meros complementos, mas são "funcionalmente necessários para o sistema de direitos", verdadeiras "*implicações* jurídicas objetivas, contidas *in nuce* nos direitos subjetivos". Não há como desenvolver-se o poder político senão mediante código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais (HABERMAS, 1929, p. 171).

Assim, ensina Habermas (1929, p. 172) que a ideia do Estado de direito exige que todas as decisões coletivamente obrigatórias do poder político organizado para exercer suas funções não apenas se revistam na forma jurídica, mas que legitimem o direito concretamente disposto. De onde se pode afirmar que "não é a forma do direito, enquanto tal, que legitima o exercício do poder político, e sim, a ligação com o direito *legitimamente estatuído*". E assim sendo, só é legítimo o direito que obteve aceitação racional por parte dos membros da sociedade, em processo de formação discursiva da opinião e da vontade.

Bobbio (2000), por sua vez, conceitua o Estado de direito como aquele em que os poderes públicos são regulados por normas gerais, ou seja, as leis fundamentais ou ditas constitucionais, e devem ser exercidos dentro do espectro dessas mesmas leis que os regram, excetuado "o direito do cidadão de recorrer a um juiz independente para fazer com que seja reconhecido e refutado o abuso ou excesso de poder". Integram o Estado de direito a totalidade dos mecanismos constitucionais que impedem o exercício arbitrário ou ilegítimo do poder e impedem também o abuso ou o exercício ilegal do poder (BOBBIO, 2000, p. 18–19).

O fundamento da limitação da atuação estatal é o da liberdade do indivíduo em relação ao poder soberano, subordinando-se os deveres do soberano aos direitos e interesses do indivíduo, o que se pode encontrar tanto em Kant quanto em Smith, ensina Bobbio (2000, p. 23).

Passa-se da socialização horizontal entre cidadãos, capazes de opor uns a outros os seus próprios direitos, para a verticalização da organização, viabilizadora da formação da opinião na esfera pública política, como "participação política no interior e no exterior dos partidos, como participação em votações gerais, na consulta e tomada de decisão de corporações parlamentares, etc.". Assim, o princípio da soberania popular, amalgamado com as liberdades subjetivas alcançam o poder politicamente organizado, concretizando a máxima "todo o poder político parte do povo" mediante procedimentos e pressupostos de comunicação da formação agora institucionalmente fixada da opinião e da vontade (Habermas, 1929, p. 173).

Habermas (1929, p. 187) reporta-se ainda a Hannah Arendt para afirmar que o poder político não é "um potencial para a imposição de interesses próprios ou realização de fins coletivos, nem um poder administrativo capaz de tomar decisões obrigatórias coletivamente", mas sim uma força autorizadora, manifestada na criação do direito legítimo e na fundação das instituições. Dessa forma, o poder político manifestar-se-ia em ordens protetivas de liberdade política, de oposição às repressões que a ameacem, a partir de atos instauradores de liberdade.

Assim como o direito constitui o poder político, o poder político também constitui o direito. Entre eles há, por assim dizer, o vínculo que "perpetua a possibilidade latente de uma instrumentalização do direito para o emprego estratégico do poder". É como se a ideia do Estado de direito exigisse em contrapartida a organização do poder público obrigando o poder político, que foi constituído conforme ao direito, a ser legitimado pelo direito que, por sua vez, foi legitimamente constituído (HABERMAS, 1929, p. 212). Daí a necessidade da outorga de poder segundo processo legitimamente constituído, validado pela formação das leis elaboradas por um parlamento legítimo, que dê legitimidade à democracia que se escolheu como modo de governar.

Bobbio define o governo da democracia como "o governo do poder público em público", em que nada pode "permanecer confinado no espaço do mistério". Esse caráter público do poder, inteiramente acessível ao público, seria responsável pela distinção entre o Estado absoluto e o Estado constitucional (BOBBIO, 1986).

Em outro vértice, pode-se dizer que uma prática institucionalizada de autodeterminação dos cidadãos é viabilizada no cerne do princípio da soberania popular, que reafirma que o poder do Estado provém do cidadão, nele compreendida como seu integrante a igualdade de chances na formação democrática da vontade. Apenas a soberania popular propicia que o sistema de direitos desague na construção do Estado de direito, cuja força legitimadora é um processo democrático destinado a garantir um tratamento racional das questões políticas (HABERMAS, 1929, p. 212–213).

A organização do Estado de direito deve servir à auto-organização política autônoma de uma sociedade, constituída a partir do apoio do sistema de direitos como uma associação de membros livres e iguais do direito. Suas instituições precisam garantir o exercício efetivo da autonomia política dos cidadãos para que "o poder comunicativo de uma vontade formada racional mente possa surgir, encontrar expressão em programas legais" e "desenvolver sua força de integração social" mediante a estabilização de expectativas e da realização de fins coletivos (HABERMAS, 1929, p. 220).

Como fazer valer a comunicação da vontade da maioria se essa provém de manifestações fundadas na autonomia política de cada cidadão? Segundo Habermas, quando essa mesma soberania diluída entre os cidadãos se faz valer "no poder dos discursos públicos que resultam de esferas públicas autônomas e *procedem democraticamente*, tomando forma em resoluções de corporações legislativas *politicamente responsáveis*, não se sufoca o pluralismo das convicções e interesses, o qual é librado e reconhecido em compromissos e decisões da maioria" (HABERMAS, 1929, p. 231-232),

No clássico A Democracia na América, (TOCQUEVILLE (2019), afirma:

> Uma grande revolução democrática opera-se entre nós; todos a veem, mas nem todos a julgam da mesma maneira. Uns consideram-na algo de novo e, tomando-a por coisa acidental, esperam poder ainda sustá-la, enquanto outros julgam-na irresistível, pois lhe parece o fato mais contínuo, mais antigo e mais permanente que se conhece na história (TOCQUEVILLE, 2019, p. 23)

Escrevendo sobre a democracia americana, Tocqueville (2019) declara que o dogma da soberania popular havia saído da comuna e se apoderado do poder, pois todas as classes haviam se comprometido por sua causa, tornando-se a lei das leis. O povo agia por si e sobre si mesmo, só dentro dele existindo o verdadeiro poder. Participando da elaboração das leis, pela escolha de seus legisladores, e de sua aplicação, pela escolha de seus governantes, é como se governasse diretamente.

Ainda que aqueles escolhidos pelo povo não precisassem da autorização dos representados para responder por suas obrigações, eram executores da vontade popular, verdadeira fonte do poder que lhes foi conferido (TOCQUEVILLE, 2019, p. 453).

E ainda detidamente examinando a democracia na América, Tocqueville destaca o fundamento constitucional como autorizador do poder político: "Na América, a Constituição pode, portanto, variar; mas, enquanto existe, é a origem de todos os poderes. A força predominante reside nela só." (TOCQUEVILLE, 2019, p. 177)

O mesmo teórico afirma que a democracia não garante ao povo o governo mais hábil, mas cria o que o governo mais hábil nem sempre pode criar. "Difunde-se em todo o corpo social uma atividade inquieta, uma força superabundante, uma energia, que não existem sem ela, e que, por pouco que lhe sejam favoráveis as circunstâncias, podem fazer maravilhas" (TOCQUEVILLE, 2019, p. 541).

E na defesa pelo regime democrático o mesmo Tocqueville (2019) argumenta quais são as principais razões para defender-se um regime assim. Diz o renomado autor que se o objetivo

é o de canalizar a atividade intelectual e moral do homem para as necessidades da vida material, aplicando-a na produção do bem-estar; se o que se objetiva é a produção de hábitos pacíficos e não necessariamente virtudes heroicas; se considerar-se que o vício é preferível ao crime; que um número menor de ações corresponde à possibilidade de que haja também menor prevaricação; se não se tem por objetivo vier em uma sociedade brilhante, a prosperidade bastaria. Contudo, se o objeto principal de um governo não é dar a todo o corpo social "o máximo possível de força e glória, mas proporcionar a cada um dos indivíduos que o compõem o máximo de bem-estar e o mínimo de miséria", deve-se propiciar igualdade de condições e constituir um regime democrático (TOCQUEVILLE, 2019, p. 240).

Sustenta Tocqueville que ao passo em que as condições se igualam em um povo, "os indivíduos parecem menores e a sociedade maior", como se cada um dos cidadãos semelhantes aos demais se perdessem na grande massa e só se percebesse a imagem coletiva. Para ele, o princípio da maioria será sempre um princípio igualitário quando pretenda fazer com que prevaleça "a força do número sobre a força da individualidade singular", partindo do pressuposto de que no conjunto dos indivíduos há mais sabedoria e cultura do que em apenas um (TOCQUEVILLE, 2019, p. 299).

O conceito de democracia historicamente refletiu dois significados distintos: o conjunto de regras de observância necessária para viabilizar a distribuição do poder político entre a maior parte dos cidadãos, o que Bobbio (2000) chama de "regra do jogo" ou o ideal de igualdade, que se esperaria fosse aquele de inspiração de um governo democrático. Estas condições diferenciam a democracia meramente formal daquela efetivamente substancial[13]. Mas a que se refere o prefalado ideal de igualdade? Em sua forma mais efetiva – a de igualdade em direitos – o ideal de igualdade pressupõe um momento posterior à equalização dos indivíduos com a exclusão das discriminações sociais por estamentos, ou seja, todos podem gozar de forma equivalente dos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente. Diferentemente da igualdade perante a lei, que pode ser resumida à igualdade meramente jurídica, como a de acesso à jurisdição, a igualdade de direitos pressupõe essa igualdade em todos os direitos fundamentais constitucionalmente estatuídos, ou seja, aqueles que podem ser exercidos por todos independentemente de qualquer especificidade ou condição que caracterize dada situação individual. Perante tais direitos, todos os cidadãos são iguais (BOBBIO, 2000, p. 41).

[13] Em outra obra, "O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo", *op. cit.*, o mesmo autor pondera que para saber-se do desenvolvimento da democracia em um dado Estado, mais do que saber se aumentou o número dos que possuem direito à participação nas decisões, é preciso saber se aumentaram os espaços nos quais esse direito pode ser exercido.

Em outra obra, o mesmo Norberto Bobbio traz uma definição mínima do que seja democracia: “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Partindo do pressuposto de que todo grupo social se obriga a tomar decisões vinculantes para todos os seus membros e assim garantir a sua sobrevivência, enfatiza que essas decisões são tomadas, ao fim e ao cabo, por indivíduos. Assim, para que decisões individualmente tomadas possam ser aceitas como coletivas, precisam ser proferidas segundo regras que fixem quem são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculantes e os procedimentos a observar. Nesse aspecto, importa também a definição de quem está autorizado a decidir, atribuindo-se esse poder a um número elevado de membros do grupo. Ainda assim, para Bobbio, ainda que imprescindíveis, as duas condições iniciais não são suficientes. É indispensável que os indivíduos chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir “sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra”. Para isso, é preciso que lhes sejam garantidos os direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, dentre outros, ou seja, os direitos fundantes do estado liberal, esteio da democracia e do Estado de direito. E como tal, não apenas o Estado que “exerce o poder sub lege, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo. [...] As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo” (BOBBIO, 1986).

Bobbio (2001) fala do nascimento da democracia a partir do indivíduo, da sociedade como produto artificial da vontade dos indivíduos. Para essa concepção teria contribuído o contratualismo, pressupondo que precedendo a sociedade civil o estado de natureza, este caracteriza-se pela soberania dos indivíduos de per si que, livres e iguais acordam entre si a criação de um poder comum que lhes garanta a vida e a liberdade. Também teria contribuído para aquela concepção o surgimento da economia política, em que o indivíduo, buscando seu próprio interesse, culminaria por promover o de toda a sociedade e, por fim, a filosofia utilitarista de Bentham a Mill, a partir da solução do problema do bem comum pela soma dos bens individuais. Essa concepção individualista de sociedade democrática ruiu com a constatação de que eram os grupos, as organizações, as associações e os próprios partidos políticos os principais atores da sociedade e cada vez menos os indivíduos singularmente considerados. O povo, assim, seria o povo “dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central”, daí o conceito de sociedade poliárquica ou policêntrica: uma sociedade plural. É Joseph Schumpeter, diz Bobbio,

que acertadamente afirma que "a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular".

A expansão da democracia pode ser atribuída, segundo Dahl (2001, p. 19) à difusão de ideias e práticas democráticas, mas "parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local" e sua reinvenção pôde acontecer autonomamente sempre que existiram as condições adequadas para tal, em diferentes épocas e lugares. Segundo esse estudioso, ainda que durante milhares de anos tenha existido alguma forma primitiva e embrionária de democracia, foi por volta de 500 a. C que ressurgiram as condições favoráveis para a sua reinvenção, de forma mais avançada. A Europa foi o cenário para o ressurgimento democrático, verificando-se três ocorrências no Mediterrâneo e outras na Europa do Norte.

No Mediterrâneo, é possível identificar que na Grécia e em Roma foram estabelecidos os sistemas de governo que viabilizavam a participação popular de um significativo número de cidadãos. A origem do termo democracia, inclusive, está na Grécia, mais precisamente em Atenas: *demokratia*, onde *demos* significa povo e *kratos* governar. Em Atenas, a democracia grega mais importante, cuja influência estendeu-se à filosofia política, existia uma assembleia para deliberação dos temas mais importantes da polis, para a qual todos os cidadãos estavam autorizados a participar, elegendo funcionários essenciais e sorteando entre os demais aqueles destinados ao exercício de outros deveres públicos, o que caiu por terra quando do desenvolvimento do que conhecemos como moderna democracia representativa. Já em Roma, na mesma época, estabeleceu-se o governo popular, denominado pelos romanos de república, onde *res* significa coisa, negócio e *publicus* coisa pública ou negócios do povo. Em Roma, o direito de participação no governo estava restrito à aristocracia. Apenas após muito lutar, a plebe adquiriu esse direito. Tanto em Atenas quanto em Roma o direito de participação era restrito aos homens, circunstância que prevaleceu até o século XX em todas as democracias que as sucederam. A expansão do império romano implicou em um aumento por demais expressivo do número de seus cidadãos e no distanciamento geográfico da cidade, o que trouxe severas dificuldades à participação dos cidadãos, uma vez que não estava implementado o governo representativo com representantes eleitos democraticamente. A ditadura de Julio César pôs fim às práticas republicanas e a ele sucederam os imperadores O governo popular desapareceu no sul da Europa com a queda da república por cerca de mil anos. O reaparecimento do governo popular ocorreu no norte da Itália, por volta do ano 1.100 d.C., em cidades-estados. No início, apenas os membros de famílias de classe superior participavam dos governos, até que as classes

médias foram admitidas no processo. Florença e Veneza são representantes desses governos populares em cidades-estados. Em meados do século XIV começou o declínio das cidades-estados como bases para o governo popular, que foram substituídas pelo estado nacional. De qualquer sorte, Grécia, Roma e as cidades-estados italianas compunham governos populares locais. Não estavam presentes nesses sistemas de governo o que hoje considera-se instituições políticas básicas para a democracia: parlamento nacional composto por governantes eleitos e governos locais eleitos pelo povo subordinados a um governo nacional. Este conjunto de instituições políticas surgiu na Inglaterra, na Escandinávia, nos Países Baixos, na Suíça e no norte do Mediterrâneo (DAHL, 2001, p. 21 a 28).

Iniciando-se pelas assembleias e evoluindo até o instituto do parlamento, no século XVIII estabeleceu-se na Inglaterra um sistema constitucional de limitação respectiva entre o rei e o Parlamento, em um sistema de pesos e contrapesos entre as forças sociais. Assim, a lógica da igualdade incentivou a criação de assembleias locais, viabilizando a participação política dos cidadãos livres, o que acabou evoluindo para a representação em áreas muito grandes. (DAHL, 2001, p. 31).

Referida representação, ao contrário do costume ateniense, deveria ser garantida pela eleição e não por sorteio ou qualquer outra forma de seleção. E justamente para assegurar o consenso de cidadãos livres em dado país, nação ou estado-nação, seriam imprescindíveis parlamentos representativos eleitos nas mais diversas esferas existentes (local, nacional, regional ou ainda em outros níveis intermediários). Tais pensamentos e práticas políticas teriam proporcionado as bases para o surgimento da democracia (DAHL, 2001, p. 32).

Ao nível alcançado pelas práticas democráticas, contudo, faltavam ainda suprir as desigualdades entre os cidadãos, em direitos, deveres, influência, renda, liberdade e gênero, apenas para exemplificar. Assim, nessa época, até depois do século VIII, os partidos políticos foram condenados e indesejados, de onde Dahl (2001) conclui que o próprio avanço da democracia dependia de condições ainda inexistentes. Não se verificou, pois, um avanço contínuo da democratização ao longo da história. Pelo contrário, sua estruturação sofreu revezes contínuos.

Partindo-se do pressuposto de que a soberania popular é estruturante para a democracia, não há outra forma de tornar possível o seu exercício que não se atribuir ao maior número possível de cidadãos o direito de participação na tomada das decisões coletivas, seja direta ou indiretamente, ou seja, estendendo-se até o limite o sufrágio universal. Pode-se mesmo afirmar que o método democrático é necessário para salvaguardar os direitos fundamentais do indivíduo

que se encontram na base do Estado liberal e que é essa mesma salvaguarda de direitos que possibilita o correto funcionamento do método democrático (BOBBIO, 2000, p. 43).

Quanto maior a participação direta ou indireta dos cidadãos na formação das leis, melhor será a contenção do abuso de poder. Os direitos políticos, exercidos dessa forma, seriam então o complemento natural dos direitos de liberdade e dos direitos civis. Há que se atentar, contudo, que a participação no voto, para ser considerada válida e eficaz como exercício do poder político, influenciando a tomada de decisões coletivas, apenas se verifica se for exercida de forma livre (BOBBIO, 2000, p. 44).

Liberalismo e democracia partem, ambos, do indivíduo. A democracia parte do indivíduo para reuni-lo aos seus semelhantes para que de sua união a sociedade seja recomposta como uma associação de indivíduos livres; a democracia o reconcilia com a sociedade, fazendo desta "o produto de um acordo dos indivíduos"; torna o indivíduo personagem central de uma forma diversa de Estado, em que as decisões coletivas são tomadas de forma direta pelos indivíduos ou por seus representantes, permitindo a criação de um poder comum e não tirânico (BOBBIO, 2000, p. 47).

Mas a regra será sempre a da maioria, fundamental para a democracia, ou seja: as decisões consideradas coletivas serão sempre aquelas aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar decisão (BOBBIO, 1986).

Ao tratar sobre a maioria, é importante refletir sobre a "tirania da maioria", encontrada no pensamento de John Stuart Mill (1981), que argumenta no sentido de que apenas uma mudança no sistema eleitoral – de majoritário a proporcional – asseguraria uma adequada representação às minorias, permitindo a eleição de vários representantes e não apenas de um só, condição do sistema majoritário de votação.

Entendendo-se por democracia moderna aquela representativa e se a ela inegavelmente desvincula-se o representante da nação ao indivíduo singularmente representado e seus interesses particulares e específicos, novamente Bobbio ensina que essa mesma democracia parte do pressuposto que ocorre a atomização da nação que posteriormente se recompõe em um nível mais elevado e restrito que aquele do indivíduo, consubstanciado nas assembleias parlamentares. De qualquer sorte, o processo de atomização da nação deve sempre ser buscado na afirmação dos direitos naturais e invioláveis do indivíduo, base da concepção do Estado liberal (BOBBIO, 2000, p. 36).

Em outro momento, Bobbio (1986) afirma que a democracia moderna “nada mais pode ser que uma democracia pluralista”, tendo em comum com o pluralismo o combate ao abuso de poder, construindo a liberdade do dissenso. Este, desde que mantido dentro de certos limites, fixados pelas regras do jogo, não destrói a sociedade, muito pelo contrário: “uma sociedade em que o dissenso não seja admitido é uma sociedade morta ou destinada a morrer”. E o consenso de que fala Bobbio é o consenso da maioria. Ele reconhece como inevitável o dissenso e reconhece que o consenso só é real quando se admite o dissenso de forma livre, caso contrário não se verifica a democracia. O dissenso da minoria é fundamental ao estabelecimento da democracia e ele só é possível em uma sociedade pluralista. Falando sobre o pluralismo, o mesmo autor argumenta sobre ser a democracia um sistema político que pressupõe o dissenso, requerendo consenso apenas e tão somente sobre as regras da competição (BOBBIO, 1986).

Inconteste é a afirmação de que nos regimes democráticos o poder político emana da Sociedade e é exercido através de seus representantes, legal e legitimamente constituídos.

No entanto, o exercício do poder exige o estabelecimento de regras que disciplinem a representatividade e, ao mesmo tempo, garantam que a vontade coletiva, entendida esta como a vontade da maioria, seja exercida em plenitude.

Não se pode ignorar, no entanto, que a Sociedade, concebida como um ente único, é composta de indivíduos que pensam e agem diferenciadamente e que, portanto, expressam sua vontade de forma igualmente diversa.

Kelsen (1993) ensina que o povo, constituindo uma massa de indivíduos distintos, não possui vontade uniforme. Antes, é a sua vontade individual real que se manifesta e o governo do povo, de que tanto se diz, é aquele do qual o povo participa direto ou indiretamente, exercido pelas decisões majoritárias colhidas com a sua participação ou pela eleição de um indivíduo que o represente, intermediando eleitorado e eleitor. E as eleições serão tanto mais democráticas quanto mais se fundamentem no sufrágio universal, igualitário, livre e secreto. Neste sentido, é a participação no governo a característica essencial da democracia.

Telmo Vieira Ribeiro (2015, p. 16) caracteriza democracia como sendo “... sempre um sistema, um método, um processo de composição dos órgãos dirigentes do Estado”, trazendo em seu bojo, de forma implícita o conceito de exercício do poder político pelo povo. Não é a democracia, nesse passo, um fim em si mesma. Antes, é o meio pelo qual o povo exerce a soberania e constrói a ordem estatal.

Canotilho (1941, p. 288), por sua vez, ensina que o exercício democrático do poder aponta para o sentido participativo. A participação direta e ativa dos cidadãos é instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático. Vale dizer: o Estado Democrático de Direito consagra a dimensão representativa do princípio democrático.

Nessa seara, duas liberdades são essenciais a um sistema democrático: a liberdade de associação e a liberdade de opinião. O deslocamento dos limites desses direito em um sentido ou em outro refletem o grau de democraticidade de dado sistema, que pode variar segundo os contextos histórico e econômico de dada nação, mas a sua supressão certamente decreta o fim do sistema (BOBBIO, 1986).

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

Na amplitude e magnitude do poder político reside a obrigatoriedade do estabelecimento de seus limites, que, na prática, define-se pela coexistência de poderes distintos e autônomos, originários em uma democracia diretamente de sua Constituição Federal[14]. O embate que provém do exercício independente dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário limita, permanentemente, o poder político conferido pela Sociedade a cada um deles, que, por isto, não é irrestrito, mas vigiado.

A complexidade de cada sistema político vigente é determinada pela distribuição do poder. No Brasil, o sistema federativo estatuído no *caput* do art. 1° da CRFB[15] realiza a distribuição da competência horizontal e verticalmente.

Se, por um lado, a própria complexidade do sistema federativo transfere-se à estruturação do poder político, é ela que garante o fracionamento do poder e, consequentemente,

[14] No Brasil, a CRFB estatui esses limites em seu art. 2º, que dispõe: "Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."
[15] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
II - a cidadania;
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - o pluralismo político.
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

a possibilidade de participação mais direta e efetiva pela Sociedade na administração de seus próprios interesses. A vontade coletiva traduz-se, então, na prática, ao somatório das vontades individuais consideradas de per si.

É importante perceber, desta forma, que a Sociedade elege aqueles que, organizados partidariamente, colocam-se à sua disposição para tutelar seus interesses. E, neste caso, não se pode afirmar que o poder político é conferido àqueles que representam de forma mais completa e eficiente a vontade da maioria, mas sim, àqueles que vencem o pleito eleitoral, de acordo com as circunstâncias que o determinam momentaneamente.

Mas o simples fato da existência dos pleitos e da possibilidade de votar não garantem, por si só, a solidez e a utilidade das instituições democráticas. Estas seriam de pouco valor, servindo mesmo à tirania, caso os eleitores, insuficientemente interessados em seu próprio governo ou, votando, o façam não por interesse do bem público, mas corrompendo a sua vontade pela influência quer do poder econômico, quer de autoridade, favorecendo a interesses privados. “A eleição popular praticada dessa maneira, ao invés de ser uma garantia contra o mau governo, representa uma engrenagem adicional no seu mecanismo” (MILL, 1981, p. 8).

E ainda que dado regime seja estabelecido, qualquer alternância de poder pela via da constituição política depende da correspondência da alternância de poder também na própria sociedade. São as circunstâncias sociais que definem, em última análise, a efetividade do poder político instituído, que pode ser meramente formal (MILL, 1981, p. 10).

Assim, todo o poder numa sociedade que possui a tendência de se transformar em momento posterior em poder político, é poder ativo, de fato exercido. Isso significa dizer que ele é uma pequena parte de todo o poder existente. “Politicamente falando, uma grande parte do poder consiste na vontade” (MILL, 1981, p. 11).

A melhor forma de governo, segundo John Stuart Mill (1981, p. 31), é aquela em que a soberania, o poder supremo de controle em última instância, pertence efetivamente ao povo, “aquela em que todo o cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral”. O sufrágio universal reflete essa circunstância, ao conferir ao cidadão não apenas o direito de voto, mas também o direito de ser votado.

Para Mill (1981, p. 38), o único governo capaz de satisfazer a todas as exigências do estado social é aquele do qual participou o povo inteiro. Mas ele mesmos reconhece que, não

sendo possível a participação de todos, “o tipo ideal de um governo perfeito só pode ser o representativo”.

Uma vez constituída, assevera John Stuart Mill (1981) que a função primordial de uma assembleia representativa é a de vigiar e controlar o governo. E assim fazendo, submeter todos os seus atos à luz da publicidade. Além disso, exigir que haja tanto explicação quanto justificação para todos os atos que pareçam contestáveis. Se forem condenáveis, censurá-los e, por fim, se os governantes “abusarem de seus deveres, ou cumprirem-nos de maneira conflitante com a vontade expressa da nação, retirá-los de seus cargos e nomear seus sucessores” (MILL, 1981, p. 55).

Ou seja, a função de quem elege, de forma direta ou indireta, não se exaure com a mera escolha de seus representantes.

Mill detém-se, ainda, sobre os riscos da democracia, sintetizando-os como aqueles relativos à concentração de interesses estranhos ao interesse público nas mãos dos detentores do poder, daí porque é necessário reunir elementos, traçar estratégias e buscar nas instituições meios de prevenir tais riscos (MILL, 1981, p. 68).

Em qualquer de suas formas de expressão, que evoluíram ao longo da história, o sistema representativo de governo exige e pressupõe um sistema eleitoral que garanta a legitimidade do ato de votar, expresso na liberdade de manifestação da maioria e na organização de cargos eletivos que viabilizem o exercício do mandato eletivo. Constitui-se este sistema em um mecanismo de controle de que dispõe a Sociedade para a fiscalização do exercício legítimo do poder e minimizar os riscos inerentes à própria democracia de que fala John Stuart Mill.

O sistema representativo, como expressão de um ato de delegação de poder, permite estabelecer limites àqueles que exercem, em nome de um grupo, a administração de seus interesses, porquanto estabelece, dentre outros limites, a obrigatoriedade da renovação dos mandatários, que o grupo exerce através dos pleitos eleitorais.

A participação do indivíduo de forma direta ou representativa, na definição de Kelsen (1993), nada mais representa do que o processo de criação e aplicação da ordem social que constitui a comunidade, o critério propriamente dito do sistema político democrático.

Assim, é de observar-se que por ocasião dos pleitos é que a democracia garante à Sociedade a possibilidade de mudança e, por assim dizer, da avaliação dos mandatários que estiveram no poder. Reside, então, nos pleitos eleitorais e no sistema eleitoral como um todo a responsabilidade de garantir a legitimidade do regime democrático, fundado no Estado

Constitucional de Direito sobre o qual leciona Ferrajoli (2015, p. 61), ao tratar das profundas alterações que este modelo de Estado operou sobre o Estado de Direito. Não se tratou, portanto, de apenas subordinar o direito ao poder legislativo, mas de submeter a política a princípios e direitos estipulados em constituições e estas, como tais, verdadeira razão de ser de todo artefato jurídico.

> Tratou-se, portanto, de uma transformação e de uma integração, além das condições de validade do direito, também das fontes de legitimidade democrática dos sistemas políticos, vinculados e funcionalizados à garantia de tais princípios e direitos (FERRAJOLI, 2015, p. 61).

Citando Burke, em seus estudos sobre liberdade e democracia, Norberto Bobbio assenta: "Exprimir uma opinião é um direito de todo homem; a dos eleitores é uma opinião que pesa e deve ser respeitada, e um representante precisa estar sempre pronto a escutá-la" (BOBBIO, 2000, p. 35).

O denominado sistema de representação das opiniões acentua o pluralismo político da democracia partidária. Ao mesmo tempo que confere a cada voto, independentemente da condição individual de cada eleitor, valor idêntico, dinamiza a vida política e permite, de modo adequado, a representação dos grupos de interesse.

Aí reside o fundamento da representação, segundo ensina novamente Kelsen (1993): a eficácia, como condição de existência do próprio Estado, constituído sob uma ordem jurídica válida e, portanto, eficaz, que torna possível a existência também dos órgãos do Estado.

Mas ao pensar em democracia é preciso avaliar as razões para crer que é ela o melhor sistema político e quais instituições políticas são necessárias para a sua estruturação de forma substancial. Robert Dahl identifica critérios para que um processo de governo seja hábil a viabilizar a participação nas decisões políticas em mesmo nível de igualdade: participação efetiva de todos, para que possam fazer conhecer suas opiniões; igualdade de voto, assim entendida como oportunidades iguais e efetivas de voto e cômputo igualitário; entendimento esclarecido sobre as políticas alternativas e suas consequências; controle do programa de planejamento de governo e inclusão dos adultos. Esses critérios permitem avaliar realizações e potencialidades de um governo dito democrático, configurando padrões para medição de seu desempenho (DAHL, 2001, p. 50).

Esse mesmo estudioso elenca consequências desejáveis derivadas da democracia, embora a democracia não tenha alcançado a plena correspondência a seus ideais, que podem ser assim sintetizadas: a primeira delas é o auxiliar a evitar o governo de autocratas cruéis e

corruptos. A segunda é a garantia aos cidadãos de uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não concedem e não podem conceder. Isso porque a democracia é um sistema de direitos, essenciais à sua constituição. Partindo-se do pressuposto da participação efetiva, os cidadãos precisam ter o direito de expressar suas ideias e discutir as questões políticas postas; considerando-se o critério de igualdade de voto, é preciso que tenham o direito de votar e de ter seus votos contados com justiça e assim por diante.

A satisfação das exigências da democracia estaria, nesse sentido, no real cumprimento dos direitos a ela inerentes, ou seja, na sua disponibilização para efetivo exercício por todos os cidadãos. Qualquer coisa diferente disso subverte a democracia. Se os direitos não forem cogentes, pode-se dizer que o sistema não é democrático, ainda que seus governantes assim o identifiquem. Será apenas fachada para um governo não-democrático (DAHL, 2001, p. 62).

A terceira consequência desejável derivada da democracia posta por Dahl (2001) é a garantia aos cidadãos de liberdade pessoal mais ampla do que qualquer alternativa viável a ela. A quarta é o auxílio aos cidadãos à proteção de seus próprios interesses fundamentais (proteger-se de eventuais desmandos governamentais exige a participação nas decisões políticas, atribuindo a cada um uma parcela no poder soberano do Estado). A quinta é a possibilidade de proporcionar uma oportunidade máxima para que os cidadãos exercitem a autodeterminação, ou seja, de viverem sob leis de sua própria escolha até o seu maior limite viável, ainda que não plenamente. A sexta é a oportunização máxima de exercício da responsabilidade moral. A sétima, a promoção do desenvolvimento humano mais plenamente do que outras opções viáveis, proporcionando as condições sob as quais isso possa ocorrer. A oitava consiste na promoção de um grau relativamente elevado de igualdade política. A nona é a de que as democracias representativas não guerreiam umas com as outras[16]. A décima é a predisposição à prosperidade, pela sua afinidade com as economias de mercado. Assim, não sendo a tutela, mas a igualdade política o ideal a ser perseguido, a democracia viabiliza a inclusão plena do corpo dos cidadãos no debate das questões políticas postas em cheque.

Mas o que significa dizer que um país é democraticamente governado? Quais são as instituições políticas necessárias para afirmar-se uma democracia substancial? Segundo Robert Dahl, referidas instituições consistem em representantes eleitos sobre os quais seja investido constitucionalmente o controle das decisões do governo sobre a política (a eleição de

[16] O que é em certa parte questionável, pois as justificativas prováveis do autor dizem respeito ao comércio internacional (que se vê por vezes ser extremamente significativo em países não democráticos, como a China) e em uma predisposição à amizade que não pode ser mensurada objetivamente.

representantes desenvolveu-se na Idade Média e se consolidou no século XVIII, com o advento do Estado nacional, substituindo as assembleias de participação direta); eleições livres, justas e frequentes, para que possam ser legitimamente escolhidos (se todos devem ter oportunidade igual e efetiva de votar e ter seu voto computado, é preciso que os cidadãos possam ir às urnas sem medo de repressão e que todos os votos sejam contados igualmente; mais que isso, é imprescindível que haja a renovação do poder periodicamente); liberdade de expressão (requisito indispensável para a participação na vida política, consubstanciada no direito de ouvir, de ser ouvido e de discutir as questões políticas); fontes de informação diversificadas e independentes; autonomia associativa, inclusive no que se refere à formação de partidos políticos (em uma grande república, mais do que desejáveis, são inevitáveis) e, por fim, cidadania inclusiva, com o direito de votar e de ser votado, de formar e participar de organizações políticas independentes, de acessar livremente as informações e de ter direito à liberdade e a oportunidades necessárias ao funcionamento das demais instituições políticas (DAHL, 2001, p. 99–100).

Ao governo representativo democrático moderno dá-se o nome de poliarquia, quando existentes as instituições políticas antes mencionadas. E Dahl (2001) em seu estudo agora vincula as instituições políticas da poliarquia à satisfação dos critérios democráticos que antes relacionou. Assim, ter representantes eleitos é essencial à participação efetiva, ao controle do programa governamental e à igualdade de voto; eleições livres, justas e frequentes são necessárias para o controle do programa governamental e a participação efetiva; liberdade de expressão é necessária para o entendimento esclarecido dos cidadãos e o controle do programa de governo; acesso às fontes independentes de informação é necessário para a participação efetiva e para o entendimento esclarecido; autonomia associativa é necessária para o controle do programa governamental e para a participação efetiva; e a cidadania inclusiva é necessária para o entendimento esclarecido, para o controle do programa governamental e para a plena inclusão (DAHL, 2001, p. 106).

Ainda que um país seja considerado uma democracia se possuir todas as instituições políticas necessárias, é possível identificar nos governos déficits democráticos importantes: importantes decisões são tomadas pela via da negociação entre as elites políticas e burocráticas. Não há imposição de limites por meio de processos democráticos, mas pela via da concordância negocial, considerando as prováveis decorrências para os mercados nacionais e internacionais. Isso porque são essas instituições – negociação, hierarquia e mercados – que determinam os

resultados. Os processos democráticos estariam, assim, na pálida função de ratificação de resultados e não na essência de sua formação (DAHL, 2001, p. 130).

É de Popper (1974) a distinção entre os governos democráticos e os não democráticos pelo fato de que "no primeiro os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue". De fato, a democracia produziu regras de convivência cujo destino é resolver conflitos sociais sem o uso da violência. Onde há o respeito a essas regras, o adversário é opositor e não inimigo.

A democracia representa, assim, uma "revolução silenciosa", nas palavras de Norberto Bobbio. A propósito, o que distingue um sistema democrático de um não democrático para Bobbio é um conjunto de regras do jogo, "amadurecidas ao longo de séculos de provas e contraprovas" ao ponto de, ao final, serem constitucionalizadas. Assim, o processo democrático se estabelece em um conjunto de regras procedimentais em que "a regra da maioria é a principal" (BOBBIO, 1986)

José Afonso da Silva (2000) ensina que o regime político que alicerça o sistema eleitoral culmina por constituir um conjunto de instituições políticas que operam em dado momento e país e em cuja base se pode encontrar o fenômeno essencial da autoridade, do poder e da própria distinção entre governantes e governados.

Assim, pode-se afirmar que a democracia é, antes de um conceito, um processo popular de garantia de seus direitos fundamentais, cujos princípios gerais são os da maioria, da igualdade e da liberdade. Tais princípios traduzem-se em outros fundamentos, quais sejam: o da soberania popular (segundo o qual o povo é a única fonte do poder) e o da participação direta ou indireta (para que o poder expresse de forma efetiva a vontade popular).

O regime democrático representativo pressupõe um conjunto de instituições para a disciplina da participação popular no processo político, que, em última instância, garantem o exercício pleno da cidadania. E aqui a expressão "representação" não significa apenas a representação estatal, mas também a do povo do Estado, se significar efetivamente e de forma exclusiva a representação por órgãos eleitos por via democrática (KELSEN, 1993, p. 151).

E ainda que se constate que a democracia tem por fundamentos a igualdade e a liberdade, ao aglutinar-se o conceito da representatividade está nele implícita a renúncia ao princípio da liberdade como autonomia. E o significado dessa expressão é o da deliberação coletiva, no sentido de que diz respeito à coletividade inteira, embora a deliberação seja tomada não

diretamente pela coletividade inteira, mas por pessoas por ela eleitas para esse fim (BOBBIO, 1986).

Em seus estudos sobre o futuro da democracia, Norberto Bobbio afirma que nas democracias representativas o representante possui duas características básicas: uma vez que possui a confiança de quem o elegeu, não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, pois o mandato, uma vez concedido, não é revogável; não responde perante seus eleitores diretamente porque não foi convocado a tutelar seus interesses particulares ou de determinada categoria, senão os interesses gerais da sociedade civil (BOBBIO, 1986).

O mesmo Hans Kelsen (1993) ensina que apenas a ordem jurídica válida é capaz de determinar os representantes e apenas a ordem jurídica relativamente eficaz é ordem válida. Daí a importância da norma, pois "não são os órgãos que são eficazes, mas sim as normas que, em conformidade com uma ordem jurídica válida, eles criam e aplicam" (KELSEN, 1993, p. 156).

Alkmin (2013), ao tratar da representação política, argumenta que representação e participação não seriam complementares, mas mesmo contrapostos, o que seria um paradoxo do conceito de representação. Em seus estudos aborda a pesquisa de Hanna Pitkin, que critica o conceito de representação criado por Jean-Jacques Rousseau no Contrato Social, argumentando no sentido da impossibilidade lógica da representação política, pois "um sujeito ou vontade pessoal não pode se expressar através de outro sujeito ou vontade". Assim, problemas relacionados à participação política estariam diretamente ligados ao próprio conceito de representação.

Também Jean Paul Sartre (2004), trataria de duas questões cruciais relacionadas à possibilidade de a vontade política ser efetivada através do sufrágio eleitoral: "a individuação e o anonimato que se dão através do sufrágio universal e a restrição, para amplos segmentos da população, do exercício desse voto".

> Em uma palavra: quando voto, abdico do meu poder. Abro mão da possibilidade, presente em cada um, de, ao lado de todos os outros, constituir um grupo soberano. Renuncio a construir um grupo desprovido da necessidade de representantes. Afirmo que nós, os votantes, continuamos sendo outros que não nós mesmos, e que – a não ser por pessoas interpostas – nenhum de nós é capaz de abandonar a serialidade em benefício do grupo. (SARTRE, 2004)

Assim, ao votar, o cidadão estaria abdicando do poder, da soberania da vontade política, submetendo sua vontade ao princípio da representação.

Em Hanna Pitkin (2006), ainda tratando do paradoxo da representação, o estudo inicia-se em Hobbes (2004), quando o autor inglês define o ato de representar como um desdobramento da *persona*, elaborando o conceito de que o poder político do Estado derivada de um contrato de associação e de submissão, em que a vontade política dos representados transfere-se para o representante do Estado, em caráter irrevogável e irrestrito, ou seja, a representação por autorização.

> Cada homem confere a seu representante comum sua própria autoridade em particular, e a cada um pertencem todas as ações praticadas pelo representante, caso lhe haja conferido autoridade sem limites. (HOBBES, 2004)

Surgiria então, a partir de Hobbes, a justificativa da obrigação política, uma vez autorizada a representação.

A mesma estudiosa, Hanna Pitkin (2006), trataria ainda de outra modalidade de representação, aquela como sintonia ou semelhança, que estaria implícita em John Locke, no Segundo Tratado do Governo Civil. Pitkin, contudo, traz à tona seu próprio conceito de representação, que tem por ponto focal não a relação entre representados e representantes, mas a própria relação entre eles, pois ambos apresentam interesses e características distintos, o que torna a discussão quanto ao meios e fins do procedimento que delega "uma atividade substantiva, na qual estão envolvidos interesses e na qual as decisões não dependem meramente de competência, não sendo escolhas tão-somente arbitrárias)" (PITKIN, 2006).

Assim, restaria caracterizada uma permanente tensão entre o ideal de efetividade do sistema de representação e seu alcance real. A estabilidade do sistema político não seria garantida, pois, pela efetividade da representação em si, mas sobre a legitimidade dos procedimentos, do processo democrático. O paradoxo lógico da representação seria então assim posto já no surgimento da aplicação do conceito com Thomas Hobbes, no sentido de que a representação política propriamente dita é uma impossibilidade lógica. Em um sistema eleitoral representativo, representados e representantes são igualadas apenas e tão somente no momento da votação. A igualdade entre eles, fora desses termos, só pode existir do ponto de vista abstrato. Isso porque a ação política exige a vontade expressa dos cidadãos, que é prévia ao seu consentimento, autorização ou mesmo delegação. A vontade sempre será inalienável e não se representa (ALKMIM, 2013, p. 64).

Os limites lógicos da representação estariam postos então como procedimento formal autorizativo, cuja validade para a democracia representativa não estaria diminuída pelo paradoxo da impossibilidade real de alienar-se a vontade.

Alkmin delineia então, em seu estudo, cinco modelos de representação, que podem ser assim sintetizados: modelo autorizativo – a ênfase está no representante, mesmo que por ato de associação e vontade dos representados (seu defensor seria Hobbes). Uma vez formado o governo, a sua atuação como representante do Estado seria de exercício do poder de forma absoluta. Um segundo modelo seria o liberal, cuja ênfase, ao contrário do primeiro modelo, estaria no representado – uma vez consentida a representação, cumpriria ao representante fidelidade ao representado em seus direitos à propriedade, igualdade em liberdade (Locke seria seu maior expoente). O modelo crítico seria o terceiro modelo, de negativa da representação, afirmando-se que a vontade do representado não pode ser exercida por terceiros, tal como afirma Rousseau. As eleições então seriam uma falácia e a representação delas resultante não poderiam obrigar a todos. O quarto modelo seria o da identidade, descrito em John Stuart Mill, exigindo identidade ou sintonia entre representante e representado, a representação operando como verdadeiro espelho. Por fim, um quinto modelo, o processual, cuja expoente seria Hanna Pitkin, admitiria que, sendo o sistema, já em sua origem, normativo e limitado, a ênfase deveria estar no processo substantivo, ou seja, a definição e a institucionalização das funções de representante e representado, bem como suas responsabilidades, seria suficiente à consolidação da democracia como processo institucionalizado (ALKMIM, 2013, p. 70).

No Brasil, como já se viu, o regime político funda-se no princípio democrático, consagrado constitucionalmente. Consoante prevê a Carta Magna, em seus arts. 1º e 3º[17], destina-se a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma Sociedade fraterna, livre, justa e solidária, fundada na soberania popular, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e no pluralismo político.

[17] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
II - a cidadania;
III - a dignidade da pessoa humana;
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
V - o pluralismo político.
Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. [...]
Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O sistema eleitoral brasileiro que suporta a estrutura partidária utiliza-se das duas formas conhecidas de representação: o sistema majoritário (para a eleição de senadores e titulares do Poder Executivo) e o sistema proporcional (para a eleição de deputados e vereadores).

Pelo sistema majoritário, a representação política cabe ao candidato ou à candidata que obtiver a maioria (absoluta ou relativa) dos votos. O direito constitucional brasileiro consagra o sistema majoritário por maioria absoluta para a eleição dos titulares do Poder Executivo e por maioria relativa para a eleição de senadores.

Entre as democracias mais antigas, a representação proporcional foi o sistema eleitoral mais amplamente utilizado, viabilizando que a proporção do total de votos de uma eleição direcionados a um determinado partido correspondesse à proporcionalidade de vagas obtidas. Em outros Estados, contudo, o sistema majoritário preponderou, considerando vencedor aquele que tivesse o maior número de votos, sendo também denominado como *fist-past-the-post* ou *FPTP*. O sistema FPTP auxilia a criar os sistemas bipartidários, em que o peso do eleitor é menor, reduzindo suas opções a duas, reduzindo suas opções de escolha e negando às minorias o direito à representação. Por outro lado, tais sistemas ampliam a maioria legislativa do partido vencedor, criando obstáculos à formação de oposição hábil a impedir que seus programas se concretizem (DAHL, 2001, p. 148, 153).

As principais opções constitucionais combinam sistemas eleitorais e chefes do Executivo. Robert Dahl (2001) assim as identifica: opção do continente europeu – governo parlamentar com eleições de representação proporcional; opção inglesa ou Westminster – governo parlamentar com eleições FPTP; opção americana – governo presidencialista com eleições FPTP; opção latino-americana – governo presidencialista com eleições de representação proporcional e, por fim, uma opção mista, de que são exemplos a França, a Alemanha e a Suíça.

Na França, a Constituição da Quinta República francesa prevê um presidente eleito com poder que Dahl (2001) reputa considerável e um primeiro-ministro dependente do Parlamento. Já para a Assembleia Nacional, quando nenhum candidato recebe a maioria dos votos, há uma segunda votação. Na segunda votação, elege-se qualquer candidato que tenha obtido mais de 12.5% dos votos registrados na primeira. Dessa forma, ainda que os pequenos partidos possam tentar conquistar vagas na primeira votação, na segunda somente podem decidir apoiar um dos dois candidatos mais fortes. Já na Alemanha, metade dos membros do Bundestag é escolhida em eleições do tipo FPTP e a outra metade, pela representação proporcional. Itália e Nova Zelândia adotam versões do modelo alemão. Na Suíça, o executivo é pluralista, sendo composto por sete conselheiros eleitos para o Parlamento por quatro anos (DAHL, 2001, p. 156).

Pelo sistema proporcional, a representação política distribui-se proporcionalmente aos partidos políticos. Para a definição da proporcionalidade da distribuição, determina-se o número de votos válidos, o quociente eleitoral, o quociente partidário, a técnica de distribuição das sobras e a definição final dos eleitos.

É de José Afonso da Silva (2000) a lição de que a Democracia Representativa é exercida no Brasil de forma indireta, periódica e formal, por intermédio das instituições eleitorais que objetivam disciplinar e legitimar a escolha dos representantes do povo. A importância da materialização formal do processo democrático e de sua estrutura fundada no Poder Judiciário reside no próprio conceito do ato de votar: eleger significa "... expressar preferência entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política" (SILVA, 2000, p. 138). A decisão política do povo é que irá constituir, no processo político, o governo que o representará.

Assim, pode-se afirmar que as instituições fundamentais dos direitos políticos são aquelas que constituem o próprio direito eleitoral, ou seja: o direito de sufrágio (de votar e ser votado), os sistemas e os procedimentos eleitorais.

E novamente o mesmo mestre José Afonso da Silva ensina que a igualdade do direito de votar "se manifesta, em seu sentido mais rigoroso, no reconhecer a cada homem, a cada eleitor, um único voto (*one man, one vote*), pois cada cidadão tem o mesmo peso político e a mesma influência qualquer que seja sua idade, suas qualidades, sua instrução e seu papel na Sociedade" (SILVA, 2000, p. 337).

O sufrágio, conforme ensina Bonavides (BONAVIDES, 1994, p. 228), "é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública". Caracteriza a oportunidade da designação de representantes que exercem o poder e constroem a democracia indireta. Faculta a participação democrática a todos, indistintamente, sem preterir ninguém em função da riqueza, grau de instrução, raça ou sexo.

O direito de sufrágio é exercido através do voto, que o materializa. Através do ato de votar e ser votado o indivíduo exerce uma função social e política, função esta que se origina da soberania popular, fundamento da Democracia Representativa.

John Stuart Mill, ao tratar da extensão do sufrágio afirma ser verdadeira "injustiça pessoal" negar a quem quer que seja o "direito elementar de ter voz na condução dos assuntos que lhe interessam tanto quanto aos outros cidadãos". E prossegue: "Não devem existir párias

em uma sociedade adulta e civilizada; as pessoas não podem ser impedidas de exercer seus direitos, a menos que seja por sua própria culpa" (MILL, 1981, p. 89).

Em Mill, o sufrágio é devido ao cidadão também para que possa se proteger e para que possa proteger aos seus pares. Não é, pois, uma opção, mas um dever e deve ser exercido "seguindo sua opinião mais esclarecida e conscienciosa do bem público" ao ponto de que o cidadão que não tenha outro mote que não esse não é sequer digno de votar (MILL, 1981, p. 108).

Ao mesmo tempo em que é a expressão do direito individual de participação do processo democrático, o sufrágio é também um dever da manifestação desta vontade, sem a qual não há como dar sustentação ao Estado Democrático de Direito.

A doutrina, a esse respeito, ensina:

> ... o Estado de Direito é um estado cujas leis são expressão da soberania popular e se direcionam à garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos. [...] a conquista dos valores **jusfundamentais** se realiza através de processos normativos e em conformidade com a estrutura organizativa da divisão dos poderes políticos. (CADEMARTORI; DUARTE, 2006, p. 3515)

Nesse contexto, é o Estado Constitucional "realidade política e jurídica preocupada, essencialmente, com a **implementação efetiva** dos direitos fundamentais proclamados nos estados liberal e social" (CADEMARTORI; DUARTE, 2006, p. 3513), de onde se extrai a extrema importância de conferir validade e eficácia ao princípio da primazia da Constituição, à reserva não legal, mas constitucional e ao controle jurisdicional da constitucionalidade. Vale dizer: os princípios constitucionais fundantes do Estado Democrático de Direito apostos na CRFB são os pilares também do Direito Eleitoral, que a ele deve estar circunscrito rigidamente, sob pena de afrontar-se ao que de mais caro se verifica. Não são meros ideais, mas realidade cogente. O propósito não pode ser outro senão o de garantir que as normas constitucionais e os princípios que lá estão sejam de fato expressos não apenas no regramento infraconstitucional, mas na concretude dos direitos que representam.

2.2 Os partidos políticos

O exercício do poder político na Democracia Representativa não prescinde dos partidos políticos, razão pela qual é imprescindível compreender a gênese e os conceitos fundantes dessas estruturas políticas.

Weber é o grande estudioso que define de forma clássica o conceito de partido político como

> "uma associação... que visa a um fim deliberado, seja ele 'objetivo' como a realização de um plano com intuitos materiais ou ideais, seja 'pessoal', isto é, destinado a obter benefícios, poder e, consequentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente" (WEBER, 1991, p. 185)

A clássica definição traz uma das principais características da instituição partido político que é o caráter associativo, cuja natureza de ação é orientada à conquista do poder político. Compreende formações sociais distintas, que podem abarcar desde grupos cujo vínculo seja eminentemente pessoal até organizações burocráticas e impessoais. Possuem, contudo, uma característica comum que é a de movimentarem-se dentro da esfera de poder político(WEBER, 1991, p. 186).

O surgimento dos partidos políticos está diretamente relacionado ao alcance de um nível de autonomia estrutural do sistema político, com complexidade interna e divisão de trabalho hábeis ao desenvolvimento de um processo de tomada de decisões políticas onde diversas partes do sistema possam participar, incluindo-se representantes daqueles a quem tais decisões políticas se dirigem. Ou seja, quando há o reconhecimento de que o povo possui o direito de participar da gestão do poder político é quando os partidos políticos surgem dentro das sociedades, de onde se pode afirmar que estes nascem inicialmente nos países que adotaram por primeiro formas de governo representativo: quanto mais se intensifica a demanda pela participação no processo de formação de decisões políticas pelas mais diversas classes sociais, mais se intensifica o surgimento e o desenvolvimento partidário (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 899).

Quando se percorre a linha temporal que distingue os partidos políticos, podemos identificar o partido dos notáveis, o partido de organização de massa e o partido eleitoral de massa. Ao partido dos notáveis credita-se o surgimento dos partidos políticos, na primeira metade do século XIX, na Europa e nos Estados Unidos, diretamente relacionado à ascensão do poder burguês e do surgimento e difusão dos parlamentos. O surgimento dos partidos na Inglaterra ocorre com o *Reform Act*, em 1832, que amplia o sufrágio e permite aos industriais, aos comerciantes e à aristocracia a participação na gestão política. Estes partidos eram liderados por notáveis locais, aristocratas ou burgueses da alta sociedade, que não apenas eram responsáveis pela escolha dos candidatos, mas também pelo financiamento eleitoral. O partido dos notáveis é a estrutura partidária que predomina durante todo o século XIX na Europa (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 900).

Já o partido de organização de massa ou partido de aparelho tem seu surgimento registrado no final do século XIX e está intimamente relacionado ao surgimento do momento

operário derivado das transformações econômicas e sociais advindas com o processo de industrialização econômico. Seus principais registros ocorrem com o surgimento dos partidos socialistas na Alemanha, na Itália, na Inglaterra e na França como organização difusa e estável com um corpo de funcionários pagos especialmente para desenvolver uma atividade política e um programa político-sistemático (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 900).

E é justamente com o partido de organização de massa que surge o financiamento partidário por seus membros, eis que ausente o financiamento dos notáveis burgueses. Sua configuração é do tipo piramidal e a cúpula é o órgão de deliberação máxima, responsável pelo estabelecimento da linha política a ser observada por todas as instâncias partidárias. Neste tipo de partido político, as funções são alcançadas por eleição e os candidatos eleitorais são escolhidos em assembleia para exercer mandato imperativo. Há neste tipo de partido uma preocupação com a mobilização permanente de seguidores e com a "conquista de espaços de influência cada vez mais amplos dentro da sociedade civil, na tentativa de aumentar o espaço e a intensidade da adesão ao seu projeto de gestão da sociedade" (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 900).

O surgimento de um terceiro tipo de partidos políticos, o partido eleitoral de massa ou *partito pigliatutto* ou "pega-tudo", por sua vez, relaciona-se com o sufrágio universal, com a expansão dos partidos operários e sua integração ao sistema político. Nele, o propósito é o da mobilização de eleitores mais do que de associados, observando também uma estrutura piramidal. Voltados essencialmente a propósitos eleitorais, o objetivo crucial desse tipo de partido é ampliar o seu potencial eleitoral. Assim, a formulação de seus programas partidários possui natureza essencialmente formal, não sendo primordial o debate político, pois suas atividades concentram-se na escolha de candidatos e de candidatas para as eleições e, portanto, o objetivo é abarcar o maior número de extratos sociais possível. Não estão direcionados a determinada classe social ou a uma gestão social e de poder diferente. Antes, buscam ganhar a confiança dos níveis mais distintos da sociedade, apresentando propostas amplas, flexíveis e um tanto abstratas, buscando ir ao encontro do maior número de pleitos e solucionar os mais distintos problemas sociais (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 902).

Com o passar do tempo, os partidos políticos passaram por um processo de homogeneização alavancado por questões de ordem política e social, seja pela sua orientação eminentemente eleitoral, seja pelo anseio em ampliar seus espaços de influência, inclusive no seio parlamentar, alcançando o *status* de *partito pigliatutto* (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 904).

Ao discorrer sobre as funções do partido político, Norberto Bobbio (2004) é enfático no sentido de que estas constituíram, quiçá, o principal instrumento por intermédio do qual grupos sociais cada vez mais abrangentes ingressaram no sistema político e, por intermédio dos partidos, puderam expressar seus próprios anseios e participar, de modo mais ou menos eficaz, da formação das decisões políticas.

A transmissão do questionamento político da sociedade e a possibilidade de que, por seu intermédio, as massas participem no processo de formação das decisões políticas, são as duas funções unanimemente reconhecidas para os partidos políticos (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 904).

Apesar da distinção evolutiva das espécies partidárias não há, contudo, como compreender exaustivamente o fenômeno dos partidos políticos em um determinado sistema político sem analisá-los na estrutura econômica, social e política do país em que atuam.

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

Os partidos políticos asseguram a autenticidade do sistema representativo, pois organizam e preparam as diversas candidaturas para a disputa que se consagra no pleito eleitoral. A função representativa dos partidos traz como consequência direta que o exercício do mandato político, outorgado pelo povo a seus representantes, ocorre por seu intermédio. Mas, apesar de serem intermediadores entre povo e governo, não são apenas tais, mas verdadeiro instrumento por meio do qual o povo governa. Nas palavras de José Afonso da Silva (2000) “Dir-se-ia – em tese, ao menos – que o povo participa do poder por meio dos partidos políticos” (SILVA, 2000, p. 388).

Na lição de Duverger (1967), a doutrina da representação foi profundamente transformada pelo desenvolvimento dos partidos políticos, que se interpuseram entre eleitor e eleito, nação e parlamento, modificando por completo a natureza das suas relações. O candidato ou a candidata, antes de ser escolhido pelo eleitor, é escolhido pelo partido político. Ainda que se trate de um regime em que vigora o pluralismo político, embora possam ser muitos os

candidatos e candidatas em quem o eleitor pode votar, todos foram, antes disso, escolhidos pelo próprio partido político a que estão vinculados.

Os partidos dão forma à base das massas que anseiam por expressar a sua opinião no foro representativo da democracia. São eles que cristalizam e elaboram a opinião bruta, lhe dão sustentáculo, atenuando as profundas divergências individuais. Nas palavras de Duverger (1967, p. 413), "é só ele [o partido político] que permite a existência de eleições e de representação política [...]".

São os partidos políticos que definem as plataformas eleitorais e ao sintetizar as mais diversas correntes de opinião as difundem, com o objetivo de atrair o maior número possível de eleitores, canalizando as mais distintas opiniões para dar-lhes objetividade, adaptando-as aos interesses dos eleitores. Os partidos políticos conjugam os seus próprios e especiais objetivos com os anseios dos eleitores. Os partidos tanto criam a opinião quanto a representam (DUVERGER, 1967).

São os partidos políticos que viabilizam o exercício do voto, expressão material do regime democrático representativo e, por fim, do mandato que representará a vontade do eleitor. Sobre o mandato, elucidativa a lição de Vânia Aieta (2006, p. 304), ao afirmar que "[...] o **mandato** perfaz-se como uma **construção coletiva de interesses** e não simplesmente como uma iniciativa individual."

É a mobilização coletiva que elege, por intermédio da instituição partido político, que reflete a racionalização do poder, situando os partidos políticos no universo da teoria democrática (AIETA, 2006).

Os partidos políticos, assim, não representam institucionalmente as vontades particulares de cada um que os integra, mas, segundo ensina Habermas (1929), "os partidos que fecham um contrato teriam que poder assumir um segundo modo de distanciamento de suas liberdades naturais" para que pudessem assumir a perspectiva *social* de "uma primeira pessoa no plural" (HABERMAS, 1929).

Norberto Bobbio ensina que no jogo político democrático, aquele "cuja legitimidade depende do consenso verificado periodicamente através de eleições livres por sufrágio universal" os partidos políticos são os protagonistas, os atores principais, que reúnem em torno de si a imensa maioria dos consensos (BOBBIO, 1986).

Mesmo na acidez de Tocqueville (1973) está reconhecida a importância dos partidos políticos, quando afirma que "os partidos políticos são um mal inerente aos governos livres;

mas não têm, sempre, o mesmo caráter e os mesmos instintos". O estudioso francês diferencia o que chama de pequenos e grandes partidos. Entre os grandes partidos estariam aqueles fiéis "mais aos princípios que a suas consequências"; à generalidade e não às particularidades; às ideias e não aos homens, onde o interesse público prepondera perante o interesse particular (TOCQUEVILLE, 2019, p. 221).

No mesmo sentido, Mario Justo Lópes (1982, p. 18) ensina que os partidos políticos não apenas são indispensáveis para o regime democrático representativo como o próprio regime democrático representativo é obra que decorre diretamente das agremiações partidárias.

E Robert Dahl (2001) vai mais além ao dizer que possivelmente "nenhuma instituição política molda a paisagem política de um país democrático mais do que seu sistema eleitoral e seus partidos" (DAHL, 2001, p. 147).

Ademais, a CRFB já estatui, em seu art. 1º, ao reconhecer o Brasil como Estado Democrático de Direito fundado nos princípios da soberania e do pluralismo político, a representação política como recurso próprio no processo de formação da vontade política. A Carta Magna fixou, desde então e formalmente, a Democracia Representativa partidária no país (MEZZAROBA, 2005).

Também Baracho (1979) afirma serem os partidos políticos o principal meio instrumental para que a Sociedade possa atuar como nação, realizando o próprio objetivo do regime democrático.

Ao examinar a complexidade da instituição partido político, Sartori (1982) estuda sua gênese em outra perspectiva, buscando identificar a transição do que chama "facção" para partidos de forma vagarosa e difícil, quer seja no domínio das ideias ou dos fatos. E busca nos registros da história romana um conceito importante, traduzido por Montesquieu e trazido à baila por Stokes (1963) sobre o que denomina união do corpo político, como algo de certa forma ambíguo, pois, segundo este último, a verdadeira união é "uma união de harmonia, em consequência da qual todas as partes [*toutes les parties*], mesmo que pareçam opor-se, concorrem para o bem geral da sociedade", comparando às dissonâncias da música que harmonizam-se na composição da melodia. E diz mais: " É como nas partes deste universo, eternamente ligadas pelas suas ações e reações". (STOKES, 1963, Nota 16)

O mesmo autor vê nesta evolução das facções para os partidos, como fundamento, o fato de que estes últimos se baseiam em princípios comuns. E cita, para alicerçar este conceito, a definição de Burke (2007) sobre partido, de grupo de indivíduos unidos com

base em um princípio acorde para todos com vistas a promover um interesse maior, nacional, a partir de um desenvolvimento de esforço conjunto. Seria o partido, por assim, dizer, o meio necessário para que esse grupo de indivíduos consiga cumprir o desiderato de "levar seus planos comuns à prática, com todo o poder e autoridade do Estado".

Neste viés de meio para alcançar o fim comum, ensina Sartori (1982) que a ordem política não é incompatível com a diversidade e a dissenção, justificando o pluralismo político. Este indicaria a diversificação do poder, ou seja, a existência da pluralidade de grupos de indivíduos unidos entre si por um interesse comum, mas independentes e, na sua expressão, não inclusivos. Representando interesses afins e personificados na figura do partido – que lhe dá acesso aos requisitos de poder e autoridade estatais – o pluralismo político afeiçoa-se com a ordem política, permitindo a manifestação da vontade de grupos constituídos a partir de interesses distintos: verdadeiros canais de expressão da vontade da comunidade.

E avança Sartori (1982) em seu desenvolvimento teórico para dizer que é justamente mediante a realização das eleições que o partido se solidifica e, neste preciso momento, não são apenas os princípios que identificam os únicos fatores que mantêm os partidos unidos, mas também as "vantagens eleitorais de se estabilizarem, ou de se tornarem mais estáveis". Surge aí o conceito de sistema partidário, como verdadeira "exigência estrutural do sistema político" e, portanto, subsistema dele. Mas aqui vale ressaltar que o surgimento do sistema partidário não coincide com o momento do surgimento dos partidos políticos, em que as possibilidades de participação no sufrágio eram limitadas e alcançavam uma parcela muito restrita da população. Antes, o sistema partidário torna-se possível apenas quando o sufrágio alcança o que se pode denominar de "massa crítica" e um estrato amplo da população.

Assim, embora o partido político seja uma parte de um todo complexo, representando um conjunto limitado e não inclusivo de interesses específicos do grupo que representa, não se dissocia do todo, que é pluralista. Ou seja, ao falarmos de pluralismo político falamos de uma formação política que parte do pressuposto de que há partes distintas – os partidos políticos – que mantêm a sua individualidade, mas que não existem de forma isolada.

Sendo os partidos verdadeiros canais de expressão, meios de representação hábeis a expressar as reivindicações populares, pode-se afirmar que sua razão de ser, como partes de um todo que expressa uma formação política plural, revela que são agentes imprescindíveis à implementação do governo representativo. Mas para além de meros canais de expressão popular, os partidos políticos não apenas direcionam as reivindicações populares, mas lhes

emprestam a pressão política que eles, partidos, possuem. Organizam, por assim dizer, a vontade pública que sem o seu intermédio poderia ser considerada caótica (obviamente, de acordo com os seus próprios interesses de agremiação partidária). Se cada partido político expressa a congregação de indivíduos em torno de um determinado fundamento comum, as inúmeras expressões de vontade popular não encontram em seu seio – pelo simples fato de serem vontade popular – guarida. É preciso que estejam voltadas a expressar também os seus próprios interesses, aqueles que o partido político ao qual dirigem suas reivindicações efetivamente representa.

Está na essência da formação dos partidos políticos, segundo a doutrina de Sartori (1982), o fato de que são organizações voluntárias, constituídas sem qualquer coação, por cidadãos. Assim como a participação nos partidos não se dá obrigatoriamente e o cidadão pode optar por integrar este ou aquele partido político, o sistema permite a criação de novas organizações políticas[18].

Aos partidos políticos se pode conferir ainda a prerrogativa exclusiva de permitir a "comunicação expressiva", ou seja, a possibilidade de que os cidadãos se comuniquem de forma efetiva com o Estado. E ao abordar este aspecto da formação partidária, Sartori (1982) não ignora o conceito um pouco mais ácido e direto de Schattschneider (1942) de que "Um partido é, em primeiro lugar, uma tentativa organizada de conseguir o poder." E nem o conceito de Schumpeter (1984) de que "Um partido não é [...] um grupo de homens que pretendam promover o bem-estar público à base de um princípio com o qual todos concordam" mas "um grupo cujos membros pretendem agir em concerto na luta competitiva pelo poder político". De qualquer sorte, Sartori (1982) formula sob outro viés seu próprio conceito de que um partido pode ser definido como "qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições [...] candidatos a cargos públicos". E acresce a essa definição a capacidade de colocar através de eleições, sejam elas livres ou não, estes mesmos candidatos.

Certo é que, ao politizar-se a sociedade, as regras que a vinculam ao Estado e este a ela, fixam-se segundo a forma pela qual o sistema partidário está estruturado. E nesse sistema os partidos representam o viés de canalização das vontades, enquanto o sistema

[18] Sobre este aspecto, este estudo aborda alguns aspectos relacionados ao impacto do financiamento partidário – e principalmente do financiamento público de partidos políticos – sobre a criação ou contenção de novas formações partidárias.

partidário reveste esse sistema de canalização em canalização efetivamente política (SARTORI, 1982, p. 63).

Enquanto os partidos políticos só formam um verdadeiro sistema se forem diversos – ou seja, se não estivermos diante de um partido único – o próprio sistema partidário também não se constitui se não houver o resultado da competição que ocorre internamente entre os próprios partidos políticos. É preciso que ocorra a interação entre as partes para que o todo se forme e as interações entre elas determinam os seus limites e a limitação do próprio sistema (SARTORI, 1982, p. 65).

Mas em Sartori (1982) encontramos também as definições de formação partidária que não são plurais, de que é exemplo o unipartidarismo, justificado pelo teórico como alternativa "mais viável e mais durável", antítese do que denomina "vazio partidário". Isso porque a ausência completa de partidos políticos induziria a uma sociedade absolutamente fora de controle, solução tanto insegura quanto improdutiva. Como canal entre a sociedade e o Estado, ainda que único, o partido político cumpre este papel.

E não seria diferente – exercer a função de canalizar a vontade popular – em formações bipartidárias, conquanto a expressão da vontade encontre canais mais restritos para se fazer comunicar do que na hipótese do pluralismo partidário em sua característica de multipartidos. Na ausência de variantes, de que são exemplos o unipartidarismo e o bipartidarismo, os canais de comunicação se tornam mais restritos e a possibilidade de expressar a vontade política acaba por restar coagida a amoldar-se às únicas expressões políticas disponíveis, sob pena de não se fazer representar.

Pensando-se no mapeamento das estruturas partidárias, é possível observar padrões, classes e tipos de multipartidarismo, evidenciando-se que quando o padrão é de baixa fragmentação ou de segmentação (até 5 partidos), podemos dizer que estamos diante da classe de pluralismo limitado, cujo tipo pode ser considerado pluralismo moderado. Já quanto estamos diante de alta fragmentação (mais de 5 partidos no mesmo sistema), estamos diante da classe de pluralismo extremado, cujo tipo pode ser considerado pluralismo polarizado (SARTORI, 1982).

A estrutura difere, em muito, do unipartidarismo, em que se verifica o verdadeiro monopólio do poder político, que se concentra em um único partido. Nesta hipótese pode se verificar, em sua fase estruturada de concepção partidária, tanto a ditadura unipartidária quando o partido hegemônico, sistemas de partido de Estado não competitivos. Há, de igual

sorte, no multipartidarismo ou pluripartidarismo, situações em que um partido atua de forma hegemônica, permitindo a existência de outras estruturas partidárias apenas gravitando em torno deste, como lhe fossem subordinados, impedindo que sua atuação no exercício do poder político possa ser questionada. Por outro viés, há o sistema em que há um partido predominante, configurando-se o poder de tal forma que este governa isoladamente, não estando submetido a qualquer alteração no poder. Em qualquer das hipóteses de multipartidarismo estamos diante de sistemas partidários e, portanto, competitivos (SARTORI, 1982).

Já os sistemas bipartidários podem ser avaliados, no que concerne ao acesso ao poder, de forma muito simples, competindo ambos por maioria absoluta em igualdade de condições, ou seja, ambos competitivos e com reais chances de alcançar o poder. O formato bipartidário estará presente sempre que a existência de terceiros partidos não impeça os dois maiores de governarem sozinhos, sendo desnecessárias quaisquer coalizões para alcançar o poder. De qualquer sorte, no bipartidarismo, a alternância no poder permanece sendo possível, ainda que um dos dois partidos consiga, na prática, alcançar a maioria dos votos que o permite governar sozinho (SARTORI, 1982).

Sartori (1982), a partir dessas concepções teóricas, apresenta a configuração de poder do multipartidarismo considerando as seguintes categorias: nenhum partido tem probabilidade de alcançar ou manter maioria absoluta; a força ou ausência dela de acordo com sua respectiva indispensabilidade para uma coalizão e, por último, seu potencial de intimidação. A partir dessas categorias, as estruturas de poder podem ser classificadas como monopólio; hierarquia; concentração unimodal, em que há predomínio sem alternação; concentração equilibrada ou bipolar; baixa fragmentação e alta fragmentação com polarização.

Fato é que, apesar da complexidade conceitual que permeia a formação das estruturas partidárias e os sistemas delas decorrentes, tanto o nascimento quanto o desenvolvimento dos partidos políticos estão diretamente relacionados ao progressivo aumento da demanda de participação no processo de formação das decisões políticas pelos mais diversos extratos que compõem a sociedade. E é exatamente por dar voz aos mais diversos extratos sociais que suas funções somente podem ser compreendidas quando examinadas na estrutura econômica, social e política em que estão diretamente inseridos (OPPO, 1982).

É, pois, pelos partidos políticos que se conforma o poder político em si, que se caracteriza pelo uso da força, materializando o poder soberano, "cuja posse distingue, em toda Sociedade organizada, a classe dominante" (BOBBIO, 2000, p. 221).

Não seria possível o avanço da Democracia Representativa, conforme ensina Bobbio (2000), sem aumentar-se progressivamente a participação eleitoral até o alcance do sufrágio universal, o que tornou os partidos políticos absolutamente necessários, como titulares da representação política. O partido político acabou por assumir lugar central nos sistemas representativos, representando importante figura intermediária entre o eleitor e o eleito, simplificando e tornando possível o sistema representativo de governo.

Ainda que os partidos sejam canalizadores de opinião, contudo, deve-se considerar que sua composição interna corresponde a apenas parte de uma sociedade. Sua função excede a mera representação de seus membros. Seu papel no jogo político passa a ser mais amplo, de modo que é ele o responsável por traduzir e converter as reivindicações setoriais em projetos políticos globais, de onde se pode asserir que a democracia é o regime exclusivo dos partidos. Na verdade, a própria função de intermediar Sociedade e governo teve lugar após a crise de representação do Estado Liberal, sendo o novo modelo o "aperfeiçoamento do sistema de representação política" (MEZZAROBA, 2004, p. 84).

No Brasil, a matriz constitutiva do partido político está na própria CRFB, seja pela personificação do pluralismo político que dá forma à democracia de base representativa, já no artigo inaugural da lei máxima, seja pela dicção do art. 17 da mesma Carta[19], que direta e especificamente autoriza a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos.

Examinando-se o ordenamento jurídico vigente[20], vê-se que aos partidos políticos foi conferido o monopólio da representação, mediante a escolha dos candidatos e das

[19] Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:
I - caráter nacional;
II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;
III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;
IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.
§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. [...]

[20] CRFB, Art. 14 [...] § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:
I - a nacionalidade brasileira;

candidatas que concorrem aos pleitos, uma vez que é condição de elegibilidade a própria filiação partidária (NETO, 2017).

E é justamente o monopólio da representação política que dá os contornos do que a doutrina denomina Estado de Partidos.

2.3 Estado de Partidos

Para compreender o que seja o denominado Estado de Partidos e sua importância na configuração da Democracia Representativa e, mais especificamente, os contornos que ela adquire no Brasil, Orides Mezzaroba (2001, p. 31–32), analisando o estudo de García-Pelayo (1986, p. 82–83) sintetiza as fases de evolução da democracia, iniciando pela democracia direta até alcançar a democracia de partidos ou Estado de partidos. Na democracia direta, verifica-se a identidade entre a ação dos governantes e a vontade dos governados, não havendo nenhuma forma de intermediação política: a deliberação coletiva ocorre diretamente; na Democracia Representativa é a vontade do representante que materializa a vontade do representado e só aquela tem valor jurídico; há uma identidade com a ideia de representação do pensamento liberal clássico; na Democracia Representativa partidária, a intermediação entre representantes e representados ocorre pelos partidos políticos e, por último, a democracia de partidos. Nesta, os partidos políticos não apenas fazem a mediação entre representantes e representados, mas atuam decisivamente na mediação entre cidadãos e seus representantes. Os representantes, então, ficam sujeitos ao mandato partidário, ou seja, não há liberalidade, mas cumprimento à vontade única e exclusiva do partido, pois "considera-se que a vontade do indivíduo é inerente à vontade da organização partidária" (MEZZAROBA, 2001a).

Na denominada democracia de partidos, então, o representante fica diminuído na exclusividade de representação que detinha e a capacidade de decidir passa ao partido como organização associativa.

II - o pleno exercício dos direitos políticos;
III - o alistamento eleitoral;
IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
V - a filiação partidária;
VI - a idade mínima de:
a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
d) dezoito anos para Vereador. (grifou-se)

Os partidos políticos, no modelo do Estado de Partidos que se configurou a partir de então, passaram a constituir não apenas intermediadores entre a Sociedade e o Estado, mas entre aquela e seus próprios representantes, eleitos pelo sistema representativo. Tornaram-se elementos importantes a reunir as vontades individuais, concentrá-las no seio interno de suas estruturas e, depois, efetivamente transformá-las em verdadeiras metas programáticas, plataformas políticas direcionadas ao embate político que se dá no processo eleitoral (MEZZAROBA, 2004).

No modelo do Estado de Partidos é no seio das agremiações partidárias que se forma a vontade popular, cuja vontade pessoal dos indivíduos que a compõem passa a constituir uma verdadeira relação com os princípios e programas partidários. O próprio mandato passa a ser partidário.

E é essa matriz teórica denominada Estado de partidos ou *Parteinstaat* que fundamenta uma nova dinâmica de funcionamento estatal, como modelo alternativo ao clássico de representação política liberal, que demonstrou ao longo do tempo um esgotamento de sua capacidade de garantir a efetividade na representação. Para garantir essa efetividade de representação, o sistema partidário e a estrutura do Estado interagindo fundam um novo paradigma da organização política com a finalidade de garantir o que o sistema de representação política liberal já não conseguia mais. Assim, a vontade geral estatal seria construída no interior dos partidos, que passam a ser o centro das decisões políticas. As políticas públicas, nesse viés, nada mais identificam que consequências da ação e da vontade partidárias como "sujeito coletivo" em que a vontade da base de apoio deve ser sempre considerada, ao ponto de que os partidos políticos passam a ser catalisadores das políticas públicas (MEZZAROBA, 2001a, p. 34).

> O princípio básico do Estado de partidos é o de proporcionar, na medida do possível, que cada partido se preocupe em tornar hegemônicas suas ideias e concepção de mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da democracia e da disciplina intrapartidária (MEZZAROBA, 2001a, p. 34).

A Alemanha pós-metade do século XIX já demonstrava a preocupação entre a articulação das organizações político-partidárias com a estrutura do Estado, em razão de elementos teóricos e práticos lá então existentes, trazidos à baila por García-Pelayo (1986) e sintetizados por Orides Mezzaroba (2001, p. 35-37): (1) o surgimento de uma teoria do Estado sistematizada que procurava unir problemática estatal e relações sociais, o que acabou por articular a interrelação entre organizações político-partidárias e sistema estatal; (2) a tensão existente entre parlamento e monarquia e a necessidade de determinar-se onde deveria estar o

centro de decisões políticas: se em um ou em outro ou, alternativamente, se fixando-se no parlamento, deveria ou não estar a vontade popular lá representada, com a mediação das organizações político-partidárias e (3) a consciência da necessidade de distinção entre Estado e sociedade, esta última como o espaço no qual ocorrem os embates de interesses e vontades individuais, particulares, e o Estado como a "configuração da totalidade e a expressão máxima dos interesses gerais: a expressão da verdadeira comunidade nacional".

Orides Mezzaroba (2001) faz referência a três grandes teóricos que abordam o problema da representação partidária nessa interrelação entre Estado e sociedade: Johann Caspar Bluntschli, Georg Jellinek e Richard Schmidt. Enquanto Bluntschi e Jellinek discorrem sobre o papel dos partidos perante o Estado, Schmidt busca aproximar a teoria do partido e a teoria do Estado "afirmando a cristalização de um vínculo político permanente entre Estado e sociedade mediante a atuação imprescindível dos partidos" (MEZZAROBA, 2001a, p. 38).

Os partidos políticos, em Bluntschli (1980) são instituições políticas compostas por grupos sociais livres, em que seus membros têm por interesse comum uma "ação política delimitada por uma determinada ideologia e orientação". Como produtos da representação, refletem as diferentes "correntes do espírito político" existentes na sociedade. Não devem subordinar os interesses do Estado aos seus, representando uma fração da sociedade e não o seu todo. Assim, não se identificam com o Estado e os limites de sua atuação estão na ação imparcial de seus membros. Verdadeiras instituições políticas não são instituições de direito político ou instituições jurídicas e devem ser valorizadas como tais (MEZZAROBA, 2001, p. 38-39).

Para Jellinek (1980), de igual sorte, os partidos políticos não possuem caráter estatal: refletem a formação social, são instituições políticas. Produtos da sociedade, sua formação tem por origem os grupos sociais livres. Mediante convicções que são comuns entre seus membros, organizam-se para alcançar a concretude de finalidades estatais sobre as quais convergem, surgindo como "produtos da própria sociedade, que lutam para que esta possa conquistar e controlar o poder do Estado". Lutam entre si pelo controle do poder político e se identificam, antes, muito mais com a sociedade do que com o próprio Estado (MEZZAROBA, 2001a, p. 40).

Já em Schmidt (1980) surge então uma teoria de partidos como "imprescindível e inseparável da teoria do Estado: os partidos políticos se apresentariam como instrumentos da vida social buscando amoldar politicamente o Estado". As definições e conceitos jurídicos e políticos dentro do Estado deveriam partir das convicções e demandas individuais. Não sendo possível contemplar em políticas públicas a satisfação de demandas individuais, os partidos

políticos surgiriam como mediadores entre Estado e indivíduos, unidos por suas convicções comuns para articulação da vontade política desses grupos. Como "portadores de princípios jurídicos, institucionais e jurídico-políticos em comum com aqueles mesmos princípios que configuram e instruem o Estado", o confronto entre partidos é característica da própria vida estatal e estes estão "indissoluvelmente unidos à vida do Estado". Catalisando os mais diferentes grupos e interesses sociais, o sistema de partidos seria então plural e seria preciso reconhecer suas ações como fundamentais no processo de formação jurídica e política do Estado. Como intermediadores fundamentais ao processo de formação da vontade coletiva, o partido passa a ter também uma dimensão jurídica, para além da política, para que possa ser incorporado ao "jogo político da representação político-partidária do Estado" (MEZZAROBA, 2001, p. 41-42).

Conquanto sejam fundamentais à democracia, não é a existência de partidos políticos que faz de um regime um regime democrático, mas o seu comprometimento com as práticas democráticas e a capacidade que possuam de articular a participação coletiva e as demandas sociais às decisões políticas de governo (MEZZAROBA, 2001a, p. 32).

São eles, os partidos políticos, os "personagens indispensáveis ao debate democrático e têm por finalidade interferir direta ou indiretamente no poder, por influência ou participação efetiva" (MACHADO, 2016).

Peças essenciais ao funcionamento do complexo mecanismo democrático no mundo contemporâneo, os partidos políticos detêm o monopólio do sistema eleitoral, sendo responsáveis, não raras vezes, pela própria definição do perfil do Estado, pois são eles mesmos que acabam por definir o sentido das ações empreendidas pelo Estado. Daí porque se pode afirmar que não existe, efetivamente, representação popular e exercício do poder estatal sem a intermediação partidária (GOMES, 2017).

Não há como prescindir, hodiernamente, dos partidos políticos para o funcionamento da democracia, daí porque pode-se dizer que o Estado atual é um verdadeiro Estado de Partidos (MEZZAROBA, 2004).

Se nas democracias representativas é pelo voto que se outorga e exerce o poder político, os catalizadores da vontade política que viabilizam o exercício do sufrágio e do próprio poder, que agregam as diferentes correntes de opinião e permitem o fracionamento ideológico da Sociedade que, então, pode fazer a escolha daqueles que a irão representar e administrar seus interesses, são fundantes da própria democracia.

Ao organizar e preparar as diversas candidaturas para as mais diversas disputas eleitorais, os partidos políticos asseguram a autenticidade do sistema representativo. É consequência direta da função representativa dos partidos que o exercício do mandato político, conferido pelo povo a seus representantes, faça-se apenas e exclusivamente por seu intermédio. Fazem os partidos, pois, o verdadeiro elo de ligação entre dois polos – povo e governo – e, mais que isso, não funcionam apenas como elo de ligação, mas como verdadeiro instrumento por meio do qual o povo governa e participa do poder (SILVA, 2000).

Maria do Carmo Campello de Souza (1976), examinando a dinâmica política dos partidos políticos no Brasil no período de 1930 a 1964, traz à baila o contexto partidário como verdadeiras “arenas decisórias", não restritas a conceitos puramente formais. Nesse período, destaca a autora uma verdadeira institucionalização de um sistema partidário brasileiro, ainda que mediante o que chama de “institucionalização de facções e normas de convivência dentro de um partido único ou dominante”. Essa formação de um sistema partidário, segundo prega, concretizou-se de modo a, por um lado, garantir a estabilidade e a efetividade das funções de governo, assim como a autenticidade da função de representar os mais diversos interesses coletivos.

Ora, o que se pode denominar Democracia Representativa partidária é fruto dos princípios democráticos de liberdade e igualdade adaptados à conjuntura histórica do século XX, mais especificamente a dois fatores: o da massificação dos direitos democráticos resultante da ampliação do sufrágio e a necessidade de mediação de uma organização ou várias para alcançar-se um bem, serviço ou realização de um objetivo vital. A projeção dessa realidade no campo político dá aos partidos o *status* de organizações imprescindíveis para exercer essa mediação. De outro lado, enquanto os partidos políticos detectam os comportamentos políticos gerais em determinada organização social, com o propósito de transformá-los em programa de ação política e satisfazer as necessidades dos cidadãos que formam suas bases de apoio ou área de influência, também incentivam ao surgimento de novas demandas prometendo satisfazê-las em momento posterior (MEZZAROBA, 2001a, p. 33).

E o sistema representativo está diretamente vinculado ao conceito de Estado Democrático de Direito. Na lição de Gomes (2017), o próprio conceito de Estado Democrático pressupõe tanto a participação dos cidadãos, quanto a incumbência a eles delegada de criar as emanações do Estado e serem delas os principais destinatários. Ou seja, o governo é de fato formado pelos cidadãos e a formação do governo pressupõe a escolha livre pelo voto direto e universal. Em última análise, são os próprios cidadãos que detêm a

responsabilidade pela formulação e execução das políticas públicas. E estes se fazem representar no jogo democrático por intermédio do direito de votar e ser votado, o que somente se concretiza pela atuação dos partidos políticos.

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

E nesse processo que culmina com as eleições e a outorga do poder, de base representativa, torna-se evidente que os partidos políticos são atores essenciais, pois é por seu intermédio que as alianças políticas são formadas e são escolhidos aqueles que disputarão as eleições[21].

A democracia de base representativa pressupõe o procedimento eleitoral, o qual se desenvolve pela sucessão de atos que culminam com a escolha dos eleitos: a apresentação das candidaturas, a organização e realização do escrutínio e o contencioso eleitoral.

No Brasil a apresentação das candidaturas ao eleitorado compreende os atos de designação dos candidatos e das candidatas em cada partido (que se inicia com as convenções partidárias), seu registro nos órgãos da Justiça Eleitoral Brasileira competentes e a propaganda eleitoral, que busca dar conhecimento à Sociedade do programa de governo proposto.

É a elegibilidade a instituição que define a capacidade eleitoral passiva, ou seja, a capacidade de ser eleito. Estabelece condições, definidas constitucionalmente e regulamentadas em legislação ordinária para que o indivíduo postule o exercício do poder político, ou seja, o mandato.

Sobre o instituto da inelegibilidade, há que se registrar que não se trata de limitar a cidadania, mas de conferir-lhe a necessária legitimidade de forma a fazer dela instrumento real de promoção política do povo. Seu escopo, seja pela restrição da capacidade política ativa ou passiva, tem por finalidade preservar o funcionamento normal das instituições da influência de pessoas que busquem os mandatos eletivos (LOPES, 1990).

[21] A possibilidade de candidaturas avulsas no Brasil está em discussão no ARE 1.054.490, Relator o Ministro Roberto Barroso, cuja repercussão geral foi reconhecida, mas o mérito ainda não foi apreciado pelo Supremo Tribunal Federal.

Conforme prescreve a Lei de Inelegibilidade[22], constituem fatos geradores da inelegibilidade a inalistabilidade; a indignidade funcional, moral ou administrativa; a participação em funções de governo ou na direção de entidades privadas de atividade econômica ou representativas de classes, capazes de influenciar no processo eleitoral; a irreelegibilidade; a sucessão em qualquer tempo ou substituição, dentro dos seis meses que antecedem o pleito, de titulares do Poder Executivo; e as relações de parentesco com os titulares do Poder Executivo ou de seus substitutos.

Dentre os fatos geradores de inelegibilidade classificados como de indignidade funcional, moral ou administrativa enquadra-se a representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral Brasileira, transitada em julgado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual o candidato ou a candidata concorra ou tenha sido diplomado, bem como para as que se realizarem nos três anos seguintes.

Em momento posterior, já reconhecidas pela Justiça Eleitoral Brasileira as candidaturas, segue-se o escrutínio, que compreende todas as atividades eleitorais que envolvem a votação e a apuração dos votos.

O contencioso eleitoral cabe à Justiça Eleitoral Brasileira e objetiva a eficácia das normas de garantias eleitorais e, em última instância, a legitimidade dos pleitos, daí porque torna-se esta instituição essencial à própria garantia da representatividade democrática e sua atuação determinante para aferir a lisura dos pleitos em todas as suas fases.

Mas voltemos às condições de elegibilidade. No Brasil, as condições de elegibilidade estão assentadas diretamente na CRFB, art. 14, § 3°[23]. Neste mesmo dispositivo, inciso V, patente a exigência da filiação partidária como condição de elegibilidade. Ou seja, a vinculação da candidatura à filiação partidária é exigência constitucional.

---

[22] Lei Complementar nº 64/1990.

[23] Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, [...]
§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:
I - a nacionalidade brasileira;
II - o pleno exercício dos direitos políticos;
III - o alistamento eleitoral;
IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
V - a filiação partidária;
VI - a idade mínima de:
a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
d) dezoito anos para Vereador. (grifou-se)

Também a Lei n° 9.504/1997, ao estabelecer as regras para as eleições no Brasil, após a reforma eleitoral operada pela Lei n° 13.488/2017, passou a dispor expressamente a respeito da impossibilidade de candidaturas avulsas, em seu art. 11, § 14[24].

Observe-se que a legislação nacional está, pois, absolutamente alinhada à tese antes exposta de que a Democracia Representativa não prescinde dos partidos políticos.

Não obstante a legislação pátria, que expressamente impede o registro de candidaturas avulsas, não se ignora que já nas eleições de 2018 houve diversas solicitações de registro de candidaturas dessa natureza, às quais o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) negou seguimento pela inexistência de vínculos dos candidatos com partidos políticos. Observe-se o julgado no Agravo Regimental em Petição nº 060061420, relator o Ministro Tarcisio Vieira De Carvalho Neto[25]. Neste julgado, paradigmático para o que aqui se examina, restou assente a absoluta ausência de previsão legal para concorrer ao pleito eleitoral pela via da candidatura avulsa.

---

[24] Art. 11 [...] § 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária.

[25] ELEIÇÕES 2018. PETIÇÃO. CARGOS DE PRESIDENTE E VICE. CANDIDATURA AVULSA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO. ARQUIVAMENTO.
[...]
AGRAVO REGIMENTAL. TEMPESTIVIDADE. ART. 218, § 4º, DO CPC. JULGAMENTO MONOCRÁTICO. ART. 36, § 6º, DO RITSE. POSSIBILIDADE. DECISÃO AMPARADA NOS ARTS. 14, § 3º, V, DA CF/88 E 11, § 14, DA LEI nº 9.504/97 E NA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. ART. 16–A DA LEI Nº 9.504/97. INAPLICABILIDADE. ARGUMENTOS INAPTOS PARA AFASTAR OS FUNDAMENTOS DO DECISUM AGRAVADO. DESPROVIMENTO.
[...]
3. Há tempos está sedimentado neste Tribunal Superior o entendimento segundo o qual, no sistema eleitoral brasileiro vigente, não existe a previsão de candidatura avulsa, de modo que somente os filiados que tiverem sido escolhidos em convenção partidária podem concorrer a cargos eletivos.
4. "O Congresso Nacional, por meio da Lei nº 13.488/2017, reafirmou o princípio de vinculação das candidaturas aos partidos políticos, ao acrescentar o § 14 ao art. 11 da Lei n° 9.504/1997, asseverando que 'é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária'" (Rec–Rep nº 0600511–13/DF, Rel. Min. Carlos Horbach, DJe de 20.8.2018)
5. Nenhum dos argumentos deduzidos no processo seria capaz de infirmar a conclusão adotada – amparada no atual ordenamento jurídico pátrio (art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal e art. 11, § 14, da Lei nº 9.504/97) e na jurisprudência desta Corte –, o que afasta a apontada contrariedade aos arts. 489, § 1º, IV, do CPC e 93, IX, da Constituição Federal.
6. O julgado invocado no decisum combatido (Recurso na Rep nº 0600511–13/DF), a despeito de não cuidar de pedido de registro de candidatura, versou expressamente sobre a impossibilidade de candidatura avulsa, de modo que seus fundamentos, reproduzidos e destacados na decisão combatida, se ajustam, perfeitamente, ao caso em análise.
7. Não há falar em negativa de tratamento isonômico aos postulantes do processo eleitoral, haja vista que, em hipótese semelhante (Pet nº 0600870–60, Rel. Min. Luís Roberto Barroso), a solução adotada pelo relator foi idêntica à conferida no decisum ora agravado.
8. A pendência de julgamento no STF do ARE nº 1.054.490 QO/RJ, cuja matéria versa sobre a constitucionalidade da candidatura avulsa, com repercussão geral reconhecida, não atrai, por si só, a aplicação do art. 16–A da Lei das Eleições, pois referida regra pressupõe que o registro de candidatura esteja sub judice, e não que uma questão anterior ao próprio pedido de registro esteja em discussão.
9. As razões postas no agravo regimental não afastam os fundamentos lançados na decisão agravada.
Embargos de declaração julgados prejudicados e agravo regimental desprovido. (grifou-se)

Reafirmou-se que o sistema eleitoral brasileiro exige a candidatura mediante a escolha prévia de filiados em convenção partidária, no que se denominou "princípio de vinculação das candidaturas aos partidos políticos".

Frisou, ainda, a Corte Eleitoral Superior, que a pendência de julgamento no STF do ARE nº 1.054.490 QO/RJ, que discute a constitucionalidade da candidatura avulsa, de igual sorte não supriria o requisito legal.

Até as eleições de 2022, este o entendimento que prevaleceu no Tribunal Superior Eleitoral.

Sobre as candidaturas avulsas, o argumento principal aduzido a seu favor funda-se no fato de que o Brasil é signatário de pactos e convenções internacionais, dentre eles a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Mais especificamente, o Pacto de San José da Costa Rica asseguraria a participação de todos os cidadãos na vida pública, conferindo-lhes o direito de praticar atos de campanha e ter seus nomes inseridos nas urnas eletrônicas.

Dessa forma, as decisões judiciais que indeferiam registros de candidatura avulsa estariam impondo indevidamente restrições relacionadas às condições ao exercício de votar e ser votado, eivadas de ilicitude.

Vejamos o que dispõe a respeito o Pacto de San José da Costa Rica.

O Pacto de San José da Costa Rica (1969), já em seu preâmbulo, estabelece os propósitos do acordo internacional firmado, quais sejam:

a) consolidação no continente americano, no seio das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem;

b) proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos, em ato de reconhecimento de que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana;

c) a reafirmação dos princípios consagrados na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Declaração Universal dos Direitos do Homem;

d) criação de condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos, condições reconhecidas pela Declaração Universal dos Direitos do Homem para a realização do ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria; e

e) incorporação à Carta da Organização de normas mais amplas sobre direitos econômicos, sociais e educacionais e resolveu que uma convenção interamericana sobre direitos humanos determinasse a estrutura, competência e processo dos órgãos encarregados dessa matéria.

Dispostos os propósitos da referida convenção internacional, seu art. 23, ao tratar dos direitos políticos[26], previu a todos os cidadãos o direito de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores. E mais: previu que a lei poderia regular o exercício desses direitos exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Assim, os argumentos que militam a favor das candidaturas avulsas defendem, em apertada síntese, que a filiação partidária não se insere dentre as condições de elegibilidade sobre as quais os Estados signatários do Pacto de San José da Costa Rica detêm competência para regular, à luz do art. 23, 2[27].

A respeito da vigência e aplicabilidade dos tratados internacionais no direito brasileiro, a CRFB estabelece, no art. 5°, §§ 2° e 3º[28], que os direitos e garantias constitucionais não excluem aqueles derivados de tratados internacionais de que o Brasil seja signatário. E mais:

---

[26] 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e
c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

[27] 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

[28] Art. 5º [...] § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.
§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados regularmente equivalem a emendas constitucionais.

O Pacto de San José da Costa Rica entrou em vigor em 18 de julho de 1978, na forma disposta no artigo 74.2 da Convenção.

O Brasil, por sua vez, aderiu ao referido Pacto em 9 de setembro de 1992, depositando-o em 25 de setembro daquele mesmo ano. Aceitou, ainda, a competência da corte em 10 de dezembro de 1998, nos seguintes termos:

> Reconhecimento da competência da Corte
> O Governo da República Federativa do Brasil declara que reconhece, por tempo indeterminado, como obrigatória e de pleno direito a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em todos os casos relacionados com a interpretação ou aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em conformidade com o artigo 62, sob reserva de reciprocidade e para fatos posteriores a esta declaração.

A questão da viabilidade de candidaturas avulsas no Brasil foi elevada à apreciação do Supremo Tribunal Federal e pende de apreciação, em processo com repercussão geral reconhecida (ARE 1054490), que conta com parecer da Procuradoria-Geral da República pela constitucionalidade desse tipo de candidatura.

A ação, cujo relator é o Ministro Luís Roberto Barroso, discute as decisões proferidas pela Justiça Eleitoral nos autos do pedido de registro de candidatura autônoma à prefeitura do Rio de Janeiro, sob o fundamento de que a filiação partidária constituiria condição inafastável de elegibilidade. Encerradas as eleições, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela perda do objeto da ação que pleiteava a concessão de tutela provisória, mas reconheceu a repercussão geral, em razão do "processo de objetivação do controle difuso da constitucionalidade" da questão posta à apreciação.

O processo, concluso ao relator, conta com manifestação favorável da Procuradoria Geral da República (ARE 1.054-490-RJ, 2018), cujo excerto[29] constante da manifestação expressamente revela que o Pacto de São José não permite restringir a capacidade eleitoral passiva por motivos diferentes daqueles nele fixados[30], dentre os quais não se inclui a filiação partidária. Assim, o mesmo art. 14, § 3º, da CRFB, teria perdido eficácia, sendo lícitas as

[29] O art. 23, inc. 1, b, e o inc. 2, do Pacto de São José veda a restrição da capacidade eleitoral passiva por motivos diversos dos ali estabelecidos, entre os quais não se inclui a filiação partidária, de sorte que o art. 14, § 3º, da CR foi por ele privado de eficácia: licitude das candidaturas avulsas no direito brasileiro.
Parecer pelo não conhecimento do recurso extraordinário ou, caso superada a preliminar, por seu provimento (2018).

[30] Idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

candidaturas avulsas no direito brasileiro. Ao final, a Procuradoria Geral da República opina pelo não conhecimento do recurso extraordinário ou, caso superada a preliminar, por seu provimento (2018).

Observa-se, pois, que a Procuradoria Geral da República se manifestou no sentido da eficácia restrita do art. 14, § 3°, da CRFB, invalidando o requisito da filiação partidária como condição de elegibilidade. Reautuado como Recurso Extraordinário (RE 1238853), o processo pende de decisão.

Em arremate, pode-se afirmar que o processo eleitoral garante a consolidação da Democracia Representativa. O acesso ao poder, contudo, não se dá por vontade e disponibilidade exclusivamente individuais, mas mediante a organização partidária, por meio da qual os filiados a determinados grupos políticos consolidados põem-se à disposição de todos para representar os interesses da coletividade e tutelá-los.

Assim, o sistema representativo é expressão de um ato de delegação de poder. E é tão importante para a estruturação da convivência social que as formas de acesso que garantem a condição de um cidadão representar seus iguais é rigidamente regulada no processo legislativo.

Ora, a Democracia Representativa pressupõe o procedimento eleitoral e o próprio sistema eleitoral. Os partidos políticos, nesse viés, são estruturas cuja legislação pátria consagra – ao lado da doutrina até aqui prevalente – como indispensáveis à manifestação da sociedade para consolidação da Democracia Representativa. Apenas mediante a filiação partidária o cidadão pode almejar a candidatura e assim participar da disputa de poder que alcança seu ápice nas eleições.

O anseio por concorrer ao processo eleitoral com candidaturas avulsas, desvinculadas completamente dos partidos políticos, entretanto, surge no cenário nacional com fundamentos bastante sólidos. Tais fundamentos, que não encontram guarida nas regras nacionais de regência da matéria, estão fortemente alicerçados no direito internacional. As condições de elegibilidade no Brasil, neste momento, estão sendo objeto de profunda discussão no Supremo Tribunal Federal e a filiação partidária – até aqui inquestionável – pode resultar como inexigível.

A complexidade da questão posta irá, ao final, decidir sobre a prevalência da norma internacional, nesse caso limitadora da regra constitucional e da regra ordinária que exigem a filiação partidária como condição de elegibilidade, ou sobre a aplicação da legislação pátria. Qualquer das duas hipóteses aponta à necessidade de fortalecimento das estruturas partidárias,

quer pela sua indispensabilidade, quer por passarem a representar uma opção ao candidato para alçar o poder político constituído.

De qualquer sorte, pode-se afirmar que, na atualidade, as candidaturas no Brasil exigem filiação partidária, ou seja, o acesso ao poder não se dá senão pelo caminho dos partidos políticos.

Pode-se, pois, após essas breves considerações, asserir que o exercício do poder político no regime de democracia representativa está alicerçado no sufrágio. No cenário brasileiro, em que as candidaturas avulsas até o presente não são possíveis e a filiação partidária está alçada à condição constitucional de elegibilidade, são os partidos políticos agentes indispensáveis não apenas à instrumentalização da democracia representativa, mas à sua consolidação. Daí porque o Estado de Partidos tem seus fundamentos bastante enraizados no cenário nacional.

E sendo os partidos políticos, como o são, agentes indispensáveis ao processo eleitoral, ganha relevo conhecer os seus mecanismos de financiamento político, ou seja, partidário e eleitoral; a forma pela qual economicamente essas estruturas se sustentam de molde a cumprir suas funções na Democracia Representativa nacional.

3 FUNDAMENTOS DO FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E ELEITORAL

Ressaltada a importância dos partidos políticos para a democracia brasileira, este capítulo tratará de identificar os fundamentos do financiamento político (partidário e eleitoral), explorando as matrizes possíveis de financiamento político. Com esse propósito, a pesquisa delineará as principais características do financiamento exclusivamente público, exclusivamente privado e misto para identificar a matriz de financiamento brasileira.

Uma vez identificada a matriz de financiamento nacional, o estudo examinará como evoluíram as formas de financiamento partidário e eleitoral no Brasil no período examinado (2014 a 2022), buscando apreender os mecanismos financiadores desses agentes tão importantes para o processo democrático brasileiro.

A compreensão do financiamento partidário e eleitoral, ou seja, aquele de sustentação dos partidos políticos como instituições e também do processo eleitoral, ou seja, deles próprios inseridos nas eleições, incluindo seus candidatos e candidatas, exige, em primeiro plano, conhecer as distintas formas com que ele se materializa, qualificando-as como verdadeiras matrizes.

3.1. Matrizes do financiamento partidário e de campanha eleitoral: financiamento público, privado e misto

A relação entre o poder econômico e a política afeta e por vezes fragiliza os ideais democráticos de representação das maiorias com a preservação do dissenso das minorias, privilegiando os princípios da igualdade e da liberdade.

Zygmunt Bauman considera ser uma das causas da crise do Estado e da própria democracia a separação entre poder e política, afirmando que o capital, ou seja, o mercado, o poder econômico é que detém verdadeiramente o poder político (BAUMAN; BORDONI, 2016, p. 39-40).

O fator preponderante da supremacia do poder econômico sobre o político afeta sobremaneira as estruturas políticas, dentre as quais os partidos políticos, os quais, como visto, se apresentam como verdadeiros viabilizadores dos governos democráticos no mundo.

Se o poder econômico é tão importante frente ao poder político, por que não dizer que também a forma como ele se manifesta no seio das agremiações partidárias seria também decisivo? É evidente que sim.

E aqui é preciso destacar que o financiamento político desempenha nas democracias uma função importante, auxiliando no fortalecimento dos partidos políticos e de candidatos, o que contribui para a criação de oportunidades para competição em condições menos desiguais (JONES, 2015).

Mas é evidente que os aspectos do financiamento político não são apenas positivos. Pelo contrário. Segundo Jones (2015), em que pese ser necessário para o financiamento dos mecanismos democráticos, o dinheiro pode também converter-se em ferramenta de influência indevida no processo político, seja pela prática de ilícitos como aquele da compra de votos, seja pela própria influência que pode exercer nas decisões políticas. Nesse viés, pode se converter em ameaça aos valores democráticos fundamentais. Em nada contribui para o aperfeiçoamento democrático a organização eficaz e eficiente das eleições e o seu resultado se, ao fim e ao cabo, tiver como elemento fundamental de decisão o maior volume de recursos investidos e não o valor do voto individual em si.

Desse ponto podemos estabelecer a premissa de que o "financiamento aberto e transparente dos partidos e candidatos é crucial na luta contra a corrupção e para obter e manter a confiança dos cidadãos na política" (JONES, 2015, p. 24). O valor da transparência contribui para a um ambiente em que prepondere a igualdade de condições, expondo e viabilizando a sanção à influência indevida sobre candidatos e partidos político. Além disso, previne o ingresso de recursos ilícitos e promove a aderência às normas eleitorais por todos que participam do processo eleitoral.

Nesse mesmo sentido, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC), em seu art. 7, 3, enaltece a transparência na função do financiamento político, dispondo que os países devem considerar a adoção de medidas nas esferas legislativa e administrativa – e por que não judiciais – para "aumentar a transparência no financiamento de candidaturas a um mandato público e, quando aplicável, no financiamento de partidos políticos" (NAÇÕES UNIDAS (ONU), 2003).

Jones (2015) traz uma definição objetiva do que seja o financiamento político como sendo o financiamento de atividades em curso de um partido político e de campanhas eleitorais, seja ele lícito ou ilícito.

Ao contrário das regras eleitorais em seu sentido mais restrito, usualmente codificadas em legislação específica, as normas que regulam o financiamento político tendem a estar

dispersas em um sem-número de regras, ajustadas ao longo do tempo casuisticamente, formando quase que um sistema próprio de regras.

E na formação dessas regras, a pesquisa revela não raras vezes dimensão moral, seja de forma implícita ou explícita, partindo do pressuposto de que está no financiamento político, mais especificamente no dinheiro na política "a raiz de todo mal", razão pela qual *follow the money* se torna outra premissa fundamental na sua elaboração (SCARROW, 2007).

O financiamento político pode acontecer, sinteticamente, por três vias: inteiramente público; inteiramente privado ou, ainda, um misto entre essas duas espécies de financiamento, admitindo o aporte de recursos públicos e também o financiamento privado.

3.1.1. Financiamento público

Em perspectiva histórica, pode-se asserir que o financiamento político na era moderna iniciou-se pelo financiamento privado, oriundo das próprias elites aristocráticas que buscavam o poder. O surgimento dos partidos de massa e o declínio das agremiações partidárias aristocráticas fez com que o financiamento político, embora ainda exclusivamente privado, evoluísse para a elite empresarial e para as bases partidárias compostas por seus filiados. A partir da década de 1960, contudo, o cenário sofreu alterações, com o ingresso do Estado de forma cada vez mais presente no financiamento político (SILVA, 2015).

Pode-se dizer que o financiamento exclusivamente público é aquele em que a viabilidade de financiamento partidário ou eleitoral é inteiramente garantida pelo Estado. Segundo Jones (2015), o financiamento público pode ter por objetivos assegurar que todas as forças políticas relevantes tenham acesso a recursos suficientes para atingir o eleitorado. Dessa forma, ocorreria o incentivo ao pluralismo político. Por outro viés, o financiamento público limitaria a vantagem de concorrentes com acesso a recursos significativos, viabilizando a todos o acesso aos fundos para a campanha. (JONES, 2015, p. 49)

De igual sorte, segundo o mesmo autor, o financiamento exclusivamente público pode também operar como mecanismo de pressão para o cumprimento das demais regras relacionadas ao financiamento político, por intermédio da aplicação de sanções que retenham o acesso a esses recursos caso não se observe o conjunto de regras impostas.

Ao tratar do financiamento público é preciso ainda observar que ele pode ser direto – pela disponibilização dos recursos financeiros – ou indireto – pela disponibilização de bens ou

serviços, sejam gratuitos, sejam subsidiados. São exemplos de financiamento público indireto o acesso gratuito ou subsidiado aos meios de comunicação na propaganda partidária e eleitoral.

Jones (2015) ao tratar sobre o financiamento público direto aduz que mediante essa espécie de financiamento auxilia-se todas as forças políticas relevantes a alcançar o eleitorado, ao tempo em que se reduz o impacto do desnível financeiro existente entre partidos políticos e entre candidatos mais e menos abastados.

Além disso, o financiamento público, quando adotado, é opção com vistas a evitar ou reduzir a influência dos interesses privados diretamente sobre o desempenho das funções partidárias. Ao par de promover condições mais equitativas na competição eleitoral, busca também propiciar maior transparência no financiamento e, assim, contribuir com a redução dos altos níveis de corrupção política. Ao lado da garantia de disponibilizar níveis adequados de recursos de forma a possibilitar condições reais de competição entre todo, oportunidades verdadeiramente equitativas a todos, independentemente do maior ou menor acesso a recursos financeiros privados, o financiamento público tem por desiderato também evitar que os processos eleitorais transformem-se apenas em ritos democráticos (ZOVATTO, 2005).

Nas palavras de Woldenberg (2003):

> A intenção é conjurar, até onde seja possível, os riscos palpáveis que significa para a competição democrática o fato de que os partidos possam ser prisioneiros de grandes agentes do mercado, ou inclusive, de grupos de interesse que operam à margem da legalidade. (WOLDENBERG, 2003, p. 21)

Outras razões fundamentam ainda o financiamento político exclusivamente público. Uma delas é obrigar que as operações financeiras dos partidos, sua arrecadação e gastos, ocorram de forma transparente, previamente conhecida e passível de controle e fiscalização. Uma vez sendo os recursos públicos, transparência e controle são valores a serem perquiridos e garantidos. Sob outro aspecto, entendidos os partidos políticos como fundamentais aos sistemas democráticos representativos, outra razão que sustenta o financiamento exclusivamente público é a obrigação que teria o Estado de garantir que essas instituições disponham de "apoio e dos recursos necessários para seu funcionamento ordinário de eleitoral, e para sua institucionalização e fortalecimento democrático" (ZOVATTO, 2005, p. 299).

Outro aspecto ressaltado por Zovatto (2005) é aquele que entende que os partidos políticos seriam entidades privadas desempenhando funções públicas ou de interesse geral e, portanto, objetos de financiamento público.

A propósito, não é senão pela transparência das informações de financiamento político que a relação Partido-Estado-Eleitor pode ocorrer circunscrita aos parâmetros democráticos construídos pela CRFB (TRAMONTINI, 2015).

Mas as características do financiamento político exclusivamente público não possuem apenas aspectos positivos. Há que se considerar aspectos importantes, dentre os quais o risco de estatização, burocratização e engessamento dos partidos políticos, em situação de total dependência do Estado e seus recursos e a consequente perda de contato com a sociedade. Essas mesmas questões vêm ao encontro da redução de sua liberdade e uma possível desconexão com a realidade social, que dinamicamente se altera. Essa mesma dependência dos recursos estatais também poderia levar ao distanciamento da organização central partidária de suas bases, diminuindo as necessidades de ampliação do número de filiados (ZOVATTO, 2005).

Ao fim e ao cabo, o financiamento político exclusivamente público afetaria negativamente as fontes legítimas de representação, enfraquecendo substancialmente a constituição partidária e os fundamentos de sua representação.

Outra crítica contundente a respeito deste modelo de financiamento enfatiza a possibilidade de que os próprios atores políticos direcionem os recursos públicos para os seus partidos ou suas campanhas, fazendo uso do seu poder de decidir a respeito, o que viabilizaria praticamente o monopólio do acesso a tais recursos direcionando-os para atender aos seus próprios interesses. Os argumentos se agravam, ainda, caso os valores destinados ao financiamento político sejam elevados, pois aí o abismo econômico entre aqueles financiados pelo Estado e aqueles sem acesso a esses recursos seria ainda maior. Poderia se verificar, nessa hipótese, o abuso de poder político, a corrupção e o cartel entre os agentes políticos, sejam eles partidos ou políticos responsáveis pelo controle das regras de distribuição dos recursos públicos (SILVA, 2015).

Não se ignore, ainda, a crítica que habita o senso leigo e comum, notadamente em países que enfrentam dificuldades econômicas e sociais, de que financiar a política pode ser tida como uma escolha que pretere investimentos em outras áreas julgadas mais importantes, como é o exemplo da aplicação de recursos nas funções tradicionais do Estado, no tripé saúde, segurança e educação, além dos investimentos sociais.

Em sentido oposto aos aspectos negativos antes mencionados, outro aspecto importante a ser destacado no exame do financiamento político público é a percepção de que, quando o Estado aparece como financiador de partidos políticos e de candidatos e candidatas, não se fala

apenas de uma eventual compensação pela fragilidade das doações privadas, notadamente as doações individuais, mas de mecanismo forte e essencial à oposição do poder econômico no financiamento político. Nas palavras de Cristian Silva (2015), apenas o Estado tem a capacidade de rivalizar com o poder econômico e financeiro empresarial. Apenas ele poderia conter de forma efetiva a atuação empresarial no processo eleitoral, além de ocupar o espaço desses atores econômicos (SILVA, 2015, p. 7).

O financiamento público exclusivo não apenas supre custos mínimos de financiamento partidário e eleitoral, como também propicia maior transparência no seu financiamento, viabilizando a instituição de controles mais precisos da legalidade na aplicação desses recursos (justamente em função da exclusividade da fonte financiadora), criando barreiras legais ao ingresso de recursos de fonte ilícita ou desconhecida. Não se ignora, contudo, que o financiamento paralelo de partidos políticos e de candidatos e candidatas pode ainda estar presente, mas à margem da legalidade, o que fortalece a necessidade de ampliação dos mecanismos de controle, quer institucionais, de auditoria e fiscalização, quer sancionatórios.

Bichara (2011) defende, ainda, a respeito do financiamento público que, ao contrário do financiamento privado, naquela modalidade de financiamento alcança-se tanto a equidade na disputa eleitoral – pela ampliação da participação política de setores sem grande representatividade, pela via da ampliação da competitividade entre todos os candidatos – quanto maior facilidade quer no controle, quer na transparência dos gastos realizados. No financiamento público haveria ainda o financiamento livre de interesses distintos daqueles da representação política. Isso porque o próprio financiamento estatal seria definido por "critérios mais claros e transparentes, vinculados à força das agremiações junto à sociedade, e não dependente de decisões arbitrárias dos grandes financiadores privados" (BICHARA, 2011, p. 8).

De Rubio (2005) extrai-se ainda que o financiamento político público evita a pressão direta ou indireta dos financiadores sobre os atores políticos, o que se veria no financiamento privado. Além disso, o financiamento estatal, segundo a mesma autora, reduz a necessidade de captação de recursos por partidos políticos, candidatos e candidatas, reduzindo o potencial de corrupção e contribuindo para sustentar e fortalecer os partidos políticos na sua importante função de garantir o funcionamento das democracias representativas.

As origens do financiamento público remontam ao início do século XX, sendo o Uruguai o primeiro país a prover financiamento político estatal, em 1928, seguido da Argentina (1955) e Alemanha (1959) (BOURDOUKAN, 2009).

3.1.2. Financiamento privado

Segunda matriz possível de financiamento político, em sentido diametralmente oposto ao exclusivamente público, é aquele exclusivamente privado.

O financiamento político exclusivamente privado é composto integralmente por recursos que podem ser oriundos ou de recursos próprios ou de doações, sejam elas de pessoas físicas ou jurídicas. Não há, nessa espécie de financiamento político, nenhuma contribuição de origem estatal.

Contanto que o ordenamento normativo fixe limites à participação privada no financiamento político e que constitua elementos de controle que garantam a origem lícita dos recursos e todos os demais elementos que busquem coibir todas as espécies de abuso e desigualdade, o financiamento político exclusivamente privado demonstraria a prova de que o partido político está efetivamente engajado com a massa que representa. A própria necessidade de buscar o financiamento privado estimularia os partidos políticos a aumentar o número de seus filiados. Contudo, a maior crítica do financiamento político exclusivamente privado está no risco de propiciar a influência desmedida de grupos de pressão, quer sobre os partidos políticos, em um primeiro momento, quer sobre os próprios poderes públicos. Além disso, a necessidade de financiamento partidário e eleitoral poderia enfraquecer a importância da garantia da licitude das fontes, ampliando os riscos de ilicitude (ZOVATTO, 2005).

No campo do financiamento político privado, crítica contundente se faz ao modelo considerando a percepção de que as doações realizadas por pessoas jurídicas nada mais são do que um investimento corporativo planejado para no futuro viabilizar o acesso facilitado junto aos atores políticos para exercer influência. Tais doações estariam, pois, despidas do interesse coletivo. Assim, seria evidente a tendência à desigualdade política pela simples razão de que não se verificaria sequer a igualdade econômica entre tais doadores e as pessoas físicas. Ao realizar-se a doação empresarial, o caminho para o abuso de poder econômico, a corrução ou mesmo a cooptação do sistema político estaria aberto. O financiamento político empresarial poderia gerar o que se chama de verdadeira "captura do sistema de representação política por parte das elites econômicas". E a crítica não é menos importante quando o financiamento privado ocorre pela via das doações de pessoas físicas. O primeiro aspecto compara o comportamento dos grandes doadores às empresas, com o mesmo propósito de acessar de forma privilegiada as esferas de poder. Um segundo aspecto diz respeito à própria ausência de

engajamento do cidadão comum no financiamento político, cuja fração de financiamento seria apenas residual se comparada às demais fontes de financiamento (SILVA, 2015).

Bichara (2011) endossa três categorias primordiais na crítica ao financiamento político privado, trazidas à baila por Speck (2007).

A primeira delas diz respeito ao desequilíbrio na competição eleitoral, aqui considerado pela oneração crescente do custo das campanhas eleitorais. A segunda invoca a subversão do princípio democrático da igualdade política e, por fim, na dependência estabelecida entre os candidatos e candidatas eleitos e seus financiadores.

A segunda crítica traz à baila o que se considera igualdade de cidadania, na premissa de que a equidade entre os indivíduos exige que estes participem, no seio da sociedade, nas contendas que disputem, como iguais. E o poderio financeiro, a posse dos recursos financiadores de campanha eleitoral, interferiria nesse conceito de igualdade, exigência do ideal normativo democrático (DWORKIN, 2005). À medida em que os recursos financeiros interferem no financiamento político, a igualdade entre os cidadãos estaria comprometida.

No mesmo sentido Rawls (1999), ao tratar do valor equitativo das liberdades políticas, aborda a questão da desigualdade de recursos entre as forças políticas e influência do poder econômico sobre estas mesmas forças, defendendo que este mesmo valor exige que nas campanhas eleitorais haja uma contenção do poderio econômico, o que poderia ser materializado pelo financiamento político pelo Estado. O argumento reforça, neste ponto, a crítica ao financiamento político exclusivamente privado.

Quanto à terceira crítica, é de ser enfatizado o que denomina Fleisher (2000) de relações promíscuas entre ambos os poderes, político e econômico. O financiamento político privado ocorreria mediante a adoção de mecanismos de troca adiante consolidados em vantagens espúrias, seja em fraudes licitatórias, seja em desvio de recursos mediante a adoção de expedientes diversos ou mesmo pela adoção direta de políticas públicas favorecedoras de determinados grupos econômicos.

Pesa, ainda, sobre o modelo de financiamento político exclusivamente privado a pecha dos denominados “recursos não contabilizados”, o Caixa 2, que seria favorecido pela simples possibilidade de obter-se financiamento distinto do público (BICHARA, 2011). Obviamente não se deve ignorar que a prática ilícita do Caixa 2 não é exclusividade do financiamento político privado, ou seja, pode ocorrer também quando estamos diante de financiamento político exclusivamente público ou misto. Mas certo é que a mera possibilidade de arrecadar recursos

de origem privada viabiliza de forma mais fluida o financiamento político com recursos não identificados e, portanto, não sujeitos ao crivo de legalidade e legitimidade do caixa oficial.

Torna-se extremamente crucial, em qualquer modelo em que esteja presente o financiamento privado – seja exclusivo ou não – a adoção de um conjunto de medidas reguladoras. Tais medidas precisam ser eficientes para impor limites à influência que o dinheiro pode exercer sobre a política, seja pela fixação de limites individuais de doação, seja pela delimitação de um conjunto de doadores que não podem financiar a política pela sua ação danosa ao processo eleitoral, seja pela fixação de teto de gastos a partidos políticos, candidatos e candidatas e, principalmente, pela instituição de mecanismos eficazes de controle e sanção.

Rubio (2005) enfatiza que em determinadas circunstâncias, o financiamento político de origem privada pode ser, contudo, garantia de pluralismo. E identifica a hipótese em que o financiamento estatal restringe o acesso aos recursos públicos em decorrência da observância de um dado rol de critérios (v.g., a representação parlamentar). Neste caso, o financiamento privado desempenharia papel importante na dinamização da política, viabilizando que aqueles que não têm acesso amplo aos recursos estatais possam ser igualmente financiados.

3.1.3. Financiamento misto

Para além dos dois extremos das matrizes de financiamento político – exclusivamente público ou exclusivamente privado – o financiamento político misto, por sua vez, agrega recursos tanto de origem estatal quanto de origem privada[31].

Ante as características dos modelos de financiamento político exclusivamente público ou exclusivamente privado, Woldenberg (2003) afirma ser bastante improvável que "os sistemas pluralistas alcancem e mantenham um equilíbrio razoavelmente equitativo e competitivo sem um financiamento público" (WOLDENBERG, 2003, p. 23–24).

Rabat (2011) afirma mesmo que o financiamento político exclusivamente público "seria quase fatal para os novos partidos políticos, o que provavelmente resultaria em estímulo à estagnação do quadro partidário" (RABAT, 2011, p. 20).

Assim, fortalecida estaria a tese de que, ainda que o financiamento público seja uma fonte potencial importante para o financiamento político, a composição mista do financiamento,

[31] Na América Latina, segundo afirma Daniel Zovato (2003), predomina esta espécie de financiamento político, à exceção da Venezuela, em que o financiamento político estatal é vedado.

permitindo a participação também dos recursos privados, traria um componente dinâmico à disputa.

Uma estratégia de destaque em relação ao financiamento político misto pode ser vista na Alemanha, cuja reforma de 1994 produziu o mecanismo denominado *matchingfunds*, vinculando o financiamento público aos recursos privados captados pelos próprios partidos políticos. Estabeleceu-se, assim, um teto para o investimento estatal, que não pode ser superior aos recursos privados aplicados. Esta estratégia de financiamento misto incentiva os partidos políticos a buscarem junto à sociedade os recursos financiadores, aproximando-os de suas bases, ao tempo em que confere um viés de proporcionalidade ao financiamento estatal (RUBIO, 2005).

O denominado sistema de contrapartidas - ou *matchingfunds* - pode, inclusive, fixar padrões mínimos de arrecadação de recursos privados para habilitar partidos políticos, candidatos e candidatas a receberem financiamento público, assim como pode fixar limites máximos de arrecadação de recursos privados e aporte de recursos públicos. Pode ainda fixar limites máximos para doações individuais e, assim, pulverizar as doações, ampliando a base de apoio a dado partido político, candidato ou candidata. Dessa forma, esse sistema reduziria as possibilidades de interferência dos interesses econômicos na disputa eleitoral, ao passo em que não alteraria as "forças no mercado eleitoral". Isso porque, sendo o limite individual de contribuições normalmente baixo, haveria uma aproximação entre número de eleitores e número de contribuintes. E considerando que os recursos públicos observariam idêntica proporcionalidade, o aporte de investimento estatal não seria capaz de alterar a correlação de forças na esfera partidária (BOURDOUKAN, 2009).

Esse sistema contrapõe-se ao financiamento público exatamente porque o *quantum* de recursos estatais aplicado não é determinado pelo Estado segundo critério vinculado aos próprios partidos políticos, mas pelos próprios contribuintes individuais. São os cidadãos que, realizando suas doações de acordo com sua disponibilidade e vontade determinam a contrapartida estatal. O sistema traria à arena política, então, no mínimo duas vantagens: alocação de recursos estatais independentemente de resultados eleitorais[32], não impondo óbices às renovações partidárias, e possibilidade de aferir-se a preferência eleitoral em dado espaço de tempo em razão da alocação de seus recursos individuais em favor de dado candidato, candidata

[32] A representação parlamentar é critério recorrente na alocação de recursos públicos no financiamento político, inclusive no Brasil.

ou partido político. Os Estados Unidos da América e a Alemanha são os exemplos mais notórios dessa modalidade de financiamento (BOURDOUKAN, 2009).

A matriz mista de financiamento político permite congregar, então, tanto recursos públicos, quanto recursos privados, afastando a exclusividade na composição dos recursos financiadores.

3.2. Evolução das formas de financiamento partidário e eleitoral no Brasil – a matriz brasileira de financiamento

Identificadas as principais características das matrizes de financiamento político possíveis e realçadas as críticas mais contundentes às distintas modalidades, é importante identificar qual é a matriz brasileira de financiamento político.

Em perspectiva histórica, pode-se afirmar que no Brasil o início da normatização do financiamento político surgiu no período de 1946-1964 para viabilizar quer a informação, quer o controle sobre os recursos privados que então financiavam campanhas eleitorais. É de 1965 a criação do instituto do abuso de poder econômico e, a partir daí, iniciou-se, de fato, a regulação normativa sobre o financiamento político. Já o financiamento público surgiu em 1971, ocasião em que foram proibidas as doações empresariais e estabeleceu-se, assim, o financiamento político misto, compartilhado entre o Estado e pessoas físicas. Em 1993, contudo, verificou-se o retorno das doações empresariais, motivado basicamente pelos trabalhos da CPI Collor de Melo, incorporando ao sistema as doações que então permaneciam ocultas no Caixa 2 de campanha (SILVA, 2015).

De fato, o Brasil iniciou a regulamentação do financiamento político em seu primeiro período democrático de história (1946). E a CRFB então, nesta primeira regulamentação, determinava o cancelamento do registro partidário da agremiação que recebesse quaisquer tipos de recursos provenientes do exterior (BOURDOUKAN, 2009). A proibição do recebimento de recursos de origem estrangeira persiste até os dias atuais.

Certo é que, no Brasil, o sistema de financiamento das campanhas eleitorais apresenta *composição mista*, alicerçada em recursos de origem privada e em recursos públicos. As fontes de financiamento político sofreram, ao longo dos anos, regulações distintas, importantes à sedimentação do que se compreende como sistema misto de financiamento político, conforme adiante se observa (SCHLICKMANN, 2022):

As fontes de arrecadação para financiamento político, no que se refere às eleições, passaram a ser regulamentadas a partir das eleições de 2002, pelo Tribunal Superior Eleitoral[33], tendo sido estabelecidas como fontes lícitas aquelas provenientes de recursos próprios, doações de pessoas físicas, doações de pessoas jurídicas, doações de outros candidatos/as, comitês financeiros ou partidos, repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário e receita decorrente da comercialização de bens ou serviços.

E é das eleições de 2010 a regulamentação do Tribunal Superior Eleitoral que passou a disciplinar a forma pela qual os recursos provenientes dos partidos políticos poderiam ingressar em campanha[34], exigindo que tais recursos tivessem discriminada a origem e a destinação dos recursos repassados a candidatos, a candidatas e a comitês financeiros e que fossem observadas as normas estatutárias e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção, os quais deveriam ser fixados e encaminhados à Justiça Eleitoral até 10 de junho do ano eleitoral.

A norma passou a dispor, ainda, que as doações recebidas em anos anteriores ao da eleição poderiam ser aplicadas na campanha eleitoral de 2010, desde que observados os seguintes requisitos: identificação e escrituração contábil individualizada das doações pelo partido político; transferência para conta exclusiva de campanha do partido antes de sua destinação ou utilização, observando-se o limite legal imposto a tais doações, tendo por base o ano anterior ao da eleição e identificação do comitê financeiro ou do candidato(a) beneficiário(a), se a eles destinados.

Os partidos deveriam, ainda, manter conta bancária e contábil específicas, de forma a permitir o controle da origem e destinação dos recursos pela Justiça Eleitoral[35]. Tais exigências regulamentaram o que dispunha expressamente a Lei dos Partidos Políticos após a reforma eleitoral operada pela Lei nº 12.034/2009[36], que impôs condições para a aplicação de recursos partidários nas eleições.

Ab initio, é preciso enfatizar que os partidos políticos sempre puderam aplicar recursos em campanhas eleitorais, ou seja, essa faculdade não foi instituída pela minirreforma eleitoral

[33] Resolução TSE nº 20.987/2002, art. 10.
[34] Resolução TSE nº 23.217/2010, art. 14.
[35] Lei nº 9.096/1995, arts. 33, 34 e 39, § 5º.
[36] Lei nº 9.096/1995, art. 39, § 5º: Art. 39 [...] § 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias. .

de 2009, mas por ela regulamentada com vistas a combater as denominadas doações ocultas[37], sobre as quais recaía a pressão social.

Tanto é assim, que já a Lei dos Partidos Políticos[38] dispunha, em seu art. 33, ao tratar da prestação de contas à Justiça Eleitoral daquelas agremiações, a possibilidade de realização de despesas de caráter eleitoral (inciso III[39]) e em seu art. 44 expressamente previa a possibilidade de aplicar os recursos do Fundo Partidário para essa mesma finalidade (inciso III[40]).

Uma vez que a Lei nº 12.034/2009 passou a dispor expressamente sobre os requisitos a serem observados pelos partidos políticos na aplicação de seus recursos em campanhas eleitorais, cuidou a Justiça Eleitoral de regulamentá-los, estabelecendo a obrigatoriedade de:

1. discriminar-se a origem e a destinação dos recursos repassados a candidatos, a candidatas e comitês financeiros – identificação de origem e destinação de recursos são aspectos essenciais com vistas ao combate do expediente denominado "doação oculta". É preciso, contudo, considerar que certamente já se encontravam presentes, em 2010, limitações na identificação de destinação de tais recursos, o que apontava à potencial frustração de expectativas da sociedade em razão de eventual impossibilidade material. Explica-se: não há óbices a que o partido político proceda à identificação individualizada dos recursos recebidos de terceiros para aplicação em campanhas eleitorais. Assim fazendo, a primeira parte do dispositivo normativo estaria cumprida: a da identificação da origem. Ocorre que, no que se refere à destinação de tais recursos, uma vez que todos são depositados em única conta bancária, como taxativamente identificar quem seja o beneficiário da transferência realizada quando o partido aplicar tais recursos na campanha eleitoral de A ou de B? Vale dizer, como atestar que o recurso proveniente do doador X foi destinado ao candidato ou candidata A e não a B, se todos os recursos recebidos em doação para aplicação em campanhas eleitorais encontram-se mesclados em uma mesma conta bancária? Entende-se, a princípio, que isso não se demonstra possível, ainda que o partido venha a apresentar como destinatário desta ou daquela doação este ou aquele beneficiário. O que é possível fazer sem incorreções é discriminar individualizadamente os doadores – viabilizando a aferição da legalidade da fonte e a

[37] Aquelas realizadas pelos partidos políticos em anos eleitorais, em que eles próprios figuravam como doadores, quando, na verdade, os recursos haviam sido captados em período anterior, sem a identificação da fonte originária das doações.
[38] Lei nº 9.096/1995.
[39] Art. 33. Os balanços devem conter, entre outros, os seguintes itens: [...] 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; [...]
[40] Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: [...] III - no alistamento e campanhas eleitorais; [...]

observância dos limites legais – e informar o rol de beneficiários daqueles recursos. Esse procedimento, por si só, já denota grande avanço no controle da aplicação de recursos por partidos políticos em campanhas eleitorais. Por outro lado, ao restar impossibilitada a identificação expressa do beneficiário de cada doação, na hipótese do recebimento de recursos de fonte vedada ou na aplicação de recursos acima do limite legal, a irregularidade afeta todos os beneficiários das aludidas transferências financeiras contemplados após o recebimento de tais recursos, posto que não é possível identificar este ou aquele que não teria sido por elas beneficiado (como dizer que o recurso de fonte vedada recebido do doador A foi integralmente transferido ao candidato ou candidata B e não a C, se todos os recursos integravam a mesma conta bancária?). Cuidado muito maior, pois, impôs-se ao partido político ao receber tais doações e transferi-las para os candidatos ou candidatas que resolver apoiar financeiramente no pleito[41];

2. observar as normas estatutárias e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção, os quais deveriam ser fixados e encaminhados à Justiça Eleitoral até 10 de junho do ano eleitoral – aqui é preciso observar que, uma vez que a lei estabeleceu que tais normas e critérios devam ser observados na destinação de recursos a campanhas eleitorais, a Justiça Eleitoral fixou prazo para que dessas regras fosse a ela dado conhecimento, sob pena de se impedir o efetivo controle sobre o cumprimento de tal requisito[42].

Cuidou a norma, ainda, de disciplinar o uso de recursos que já estivessem de posse do partido, fruto de arrecadações operadas em anos anteriores ao da eleição ou de recursos do Fundo Partidário auferidos também em anos anteriores, os quais certamente compunham os recursos partidários e para os quais a Lei nº 9.096/1995 não impunha restrições à aplicação em campanhas eleitorais, consoante os dispositivos antes destacados.

Assim, para que tais recursos – angariados antes do ano eleitoral – pudessem ser aplicados nas campanhas eleitorais, deveriam, necessariamente:

– estar identificados e escriturados na contabilidade partidária de forma individualizada – observe-se que o partido político recebe recursos de forma permanente, quer de fonte privada (doações) ou pública (Fundo Partidário), e de suas contas ordinárias presta contas anualmente à Justiça Eleitoral. Assim, da mesma forma que obtém recursos de forma

[41] Anote-se que a regra permanece intocável até o presente momento.
[42] O prazo fixado coincidia com aquele de início das convenções partidárias, quando são escolhidos os candidatos e as candidatas ao pleito, momento considerado como deflagrador do processo eleitoral.

permanente, o partido deles faz uso para manter a estrutura partidária em funcionamento, daí porque destina parte de seus recursos à tal manutenção, parte às campanhas nos anos eleitorais;

– transferir tais recursos para a conta bancária exclusiva de campanha, anteriormente a destinar tais recursos a candidatos, a candidatas ou comitês financeiros ou, ainda, a aplicá-los diretamente na campanha eleitoral, observando os limites legais fixados pela Lei Eleitoral, considerando para tal o ano anterior ao da eleição. Uma vez que a Lei nº 12.034/2009 impôs que os recursos partidários aplicados em campanhas eleitorais observassem as restrições derivadas da Lei Eleitoral, notadamente no que se refere ao rol de vedações e aos limites legais. Assim, passou a ser de responsabilidade exclusiva do partido político que optasse por arrecadar e aplicar recursos nas campanhas eleitorais velar para que tais recursos estivessem revestidos da legalidade imposta aos recursos normalmente arrecadados e aplicados por comitês financeiros, candidatos e candidatas. Assim, ainda que os recursos houvessem sido angariados em anos anteriores ao da eleição, o partido deveria observar, para o seu ingresso em campanha eleitoral, que tais recursos estivessem adstritos ao limite legal aplicável aos demais financiadores da campanha eleitoral (2% do faturamento bruto ou 10% dos rendimentos auferidos no ano anterior ao da eleição, para pessoas jurídicas[43] e físicas, respectivamente);

– identificar comitês financeiros[44] ou candidatos e candidatas beneficiários de tais recursos. Assim, no que se refere aos recursos já de posse do partido, a Lei Eleitoral garantiu ao partido a possibilidade de aplicá-los na campanha eleitoral (retirando qualquer eventual suspeita de ilegalidade), desde que observadas as limitações impostas pelas normas eleitorais, notadamente no que se refere ao trânsito pela conta específica, identificando a fonte para posterior análise de acordo com os parâmetros legais. Assim, aos partidos passou a incumbir o ônus de provar a origem e a licitude.

Ainda em 2010, é importante observar que a mesma Resolução TSE nº23.217/2010[45] previu a atuação dos diretórios nacional e estadual e não do municipal, restando aos diretórios municipais a possibilidade de atuar nas campanhas eleitorais, mas dessa atuação prestar contas apenas por ocasião da prestação de contas anual à Justiça Eleitoral.

Nas eleições de 2012, para os fins a que se propõe este estudo, é importante destacar que o Tribunal Superior Eleitoral passou a regulamentar[46] que os critérios para a aplicação de

[43] Que, à época, podiam financiar partidos políticos e campanhas eleitorais.
[44] À época existentes.
[45] Art. 9º, § 3º.
[46] Resolução TSE nº 23.376/2012, art. 19.

recursos do Fundo Partidário em campanha eleitoral – consoante determina a Lei Eleitoral – fossem fixados pelas direções nacionais, de molde a uniformizá-los e conferir-lhes efetividade.

É de 2014, com a nova regulamentação operada pelo Tribunal Superior Eleitoral[47], a regra de que apenas e tão somente os recursos identificados na norma seriam passíveis de aplicação em campanhas eleitorais. A mesma regulamentação passou a caracterizar o que fossem recursos próprios de partidos políticos como aqueles arrecadados em anos anteriores ao da eleição, bem como aqueles decorrentes da alienação de bens já incorporados, recebimento de contribuições de parlamentares e filiados ou rendimentos de aplicação financeira. É também de 2014 a fixação de novo limite à aplicação de recursos próprios dos candidatos ou das candidatas em campanhas eleitorais, como de 50% do patrimônio informado à Receita Federal do Brasil na Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física referente ao exercício anterior ao pleito. Referido limite passou a incidir cumulativamente àquele fixado na Lei nº 9.504/1997[48], que previa o valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido[49]. E, por fim, a mesma Resolução passou a (i) fixar, em relação à aplicação nas campanhas eleitorais de doações recebidas por partidos políticos, novo prazo para encaminhamento dos critérios definidos pelos órgãos de direção nacional dos partidos políticos ao Tribunal Superior Eleitoral para a aplicação desses recursos (5 de julho do ano eleitoral, compatibilizando então com o prazo final para o registro de candidaturas, quando os critérios poderiam ser efetivamente observados); (ii) identificar, simultaneamente, nas contas de partidos políticos, comitês financeiros[50], candidatos e candidatas a origem dos recursos que efetivamente financiavam as campanhas eleitorais, com o objetivo de conferir maior transparência a todo o processo, coibindo as doações ocultas.

A partir das eleições de 2016, impediu-se a realização de doações de pessoas jurídicas na composição do financiamento político, com a declaração de sua inconstitucionalidade na ADI 4650, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

É de ser registrado que a declaração de inconstitucionalidade de tais doações contrapunha-se à reforma eleitoral então em gestação[51], que taxativamente previa a possibilidade das doações de pessoas jurídicas, mas impondo algumas limitações: o projeto

[47] Resolução TSE nº 23.406/2014, art. 19.
[48] Art. 23, § 1º, II.
[49] Frise-se, sem a observância de nenhum outro critério técnico ou legal, podendo apresentar variações muito significativas entre os partidos e entre as candidaturas.
[50] À época existentes.
[51] Projeto de Lei nº 5.735/2013.

eleitoral inseria hipótese de vedação de financiamento das campanhas eleitorais, proibindo o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas que possuíssem vínculos com a administração pública, *in casu*, contrato de execução de obras com órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta. Tais empresas estariam proibidas de fazer doações para campanhas eleitorais na circunscrição do órgão ou entidade com a qual mantivessem contrato. O mesmo projeto previa a fixação de multa para as pessoas jurídicas vedadas de financiarem campanhas eleitorais, além da proibição de participarem de licitações e de celebrarem contratos com o poder público pelo prazo de cinco anos. O projeto previa, ainda, que o beneficiário, ao receber fonte vedada ou de origem não identificada para o financiamento de campanha eleitoral, deveria, prioritariamente, devolver o recurso ao doador. Não sendo possível identificar a fonte, deveria transferir o recurso para o Tesouro Nacional. A norma reforçava, nesse aspecto, o conceito de impossibilidade de utilização. Proibia taxativamente, ainda, o recebimento de recursos de pessoa jurídica diretamente por candidatos e candidatas, mas permitia que tais doações fossem direcionadas aos partidos políticos, que então poderiam repassá-las aos candidatos ou às candidatas. Ou seja, o financiamento por pessoas jurídicas na reforma eleitoral tal como originariamente concebida, seria mantido, mas permitido apenas diretamente aos partidos políticos e com as restrições de vínculo com o poder público acima expostas. E, por fim, apresentava limitação adicional a tais doações: 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição, somadas todas as doações feitas pelo mesmo doador, até o máximo de vinte milhões de reais e cinco décimos por cento do faturamento bruto, somadas todas as doações feitas para um mesmo partido. Ou seja, ao tempo em que mantinha as doações de pessoas jurídicas financiando campanhas eleitorais, a reforma eleitoral lhes impunha severas restrições adicionais.

O julgamento da ADI 4650 no Supremo Tribunal Federal, contudo, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos da legislação eleitoral que amparavam as doações de pessoas jurídicas, fato que culminou por motivar o veto presidencial à reforma eleitoral de todos os dispositivos julgados inconstitucionais.

Do acórdão do Supremo Tribunal Federal proferido na ADI 4650, que baniu tais doações como fontes de financiamento das campanhas eleitorais, importantes argumentos podem ser extraídos[52]. O primeiro deles diz respeito ao fato de que o princípio da liberdade de expressão,

[52] 8. O princípio da liberdade de expressão assume, no aspecto político, uma dimensão instrumental ou acessória, no sentido de estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos.
9. A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano.

no âmbito político, tem por função o estímulo à ampliação do debate público, com a finalidade de que os indivíduos possam acessar diferentes plataformas e projetos políticos. Ou seja, está destinado diretamente aos indivíduos. O financiamento empresarial, por sua vez, não revelaria preferências políticas típicas da manifestação do indivíduo, mas "um agir estratégico destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano".

Não há dúvidas de que, para além dos judiciosos argumentos jurídicos aduzidos no acórdão, o contexto político e, por que não dizer?, derivado da apuração de inúmeros e fragorosos ilícitos diretamente relacionados ao financiamento de campanhas eleitorais por empresas no Brasil e sua estreita e espúria relação com o Poder Público, cuja consequência desbordou em escândalos de corrupção tidos como os maiores da história política brasileira, influenciou profundamente o *decisum* superior.

É como se o banimento do mundo jurídico do que se julgou ser a principal causa de crimes de lavagem de dinheiro e corrupção ativa e passiva fosse determinante para banir os ilícitos em si.

Mas foi justamente o disciplinamento das doações de pessoas jurídicas, a definição das vedações de fonte e a imposição de limites, insculpida na Lei nº 8.713/1993, que trouxe tais doações à tona e permitiu que a Justiça Eleitoral e uma verdadeira e moderna rede de controles – em evolução e eficazes, fruto do compartilhamento de informações entre os mais diversos órgãos da administração pública – pudesse ser construída para coibir abusos e responsabilizar aqueles que infringissem as regras de igualdade que fundamentam a disputa eleitoral. E mais; com a evolução verificada a partir das eleições de 2010, coibindo-se progressiva e substancialmente o financiamento por doações ocultas, pôde-se vincular com precisão eventuais origens ilícitas de recursos e respectivos beneficiários, viabilizando a sanção de condutas indevidas, no intuito de expurgá-las do processo eleitoral.

O banimento das pessoas jurídicas do processo de financiamento das contas eleitorais não impõe automaticamente o fim de financiamento dessa natureza, mas o coloca à margem dos mais modernos mecanismos de fiscalização e controle de que hoje dispõe a Justiça Eleitoral[53]. Impede, ao fim e ao cabo, que se faça a vinculação entre o financiador ilícito e indireto das campanhas – que poderá agora estar completamente relegado às sombras – e seus beneficiários, dificultando em muito a sua eventual responsabilização. Se extrema e

[53] V.g., a atuação do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral.

negativamente impactantes os processos de apuração de financiamento ilícito de campanhas eleitorais, a macular os processos eleitorais a que se vinculam, é por esses mesmos processos que as instituições exercem o poder-dever de garantir a legitimidade dos pleitos, afastando a influência maléfica do financiamento ilícito. Vale dizer: conhecer a irregularidade não é um mal em si. O mal está em praticá-la.

Assim, com fundamento na proibição constitucional das doações de pessoas jurídicas e de conformidade com as novas normas legais, a norma do Tribunal Superior Eleitoral[54], passa a refletir a alteração da composição da matriz de financiamento político no Brasil para excluir o financiamento empresarial, mantendo-se, contudo, a sua essência mista de financiamento parcialmente privado e parcialmente público: recursos próprios dos candidatos e das candidatas; doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas; doações de outros partidos políticos e de outros candidatos e candidatas; comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato, pela candidata ou pelo partido político; recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes: a) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei 9.096/1995; b) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos; c) de contribuição dos seus filiados; d) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação e, por fim, receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha.

As eleições municipais de 2016 revelam, pois, marco histórico de financiamento fundado essencialmente em recursos próprios (de candidatos, de candidatas e de partidos políticos), provenientes do Fundo Partidário e de doações de pessoas físicas, em modelo culturalmente distinto daquele até então praticado no Brasil.

Assim é que, reduzindo-se as fontes privadas de financiamento da campanha eleitoral de 2016, a Resolução TSE nº 23.463/2015 tratou de regulamentar com maior rigor a aplicação daquelas passíveis de utilização. É o que se observa dos recursos próprios dos candidatos e das candidatas advindos de empréstimos. A norma cuidou de delimitar rigidamente essa forma de aplicação de recursos próprios, com fundamento em duas diretrizes principais: a idoneidade da procedência do empréstimo e a capacidade econômica para contratação do empréstimo e pagamento.

As diretrizes estabelecidas pela norma inibem a contratação fraudulenta de empréstimos para ocultar a origem de recursos que possam ter procedência ilícita quando regulamenta a

[54] Resolução TSE nº 23.463/2015, art. 14.

origem, limitando-a às possibilidades legalmente reconhecidas pelo sistema financeiro nacional e afere a capacidade econômica do contratante. Ambas as diretrizes encontraram operacionalidade nos comandos que determinam que os empréstimos: fossem contratados em instituições financeiras ou equiparadas, autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil e, na hipótese de terem sido contratados por candidatos ou candidatas, que estivessem garantidos por caução de bem que integrasse seu patrimônio no momento do registro de candidatura e, adicionalmente, que fossem consentâneos com a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica. Além disso, disciplinou a obrigatoriedade de que candidato, candidata e partido comprovassem à Justiça Eleitoral a realização do empréstimo por meio de documentação legal e idônea, bem como, os pagamentos realizados para sua quitação até o momento da entrega da sua prestação de contas, prevendo, ainda, a possibilidade de que as autoridades judiciais determinem ao candidato, à candidata ou ao partido que comprovem o pagamento do empréstimo, identificando a origem dos recursos utilizados para quitação.

E no que se refere à parcela pública dos recursos que financiam a política, a mesma Resolução do Tribunal Superior Eleitoral passou a dispor que: apenas doações realizadas por pessoas físicas e contribuições de filiados recebidas em anos anteriores ao da eleição para sua manutenção ordinária, creditadas na conta bancária destinada à movimentação financeira de "Outros Recursos", poderiam ser aplicadas nas campanhas eleitorais de 2016; obrigatoriedade de identificação de origem e escrituração individualizada das doações e contribuições recebidas, tanto na prestação de contas anual, quanto o registro financeiro na prestação de contas de campanha eleitoral do partido; obrigatoriedade de transferência para a conta bancária "Doações para Campanha", antes de sua destinação ou utilização, devendo ser respeitados os limites legais impostos às doações de pessoas físicas, os quais deveriam ser calculados com base nos rendimentos auferidos no ano anterior ao da eleição em que a doação fosse aplicada; obrigatoriedade de que os recursos do Fundo Partidário aplicados em campanha fossem movimentados na conta bancária originariamente destinada à sua movimentação, sendo vedada a sua transferência para a conta Doações para Campanha; identificação em ambas as prestações de contas – anual e de campanha – do nome ou razão social e do número do CPF da pessoa física ou do CNPJ do candidato, da candidata ou partido doador, bem como, a identificação do número do recibo eleitoral ou do recibo de doação original, não sendo exigida a emissão de recibo eleitoral quando houver sido emitido o recibo de doação;

Para as eleições de 2018, as fontes de financiamento político passam a contar com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, cujos fundamentos são examinados no item 4.1.2 desta pesquisa. E a norma regulamentadora do Tribunal Superior Eleitoral[55] então passa a incluir este importante componente do financiamento público como fonte financiadora das eleições, ao lado do Fundo Partidário. Surge também nestas eleições a obrigatoriedade de financiamento de campanhas femininas com recursos públicos, importante aspecto do financiamento político nacional, cuja gênese está no julgamento da ADI 5617 pelo Supremo Tribunal Federal, aspecto que será melhor examinado no item seguinte deste estudo.

É também de 2018 o surgimento do instituto do financiamento coletivo, como modalidade de captação de doações introduzida pela reforma eleitoral de 2017[56]. Importantíssimo asseverar que não se tratou de nova modalidade de recursos hábeis à aplicação em campanha ou de nova origem de recursos. Cuidou-se de nova forma passível de utilização para captação de recursos provenientes de doações de pessoas físicas.

A fonte dos recursos não se alterou nesse sentido, apenas a possibilidade de recebê-los por técnica diferente daquela anteriormente de observância obrigatória: transação bancária identificada diretamente na conta bancária do prestador de contas e, se superior a R$ 1.064,10, diretamente da conta bancária do doador para a do beneficiário. A optar pelo uso do financiamento coletivo, o ingresso de recursos poderia ocorrer por conta intermediária da entidade arrecadadora, expediente típico a essa forma de arrecadação. Típica também dessa modalidade de arrecadação de recursos é a contratação de empresas especializadas, encarregadas não apenas da operacionalização do recebimento dos valores como também da publicidade em torno do propósito da arrecadação, tudo com o objetivo de alavancar as doações de campanha eleitoral.

Assim sendo, meio para recebimento de doações de pessoas físicas, todas as demais regras aplicáveis ao recebimento de doações também se aplicaram se as doações fossem recebidas pela via do financiamento coletivo. Ou seja, as vedações legais deveriam ser observadas, a aplicação de limites legais, assim como também a obrigatoriedade de identificação precisa e individual (tanto na captação dos recursos quanto na prestação de contas), pois apenas a identificação precisa e individualizada permitiria a aferição de todas as demais obrigações eleitorais a observar.

[55] Resolução TSE nº 23.553/2018.
[56] Lei nº 13.488/2017, que acresceu ao Art. 23, § 4°, da Lei nº 9.504/1997, seu inciso IV.

Outro aspecto digno de nota é que o financiamento coletivo, ao lado da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, são os mecanismos que pretendem compensar a vultosa queda de recursos nas campanhas eleitorais derivada do julgamento da ADI 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal, que baniu o financiamento empresarial.

A Lei nº 9.504/1997 disciplinou de forma extensiva essa forma de captação no art. 23, § 4°, inciso IV. E a norma regulamentadora do Tribunal Superior Eleitoral[57] regulamentou operacionalmente o dispositivo, de forma a conferir-lhe operacionalidade, dispondo, em síntese, que: (i) a arrecadação dos recursos não poderia ser realizada por qualquer instituição, mas apenas por instituições arrecadadoras cadastradas previamente na Justiça Eleitoral e que observassem os critérios para operar arranjos de pagamento dispostos pela legislação financeira, regulamentados pelo Banco Central do Brasil. Assim, a licitude do financiamento coletivo estaria condicionada, já de plano, pelo uso de instituição arrecadadora cadastrada na forma da lei; (ii) todos os doadores deveriam ser identificados individualmente, pelo nome completo e o número de inscrição no cadastro de pessoas físicas (CPF) e deveriam ser identificados individualmente o valor das doações, a forma de pagamento e as datas em que ocorreram. Ou seja, não houve dispensa a nenhum dos requisitos a serem observados para quaisquer doações, porque a prestação de contas à Justiça Eleitoral exigiu a identificação individual das doações, sobre as quais recai o controle de legalidade; (iii) a publicidade da arrecadação seria indispensável durante toda a campanha eleitoral, incumbindo à entidade arrecadadora disponibilizar em site específico a relação dos doadores e das respectivas quantias doadas, atualizando-a sempre que ocorresse o recebimento de nova doação. Da mesma forma, o endereço eletrônico e a identificação da instituição arrecadadora, deveriam ser informados à Justiça Eleitoral. Todas estas providências visaram à possibilidade do exercício do controle social e daquele que incumbe à própria Justiça Eleitoral; (iv) a cada doação recebida seria indispensável a emissão de recibo. A obrigação é da entidade arrecadadora e não se trata do recibo eleitoral, justamente porque a obrigação de emissão não é do prestador de contas. A emissão do recibo tem por objetivo propiciar ao doador a certificação de que fez doação à campanha eleitoral de determinado prestador de contas, no valor e data em que efetivamente a doação foi realizada. É, por assim dizer, a sua prova da doação realizada, inclusive para fazer frente a eventual representação por extrapolação de limite legal; (v) a entidade arrecadadora deveria enviar imediatamente à Justiça Eleitoral as informações relativas às doações arrecadadas, como também ao candidato ou à candidata; (vi) todas as informações relativas às

[57] Resolução TSE nº 23.553/2017.

taxas administrativas cobradas pela prestação do serviço deveriam ser amplamente divulgadas tanto aos candidatos e candidatas quanto aos eleitores. Como prestação de serviços que é, a arrecadação de recursos pela via do financiamento público é atividade onerosa que constituiria, para o prestador de contas, gasto eleitoral a ser lançado na prestação de contas; (vii) a arrecadação de recursos deveria observar a não incidência em quaisquer das hipóteses de vedação legal, uma vez que se tratava de arrecadação de doações de pessoas físicas, sobre as quais a legislação eleitoral faz incidir as vedações de origem estrangeira dos recursos e da condição de permissionário de serviço público; (viii) A arrecadação nesta modalidade de captação deveria observar todos os requisitos aplicáveis ao início de arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais aplicáveis à hipótese, quais sejam: solicitação de registro de candidatura, no caso de candidatos e candidatas, obtenção do número de inscrição no CNPJ e abertura da conta bancária específica destinada à movimentação de recursos de campanha. Exceção à regra é a autorização da própria Lei para início da arrecadação de recursos por esta modalidade pelos pré-candidatos ou pré-candidatas já a partir do dia 15 de maio do ano eleitoral; (ix) embora os recursos pudessem ser arrecadados em conta intermediária aberta pela entidade arrecadadora de recursos, para sua utilização necessariamente precisariam ser transferidos pela entidade arrecadadora para a conta bancária específica de campanha eleitoral destinada ao recebimento de doações para campanha, momento em que todos os doadores deveriam ser identificados com precisão; (x) por último, prescreveu a legislação eleitoral que deveriam ser observados todos os dispositivos relacionados à propaganda na internet.

Para as eleições de 2020, a Resolução TSE nº 23.607/2019 do Tribunal Superior Eleitoral não produziu alterações em relação às fontes de arrecadação de recursos consideradas lícitas para financiamento de campanhas eleitorais, mas, em relação aos recursos próprios, passou taxativamente a dispor[58] que, sempre que a autoridade judicial determinasse ao prestador de contas que ele identificasse a origem dos recursos utilizados para a quitação do empréstimo, o faria sob pena de considerar tais recursos como não identificados. Reconhecer determinado recurso como de origem não identificada não é apenas uma questão semântica, mas implica em lhe atribuir a consequência jurídica que a norma impõe a essa circunstância[59], de impossibilidade de utilização e recolhimento ao Tesouro Nacional.

E no que se refere à aplicação de recursos nas campanhas eleitorais pelos partidos políticos, a regulamentação passou a impor restrições normativas ao repasse desses recursos e

[58] Art. 16.
[59] Art. 32 da mesma Resolução.

à sua utilização: fixou a impossibilidade de repasse dos recursos públicos (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha) entre partidos políticos e candidatos ou candidatas não coligados ou não pertencentes à mesma coligação, caracterizando como uso irregular e impondo a sua devolução; conceituou de forma completa o conceito do emprego ilícito de tais recursos públicos, integrando a hipótese de desvio de finalidade, impondo a sua devolução ao Tesouro Nacional.

Importante registrar, neste aspecto, que as eleições de 2020 foram as primeiras no Brasil em que as coligações para eleições proporcionais não eram possíveis, ou seja, havia expressa vedação jurídica para a comunhão de interesses eleitorais para essa espécie de eleição, permitida a coligação apenas para a eleição majoritária. Ainda assim, ao arrepio da lei e evidentemente configurando aplicação irregular dos recursos, viu-se o repasse de recursos entre partidos políticos não coligados para a eleição proporcional, embora estivessem coligados para a eleição majoritária, em uma espécie de coligação de fato não albergada pela legislação eleitoral. Esta conduta, evidentemente contrária à legislação eleitoral, teve por consequência a determinação de devolução dos respectivos recursos ao Tesouro Nacional, impondo-se também a responsabilidade solidária do beneficiário, nos termos do art. 19, § 9º, da Resolução TSE 23.607/2019.

Não é demais afirmar, nesse ponto, que idêntico raciocínio deveria ser desenvolvido e estar refletido na norma eleitoral no que se refere aos recursos privados, pois o seu repasse em circunstâncias em que o interesse jurídico não está caracterizado também configura o desvio de finalidade. Neste caso, não há lesão ao Tesouro Nacional, mas há lesão ao patrimônio do partido político que seria o destinatário das sobras de campanha que seriam então derivadas da manutenção dos recursos nas contas de seus respectivos candidatos e candidatas.

Nas eleições de 2022, igualmente manteve-se a composição da matriz de financiamento político nacional, que permanece mista. Contudo, a respeito do interesse jurídico na eleição e a validade do repasse dos recursos públicos, a norma regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral[60] deixou de contemplar a novel instituição das federações. Mas ainda que ausente o disciplinamento expresso, por óbvio, o interesse jurídico na campanha eleitoral, nas eleições de 2022, não restou configurado apenas na hipótese da coligação, mas também na hipótese da constituição das federações, ignoradas, neste aspecto, na Resolução TSE nº 23.665/2021. E há que se registrar que as federações representam um nível mais amplo e superior, neste aspecto,

[60] Resolução TSE nº 23.665/2021.

de demonstração de união de interesses em torno das eleições, pois possuem amplitude nacional e abarcam todas as eleições, perdurando não apenas para uma única eleição, mas por, no mínimo, quatro anos.

De qualquer sorte, em que pese o silêncio da Resolução TSE nº 23.665/2021, há que se impor a lei que as constituiu (Lei nº 14.208/2021), que alterando a Lei nº 9.096/1995, passou a dispor que[61] dois ou mais partidos políticos poderiam reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuaria como se fosse uma única agremiação partidária. A constituição da federação, com abrangência nacional, obriga à permanência dos partidos a ela filiados por, no mínimo, quatro anos. A mesma Lei expressamente dispôs que às federações aplicam-se todas as normas que regulam a atividade eleitoral, inclusive no que se refere à arrecadação de recursos, gastos eleitorais e prestação de contas à Justiça Eleitoral[62].No mesmo sentido dispôs a Lei nº 9.504/1997, a Lei das Eleições, a respeito das federações (art. 6º-A).

Assim, em que pese a sentida ausência no texto da Resolução TSE nº 23.665/2021, o interesse jurídico restará caracterizado também na hipótese de constituição da federação, sendo legítima, pois a transferência de recursos entre partidos políticos e candidatos ou candidatas federados, neste caso, quer para as eleições majoritárias, quer para as eleições proporcionais.

Já no que se refere à aplicação de recursos nas campanhas femininas, resultante do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI 5617, conforme adiante será mais profundamente examinado, a normatização, ao tempo em que manteve as regras então aplicáveis, acresceu a obrigatoriedade de aplicação desses recursos também para o financiamento de candidaturas negras, aspecto igualmente examinado quando analisados os recursos públicos aplicados no financiamento político. Fixa-se definitivamente marco importante no financiamento público de candidaturas ditas minorizadas, aqui circunscritas às candidaturas femininas e às candidaturas negras.

De tudo o quanto se expôs até aqui, fica patente que a evolução das formas de financiamento partidário e eleitoral no Brasil, ou seja, a matriz brasileira de financiamento político demonstra a participação híbrida de recursos privados – sinteticamente dispostos como

[61] Art. 11-A.
[62] Art. 11-A [...] § 8º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes.

aqueles oriundos de recursos próprios de partidos políticos e de candidatos ou candidatas e também pelos recursos captados de doações de pessoas físicas – e de recursos públicos – em sua maciça maioria compostos por fundos públicos: o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Mas qual é a importância desses recursos no financiamento político nacional? Examinemos a sua composição nos anos eleitorais a partir do fim do financiamento empresarial, ou seja, o ano eleitoral de 2016.

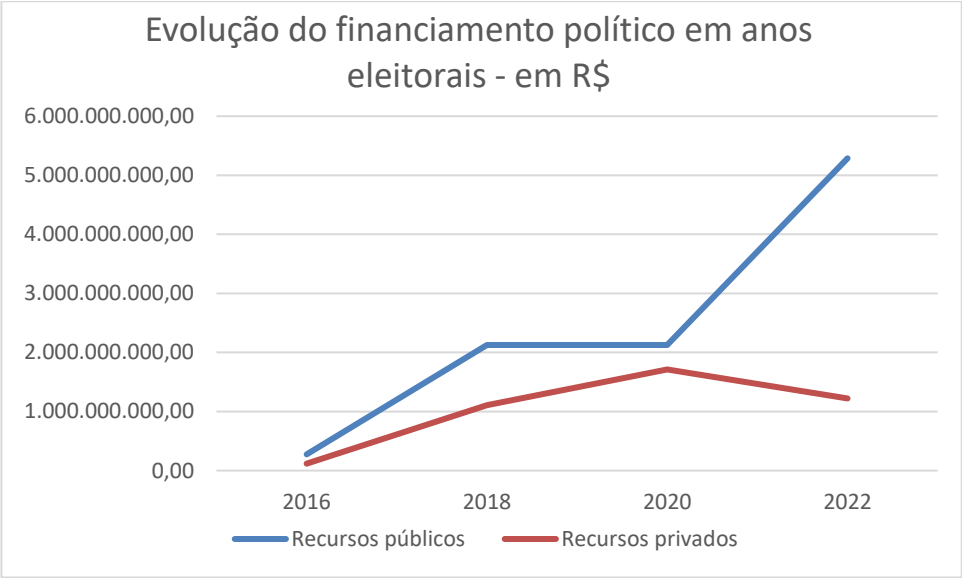
Em valores nominais, o financiamento eleitoral nas últimas cinco eleições revela os seguintes montantes de participação de financiamento público e privado[63]:

Tabela 1 – Evolução da participação de recursos públicos e privados no financiamento eleitoral no Brasil – em Reais

Ano	*Recursos públicos*	*Recursos privados*	*Total*
2016	274.735.465,77	117.503.443,32	392.238.909,09
2018	2.125.836.968,07	1.106.714.367,89	3.232.551.335,96
2020	2.128.168.385,89	1.712.534.247,58	3.840.702.633,47
2022	5.287.013.618,23	1.219.083.754,75	6.506.097.372,98

Graficamente, pode se visualizar melhor a evolução da composição dos recursos de financiamento político no país:

Gráfico 1 – Evolução do financiamento político em anos eleitorais



[63] Fonte: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/ - Estatísticas de Candidaturas – Prestação de Contas – Receitas.

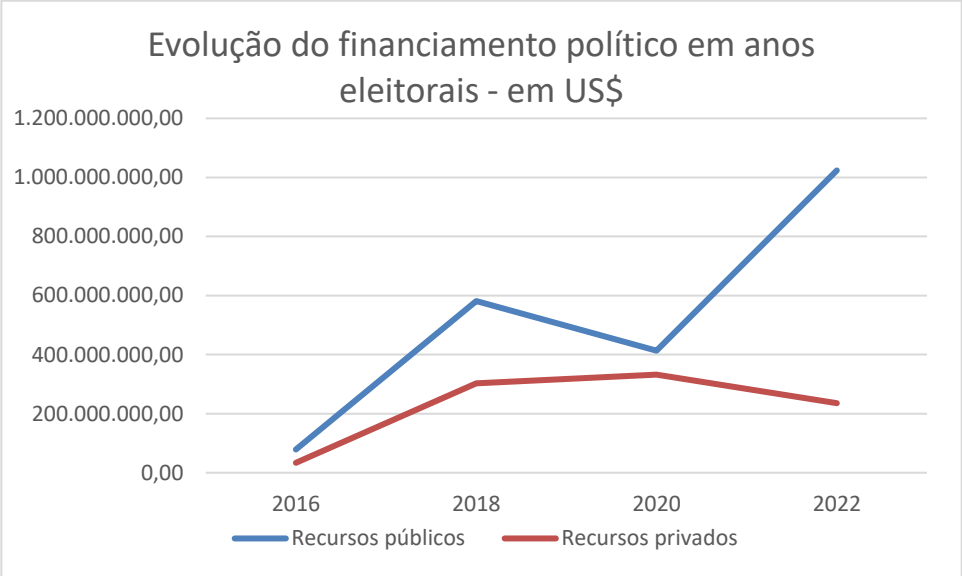
Se os valores forem examinados em moeda estável[64], ainda assim a percepção de evolução é muito significativa:

Tabela 2 – Evolução da participação de recursos públicos e privados no financiamento eleitoral no Brasil – em US$

Ano	*Recursos públicos (US$)*	*Recursos privados (US$)*	*Total (US$)*
2016	78.718.508,29	33.667.643,71	112.386.152,00
2018	581.751.674,26	302.860.918,37	884.612.592,62
2020	412.771.710,67	332.156.842,31	744.928.552,98
2022	1.023.662.797,83	236.036.972,34	1.259.699.770,17

Em representação gráfica:

Gráfico 2 – Evolução do financiamento político em anos eleitorais – em US$



Do exame dos dados coletados, nitidamente observa-se a prevalência dos recursos públicos no financiamento político nacional, em clara tendência ascendente. Se considerarmos a participação percentual desses recursos no financiamento total, desprezando, em um primeiro momento, a variação dos montantes totais, verifica-se que, em 2016, estes recursos representam 70,04% do financiamento eleitoral. Passam a representar em 2018, 65,76%. Em 2020, 55,41%

[64] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

e, em 2022, espantosos 81,26%. Em qualquer dos anos eleitorais representam a maior parcela financiadora das eleições.

Veja que o declínio percentual observado em 2018 e 2020 considera o acréscimo extremamente significativo dos valores totais que financiaram a política, que evoluíram de US$ 112.386.152,00 a US$ 1.259.699.770,17, variação que representa 1.120,87%.

Os recursos privados, em sentido oposto, sofrem declínio e denotam tendência de evolução descendente para o futuro.

Se considerarmos que o período examinado contempla quatro períodos eleitorais, é muito clara a prevalência maciça dos recursos públicos no financiamento político brasileiro.

Se observarmos a variação percentual apenas da participação do financiamento político de origem pública em cada um dos anos eleitorais, a evolução torna-se ainda mais perceptível[65]:

Tabela 3 – Evolução da participação de recursos públicos no financiamento eleitoral no Brasil – em US$

Ano	*Recursos públicos (US$)*	*Variação percentual*
2016	78.718.508,29	
2018	581.751.674,26	639,03%
2020	412.771.710,67	-29,05%
2022	1.023.662.797,83	148,00%

Em 2018, os recursos públicos evoluíram, em relação a 2016, 639,03%. Em 2020, sofreram decréscimo de 29,05% em relação a 2018 e em 2022, aumentaram 148% em relação a 2020. Se formos considerar a variação existente entre o último ano eleitoral (2022) e o primeiro ano eleitoral objeto desta pesquisa (2016), a variação percentual é de 1.200,41%.

Considerando-se que os recursos públicos objeto do exame e quantitativamente demonstrados são aqui representados por aqueles provenientes do Fundo Partidário[66] e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha[67], pode-se afirmar que a participação pública no financiamento das campanhas eleitorais teve maciço acréscimo na composição da matriz de financiamento brasileira no intervalo verificado nas quatro últimas eleições.

[65] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

[66] Exclusivamente este fundo público nas eleições de 2016.

[67] A partir das eleições de 2018.

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

O primeiro deles diz respeito ao banimento das doações de pessoas jurídicas ocorrido em 2015, com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4.650. O afastamento das empresas do financiamento eleitoral gerou lacuna importantíssima na matriz privada e pública existente até então.

Ausente o financiamento empresarial a partir das eleições de 2016, surge do contexto histórico do financiamento eleitoral até aqui evidenciado nas duas últimas eleições a *ratio* fundante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha: suprir a lacuna expressiva de financiamento derivada da exclusão do financiamento empresarial, influenciando diretamente na composição das matrizes de financiamento de campanha no Brasil, que apontam à tendência de incremento da participação dos recursos públicos. E está justamente na criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha o segundo elemento crucial a impactar fortemente os pilares do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.

Em apertada síntese, os fundamentos do financiamento político denotam possibilidades que opõem, nas vertentes exclusivamente pública ou exclusivamente privada, características absolutamente distintas, as quais apresentam singularidades que realçam ora suas qualidades, ora suas restrições. Em meio termo, o financiamento político pode ocorrer com um misto de financiamento público e privado, cuja solução foi a adotada pelo Brasil.

As restrições ao principal elemento da parcela do financiamento político privado – o fim do financiamento empresarial com a decretação da sua inconstitucionalidade – conduziram à expansão muito significativa do financiamento público, como verdadeiro mecanismo de compensação à lacuna deixada pelo financiamento empresarial. Essa expansão acabou por alçar a parcela de financiamento público a nível muito expressivo de importância, com tendência ascendente de expansão.

Assim, embora a composição da matriz de financiamento político no Brasil permaneça mista, o banimento do financiamento empresarial aliado à criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha torna muito expressiva a participação pública no financiamento eleitoral. Essa participação pública no financiamento político brasileiro, na sua parcela de natureza direta, está composta pelos dois fundos públicos até aqui apontados: Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Examinar sua gênese e características fundamentais, objeto do capítulo seguinte, é imprescindível à compreensão do impacto que esses fundos públicos exercem sobre o financiamento político nacional, quer sob o ângulo de

sua distribuição, ou seja, a forma pela qual alcançam os seus destinatários (partidos políticos, candidatos e candidatas), quer sob o ângulo de sua efetiva aplicação (custeio dos gastos e vínculo com as atividades partidárias e eleitorais).

4 FUNDOS PÚBLICOS DE FINANCIAMENTO POLÍTICO – FUNDAMENTOS, DISTRIBUIÇÃO, APLICAÇÃO E IMPACTO SOBRE A ESTRUTURA PARTIDÁRIA BRASILEIRA

Considerando a expressividade do financiamento público na composição da matriz mista de financiamento político no Brasil, este capítulo cuidará de analisar os seus dois principais integrantes: o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, desvendando seus fundamentos de constituição e as regras primárias de sua distribuição aos partidos políticos, ou seja, com que parâmetros a União faz chegar esses valores aos diretórios nacionais dos partidos políticos.

Ato contínuo, o estudo examinará quais são os critérios fixados pelos partidos políticos em suas cúpulas partidárias para distribuir e aplicar os recursos públicos recebidos dentro das suas mais diversas esferas, bem como nas campanhas eleitorais.

Identificados os parâmetros de distribuição e aplicação dos recursos para o financiamento partidário e eleitoral, a pesquisa analisará o impacto da aplicação desses critérios sobre a composição da estrutura partidária brasileira, buscando evidenciar os efeitos do modelo atualmente vigente no cenário nacional.

4.1. Fundos públicos de financiamento partidário e eleitoral - fundamentos legais de distribuição e aplicação de recursos

Os fundamentos legais de distribuição e aplicação de recursos públicos para o financiamento político no Brasil deve ser examinado a partir de seus dois fundos públicos, decompondo, por assim dizer, a parcela dos recursos públicos financiadores que prevalecem na composição da matriz mista de financiamento político nacional.

4.1.1. Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – Fundo Partidário

Ao iniciar-se o exame do Fundo Partidário, é preciso desde logo destacar que esse fundo historicamente financia precipuamente as atividades ordinárias de manutenção dos partidos políticos. Ainda assim, constituiu, até as eleições municipais de 2016, sem dúvida alguma, a principal fonte de financiamento público também das campanhas eleitorais.

Mas é preciso ressaltar que, ainda antes da constituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, em 2017, não era a única fonte pública de financiamento existente. Também a compensação fiscal derivada da propaganda eleitoral em rádio e televisão

constituía e constitui importante parcela de financiamento público do processo eletivo. Referido instrumento de compensação fiscal está disciplinado no art. 99 da Lei n° 9.504/1997, que prevê que as emissoras de rádio e televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito previsto nesta Lei.

Ao analisar-se as principais nuances desse fundo, é importante identificar a sua composição, delimitada pela Lei dos Partidos Políticos, a Lei n° 9.096/1995, em seu art. 38: multas e penalidades pecuniárias aplicadas na seara eleitoral; recursos financeiros que possam ser destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; doações de pessoa física ou jurídica e, por fim, dotações orçamentárias da União, estas calculadas anualmente à razão de, no mínimo, trinta e cinco centavos de real por eleitor inscrito em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária.

Sem dúvida alguma, as dotações orçamentárias da União compõem o valor mais expressivo dentre as parcelas que compõem o Fundo Partidário, representando em 2022 a expressiva soma de US$ 190.178.472,82[68].

E sobre a distribuição desses recursos aos partidos políticos, prevê a mesma Lei que os recursos serão repassados pela União ao Tribunal Superior Eleitoral, que os repassará aos partidos políticos consoante disciplinam os arts. 40 a 42 da mesma Lei dos Partidos Políticos.

A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada ao Tribunal Superior Eleitoral e o Tesouro Nacional deposita, mensalmente, os duodécimos desses recursos à conta do Tribunal Superior Eleitoral, em conta especial. Nesta mesma conta bancária, são depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na legislação eleitoral.

O Tribunal Superior Eleitoral, então, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito dos recursos vinculados ao orçamento, realiza a distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios: 5% são distribuídos igualitariamente entre todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e 95% são distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

[68] Valor obtido diretamente das informações constantes na página de internet do Tribunal Superior Eleitoral, em https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario. Valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

E cuida a Lei, também, de restringir a aplicação dos recursos do Fundo Partidário a hipóteses específicas e bem delimitadas[69], dentre as quais o financiamento das campanhas eleitorais.

A primeira hipótese de aplicação do Fundo Partidário[70] refere-se à manutenção das sedes e serviços do partido, limitando-se o pagamento de pessoal, a qualquer título, aos seguintes limites: 50% para o órgão nacional e 60% para cada órgão estadual e municipal. Esta categoria, sem dúvida, encerra a principal destinação desses recursos.

Os recursos do Fundo Partidário podem ainda, ser aplicados na propaganda doutrinária e política e no alistamento e campanhas eleitorais[71]. Isso quer dizer que, ainda que privilegiem a manutenção do partido político, os recursos do Fundo Partidário também podem ser aplicados no financiamento de candidatos e candidatas em eleição, bem como em relação às despesas de natureza eleitoral do próprio partido político.

Em seguida, o rol de hipóteses legais trata de aplicações compulsórias: no mínimo, vinte por cento do total recebido na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política[72]; e na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e executados pela Secretaria da Mulher ou, a critério da agremiação, por instituto com personalidade jurídica própria presidido pela Secretária da Mulher, em nível nacional, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de cinco por cento do total[73].

Os recursos do Fundo Partidário podem, ainda, ser aplicados[74] no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado; no pagamento de despesas com alimentação; na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário, bem como nos litígios que envolvam candidatos e candidatas do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral; na compra ou locação de bens móveis e imóveis, bem como na edificação ou construção de sedes e afins, e na realização de reformas

[69] Lei nº 9.096/1995, art. 44.
[70] Lei nº 9.096/1995, art. 44, I.
[71] Lei nº 9.096/1995, art. 44, II e III.
[72] Lei nº 9.096/1995, art. 44, IV.
[73] Lei nº 9.096/1995, art. 44, V.
[74] Lei nº 9.096/1995, art. 44, VI a XI.

e outras adaptações nesses bens e, por fim, no custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no País, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, inclusive plataforma de compartilhamento de vídeos e redes sociais, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência eletrônica diretamente para conta do provedor, proibido, nos anos de eleição, no período desde o início do prazo das convenções partidárias até a data do pleito.

E para além do que fixa especificamente a Lei dos Partidos Políticos, a Lei nº 13.165/2015, que operou a reforma eleitoral para as eleições municipais de 2016, passou a prever, ainda, o financiamento direto de campanhas eleitorais de candidatas. O art. 9º desta Lei passou a dispor que, nas três eleições que se seguissem à sua publicação (2016 a 2020), os partidos deveriam reservar, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% e no máximo 15% do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas. Neste valor estariam inclusos os recursos destinados ao incentivo da participação política feminina previstos no art. 44, V, da Lei nº 9.096/1995.

O dispositivo foi objeto de exame pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 5.617[75], que majorou sensivelmente a aplicação desses recursos.

Algumas questões derivadas dessa decisão merecem destaque:

A primeira diz respeito ao estabelecimento de que a aplicação de recursos do Fundo Partidário para o financiamento de campanhas de candidatas não mais observa a regra de transição estabelecida na Lei nº 13.165/2015, das três próximas eleições, ou seja, eleições de 2016 a 2020, mas sim é regramento de aplicação permanente, em todas as eleições.

A segunda diz respeito à equiparação promovida pela ADI do patamar legal mínimo de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a serem destinados ao financiamento de suas campanhas. É que o *decisum* se refere, *in fine*, à interpretação que deve

[75] Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta para: i) declarar a inconstitucionalidade da expressão "três", contida no art. 9º da Lei 13.165/2015, eliminando o limite temporal até agora fixado; ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção; iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/1995.

ser dada a esse percentual, utilizando a expressão "30% do montante do Fundo alocado a cada partido, para as eleições majoritárias e proporcionais".

É que não há alocação preliminar de recursos do Fundo Partidário para eleições majoritárias ou proporcionais. Os valores são distribuídos segundo o critério legal fixado na Lei nº 9.096/1995 em montante global para aplicação segundo as regras estabelecidas no art. 44 da mesma Lei.

Assim, a decisão poderia gerar dúvidas de aplicação no sentido de qual o montante a ser efetivamente aplicado nas campanhas femininas: 30% do valor total recebido dos recursos do Fundo Partidário ou 30% do valor total de recursos do Fundo Partidário aplicados em campanha eleitoral?

A interpretação mais consentânea com a realidade dos demais incisos do art. 44 da Lei dos Partidos Políticos é que o percentual se refira ao valor total de recursos do Fundo Partidário efetivamente aplicado em campanha eleitoral, sob pena de inviabilizar-se a aplicação dos recursos nos outros incisos do art. 44 da Lei nº 9.096/1995.

O percentual obrigatório de aplicação dessa natureza de recursos, durante o exercício, com a fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política é de, no mínimo, 20% dos recursos recebidos. É notório que os recursos do Fundo Partidário financiam efetivamente o funcionamento dos partidos políticos, que os aplicam no pagamento de despesas de pessoal, em regra, no limite máximo fixado no inciso I. Este limite, no caso dos órgãos partidários municipais, pode chegar a elevados 60%. Assim, a compreender-se que o percentual se refere ao total dos recursos recebidos, em eleição municipal apenas 10% restariam para aplicação nos demais incisos que a Lei faculta a aplicação.

Assim, embora pareça não ter sido essa a intenção da discussão que fundamentou a ADI 5.617, o percentual deve ser observado em relação aos valores aplicados no inciso III do art. 44, ou seja, efetivamente a parcela de recursos destinada pelo partido político às campanhas eleitorais, para as quais não havia, até então, limites mínimos ou máximos a observar.

Ato contínuo, a decisão assegurou que o percentual a ser aplicado no financiamento de campanhas femininas é de, no mínimo 30%, devendo ser majorado até alcançar efetivamente o percentual de representação, caso esse seja superior a 30%.

Ocorre que, novamente ao dispor sobre essa regra, a decisão também utiliza expressão que poderia deixar margem à interpretação: "havendo percentual mais elevado de candidaturas

femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhe seja alocado na mesma proporção".

A referência a recursos globais do partido parece extrapolar a questão objeto da ADI, que diz respeito à aplicação dos recursos do Fundo Partidário para alcançar todos os valores destinados a campanhas eleitorais. É o que a expressão global induz. Mas, a assim interpretar-se, produzir-se-ia interpretação desconforme à assertiva anterior, que não se refere aos recursos globais, mas àqueles do Fundo Partidário. Como a decisão de elevação percentual de aplicação consentânea à representatividade percentual das candidaturas é derivação da primeira decisão, não seria lógico interpretar-se que os recursos totais, de todas as fontes do partido, devam observar esse percentual, mas aqueles efetivamente destinados às campanhas eleitorais cuja fonte seja o Fundo Partidário.

Por fim, no que se refere à parte dispositiva que declara a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei nº 9.096/1995, dispõem referidas normas que, a critério das agremiações partidárias, os recursos destinados ao incentivo à participação política feminina poderiam ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido. E, ainda, que, a critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, esses mesmos poderiam ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

A possibilidade legal de reserva de recursos para aplicação em campanhas eleitorais futuras de candidatas foi permitida até a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos. Assim, não tendo o Supremo Tribunal Federal modulado os efeitos da decisão, os valores em reserva eventualmente existentes até a data da publicação da decisão que considerou a medida inconstitucional devem ser aplicados no financiamento de campanhas de candidatas.

Por óbvio, não são computados no mínimo legal estabelecido a partir da ADI 5617, eis que tais valores, ainda que equiparados em percentual superior a 30% caso as candidaturas sejam também, em número, superiores a esse percentual, são de aplicação mínima e não máxima.

À obrigatoriedade do financiamento de candidaturas femininas, somou-se a obrigatoriedade do financiamento de candidaturas negras com recursos do Fundo Partidário, que teve origem em consulta formulada ao Tribunal Superior Eleitoral pela Deputada Benedita

Souza da Silva Sampaio (Consulta 0600306-47), examinada com maior profundidade no próximo item deste capítulo.

Em suma, os valores dos recursos públicos, se considerados apenas aqueles relativos aos recursos do Fundo Partidário, são bastante expressivos[76] e permite a legislação eleitoral que sejam aplicados nas campanhas eleitorais de forma substancial.

O próximo capítulo desta pesquisa evidenciará os expressivos acréscimos de disponibilização de recursos do Fundo Partidário aos partidos políticos, com possibilidades reais de financiamento de campanhas eleitorais, tão ressentidas da ausência de seus principais financiadores: as empresas privadas.

Mas ainda não há que se falar em financiamento público de campanhas eleitorais, ao menos não exclusivamente, pois ainda são possíveis quer a aplicação de recursos próprios (típica de campanhas eleitorais municipais, em que a pouca expressividade das campanhas lhes dificulta, não raras vezes, a obtenção de doações de terceiros) quer o recebimento de doações de pessoas físicas, estas últimas de forma tímida e compatível com a tradição de financiamento dominante de campanhas eleitorais no Brasil por empresas privadas.

4.1.2. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha

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

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) foi instituído pela Lei n° 13.487/2017, que implementou a reforma eleitoral de 2017.

Promovendo alteração à Lei das Eleições, a reforma acresceu à Lei n° 9.504/1997 o art. 16-C[77], o qual passou a prever o referido fundo com a constituição por recursos de dotações

[76] Vide no capítulo seguinte desta pesquisa a análise estatística da distribuição de recursos públicos no Brasil.
[77] Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)
Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:
I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;
II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3° do art. 12 da Lei n° 13.473, de 8 de agosto de 2017
§ 1° (VETADO).
§ 2° O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito.
§ 3° Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral:
I - divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral; e [...]

orçamentárias da União, traçando os parâmetros de sua integração, disponibilização aos partidos políticos e devolução de sobras ao Tesouro Nacional.

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

A primeira diz respeito à composição dos dois fundos públicos. Enquanto o Fundo Especial é composto unicamente por dotações orçamentárias da União, o Fundo Partidário possui uma composição mista, embora predominantemente pública, conforme antes se viu.

Observe-se que a composição do Fundo Partidário permite a integração de recursos privados, consistentes no valor das multas e penalidades pecuniárias de natureza eleitoral e de doações de pessoas físicas. As doações de pessoas jurídicas ao Fundo Partidário restaram também banidas no julgamento da ADI nº 4.650[78], cuja decisão proferida dispôs expressamente no sentido da inconstitucionalidade do financiamento empresarial, vedando a realização de doações por pessoas jurídicas, quer para o financiamento partidário, quer para o financiamento eleitoral.

Outra importante distinção entre os dois fundos públicos diz respeito ao aspecto temporal de sua disponibilidade. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha tem vigência restrita ao ano eleitoral, conforme dispõe o *caput* do art. 16-C da Lei das Eleições, enquanto o Fundo Partidário é disponibilizado em todos os exercícios, independentemente de serem ou não eleitorais. É o comando do art. 40 da Lei nº 9.096/1995, que não distingue a consignação da previsão orçamentária ou o depósito mensal dos valores respectivos pelo

---

§ 7° Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente. [...]
§ 11. Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas. [...]
§ 15. O percentual dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser reduzido mediante compensação decorrente do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo.

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

Tesouro Nacional à conta do Tribunal Superior Eleitoral para distribuição, conforme se tratar de ano eleitoral ou não.

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

É que o parâmetro definido em lei a que se refere o dispositivo é justamente o teor do art. 3º da Lei nº 13.487/2017, que dispõe que referido valor será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

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

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

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

Já o inciso II trata especificamente do percentual de 30% dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3° do art. 12 da Lei n° 13.473/2017. A fonte citada é a das emendas de bancada estadual[79].

No entanto, ao mesmo tempo que a reforma prevê que o fundo seja constituído com 30% dos recursos destinados às reservas de bancada, prevê que este percentual possa ser

[79] Art. 12 [...]
§ 3° O Projeto de Lei Orçamentária de 2018 conterá reservas específicas para atendimento de:
I - programações decorrentes de emendas individuais estabelecidas no § 2º do art. 59; e
II - programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais.

reduzido se houver dotação orçamentária destinada em excesso ao Poder Legislativo. Não há definição dos critérios que estabeleçam referidos excessos.

Uma vez fixados os valores, a mesma lei previu que os valores do fundo estejam disponíveis ao Tribunal Superior Eleitoral, encarregando-o da distribuição dos recursos aos partidos políticos, até o primeiro dia útil do mês de junho de cada ano eleitoral.

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

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

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

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

O projeto de lei nº 8.703/2017, do Senado Federal, previa critérios específicos de distribuição desses recursos[80].

---

[80] Art. 16-C. [...] § 8º Os critérios de que trata o § 7º discriminarão a forma de distribuição dos recursos entre as candidaturas do partido, inclusive, nas eleições majoritárias, em coligação, assegurando-se uma parcela mínima de trinta por cento a ser distribuída, de modo igualitário, entre os candidatos do partido ao mesmo cargo, na mesma circunscrição.
§ 9º Não sendo aprovados os critérios de que tratam os §§ 7º e 8º até o último dia útil do mês de junho do ano eleitoral, a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, no âmbito de cada partido político, ocorrerá da seguinte forma:
I – 50% (cinquenta por cento) do total serão destinados às campanhas para os cargos de Presidente, Governador e Senador;
II – 30% (trinta por cento) do total serão destinados às campanhas para o cargo de Deputado Federal;
III – 20% (vinte por cento) do total serão destinados às campanhas para os cargos de Deputado Estadual e Distrital.
§ 10. Para as eleições municipais, não havendo a aprovação dos critérios de que tratam os §§ 7º e 8º, os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha serão distribuídos da seguinte forma:
I – 60% (sessenta por cento) do total serão destinados às campanhas para o cargo de Prefeito;
II – 40% (quarenta por cento) do total serão destinados às campanhas para o cargo de Vereador.

Esses critérios previam que, por ocasião da sua elaboração pelos diretórios nacionais, deveriam contemplar distribuição igualitária dos recursos em, no mínimo, trinta por cento, entre todos os candidatos do partido ao mesmo cargo em cada circunscrição.

Caso os partidos políticos não elaborassem os referidos critérios até o último dia útil do mês de junho do ano eleitoral, o projeto previa que a distribuição deveria ocorrer à razão de 50%cinquenta por cento para os cargos de Presidente, Governador e Senador; 30% para o cargo de Deputado Federal e 20% para os cargos de Deputado Estadual e Distrital.

Já nas eleições municipais, 60% para o cargo de Prefeito e 40% para o cargo de Vereador.

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

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

Os valores não utilizados do Fundo Especial de Financiamento de Campanha devem ser devolvidos integralmente ao Tesouro nacional já por ocasião da prestação de contas partidária. E a obrigação incumbe a cada prestador de contas que for beneficiário dos referidos recursos, conforme regulamentou a Justiça Eleitoral[81].

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

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

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

[81] Resolução Tribunal Superior Eleitoral 23.607/2019, art. 17, § 3º: Art. 17 [...] § 3º Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

votos obtidos pelo partido será maior e, portanto, também a representação proporcional desses votos em relação ao total.

O inciso III, por sua vez, prevê a distribuição de 48% desses recursos também considerando a participação partidária na Câmara dos Deputados, mas agora considera apenas o número de representantes, ou seja, de deputados federais eleitos. Na prática, a distribuição continua a privilegiar os partidos políticos que possuem maior número de candidatos e de candidatas eleitos.

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

E a mesma Lei nº 13.488/2017 estabelece, em seu art. 4º, que, para as eleições de 2018, a distribuição de parcela dos recursos do Fundo de Financiamento de Campanhas Eleitorais (incisos III e IV) considere, para o atendimento dessas regras legais[82] o número apurado de representantes no dia 28.8.2017. Para as eleições subsequentes, o número apurado no último dia da sessão legislativa anterior ao ano eleitoral.

E aqui também o Fundo Especial de Financiamento de Campanha diferencia-se do Fundo Partidário. É que este último considera como parâmetros para distribuição entre os partidos políticos tão somente a participação partidária na Câmara dos Deputados, consoante estabelece a Lei nº. 9.096/1995[83]: 5% distribuídos igualitariamente entre todos os partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

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

A distribuição dos recursos do fundo, por sua vez, não é automática aos candidatos e às candidatas e depende de requerimento ao órgão partidário respectivo. Também aqui, se não há fixação legal de critérios objetivos para distribuição dos recursos entre as candidaturas, também

[82] O inciso III prevê a distribuição de 48% desses recursos considerando a participação partidária na Câmara dos Deputados, ou seja, o número de deputados federais eleitos; já o inciso IV prevê que a distribuição de 15% dos valores do fundo considere a proporção do número de representantes no Senado Federal.
[83] Art. 41-A.

não há procedimentos estabelecidos para observância pelos partidos demandados após a requisição dos valores.

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

O cenário é fértil para a deflagração de uma série de demandas judiciais em torno da concessão ou não dos recursos às candidaturas, inclusive na seara da eventual desfiliação de candidatos ou candidatas, em razão de preterição de acesso aos valores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Ainda a respeito da distribuição dos recursos públicos nas campanhas eleitorais, é importantíssimo considerar o teor do que decidiu o Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.617, examinada no item precedente ao tratar-se do Fundo Partidário. É que, justamente em razão do julgamento proferido, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu consulta[84] formulada por um grupo de parlamentares, relatora a Ministra Rosa Weber, que indagou sobre a aplicação do mesmo entendimento também ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

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

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

E aqui caberia uma discussão mais aprofundada sobre a aplicação de recursos públicos proporcionalmente às vagas minoritárias de gênero e sua definição, a priori, de que a minoria de gênero é a feminina, em um contexto em que os gêneros tendem à definição legal não mais concentrada em feminino e masculino e que as circunstâncias fáticas de dominância de um e

[84] Processo nº 060025218.2018.6000000.

outro podem ser alteradas pelo tempo e pela maturidade política do país. Mas essa, certamente, é uma discussão que deve ser enfrentada em outro estudo.

A obrigatoriedade do financiamento de candidaturas negras com recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e também com recursos do Fundo Partidário[85] teve origem em consulta formulada ao Tribunal Superior Eleitoral pela Deputada Benedita Souza da Silva Sampaio (Consulta 0600306-47), em que aquela Corte Superior deliberou no sentido da aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252–18/DF, determinando que os recursos públicos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações. Deliberou, ademais, no sentido de que os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações. Dos fundamentos do acórdão lavrado pelo Tribunal Superior Eleitoral, a questão da igualdade, diversidade e representativa está discutida de forma magistral[86].

A Corte Superior destaca a imposição constitucional para que o Estado atue positivamente no efetivo combate a todas as formas de preconceito e discriminação, em favor da redução das desigualdades, trazendo à baila a ausência de integração dos negros nos espaços de poder. Frisa a essencialidade da representação ampla de todos os grupos sociais no parlamento, a justificar a implementação de ações afirmativas e, mais que isso, defendendo a

[85] Atualmente regulamentada pela Resolução TSE nº 23.665/2021.

[86] III. Igualdade, diversidade e representatividade
6. No mundo contemporâneo, a igualdade se expressa particularmente em três dimensões: a igualdade formal, que funciona como proteção contra a existência de privilégios e tratamentos discriminatórios; a igualdade material, que corresponde às demandas por redistribuição de poder, riqueza e bem–estar social; e a igualdade como reconhecimento, significando o respeito devido às minorias, sua identidade e suas diferenças. **A ordem constitucional não apenas rejeita todas as formas de preconceito e discriminação, mas também impõe ao Estado o dever de atuar positivamente no combate a esse tipo de desvio e na redução das desigualdades de fato.**
7. Sob o prisma da igualdade, há um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é potencializada no caso dos parlamentos. É que a representação de todos os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade das decisões tomadas. Quando a representação política é excludente, afeta–se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias sub–representadas. Para além do impacto na agenda pública, o aumento da representatividade política negra tem o efeito positivo de desconstruir o papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e de naturalizar a negritude em espaços de poder.
8. O imperativo constitucional da igualdade e a noção de democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra. No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade e o combate ao racismo não se limita às ações afirmativas. Se o racismo no Brasil é estrutural, é necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial. Um desses campos é a identificação de casos de discriminação indireta, em que normas pretensamente neutras produzem efeitos práticos sistematicamente prejudiciais a grupos marginalizados, de modo a violar o princípio da igualdade em sua vertente material. (grifou-se)

atuação sobre o funcionamento das normas e instituições sociais para que não reproduzam e assim aprofundem a desigualdade racial no Brasil, com fundo estrutural.

A partir dos fundamentos que ampariam o financiamento de candidaturas negras com recursos públicos, a mesma Corte fixa os parâmetros de cálculo a serem observados:

> V. Parâmetros para cálculo e fiscalização da destinação de recursos a candidaturas de pessoas negras
> 14**. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global.** Isto é, primeiramente, deve–se distribuir as candidaturas em dois grupos – homens e mulheres. Na sequência, deve–se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero. (grifou-se)

Entendeu, pois, o Tribunal Superior Eleitoral, em suma, que os recursos públicos aplicados em campanha – tanto o Fundo Partidário quanto o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – deveriam ser aplicados pelos partidos políticos considerando, para além da aplicação obrigatória de tais recursos no financiamento de campanhas femininas, também a proporcionalidade de candidaturas negras registradas pelo partido político.

Produziu o Tribunal Superior Eleitoral, então, decisão que construiu novo conceito jurídico, de quota dentro da quota, ou seja, sendo obrigatório o financiamento de campanhas femininas com recursos públicos, em no mínimo 30% dos recursos recebidos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e dos recursos aplicados em campanha do Fundo Partidário, uma vez definida tal aplicação, a quota estabelecida deveria observar critério adicional, considerando agora a proporcionalidade de candidaturas negras existentes entre as candidaturas femininas. E, em segundo momento, entre as candidaturas masculinas. Vale dizer, o primeiro cálculo, a partir da decisão, seria aquele relacionado ao financiamento das candidaturas femininas e o segundo aquele do financiamento de candidaturas negras, este último obrigatório para ambos os gêneros.

Considerando, contudo, já terem sido, à época, apresentados ao Tribunal Superior Eleitoral os critérios de distribuição dos recursos públicos pelos diretórios nacionais e já iniciado o período das convenções partidárias, a Corte Superior Eleitoral fixou que o novo regramento passaria a vigorar apenas nas eleições de 2022.

Ocorre que o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL ingressou no Supremo Tribunal Federal com ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 738), por meio da qual

pleiteou fosse "reconhecida a imediata aplicação dos efeitos do julgamento realizado pelo E. Tribunal Superior Eleitoral na Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000", o que foi deferido em medida cautelar *ad referendum* do Plenário do STF, para determinar a imediata aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras pelo Ministro Ricardo Lewandowski em 9 de setembro de 2020. A cautelar concedida implicou na aplicação das novas regras já nas eleições municipais de 2020, em pleno curso da campanha eleitoral.

A medida cautelar foi então referendada pelo Supremo Tribunal Federal em 5 de outubro de 2020[87]. Entendeu a Suprema Corte que a adoção de políticas afirmativas incentivando a representação política de candidaturas negras iam ao encontro dos valores constitucionais da cidadania e da dignidade humana. Entendeu, ainda, que o princípio da igualdade estampado na CRFB se realiza no seu aspecto material e não apenas formal, para o que a adoção das medidas de financiamento de candidaturas negras com recursos públicos contribuiria.

---

[87] Ementa: REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARÁTER AFIRMATIVO. INCENTIVO A CANDIDATURAS DE PESSOAS NEGRAS PARA CARGOS ELETIVOS. VALORES CONSTITUCIONAIS DA CIDADANIA E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. IGUALDADE EM SENTIDO MATERIAL. ORIENTAÇÕES CONSTANTES DE RESPOSTA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL À CONSULTA FORMULADA POR
PARLAMENTAR FEDERAL. APLICAÇÃO IMEDIATA PARA AS PRÓXIMAS ELEIÇÕES. NÃO INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE OU ANUALIDADE (ART. 16 DA CF/1988). MERO PROCEDIMENTO QUE NÃO ALTERA O PROCESSO ELEITORAL. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.
I - Políticas públicas tendentes a incentivar a apresentação de candidaturas de pessoas negras aos cargos eletivos nas disputas eleitorais que se travam em nosso País, já a partir deste ano, prestam homenagem aos valores constitucionais da cidadania e da dignidade humana, bem como à exortação, abrigada no preâmbulo do texto magno, de construirmos, todos, uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, livre de quaisquer formas de discriminação.
II - O princípio da igualdade (art. 5º, caput, da CF), considerado em sua dimensão material, pressupõe a adoção, pelo Estado, seja de políticas universalistas, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de políticas afirmativas, as quais atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo-lhes certas vantagens, por um tempo definido, com vistas a permitir que superem desigualdades decorrentes de situações históricas particulares (ADPF 186/DF, de minha relatoria). Precedentes.
[...]
IV - No caso dos autos, é possível constatar que o TSE não promoveu qualquer inovação nas normas relativas ao processo eleitoral, concebido em sua acepção estrita, porquanto não modificou a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio universal. Apenas introduziu um aperfeiçoamento nas regras relativas à propaganda, ao financiamento das campanhas e à prestação de contas, todas com caráter eminentemente procedimental, com o elevado propósito de ampliar a participação de cidadãos negros no embate democrático pela conquista de cargos políticos.
V – Medida cautelar referendada.
A C Ó R D Ã O
Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por maioria, referendar a liminar concedida para determinar a imediata aplicação dos incentivos às candidaturas de pessoas negras, nos exatos termos da resposta do TSE à Consulta 600306-47, ainda nas eleições de 2020, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Marco Aurélio.

O Supremo Tribunal Federal enfrentou, ainda, a questão de eventual malferimento ao princípio da anualidade[88] para afastá-lo, entendendo que o Tribunal Superior Eleitoral teria tão somente produzido aperfeiçoamento nas regras relativas ao financiamento das campanhas e à prestação de contas. Entendeu, ainda, que tais alterações teriam "caráter eminentemente procedimental".

Aqui, em que pese a importância da implementação de políticas afirmativas que reduzam as desigualdades estruturais evidentes entre as reconhecidas minorias, há que se registrar que iniciativas desse porte e com esse impacto, idealmente, devem partir do poder legislativo originário, cuja inércia acaba por produzir terreno favorável às iniciativas judiciais desse jaez, tão criticadas em momento seguinte. De igual sorte, regras tão importantes, condicionantes do uso dos recursos públicos em campanha eleitoral, devem ser consolidadas antes do início do período eleitoral e não em seu pleno curso, pois certamente não apenas os critérios de distribuição desses recursos já foram definidos anteriormente como operacionalmente tais recursos já podem ter sido entregues às campanhas eleitorais e utilizados, o que revela um descompasso muito evidente entre norma e realidade partidária.

E a iminência da aplicação da regra – frise-se, em pleno curso da campanha eleitoral de 2020 – exigiu do Supremo Tribunal Federal que aclarasse os procedimentos para a sua fiel aplicação, o que foi feito pelo Ministro Ricardo Lewandowski, ainda antes do referendo da medida cautelar, em 24 de setembro daquele ano[89].

---

[88] Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência. .

[89] Isso posto, esclareço que a cautelar anteriormente concedida deverá ser cumprida com a adoção das seguintes as diretrizes, sem prejuízo de oportuna regulamentação do tema por parte do TSE:
1. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos - homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero;
2. Ademais, deve-se observar as particularidades do regime do FEFC e do Fundo Partidário, ajustando-se as regras já aplicadas para cálculo e fiscalização de recursos destinados às mulheres;
3. A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Assim, o cálculo do montante mínimo do FEFC a ser aplicado pelo partido, em todo o país em candidaturas de mulheres negras e homens negros será realizado a partir da aferição do percentual de mulheres negras, dento do total de candidaturas femininas, e de homens negros, dentro do total de candidaturas masculinas. A fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos será realizada, apenas, no exame das prestações de contas do diretório nacional, pelo TSE;
4. A aplicação de recursos do Fundo Partidário em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em cada esfera partidária. Portanto, havendo aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas, o órgão partidário doador, de qualquer esfera, deverá destinar os recursos proporcionalmente ao efetivo percentual (i) de candidaturas femininas, observado, dentro deste grupo, o volume mínimo a ser aplicado a candidaturas de mulheres negras; e (ii) de candidaturas de homens negros. Nesse caso, a proporcionalidade será aferida com base

Em suma, os aspectos procedimentais foram delineados de forma a estabelecer que o valor dos recursos financiadores de candidaturas de pessoas negras fosse calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero. Fixou-se, ainda, que o controle e fiscalização do cumprimento da cota financiadora observasse as distinções entre Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Aprofundando-se o exame dos esclarecimentos produzidos pelo Supremo Tribunal Federal, exsurgem dois aspectos importantes:

Primeiro, a prevalência da subquota, ou seja, da obrigatoriedade de que o partido político primeiramente identifique o gênero das candidaturas existentes, de modo a observar a obrigatoriedade da destinação dos recursos para o financiamento das campanhas femininas e, em segundo momento, já identificadas tais candidaturas, aí sim fixe a destinação dos recursos segundo a proporcionalidade das candidaturas negras existentes. Dentro do gênero é que se estabelece a distribuição dos recursos entre candidaturas negras e não negras: entre mulheres candidatas e entre homens candidatos.

Segundo, a fixação do *modus operandi* de apuração do cumprimento da medida, que difere substancialmente quando se trata de recursos do Fundo Partidário ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. É que no caso do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, a sua destinação integral é para o financiamento das campanhas eleitorais, daí porque a aferição de cumprimento da regra pode se dar diretamente no Diretório Nacional, considerando os valores efetivamente recebidos dessa espécie de recursos. Essa providência viabiliza que, caso em alguma das esferas do partido político a regra não seja integralmente cumprida, eventual excesso em outra esfera possa produzir a compensação. Ou seja: do total dos recursos efetivamente recebidos deve-se verificar se foi observada a proporcionalidade da aplicação dos recursos em candidaturas negras, já considerado o primeiro aspecto antes ressaltado: dentro de cada gênero. O cálculo, portanto, da mesma forma como deve ocorrer para as candidaturas femininas, se dá considerando todas as candidaturas do partido político em nível nacional em relação ao total dos recursos efetivamente recebidos pelo Diretório Nacional.

É claro que aqui é preciso registrar que é responsabilidade do Diretório Nacional identificar com precisão, em todas as esferas partidárias, como ocorreu a aplicação desses recursos, para consolidar as informações de modo a que sejam refletidas corretamente em suas

nas candidaturas apresentadas no âmbito territorial do órgão partidário doador. A fiscalização da aplicação do percentual mínimo será realizada no exame das prestações de contas de campanha de cada órgão partidário que tenha feito a doação.

próprias contas. Não se ignore que isso exige que cada uma das esferas partidárias possua tais informações também de forma precisa, as quais devem estar contempladas em suas respectivas prestações de contas à Justiça Eleitoral. É preciso, pois, que o partido político atue como única instituição, em todas as suas esferas. Em que pese a correção do raciocínio, não se olvide também que tal apuração pode ocorrer em momento muito posterior ao da efetiva aplicação dos recursos, quando o Tribunal Superior Eleitoral efetivamente julgar as contas eleitorais do diretório nacional partidário, o que traz em si o risco de eventual sanção pelo descumprimento da regra se dar tardiamente, minimizando o impacto didático que poderia alcançar e a efetividade da própria regra. Vale dizer: detectar-se que a aplicação dos recursos não observou a regra imposta pode ocorrer tão tardiamente que seus efeitos sobre a eleição podem ser irreversíveis.

O mesmo não se pode dizer dos recursos do Fundo Partidário, eis que o financiamento de campanhas eleitorais é apenas uma das hipóteses de aplicação desses recursos. Assim, não é possível aferir o cumprimento da regra dentro do Diretório Nacional em relação ao montante recebido, porque no próprio Diretório Nacional os recursos que lá permanecem não são integralmente aplicados em campanhas eleitorais. E ao distribuir esses recursos pelas diferentes esferas partidárias, também em cada uma das esferas a decisão de aplicação dos recursos em campanhas eleitorais não contempla a integralidade desses recursos. Assim, é preciso aferir o cumprimento da regra do financiamento de candidaturas negras (como também das candidaturas femininas) dentro de cada esfera partidária a partir do montante efetivamente aplicado desses recursos em campanha eleitoral.

A aplicação dos recursos públicos no financiamento eleitoral encontra-se atualmente disciplinada pelo Tribunal Superior Eleitoral[90], que incorporou as regras fixadas pelas decisões judiciais, fixando, em síntese, a obrigatoriedade do financiamento de candidaturas femininas e de candidaturas negras, bem como o *modus operandi* dessa aplicação de recursos.

À guisa de síntese, atualmente, os recursos públicos consubstanciados nos dois fundos públicos devem financiar candidaturas femininas e de pessoas negras. Na hipótese de candidaturas femininas, o percentual deve considerar a proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30%. Para as candidaturas de pessoas negras, o percentual deve observar a proporção de mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido e, posteriormente, de homens

[90] Resolução TSE nº 23.665/2021, que atualizou, dentre outros, os arts. 17 e 19 da Resolução TSE nº 23.607/2019.

negros e não negros do gênero masculino do partido. Estabelece a norma que os percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras deve ser obtido pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas da representação do partido político na circunscrição do pleito, variando, pois, dependendo da amplitude da eleição (se municipal, estadual ou nacional). Na hipótese dos recursos do Fundo Partidário, a regularidade da aplicação mínima desses percentuais deve ser apurada na prestação de contas da representação do partido político na circunscrição do pleito. Na hipótese dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, a regularidade deve ser aferida diretamente na esfera nacional.

A norma regulamentar prevê, ainda, que os recursos dos fundos públicos destinados ao custeio das campanhas femininas e de pessoas negras sejam aplicados exclusivamente nestas campanhas, sendo ilícito o seu emprego no financiamento de outras campanhas não contempladas nas cotas a que se destinam. Isso não impede, todavia, o pagamento de despesas comuns com candidatos do gênero masculino e de pessoas não negras; a transferência ao órgão partidário de verbas destinadas ao custeio da sua cota-parte em despesas coletivas, desde que haja benefício para campanhas femininas e de pessoas negras.

Por fim, a Resolução TSE nº 23.665/2021 passou a dispor[91] que os recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha fossem distribuídos pelos partidos políticos até a data final para entrega da prestação de contas parcial.

Vê-se que o novel disciplinamento fixou o marco temporal final para o repasse dos recursos para o financiamento de candidaturas femininas e de candidaturas negras. A regra expressa manifesto propósito de viabilizar que tais candidaturas efetivamente possam valer-se de tais recursos em tempo hábil para o financiamento de suas campanhas, à míngua de disposição legal.

A esse propósito, é imperioso afirmar que não só há carência de marco legal fixado na Lei das Eleições ou na Lei dos Partidos políticos para o procedimento, quanto para uma série de outras questões importantes à definição do direcionamento desses recursos, revelando lacunas sensíveis ao regramento da distribuição de recursos públicos, como de resto já se aponta ao tratar do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

É de se registrar, no que se refere ao financiamento de campanha eleitoral das minorias, ainda, a importantíssima inovação advinda da Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro

[91] Art. 17, § 10 e art. 19, § 10.

de 2021, que dispôs[92] que, para os fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, os votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados nas eleições realizadas de 2022 a 2030 seriam contados em dobro, aplicando-se referida contagem única vez.

A norma – de *status* constitucional – atribui elevada importância aos votos dados a candidatas mulheres ou a candidatos negros para a Câmara dos Deputados, alçando-os à contagem em dobro, a ser considerada para a distribuição de recursos públicos, quer do Fundo Partidário, quer do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Alguns aspectos da novel alteração constitucional devem ser destacados.

O primeiro diz respeito ao fato de que a alteração de contagem de votos diz respeito à Câmara dos Deputados porque o número de deputados na Câmara Federal é o principal critério quer para a distribuição dos recursos do Fundo Partidário (95% do montante), quer para a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (35% entre os partidos políticos que tiverem ao menos um Deputado Federal e 48% observando a proporcionalidade do número de Deputados Federais de cada partido, totalizando 83%).

Segundo aspecto diz respeito à temporalidade da medida – eleições de 2022 a 2030 – aspecto essencial à implementação de medidas de política afirmativa. Isso porque espera-se que a adoção de tais medidas promova alterações no *status quo* e não devam, de fato, ser adotadas por tempo indeterminado. Vale dizer, é preciso que as normas que as instituem prevejam, minimamente, períodos de reavaliação para aferir seus efeitos e necessidades de manutenção ou adequação.

Terceiro aspecto diz respeito ao critério de aplicação por única vez, ou seja, a condição de candidatura feminina e, ao mesmo tempo, negra não é computada duas vezes. Se ambas as condições estiverem reunidas em uma mesma pessoa, o cômputo se dará uma única vez.

Quarto aspecto importantíssimo a examinar é a questão de que – ainda que extremamente positiva – a medida surtirá efeitos apenas no que se refere à distribuição originária dos recursos aos diretórios nacionais e não destes últimos para o financiamento dessas campanhas diretamente. Indiretamente, sem dúvida, a regra contribui para o financiamento das campanhas minoritárias, porque as eleva à condição que incrementa o

[92] Art. 2º.

montante dos recursos recebidos pelo partido político no futuro. Mas é necessário que a regulamentação se estenda à definição objetiva e precisa dos critérios de distribuição dos recursos para o financiamento das campanhas eleitorais, incentivando os mecanismos de democracia intrapartidária e não a concentração do poder decisório na distribuição dos recursos unicamente nas cúpulas partidárias nacionais, consoante o mandamento atualmente vigente disposto no art. 16-C, § 7º, da Lei nº 9.504/1997.

Para além de toda a regulamentação aqui evidenciada, contudo, o Congresso Nacional aprovou, em abril de 2022, a Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022, que joga por terra todos os esforços judiciais e legislativos anteriores no sentido da implementação das políticas afirmativas ora examinadas. A norma passa a dispor, expressamente, que o financiamento mínimo obrigatório de campanhas femininas, assegurado pela ADI 5617 e pela consulta formulada ao Tribunal Superior Eleitoral, antes referida, observam a autonomia e o interesse partidário.

A mesma Emenda Constitucional passa a dispor que os partidos políticos que não tenham utilizado os recursos destinados aos programas de promoção e difusão da participação política das mulheres ou cujos valores destinados a essa finalidade não tenham sido reconhecidos pela Justiça Eleitoral têm assegurada a utilização desses valores nas eleições subsequentes, vedada a condenação pela Justiça Eleitoral nos processos de prestação de contas de exercícios financeiros anteriores que ainda não tenham transitado em julgado até a data de promulgação da referida Emenda Constitucional.

E, por fim, isenta de aplicação de sanção de qualquer natureza, inclusive de devolução de valores, multa ou suspensão do Fundo Partidário, os partidos que não preencheram a cota mínima de recursos ou que não destinaram os valores mínimos em razão de sexo e raça em eleições ocorridas antes da sua promulgação.

São extremamente negativos ao processo eleitoral os efeitos da Emenda Constitucional promulgada. A uma, porque no lugar de estabelecer critérios objetivos, fortalecedores da democracia intrapartidária e transparentes na distribuição dos recursos públicos, reforça os aspectos de autonomia e interesse partidário, unicamente. Por óbvio, não se descura que na distribuição *interna corporis* de tais recursos em campanhas eleitorais as estratégias eleitorais precisam estar presentes, mas, aos moldes em que a legislação eleitoral determina, o poder decisório encontra-se concentrado nas cúpulas partidárias nacionais e o acesso aos recursos não revela critérios transparentes e objetivos, ficando extremamente limitado a decisões concentradas de poder.

A duas, porque, uma vez mais, faz cair por terra a aplicação de normas eleitorais que regeram eleições anteriores e contas partidárias de exercícios findos, instaurando a insegurança jurídica que em tudo desfavorece a correta aplicação de recursos para financiamento de candidaturas de minorias – femininas e negras – pela via da anistia a quem haja descumprido as regras de aplicação. E a anistia amplamente afeta tanto os investimentos em promoção à participação política feminina quanto o financiamento direto de campanhas femininas e negras.

No que se refere aos dois fundos públicos de financiamento político, as normas regulamentares do Tribunal Superior Eleitoral[93] estabelecem a impossibilidade de repasse do Fundo Especial de Financiamento de Campanha recebido por determinado partido a outros partidos ou candidaturas, em razão de inexistência de candidatura própria ou em coligação.

Ora, se a finalidade precípua do Fundo Especial de Financiamento de Campanha é justamente a aplicação em campanha eleitoral, não havendo a participação em campanha não é permitida a sua utilização, sendo o destino dos valores a devolução ao Tesouro Nacional.

Caracteriza-se, pois, a impossibilidade de repasse dos recursos recebidos, seja por partidos políticos ou por candidatos e candidatas, para outros prestadores de contas que não pertençam à mesma coligação e/ou que não estejam coligados, sejam essas circunstâncias verificadas dentro ou fora da circunscrição. Tais infrações, uma vez cometidas, caracterizam a ilicitude na utilização dos recursos ante o desvio de finalidade. Uma vez materializada a irregularidade na aplicação dos recursos quando se verificar o repasse em desacordo com as regras estabelecidas, impõe-se a sua devolução ao Tesouro Nacional, respondendo solidariamente com o recebedor aquele que recebeu os recursos, na medida dos recursos por este utilizados.

E não há razões para que a regulamentação fosse distinta, pois ambos os recursos têm por principal característica a sua natureza pública, impondo-se os mesmos deveres de regular aplicação e controle na sua utilização.

Estas as principais questões que permeiam a constituição, distribuição e aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

4.2. Critérios partidários para distribuição e aplicação de recursos e seus efeitos sobre a estrutura partidária brasileira

[93] Resolução TSE nº 23.665/2021.

Uma vez caracterizada a expressividade da participação dos recursos públicos no financiamento político brasileiro e examinadas as peculiaridades de cada um dos fundos públicos que compõem essa parcela do financiamento político, é importante analisar como ocorreu a distribuição desses recursos desde a última eleição em que o financiamento empresarial era possível[94] até as últimas eleições de 2022, buscando identificar seus impactos na estrutura partidária nacional, considerando as mais diversas entidades partidárias em funcionamento no Brasil.

4.2.1. Distribuição dos fundos públicos pela União entre os partidos políticos – critérios primários

Inicialmente, é importante observar que estão em funcionamento no Brasil, atualmente, trinta e dois partidos políticos, sendo importante destacar algumas particularidades.

A primeira delas é que três partidos políticos foram criados em 2015: o Novo, o Partido da Mulher Brasileira (PMB) e a Rede.

Em 2019, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) incorporou o Partido Pátria Livre (PPL)[95]; o Patriota[96] incorporou o Partido Republicano Progressista (PRP)[97] e o Podemos (PODE)[98] incorporou o Partido Humanista da Solidariedade (PHS)[99].

Ainda em 2019 foi criado o partido Unidade Popular (UP).

Em 2022, o Democratas (DEM) fundiu-se ao Partido Social Liberal (PSL) para criar o União Brasil.

Além disso, no período em análise diversos partidos políticos alteraram a sua denominação, quais sejam: o Partido Ecológico Nacional (PEN) passou a denominar-se Patriota (PATRI); o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) passou a denominar-se apenas Movimento Democrático Brasileiro (MDB); o Partido Popular Socialista (PPS) passou a denominar-se Cidadania; o Partido Republicano Brasileiro (PRB) passou a denominar-se Republicanos; o Partido Social Democrata Cristão (PSDC) passou a denominar-se Democracia Cristã (DC); o Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB) passou a denominar-se Avante; o Partido

[94] As eleições de 2014.
[95] PET 0601972-20.
[96] Antigo Partido Ecológico Nacional (PEN).
[97] PET 060195314.
[98] Antigo Partido Trabalhista Nacional (PTN).
[99] PET 060201384.

Trabalhista Cristão (PTC) passou a denominar-se Agir e o Partido Trabalhista Nacional (PTN) passou a denominar-se Podemos (PODE).

Em primeiro exame já é possível constatar certa volatilidade nas composições partidárias nacionais, que a partir de 2015 registram a criação de quatro partidos políticos, três incorporações, uma fusão e oito alterações de denominação. Em um universo de 32 partidos políticos, as alterações verificadas representam 50% do universo partidário em um intervalo de apenas sete anos.

E, se por um lado, possa se aventar questões políticas que poderiam ser apontadas como responsáveis pelas alterações verificadas no cenário, especialmente aquelas de alteração de denominação, as quais não são objeto desta pesquisa, está justamente na possibilidade de acesso ao financiamento público que residem as alterações derivadas de incorporações e fusão[100].

É que a Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017, estabeleceu cláusulas de desempenho que afetam diretamente o acesso dos partidos políticos aos recursos do Fundo Partidário, passando a dispor[101] que somente terão direito a esses recursos, a partir das eleições de 2030, os partidos políticos que, alternativamente, (i) alcançarem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas; ou (ii) tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

E estabeleceu regras de transição a serem cumpridas até as eleições de 2030[102], escalonando as cláusulas de desempenho a serem cumpridas, conforme segue:

A partir das eleições de 2018, passou a exigir como cláusula de desempenho para acesso aos recursos públicos que os partidos políticos (i) alcançassem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas; ou (ii)

[100] Afonso Arinos, em sua obra História e teoria dos partidos políticos no Brasil (FRANCO, 1980), traça o perfil da evolução dos partidos políticos brasileiros, trazendo à tona aspectos que afirma serem típicos na democracia brasileira, como o personalismo, a excessiva fragmentação partidária, a infidelidade partidária, a ausência de homogeneidade e a indiferença por programas partidários. O mesmo autor realça que o surgimento dos partidos políticos no Brasil foi resultado de um processo histórico, iniciado em 1834 com o surgimento do Partido Liberal, seguido pelo Partido Conservador em 1840. É possível identificar em sua obra o que se pode denominar, já à época, de identidade virtual entre liberais e conservadores, a presença de facções e idas e vindas entre governo e oposição. Remonta, pois, à gênese partidária brasileira a volatilidade constatada no período em exame.

[101] Art. 17, § 3º, da CRFB.

[102] Art. 3º, da Emenda Constitucional nº 97/2017.

tenham elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

A partir das eleições de 2022, que (i) obtenham, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas; ou (ii) elejam pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

E, por fim, na legislatura seguinte às eleições de 2026, que os partidos (i) alcancem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% dos votos válidos em cada uma delas; ou (ii) elejam pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Assim, como verdadeira estratégia de sobrevivência financeira – para além das questões políticas – podem ser explicadas as alterações de composição partidária, aglutinando pequenos partidos para dar-lhes maiores chances de acesso aos recursos de financiamento político. E essa aglutinação ocorreu mediante os instrumentos jurídicos possíveis no ordenamento jurídico brasileiro: a fusão e a incorporação, ambos previstos na Lei dos Partidos Políticos[103].

A referida Lei, já em seu art. 2º, estabelece que as duas estratégias são de adoção livre, desde que os partidos políticos tenham programas que "respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana" e que tenham obtido o registro definitivo do Tribunal Superior Eleitoral há, pelo menos, cinco anos[104].

Para a fusão, é imperativo que[105] os partidos em fusão elaborem projetos comuns de estatuto e programa e que os órgãos nacionais de deliberação dos respectivos partidos votem em reunião conjunta e aprovem, por maioria absoluta, os projetos, e elejam o órgão de direção nacional que promoverá o registro do novo partido.

Já na incorporação, o mesmo normativo jurídico[106] dispõe que incumbe ao partido incorporando deliberar por maioria absoluta de votos, em seu órgão nacional de deliberação,

[103] Lei nº 9.096/1995.
[104] Art. 29, § 9º, da Lei nº 9.096/1995.
[105] Art. 29, § 1º, da Lei nº 9.096/1995.
[106] Art. 29, § 2º, da Lei nº 9.096/1995.

sobre a adoção do estatuto e do programa do partido incorporador. Após esse procedimento, elege-se o novo órgão de direção nacional.

Em qualquer das duas hipóteses – fusão ou incorporação – somam-se os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados[107], para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário de que trata esta pesquisa.

Examinemos, então, como ocorreu a distribuição dos recursos públicos entre os partidos políticos nacionais no período de 2014 a 2022, iniciando pelos recursos do Fundo Partidário. Rememore-se que a distribuição desses recursos, consoante prescreve a Lei dos Partidos Políticos[108], observa distribuição equitativa do montante de 5% entre todos os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral que atendam às cláusulas de desempenho fixadas pela Emenda Constitucional nº 97/2017, e 95% do montante proporcionalmente aos partidos políticos segundo os votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados:

[107] Art. 29, § 7º, da Lei nº 9.096/1995.
[108] Lei nº 9.096/1995, art. 41-A.

Tabela 4 - Distribuição de recursos do Fundo Partidário – 2014 a 2022 (em US$[109])

Sem os efeitos da fusão e das incorporações[110]

PARTIDO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
UNIÃO BRASIL[111]	7.625.605,21	10.803.738,55	9.696.458,19	9.595.180,62	9.723.619,44	9.289.779,80	8.901.902,58	8.587.782,44	32.189.122,76
NOVO	0,00	118.484,24	335.287,74	331.970,69	336.382,68	6.335.605,16	5.500.554,06	5.307.096,49	5.808.801,71
PCdoB[112]	4.421.930,87	5.195.745,68	4.283.553,55	4.239.334,29	4.295.642,48	3.377.423,98	4.178.325,70	3.463.849,10	3.844.192,42
PCB	282.910,92	519.424,37	488.758,28	483.858,76	380.605,01	0,00	0,00	0,00	0,00
PCO	263.408,34	432.039,68	365.003,92	361.380,45	334.342,52	0,00	0,00	0,00	0,00
PDT	6.267.534,98	9.260.151,65	7.879.857,53	7.905.672,53	7.631.609,09	10.194.458,99	8.853.052,00	7.116.744,43	8.890.566,50
PATRIOTA[113]	464.600,74	2.100.198,79	1.865.852,59	1.846.753,75	1.871.209,40	5.347.203,57	4.641.848,94	4.478.853,87	4.971.967,05
PHS[114]	1.338.017,20	2.786.465,14	2.496.161,18	2.470.437,37	2.503.273,10	0,00	0,00	0,00	0,00
PMB	0,00	86.971,23	335.287,74	332.016,07	336.382,68	0,00	0,00	0,00	0,00
MDB[115]	18.411.637,26	27.895.239,45	24.960.617,48	24.700.715,62	25.319.544,91	12.083.200,92	10.563.779,21	10.124.346,27	11.198.396,41
PMN	1.300.831,63	1.590.599,30	1.267.274,23	1.254.328,17	1.670.064,22	0,00	0,00	0,00	0,00
PP	10.401.444,21	16.774.102,62	15.068.015,91	14.911.064,39	15.110.134,35	12.173.935,60	10.572.783,51	9.572.077,95	10.267.997,20

[109] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

[110] Valores obtidos diretamente das informações constantes na página de internet do Tribunal Superior Eleitoral, em https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario, e posteriormente consolidados para a pesquisa. Os valores consideram as dotações orçamentárias da União e as multas que compõem o Fundo Partidário.

[111] Antigo DEM, que se fundiu ao PSL em 2022.

[112] Incorporou o PPL em 2019.

[113] Antigo PEN, incorporou o PRP em 2019.

[114] Incorporado pelo PODE em 2019.

[115] Antigo PMDB.

PPL[116]	286.472,84	758.749,94	658.946,30	652.291,97	660.942,47	0,00	0,00	0,00	0,00
CIDADANIA[117]	3.524.384,69	5.326.736,61	4.510.339,53	3.985.670,88	3.579.868,40	3.614.893,21	3.352.370,83	3.097.513,91	2.877.876,90
PL[118]	10.486.749,33	14.751.287,74	13.248.082,20	13.109.885,01	12.896.758,24	11.624.911,93	10.095.802,21	9.739.328,55	9.738.800,17
REPUBLICANOS[119]	2.905.726,24	11.666.159,14	10.473.988,87	10.365.910,93	10.503.315,17	11.128.183,05	9.664.253,63	9.313.035,00	9.374.531,10
PROS	253.048,32	7.327.078,01	4.163.078,06	4.120.213,63	5.779.255,03	4.833.080,80	4.195.421,09	4.048.262,77	4.495.671,39
PRP[120]	711.094,12	2.244.961,34	1.604.589,05	1.588.170,08	2.806.590,07	0,00	0,00	0,00	0,00
PRTB	676.728,76	1.555.720,75	1.356.011,59	1.361.926,70	1.132.839,21	0,00	0,00	0,00	0,00
PSB	9.577.758,90	16.361.750,15	14.697.020,93	14.544.161,47	14.651.716,36	12.046.531,55	10.462.097,29	10.092.629,35	11.181.609,85
PSC	4.343.810,87	6.817.901,47	5.975.372,52	5.913.664,60	6.373.149,29	4.236.438,97	3.676.838,49	3.548.077,11	3.876.915,09
PSD	9.518.434,69	15.597.915,15	14.009.795,88	13.864.799,28	14.048.967,68	12.744.960,04	11.068.878,66	10.677.885,17	11.828.986,96
PSDB	17.418.125,75	28.600.817,70	25.708.553,44	25.436.848,75	25.679.291,95	11.881.467,63	11.297.937,40	10.933.448,25	12.100.656,50
DC[121]	541.462,32	1.697.692,06	1.311.521,98	1.298.108,62	1.857.660,37	0,00	0,00	0,00	0,00
UNIÃO BRASIL[122]	970.713,19	2.458.595,75	1.941.450,21	1.693.065,37	2.617.100,97	24.937.897,16	21.661.869,79	20.891.723,16	0,00
PSOL	2.032.939,82	4.422.110,41	4.334.723,35	3.939.055,89	4.346.954,77	6.412.184,63	5.567.084,17	4.464.944,04	5.668.143,26
PSTU	411.901,67	879.005,09	767.140,27	759.370,35	769.437,73	0,00	0,00	0,00	0,00
PT	25.778.718,52	34.883.651,86	30.427.523,98	30.109.169,03	31.773.970,13	21.076.744,55	18.307.904,31	17.647.874,65	18.392.524,77
AVANTE[123]	1.239.013,86	2.502.913,18	2.101.418,93	2.079.888,72	2.455.208,21	4.416.797,65	3.841.598,36	3.706.983,46	4.111.415,63
PTB	6.128.574,34	10.367.494,99	8.863.635,60	8.771.763,08	8.816.398,46	4.786.390,33	4.154.625,10	4.008.914,29	4.249.432,25
AGIR[124]	1.154.967,20	1.260.111,45	1.006.040,50	932.037,95	1.296.752,64	0,00	0,00	0,00	0,00

[116] Incorporado ao PCdoB em 2019.
[117] Antigo PPS.
[118] Antigo PR.
[119] Antigo PRB.
[120] Incorporado pelo PATRIOTA em 2019.
[121] Antigo PSDC.
[122] Antigo PSL, que se fundiu com o DEM em 2022.
[123] Antigo PTdoB.
[124] Antigo PTC.

PODE[125]	537.267,01	2.240.777,02	1.992.331,33	1.971.798,26	1.955.607,48	7.854.132,15	7.194.845,09	6.792.417,43	7.211.230,88
PV	4.990.118,20	5.503.886,26	4.405.825,41	4.360.362,47	5.892.164,42	3.868.244,79	3.356.957,72	3.239.544,10	3.601.112,23
REDE	0,00	118.484,24	1.586.960,16	1.395.197,03	1.413.693,03	0,00	0,00	0,00	0,00
SD	3.633.799,30	7.249.015,88	6.416.459,07	6.350.298,67	6.665.314,25	4.637.634,81	4.025.389,12	3.884.262,95	4.298.521,79
TOTAL	**157.899.731,26**	**262.155.976,91**	**230.602.937,51**	**227.036.371,45**	**237.485.766,25**	**208.902.101,27**	**185.136.119,27**	**174.737.594,74**	**190.178.472,82**

[125] Antigo PTN, incorporou o PHS em 2019.

A análise dos dados coletados em perspectiva anual pode ser realizada de forma mais clara sob o ângulo dos montantes globais dos recursos do Fundo Partidário distribuídos entre os partidos políticos nesse período, para demonstrar o impacto que exercem sobre cada um deles:

Tabela 5 - Participação percentual dos partidos políticos na distribuição do Fundo Partidário sem os efeitos da fusão e das incorporações

PARTIDO	***TOTAL POR PARTIDO em US$***[126]	***%***
UNIÃO BRASIL/DEM	106.413.189,60	5,68%
NOVO	24.074.182,78	1,28%
PCdoB/incorporou PPL em 2019	37.299.998,06	1,99%
PCB	2.155.557,34	0,12%
PCO	1.756.174,92	0,09%
PDT	73.999.647,71	3,95%
PATRIOTA/PEN	27.588.488,70	1,47%
PHS/incorporado pelo PODE em 2019	11.594.354,00	0,62%
PMB	1.090.657,72	0,06%
MDB/PMDB	165.257.477,55	8,82%
PMN	7.083.097,55	0,38%
PP	114.851.555,75	6,13%
PPL/incorporado ao PCdoB em 2019	3.017.403,52	0,16%
CIDADANIA/PPS	33.869.654,97	1,81%
PL/PR	105.691.605,39	5,64%
REPUBLICANOS/PRB	85.395.103,15	4,56%
PROS	39.215.109,09	2,09%
PRP/incorporado pelo Patriota em 2019	8.955.404,65	0,48%
PRTB	6.083.227,01	0,32%
PSB	113.615.275,85	6,06%
PSC	44.762.168,40	2,39%
PSD	113.360.623,51	6,05%
PSDB	169.057.147,36	9,02%
DC/PSDC	6.706.445,34	0,36%
UNIÃO BRASIL/PSL	77.172.415,61	4,12%
PSOL	41.188.140,35	2,20%
PSTU	3.586.855,12	0,19%
PT	228.398.081,81	12,19%
AVANTE/PTdoB	26.455.237,99	1,41%

[126] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

PTB	60.147.228,42	3,21%
AGIR/PTC	5.649.909,75	0,30%
PODE/PTN, incorporou o PHS em 2019	37.750.406,65	2,01%
PV	39.218.215,60	2,09%
REDE	4.514.334,47	0,24%
SD	47.160.695,84	2,52%
	1.874.135.071,47	100,00%

Ao examinar-se a participação percentual de cada um dos partidos políticos sobre o montante dos recursos do Fundo Partidário distribuídos, desconsiderando-se os efeitos da fusão e das incorporações, é possível constatar que apenas oito partidos receberam mais do que 5% do montante, mas que o montante recebido representa 59,58% do total. Ou seja, os demais vinte e quatro partidos dividiram 40,42% do valor total e doze deles não atingiram sequer 1% do valor distribuído.

Examinando-se a distribuição de recursos do Fundo Partidário ao longo do período, fica evidente a concentração desses recursos pelas maiores estruturas partidárias, em detrimento das demais composições. O volume de recursos passível de destinação aos demais após a retenção dos oito maiores partidos políticos não chega a 41%. Se a destinação fosse equivalente entre os vinte e quatro partidos restantes (o que não ocorre) o percentual para cada partido alcançaria irrisórios 1,68%.

Os oito partidos políticos que mais receberam recursos do Fundo Partidário são, pela ordem, considerado o total dos valores recebidos entre 2014 e 2022:

Tabela 6 - Partidos políticos que receberam o maior montante de recursos do Fundo Partidário entre 2014 e 2022 – sem os efeitos da fusão e das incorporações

PARTIDO	***TOTAL POR PARTIDO Em US$***[127]	***%***
PT	228.398.081,81	12,19%
PSDB	169.057.147,36	9,02%
MDB/PMDB	165.257.477,55	8,82%
PP	114.851.555,75	6,13%
PSB	113.615.275,85	6,06%
PSD	113.360.623,51	6,05%
UNIÃO BRASIL/DEM, que se fundiu com o PSL em 2022	106.413.189,60	5,68%
PL/PR	105.691.605,39	5,64%

[127] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

Os valores recebidos pelos oito maiores totalizam US$ 1.116.644.956,81.

Mas é importante examinar as mesmas informações sobre outra ótica. Se considerarmos a distribuição dos recursos do Fundo Partidário no mesmo período já com os efeitos da fusão e das incorporações, ou seja, considerando-se os valores recebidos pelos partidos fundidos ou incorporados já na nova configuração política, tem-se:

Tabela 7 - Distribuição de recursos do Fundo Partidário – 2014 a 2022 (em US$[128])

com os efeitos da fusão e das incorporações[129]

PARTIDO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
UNIÃO BRASIL[130]	8.596.318,39	13.262.334,31	11.637.908,40	11.288.245,99	12.340.720,42	34.227.676,96	30.563.772,37	29.479.505,60	32.189.122,76
NOVO	0,00	118.484,24	335.287,74	331.970,69	336.382,68	6.335.605,16	5.500.554,06	5.307.096,49	5.808.801,71
PCdoB[131]	4.708.403,70	5.954.495,62	4.942.499,85	4.891.626,26	4.956.584,95	3.377.423,98	4.178.325,70	3.463.849,10	3.844.192,42
PCB	282.910,92	519.424,37	488.758,28	483.858,76	380.605,01	0,00	0,00	0,00	0,00
PCO	263.408,34	432.039,68	365.003,92	361.380,45	334.342,52	0,00	0,00	0,00	0,00
PDT	6.267.534,98	9.260.151,65	7.879.857,53	7.905.672,53	7.631.609,09	10.194.458,99	8.853.052,00	7.116.744,43	8.890.566,50
PATRIOTA[132]	1.175.694,85	4.345.160,13	3.470.441,64	3.434.923,83	4.677.799,47	5.347.203,57	4.641.848,94	4.478.853,87	4.971.967,05
PMB	0,00	86.971,23	335.287,74	332.016,07	336.382,68	0,00	0,00	0,00	0,00
MDB[133]	18.411.637,26	27.895.239,45	24.960.617,48	24.700.715,62	25.319.544,91	12.083.200,92	10.563.779,21	10.124.346,27	11.198.396,41
PMN	1.300.831,63	1.590.599,30	1.267.274,23	1.254.328,17	1.670.064,22	0,00	0,00	0,00	0,00
PP	10.401.444,21	16.774.102,62	15.068.015,91	14.911.064,39	15.110.134,35	12.173.935,60	10.572.783,51	9.572.077,95	10.267.997,20
CIDADANIA[134]	3.524.384,69	5.326.736,61	4.510.339,53	3.985.670,88	3.579.868,40	3.614.893,21	3.352.370,83	3.097.513,91	2.877.876,90
PL[135]	10.486.749,33	14.751.287,74	13.248.082,20	13.109.885,01	12.896.758,24	11.624.911,93	10.095.802,21	9.739.328,55	9.738.800,17

[128] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

[129] Valores obtidos diretamente das informações constantes na página de internet do Tribunal Superior Eleitoral, em https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1/fundo-partidario, e posteriormente consolidados para a pesquisa. Os valores consideram as dotações orçamentárias da União e as multas que compõem o Fundo Partidário.

[130] Antigos DEM e PSL, fundidos em 2022.

[131] Incorporou o PPL em 2019.

[132] Antigo PEN, incorporou o PRP em 2019.

[133] Antigo PMDB.

[134] Antigo PPS.

[135] Antigo PR.

REPUBLICANOS[136]	2.905.726,24	11.666.159,14	10.473.988,87	10.365.910,93	10.503.315,17	11.128.183,05	9.664.253,63	9.313.035,00	9.374.531,10
PROS	253.048,32	7.327.078,01	4.163.078,06	4.120.213,63	5.779.255,03	4.833.080,80	4.195.421,09	4.048.262,77	4.495.671,39
PRTB	676.728,76	1.555.720,75	1.356.011,59	1.361.926,70	1.132.839,21	0,00	0,00	0,00	0,00
PSB	9.577.758,90	16.361.750,15	14.697.020,93	14.544.161,47	14.651.716,36	12.046.531,55	10.462.097,29	10.092.629,35	11.181.609,85
PSC	4.343.810,87	6.817.901,47	5.975.372,52	5.913.664,60	6.373.149,29	4.236.438,97	3.676.838,49	3.548.077,11	3.876.915,09
PSD	9.518.434,69	15.597.915,15	14.009.795,88	13.864.799,28	14.048.967,68	12.744.960,04	11.068.878,66	10.677.885,17	11.828.986,96
PSDB	17.418.125,75	28.600.817,70	25.708.553,44	25.436.848,75	25.679.291,95	11.881.467,63	11.297.937,40	10.933.448,25	12.100.656,50
DC[137]	541.462,32	1.697.692,06	1.311.521,98	1.298.108,62	1.857.660,37	0,00	0,00	0,00	0,00
PSOL	2.032.939,82	4.422.110,41	4.334.723,35	3.939.055,89	4.346.954,77	6.412.184,63	5.567.084,17	4.464.944,04	5.668.143,26
PSTU	411.901,67	879.005,09	767.140,27	759.370,35	769.437,73	0,00	0,00	0,00	0,00
PT	25.778.718,52	34.883.651,86	30.427.523,98	30.109.169,03	31.773.970,13	21.076.744,55	18.307.904,31	17.647.874,65	18.392.524,77
AVANTE[138]	1.239.013,86	2.502.913,18	2.101.418,93	2.079.888,72	2.455.208,21	4.416.797,65	3.841.598,36	3.706.983,46	4.111.415,63
PTB	6.128.574,34	10.367.494,99	8.863.635,60	8.771.763,08	8.816.398,46	4.786.390,33	4.154.625,10	4.008.914,29	4.249.432,25
AGIR[139]	1.154.967,20	1.260.111,45	1.006.040,50	932.037,95	1.296.752,64	0,00	0,00	0,00	0,00
PODE[140]	1.875.284,21	5.027.242,17	4.488.492,51	4.442.235,63	4.458.880,58	7.854.132,15	7.194.845,09	6.792.417,43	7.211.230,88
PV	4.990.118,20	5.503.886,26	4.405.825,41	4.360.362,47	5.892.164,42	3.868.244,79	3.356.957,72	3.239.544,10	3.601.112,23
REDE	0,00	118.484,24	1.586.960,16	1.395.197,03	1.413.693,03	0,00	0,00	0,00	0,00
SD	3.633.799,30	7.249.015,88	6.416.459,07	6.350.298,67	6.665.314,25	4.637.634,81	4.025.389,12	3.884.262,95	4.298.521,79
TOTAL	**157.899.731,26**	**262.155.976,91**	**230.602.937,51**	**227.036.371,45**	**237.485.766,25**	**208.902.101,27**	**185.136.119,27**	**174.737.594,74**	**190.178.472,82**

[136] Antigo PRB.
[137] Antigo PSDC.
[138] Antigo PTdoB.
[139] Antigo PTC.
[140] Antigo PTN, incorporou o PHS em 2019.

De igual sorte, os dados coletados podem ser melhor visualizados quanto à sua repercussão nas estruturas partidárias quando identificado o montante de recursos do Fundo Partidário distribuídos, neste novo cenário, para cada um dos partidos políticos, considerando-se o total dos recursos recebidos entre 2014 e 2022:

Tabela 8 - Participação percentual dos partidos políticos na distribuição do Fundo Partidário com os efeitos da fusão e das incorporações

PARTIDO	*TOTAL POR PARTIDO em US$*[141]	*%*
UNIÃO BRASIL	183.585.605,21	9,80%
NOVO	24.074.182,78	1,28%
PCdoB	40.317.401,57	2,15%
PCB	2.155.557,34	0,12%
PCO	1.756.174,92	0,09%
PDT	73.999.647,71	3,95%
PATRIOTA	36.543.893,34	1,95%
PMB	1.090.657,72	0,06%
MDB	165.257.477,55	8,82%
PMN	7.083.097,55	0,38%
PP	114.851.555,75	6,13%
CIDADANIA	33.869.654,97	1,81%
PL	105.691.605,39	5,64%
REPUBLICANOS	85.395.103,15	4,56%
PROS	39.215.109,09	2,09%
PRTB	6.083.227,01	0,32%
PSB	113.615.275,85	6,06%
PSC	44.762.168,40	2,39%
PSD	113.360.623,51	6,05%
PSDB	169.057.147,36	9,02%
DC	6.706.445,34	0,36%
PSOL	41.188.140,35	2,20%
PSTU	3.586.855,12	0,19%
PT	228.398.081,81	12,19%
AVANTE	26.455.237,99	1,41%
PTB	60.147.228,42	3,21%
AGIR	5.649.909,75	0,30%
PODE	49.344.760,64	2,63%
PV	39.218.215,60	2,09%
REDE	4.514.334,47	0,24%
SD	47.160.695,84	2,52%
TOTAL	**1.874.135.071,47**	100,00%

[141] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

Observe-se que, com os efeitos da fusão e das incorporações, a concentração dos recursos é majorada para 63,70% entre os, novamente, oito partidos que receberam mais do que 5% do montante. E sobe para nove os partidos políticos que receberam menos de 1% dos valores distribuídos. Ou seja, a concentração de recursos desse fundo público junto às maiores estruturas partidárias é ainda maior. Fica evidente a restrição de acesso a esses recursos pelos demais vinte e quatro partidos políticos, para os quais apenas 36,30% ficam disponíveis.

Identificando-se os partidos que concentraram a maior fatia dos recursos públicos do Fundo Partidário no período, tem-se:

Tabela 9 - Partidos políticos que receberam o maior montante de recursos do Fundo Partidário entre 2014 e 2022 – com os efeitos da fusão e das incorporações em US$[142]

PARTIDO	*TOTAL POR PARTIDO*	*%*
PT	228.398.081,81	12,19%
UNIÃO BRASIL	183.585.605,21	9,80%
PSDB	169.057.147,36	9,02%
MDB	165.257.477,55	8,82%
PP	114.851.555,75	6,13%
PSB	113.615.275,85	6,06%
PSD	113.360.623,51	6,05%
PL	105.691.605,39	5,64%

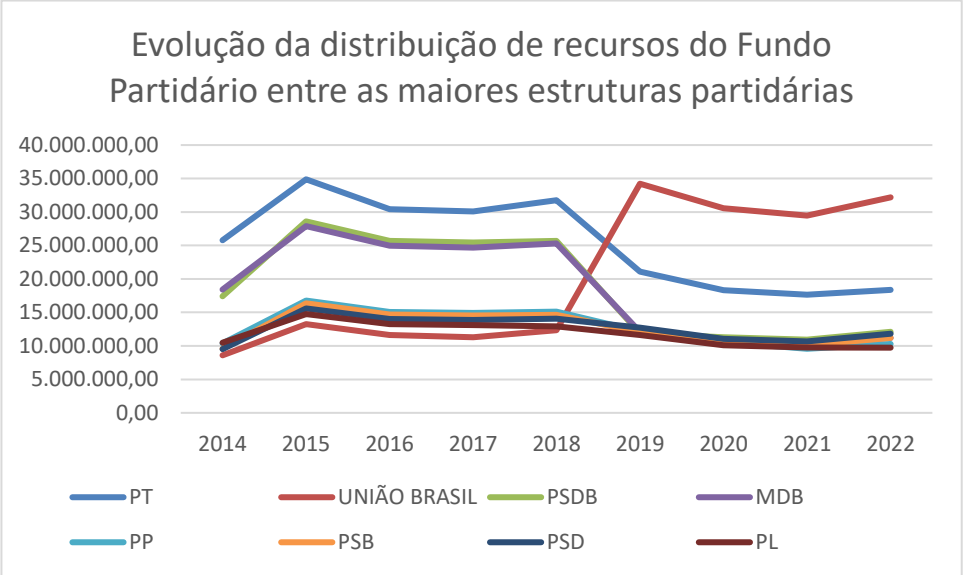
O Partido dos Trabalhadores (PT) permanece sendo o único partido que recebeu no período[143] mais do que 10% dos recursos distribuídos no período e o União Brasil passa a ser o segundo maior partido político em relação ao montante de recursos recebidos, alçando a este posto o DEM, que antes figurava como sétimo maior partido recebedor.

Examinando a distribuição desses recursos ano a ano ao longo do período compreendido entre 2014 e 2022, o gráfico de tendências demonstra a evolução da distribuição desses recursos entre os partidos que receberam os maiores valores:

[142] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

[143] Somados os recursos recebidos em cada ano entre 2014 e 2022.

Gráfico 3 – Evolução da distribuição de recursos do Fundo Partidário entre as maiores estruturas partidárias



Fica evidente no exame da representação gráfica que todos os maiores partidos receberam um acréscimo de recursos do Fundo Partidário em 2015 e em 2016 sofreram uma pequena redução desses valores, mantendo-se estáveis em 2017. A partir de então, em 2018, PT, PSDB e MDB entraram em declínio e PP, PSB, PL e PSD mantiveram-se relativamente estáveis até o final do período. União Brasil, resultante da fusão entre DEM e PSL, apresenta acréscimo vertiginoso.

Por certo, as questões políticas que permearam 2018, que culminou com a eleição do presidente Jair Bolsonaro e de diversos de seus seguidores no parlamento podem responder por variações tão significativas, questões que merecem ser aprofundadas em outra pesquisa.

A análise pode ser realizada ainda sob outro viés, examinando-se a participação percentual de cada um dos partidos em relação ao montante dos recursos distribuídos em cada um dos anos, o que traz um elemento adicional à compreensão da tendência evolutiva dos recursos dentro das estruturas partidárias:

Tabela 10 - Representatividade dos recursos alocados para os maiores partidos em relação ao total de recursos distribuídos do Fundo Partidário no período de 2014-2022

PARTIDO	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	*2021*	*2022*
PT	16,33	13,31	13,19	13,26	13,38	10,09	9,89	10,10	9,67
UNIÃO BRASIL	5,44	5,06	5,05	4,97	5,20	16,38	16,51	16,87	16,93

PSDB	11,03	10,91	11,15	11,20	10,81	5,69	6,10	6,26	6,36
MDB	11,66	10,64	10,82	10,88	10,66	5,78	5,71	5,79	5,89
PP	6,59	6,40	6,53	6,57	6,36	5,83	5,71	5,48	5,40
PSB	6,07	6,24	6,37	6,41	6,17	5,77	5,65	5,78	5,88
PSD	6,03	5,95	6,08	6,11	5,92	6,10	5,98	6,11	6,22
PL	6,64	5,63	5,74	5,77	5,73	5,56	5,45	5,57	5,12

Observe-se que o Partido dos Trabalhadores, que em 2014 respondia por 16,33% dos recursos do Fundo Partidário, seguido de perto por PSDB e MDB, ao final do período deste estudo detém 9,67% desses recursos. Mas há que se registrar que, em que pese a queda importante de representatividade do PT nos recursos distribuídos do Fundo Partidário, ainda representam a segunda maior fatia deles. Já PSDB e MDB apresentam queda importante na participação percentual no montante dos recursos distribuídos: de aproximadamente 11% representam atualmente 6,36% e 5,89%, respectivamente. Não há variações significativas a serem registradas entre as quatro maiores estruturas partidárias restantes (PP, PSB, PSD e PL).

Por outro lado, os nove partidos políticos que concentraram a menor fatia de recursos no período, considerando o total de recursos recebidos do Fundo Partidário entre 2014 e 2022, e que não alcançaram 1% do montante, receberam US$ 38.626.259,21, o que significa apenas 2,06% do total:

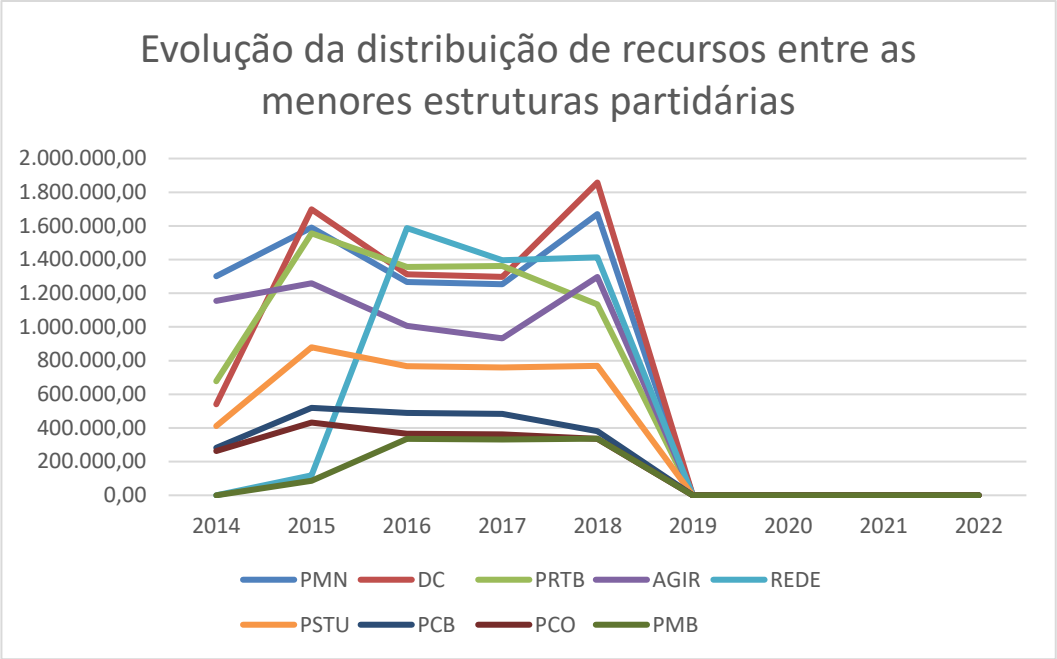
Tabela 11 - Partidos políticos que receberam o menor montante de recursos do Fundo Partidário entre 2014 e 2022 – com os efeitos da fusão e das incorporações em US$[144]

PARTIDO	***TOTAL POR PARTIDO***	***%***
PMN	7.083.097,55	0,38%
DC	6.706.445,34	0,36%
PRTB	6.083.227,01	0,32%
AGIR	5.649.909,75	0,30%
REDE	4.514.334,47	0,24%
PSTU	3.586.855,12	0,19%
PCB	2.155.557,34	0,12%
PCO	1.756.174,92	0,09%
PMB	1.090.657,72	0,06%

[144] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

Se considerarmos os valores recebidos em cada ano no período compreendido entre 2014 e 2022, o gráfico de tendências demonstra a evolução da distribuição desses recursos entre os partidos que receberam menos de 1% do montante global:

Gráfico 4 – Evolução da distribuição de recursos entre as menores estruturas partidárias



Ao examinar-se a participação percentual de cada um dos partidos em relação ao montante dos recursos distribuídos em cada um dos anos, é possível decifrar a tendência evolutiva dos recursos dentro das estruturas partidárias:

Tabela 12 - Representatividade dos recursos alocados para os menores partidos em relação ao total de recursos distribuídos do Fundo Partidário no período de 2014-2022

PARTIDO	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	*2021*	*2022*
PMN	0,82	0,61	0,55	0,55	0,70	0,00	0,00	0,00	0,00
DC	0,34	0,65	0,50	0,57	0,78	0,00	0,00	0,00	0,00
PRTB	0,43	0,59	0,59	0,60	0,48	0,00	0,00	0,00	0,00
AGIR	0,73	0,48	0,44	0,41	0,55	0,00	0,00	0,00	0,00
REDE	0,00	0,05	0,69	0,61	0,60	0,00	0,00	0,00	0,00
PSTU	0,26	0,34	0,33	0,33	0,32	0,00	0,00	0,00	0,00
PCB	0,12	0,18	0,20	0,21	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00
PCO	0,09	0,17	0,16	0,16	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00
PMB	0,00	0,03	0,15	0,15	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00

E aqui verifica-se o efeito prático da Emenda Constitucional nº 97/2017. A partir do ano eleitoral de 2018 nenhum desses partidos consegue cumprir as cláusulas de desempenho para ter acesso aos recursos do Fundo Partidário e deixam de recebê-lo. Veja que a estrutura mínima que esses partidos possuem e a pouca representatividade parlamentar já não lhes permite alcançar sequer 1% desses recursos no período que antecede os efeitos práticos da medida constitucional. Mas, a partir dela, o acesso resta totalmente impedido. Sob qualquer ângulo que os dados de distribuição desses recursos sejam examinados, fica evidente a limitação de acesso aos recursos do Fundo Partidário pelas menores estruturas, que se agrava ainda mais a partir de 2018.

Ao analisar a distribuição de recursos do Fundo Partidário entre 2014 e 2022 entre os partidos políticos que se situam na faixa intermediária de acesso a esses recursos – quatorze partidos cuja participação total no montante de recursos durante todo o período circunscreveu-se entre 1 e 5% - observa-se que esses partidos são responsáveis pelo acesso a 34,24% dos recursos no período, ou seja, US$ 641.691.439,84. Veja-se:

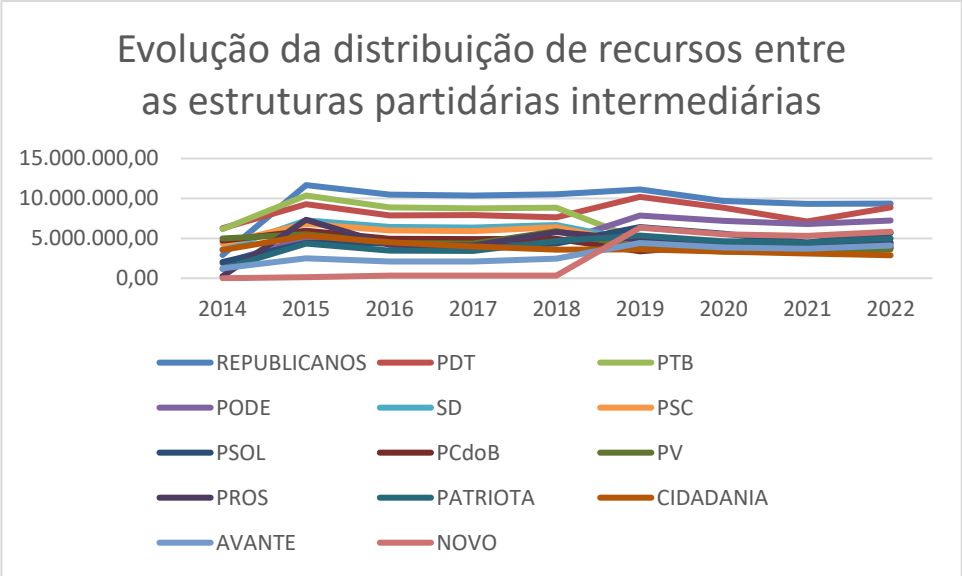
Tabela 13 - Partidos políticos que receberam os valores intermediários de recursos do Fundo Partidário entre 2014 e 2022 – com os efeitos da fusão e das incorporações em US$[145]

PARTIDO	*TOTAL POR PARTIDO*	*%*
REPUBLICANOS	85.395.103,15	4,56%
PDT	73.999.647,71	3,95%
PTB	60.147.228,42	3,21%
PODE	49.344.760,64	2,63%
SD	47.160.695,84	2,52%
PSC	44.762.168,40	2,39%
PSOL	41.188.140,35	2,20%
PCdoB	40.317.401,57	2,15%
PV	39.218.215,60	2,09%
PROS	39.215.109,09	2,09%
PATRIOTA	36.543.893,34	1,95%
CIDADANIA	33.869.654,97	1,81%
AVANTE	26.455.237,99	1,41%
NOVO	24.074.182,78	1,28%

[145] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

Em cada um dos anos do período compreendido entre 2014 e 2022, o gráfico de tendências demonstra a evolução da distribuição desses recursos entre os partidos que foram responsáveis pelo acesso intermediário a esses recursos:

Gráfico 5 – Evolução da distribuição de recursos entre as estruturas partidárias intermediárias



Em que pese algumas variações identificadas na projeção, vê-se que elas não são significativas ao ponto de descaracterizar o comportamento dessas estruturas intermediárias no acesso aos recursos do Fundo Partidário. Ao final do período, não há significativas variações que afetem o enquadramento dessas estruturas como de nível intermediário.

Em relação aos recursos recebidos a cada ano no período de 2014 a 2022, a representatividade percentual de cada um dos partidos em relação ao montante dos recursos distribuídos auxilia a compreensão da tendência evolutiva dos recursos dentro dessas estruturas partidárias:

Tabela 14 – Representatividade percentual dos recursos distribuídos do Fundo Partidário para as estruturas partidárias intermediárias – 2014 a 2022

PARTIDO	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020*	*2021*	*2022*
REPUBLICANOS	1,84	4,45	4,54	4,57	4,42	5,33	5,22	5,33	4,93
PDT	3,97	3,53	3,42	3,48	3,21	4,88	4,78	4,07	4,67
PTB	3,88	3,95	3,84	3,86	3,71	2,29	2,24	2,29	2,23
PODE	1,19	1,92	1,95	1,96	1,88	3,76	3,89	3,89	3,79
SD	2,30	2,77	2,78	2,8	2,81	2,22	2,17	2,22	2,26
PSC	2,75	2,6	2,59	2,6	2,68	2,03	1,99	2,03	2,04
PSOL	1,29	1,69	1,88	1,73	1,83	3,07	3,01	2,56	2,98

PCdoB	2,98	2,27	2,14	2,15	2,09	1,62	2,26	1,98	2,02
PV	3,16	2,1	1,91	1,92	2,48	1,85	1,81	1,85	1,89
PROS	0,16	2,79	1,81	1,81	2,43	2,31	2,27	2,32	2,36
PATRIOTA	0,74	1,66	1,5	1,51	1,97	2,56	2,51	2,56	2,61
CIDADANIA	2,23	2,03	1,96	1,76	1,51	1,73	1,81	1,77	1,51
AVANTE	0,78	0,95	0,91	0,92	1,03	2,11	2,08	2,12	2,16
NOVO	0,00	0,05	0,15	0,15	0,14	3,03	2,97	3,04	3,05

Nas estruturas partidárias intermediárias, mesmo sob o ângulo de exame percentual de projeção, é possível observar que, embora não tenham acessado recursos em montante proporcional tão representativo se comparados aos recursos recebidos pelas maiores estruturas partidárias, mantiveram-se em patamar intermediário sem grandes variações.

E aqui é importante destacar que na faixa intermediária de acesso aos recursos concentram-se os partidos que incorporaram outros partidos menores, para manterem-se com acesso aos recursos do Fundo Partidário, atendendo às cláusulas de desempenho fixadas na Emenda Constitucional nº 97/2017.

Contudo, observa-se que o PCdoB, que incorporou o PPL em 2019, ainda assim apresenta ligeira queda na participação proporcional de acesso aos recursos do Fundo Partidário nos anos de 2019, 2021 e 2022, conquanto tenha mantido o acesso a esses recursos.

Já Patriota, que incorporou o PEN, e PODE, que incorporou o PHS, ambos em 2019, além de manterem o acesso aos recursos, apresentaram significativo acréscimo no percentual de representatividade no recebimento do Fundo Partidário no período que se sucedeu às incorporações.

Após examinar o quanto esses recursos representam em cada uma das estruturas partidárias vigentes no Brasil, a compreensão da importância e significado dessa distribuição durante o período de 2014 a 2022 exige, ainda, que se examine a evolução da totalidade dos recursos do Fundo Partidário distribuídos:

Tabela 15 – Recursos do Fundo Partidário distribuídos aos partidos políticos no período 2014-2022 em US$[146]

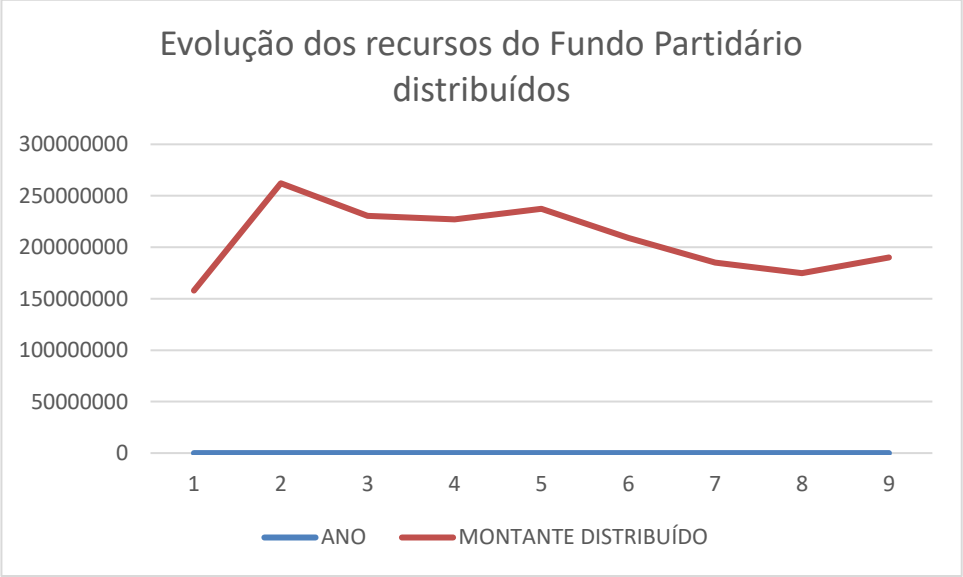
Ano	***Valor***

[146] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

2014	157.899.731,26
2015	262.155.976,91
2016	230.602.937,51
2017	227.036.371,45
2018	237.485.766,25
2019	208.902.101,27
2020	185.136.119,27
2021	174.737.594,74
2022	190.178.472,82
TOTAL	**1.874.135.071,48**

Graficamente, é possível verificar melhor essa evolução:

Gráfico 6 – Evolução dos recursos do Fundo Partidário distribuídos – 2014 a 2022



Se examinada, ano a ano, a distribuição desses montantes entre os partidos políticos, é possível verificar-se que no ano que marcou a extinção das doações de pessoas jurídicas como financiadoras de partidos políticos e de eleições no Brasil, o acréscimo de recursos do Fundo Partidário é de expressivos 66,03%. A medida demonstra o aporte efetivo de recursos pelo Poder Público, em evidente tentativa de substituição aos recursos antes ofertados pelas empresas,

expressando de forma tácita, mas inconteste, o quanto o financiamento empresarial foi relevante no financiamento político nacional até as eleições de 2014.

Nos anos que se seguiram, as variações não são tão expressivas e podem ser melhor visualizadas na tabela abaixo:

Tabela 16 – Evolução percentual dos recursos do Fundo Partidário distribuídos aos partidos políticos no período 2014-2022[147]

Ano	*Valor total em US$*[148]	*Percentual de evolução*
2014	157.899.731,26	
2015	262.155.976,91	66,03%
2016	230.602.937,51	-12,04%
2017	227.036.371,45	-1,55%
2018	237.485.766,25	4,60%
2019	208.902.101,27	-12,04%
2020	185.136.119,27	-11,38%
2021	174.737.594,74	-5,62%
2022	190.178.472,82	8,84%

Os recursos do Fundo Partidário, contudo, não são os únicos recursos responsáveis pelo financiamento político no Brasil.

Conforme examinado no capítulo anterior, em 2018, ano em que foram realizadas, no Poder Executivo, eleições presidenciais e de Governo nos Estados e, no Poder Legislativo, para o Senado da República, Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, ocorreu a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, com a expressiva cifra de US$ 469.653.940,93.

Observe-se, neste aspecto, que o acréscimo vultoso de recursos públicos, caracterizados inicialmente pelo Fundo Partidário, alterou sensivelmente a participação política do Estado no financiamento partidário e de campanha eleitoral. Mas a opção estatal se viu ainda majorada expressivamente pela criação do novo fundo público, específico para financiar a campanha eleitoral de 2018. Se comparada àquela do Fundo Partidário no mesmo ano (US$ 237.485.766,25), a cifra do aporte exclusivo para o financiamento de campanha eleitoral consubstanciada no Fundo Especial de Financiamento de Campanha representou acréscimo de

[147] Em anexo a esta pesquisa, todos os estudos analíticos de evolução na distribuição de recursos do Fundo Partidário em relação a cada um dos partidos políticos no período de 2014 a 2022 (Apêndices A e B).
[148] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

97,76%, ou seja, quase o dobro dos recursos públicos que já eram investidos no financiamento de campanhas pelo Estado foram aplicados em 2018.

Os critérios para distribuição desses recursos aos partidos políticos, rememore-se, observa instrumento similar ao da distribuição de recursos do Fundo Partidário, embora um pouco mais complexa[149]: 2% divididos igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; 35% 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; 48% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares e 15% divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

A distribuição dos novos recursos – que vieram se somar aos já existentes – pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 17 - Distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2018 em US$[150]

PARTIDO	*2018*	*%*
UNIÃO BRASIL/DEM	23.945.892,61	5,10%
NOVO	268.373,68	0,06%
PCdoB/incorporou PPL em 2019	8.358.766,77	1,78%
PCB	268.373,68	0,06%
PCO	268.373,68	0,06%
PDT	16.823.298,24	3,58%
PATRIOTA/PEN	2.719.317,25	0,58%
PHS/incorporado pelo PODE em 2019	4.943.514,23	1,05%
PMB	268.373,68	0,06%
MDB/PMDB	63.207.895,05	13,46%
PMN	1.062.705,80	0,23%
PP	35.856.528,89	7,63%
PPL/incorporado ao PCdoB em 2019	268.373,68	0,06%
CIDADANIA/PPS	7.991.681,55	1,70%
PL/PR	30.968.514,31	6,59%
REPUBLICANOS/PRB	18.330.482,44	3,90%
PROS	7.149.129,81	1,52%

[149] Art. 16-D, da Lei nº 9.504/1997.
[150] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

PRP/incorporado pelo Patriota em 2019	1.497.370,40	0,32%
PRTB	1.038.487,87	0,22%
PSB	32.505.896,92	6,92%
PSC	9.828.112,80	2,09%
PSD	30.653.297,24	6,53%
PSDB	50.864.351,09	10,83%
DC/PSDC	1.133.009,52	0,24%
UNIÃO BRASIL/PSL	2.518.488,45	0,54%
PSOL	5.864.606,45	1,25%
PSTU	268.373,68	0,06%
PT	58.082.219,23	12,37%
AVANTE/PTdoB	3.403.794,17	0,72%
PTB	17.038.089,31	3,63%
AGIR/PTC	1.733.425,13	0,37%
PODE/PTN, incorporou o PHS em 2019	9.882.578,22	2,10%
PV	6.743.193,05	1,44%
REDE	2.917.890,81	0,62%
SD	10.981.161,24	2,34%
UP	0,00	0,00%
TOTAL	**469.653.940,93**	

De forma muito similar, em que pese a ligeira distinção dos critérios de distribuição, aqui também se verifica que os oito partidos políticos que receberam maior aporte de recursos dessa natureza, acima de 5% do montante, concentram 69,43% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, restando apenas 30,57% para distribuição entre os demais vinte e quatro partidos em funcionamento no país.

Ou seja, a concentração de recursos públicos, agora pela via do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, junto às maiores estruturas partidárias permanece bastante evidente. O padrão de distribuição não se altera, em que peses ser o fundo público de natureza distinta:

Tabela 18 – Partidos políticos que receberam o maior montante de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2018 em US$[151]

PARTIDO	*2018*	*%*
MDB/PMDB	63.207.895,05	13,46%
PT	58.082.219,23	12,37%

[151] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

PSDB	50.864.351,09	10,83%
partido político	35.856.528,89	7,63%
PSB	32.505.896,92	6,92%
PL/PR	30.968.514,31	6,59%
PSD	30.653.297,24	6,53%
UNIÃO BRASIL/DEM	23.945.892,61	5,10%
TOTAL	**326.086.613,34**	

Para as eleições de 2020, os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha foram de US$ 394.692.351,13 e a distribuição entre os partidos políticos ocorreu da seguinte forma:

Tabela 1– - Distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2020 em US$[152]

PARTIDO	*2020*	*%*
UNIÃO BRASIL/DEM	23.432.010,37	5,94%
NOVO	7.091.854,47	1,80%
PCdoB/incorporou PPL em 2019	6.001.369,39	1,52%
PCB	239.207,48	0,06%
PCO	239.207,48	0,06%
PDT	20.038.508,89	5,08%
PATRIOTA/PEN	6.815.500,12	1,73%
PHS/incorporado pelo PODE em 2019	0,00	0,00%
PMB	239.207,48	0,06%
MDB/PMDB	28.754.682,71	7,29%
PMN	1.138.945,22	0,29%
PP	27.283.683,43	6,91%
PPL/incorporado ao PCdoB em 2019	0,00	0,00%
CIDADANIA/PPS	6.948.431,75	1,76%
PL/PR	22.813.466,47	5,78%
REPUBLICANOS/PRB	19.518.321,37	4,95%
PROS	7.212.817,98	1,83%
PRP/incorporado pelo Patriota em 2019	0,00	0,00%
PRTB	239.207,48	0,06%
PSB	21.246.979,74	5,38%
PSC	6.447.066,65	1,63%
PSD	26.935.145,57	6,82%
PSDB	25.302.001,94	6,41%

[152] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

DC/PSDC	780.707,53	0,20%
UNIÃO BRASIL/PSL	38.683.118,00	9,80%
PSOL	7.881.321,33	2,00%
PSTU	239.207,48	0,06%
PT	39.042.925,76	9,89%
AVANTE/PTdoB	5.454.297,61	1,38%
PTB	9.049.764,74	2,29%
AGIR/PTC	1.842.312,85	0,47%
PODE/PTN, incorporou o PHS em 2019	15.122.411,81	3,83%
PV	3.975.895,50	1,01%
REDE	5.514.219,84	1,40%
SD	8.929.345,17	2,26%
UP	239.207,48	0,06%
TOTAL	**394.692.351,13**	**100,00%**

Em 2020, dez partidos passam a receber mais do que 5% do montante dos recursos distribuídos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Juntos, eles totalizam 69,30% dos recursos em um total de US$ 273.532.522,88, restando 30,70% para distribuição entre os doze partidos restantes:

Tabela– 20 - Partidos políticos que receberam o maior montante de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2020 em US$[153]

PARTIDO	***2020***	***%***
PT	39.042.925,76	9,89%
UNIÃO BRASIL (antigo PSL, que se fundiu com o DEM em 2022)	38.683.118,00	9,80%
MDB (antigo PMDB)	28.754.682,71	7,29%
PP	27.283.683,43	6,91%
PSD	26.935.145,57	6,82%
PSDB	25.302.001,94	6,41%
UNIÃO BRASIL (antigo DEM, que se fundiu com o PSL em 2022)	23.432.010,37	5,94%
PL (antigo PR)	22.813.466,47	5,78%
PSB	21.246.979,74	5,38%
PDT	20.038.508,89	5,08%

Vê-se que o padrão de concentração no acesso aos recursos públicos também nesse período mantém-se bastante evidente.

[153] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

Mas é em 2022, o terceiro período eleitoral de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, que se constata o maior volume de recursos distribuídos:

Tabela 21 - Distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2022 em US$[154]

PARTIDO	*2022*	*%*
UNIÃO BRASIL/DEM	146.756.935,66	15,28%
NOVO	17.286.150,63	1,80%
PCdoB/incorporou PPL em 2019	15.528.206,83	1,62%
PCB	600.400,76	0,06%
PCO	600.400,76	0,06%
PDT	48.710.465,14	5,07%
PATRIOTA/PEN	18.387.227,47	1,91%
PHS/incorporado pelo PODE em 2019	0,00	0,00%
PMB	600.400,76	0,06%
MDB/PMDB	69.769.981,05	7,26%
PMN	5.489.065,49	0,57%
PP	64.503.590,04	6,71%
PPL/incorporado ao PCdoB em 2019	0,00	0,00%
CIDADANIA/PPS	16.888.482,71	1,76%
PL/PR	51.916.379,28	5,40%
REPUBLICANOS/PRB	45.690.344,47	4,76%
PROS	16.657.100,48	1,73%
PRP/incorporado pelo Patriota em 2019	0,00	0,00%
PRTB	600.400,76	0,06%
PSB	51.699.601,62	5,38%
PSC	14.635.505,17	1,52%
PSD	66.333.222,87	6,91%
PSDB	61.433.528,87	6,40%
DC/PSDC	2.818.189,03	0,29%
UNIÃO BRASIL/PSL	0,00	0,00%
PSOL	19.207.725,69	2,00%
PSTU	600.400,76	0,06%
PT	96.731.780,02	10,07%
AVANTE/PTdoB	13.298.192,82	1,38%
PTB	21.981.231,62	2,29%
AGIR/PTC	6.278.643,11	0,65%
PODE/PTN, incorporou o PHS em 2019	41.175.955,05	4,29%
PV	9.699.236,88	1,01%

[154] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

REDE	13.327.357,15	1,39%
SD	20.834.717,07	2,17%
UP	600.400,76	0,06%
TOTAL	**960.641.220,76**	**100,00%**

Em 2022, é possível observar, de forma muito similar às distribuições ocorridas em 2018 e 2020 dessa natureza de recursos, que nove partidos políticos receberam mais do que 5% do montante dos recursos e concentraram 68,48% do total (US$ 657.855.484,53), restando apenas 31,52% dos recursos para distribuição entre os demais vinte e três partidos políticos.

Os partidos que concentraram o maior volume de recursos podem ser visualizados abaixo:

Tabela 22 - Partidos políticos que receberam o maior montante de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em 2022 em US$[155]

PARTIDO	***2022***	***%***
UNIÃO BRASIL (antigo DEM, que se fundiu com o PSL em 2022)	146.756.935,66	15,28%
PT	96.731.780,02	10,07%
MDB (antigo PMDB)	69.769.981,05	7,26%
PSD	66.333.222,87	6,91%
PP	64.503.590,04	6,71%
PSDB	61.433.528,87	6,40%
PL (antigo PR)	51.916.379,28	5,40%
PSB	51.699.601,62	5,38%
PDT	48.710.465,14	5,07%

Da análise dos dados coletados, é possível constatar que o acréscimo do volume de recursos disponibilizado não altera o padrão de distribuição e acesso pelos demais partidos políticos, que se mantém bastante concentrador. Ou seja, não há uma redistribuição de recursos para contemplar um número maior de partidos políticos pelo aumento do volume de recursos disponível. O modelo permanece restritivo quando se examina as estruturas alheias ao rol dos maiores partidos políticos.

[155] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

Essa constatação pode ser objetivamente visualizada se considerarmos o total dos recursos recebidos no período de 2018 a 2022 do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. As estruturas partidárias que concentraram o maior volume de recursos recebidos foram:

Tabela 23 - Partidos políticos que receberam o maior volume de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha no período de 2018-2022 em US$[156]

PARTIDO	*TOTAL*	*%*
UNIÃO BRASIL	194.134.838,64	10,64%
PT	193.856.925,00	10,62%
MDB	161.732.558,81	8,86%
PSDB	137.599.881,90	7,54%
PP	127.643.802,35	6,99%
PSD	123.921.665,68	6,79%
PL	105.698.360,07	5,79%
PSB	105.452.478,28	5,78%

Novamente, verifica-se que oito partidos políticos no Brasil concentraram no período 63,01% dos recursos. O padrão de concentração na distribuição desses recursos sofre, pois, durante todo o período, variações muito pequenas, incapazes de alterar o quadro de retenção da maior parcela desses recursos em um número pequeno de partidos políticos, se considerado o universo dos partidos atuantes no Brasil.

Demonstrado o padrão de distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha junto aos partidos políticos, em outro ângulo, mas não menos importante, é importante identificar, além do *quantum* distribuído aos partidos políticos de per si, como esses recursos evoluíram em termos globais nas últimas três eleições, a partir de sua criação em 2017:

Tabela 24 - Recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha distribuídos aos partidos políticos no período 2018-2022 em US%[157]

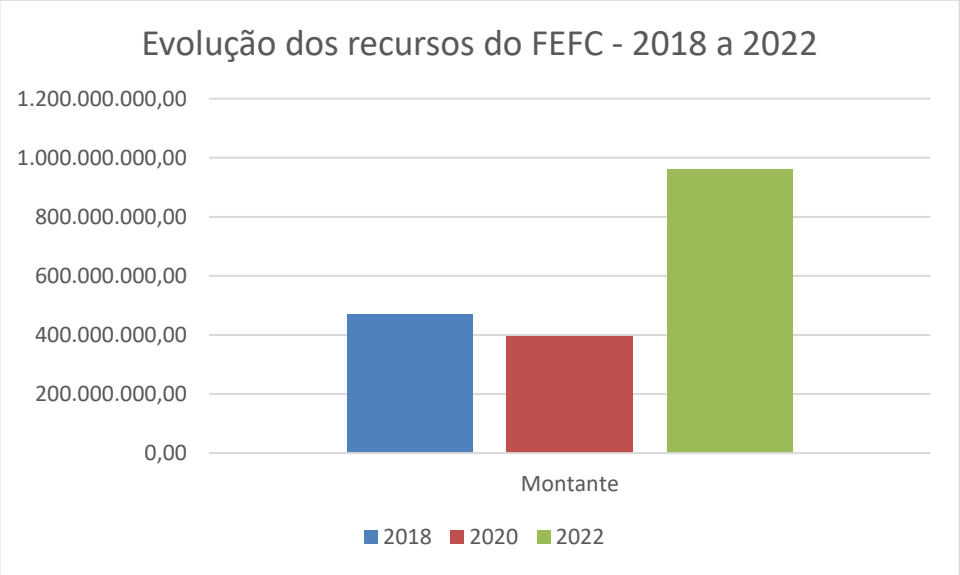
Ano	*2018*	*2020*	*2022*
Montante	469.653.940,93	394.692.351,13	960.641.220,76

[156] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

[157] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

Graficamente é possível visualizar melhor a magnitude desses valores:

Gráfico 7 – Evolução dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – 2018 a 2022



E percentualmente:

Tabela 25 – Evolução percentual dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha distribuídos aos partidos políticos no período 2018-2022 em US$[158]

Ano	*Valor total*	*Percentual de evolução*
2018	469.653.940,93	
2020	394.692.351,13	-15,96%
2022	960.641.220,76	143,39%

Ao avaliar-se a evolução percentual dos recursos, verifica-se que em 2020 os recursos decresceram em 15,96% para serem majorados em espantosos 143,39% nas eleições de 2022. A natureza das eleições em cada um desses períodos pode oferecer uma explicação possível para as magnitudes tão mais expressivas em 2018 e 2022. É que essas eleições, ditas impropriamente[159] "gerais", são as eleições para as quais os maiores cargos são disputados, tanto na esfera Executiva (Presidente da República e Governador de Estado) quanto Legislativa

[158] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

[159] Pois não concentram a totalidade das eleições, eis que as eleições para Prefeito e Vereador ocorrem em período distinto.

(Senador da República, Deputado Federal e Deputado Estadual). E nessa última esfera, justamente, encontram-se aqueles que produzirão as regras para sua realização, dentre as quais a definição dos montantes de recursos públicos aplicados. Historicamente, as eleições gerais envolvem, se consideradas as candidaturas individuais, os maiores valores aplicados. Conquanto as eleições municipais envolvam, quantitativamente, número muito superior de candidaturas em disputa, os maiores montantes de recursos públicos aplicados concentram-se nas eleições gerais, conforme acima demonstrado.

Apenas para ilustrar, na última eleição municipal de 2020 disputaram o pleito 557.678 candidatos(as) e em 2022 foram 29.262 o número de candidaturas concorrentes, ou seja, apenas 5,25% das candidaturas das eleições municipais[160]. Não haveria razão na matemática lógica para explicar a majoração tão vultosa de recursos para financiar um número menor de candidaturas, de onde se pode concluir que não está na lógica matemática a explicação buscada. Antes, os números demonstram que o montante dos recursos disponibilizados não guarda relação proporcional direta com o número de candidaturas a serem financiadas, de onde exsurge a importância de examinar os critérios estabelecidos para formação desses valores e, mais importante, para sua distribuição e utilização, dada a sua natureza eminentemente pública.

Tecidas essas considerações, fica evidente, dos dados coletados, que a evolução dos montantes disponibilizados para distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha é muito expressiva, ao ponto de os recursos mais do que dobrarem desde a sua primeira disponibilização em 2018 para 2022. Ou seja, na toada do acréscimo de recursos públicos na matriz mista de financiamento político nacional, os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha desempenham papel fundamental.

Dessa constatação, de evolução significativa dos recursos públicos compondo a matriz de financiamento político brasileira, é oportuno demonstrar o *ranking* dos partidos políticos que atualmente detêm o maior volume de recursos públicos no Brasil, em cada um dos fundos públicos financiadores:

Tabela 26 – Ranking dos partidos políticos com maior acesso ao financiamento público no Brasil

Partido político	***Ranking* do Fundo Partidário**	***Ranking do Fundo Especial de Financiamento de Campanha***
PT	**1°**	**2°**

[160] Números extraídos da página de estatística disponível no site de internet do Tribunal Superior Eleitoral, em https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-candidaturas/home?session=103936353699460.

UNIÃO BRASIL	**2°**	**1°**
PSDB	**3°**	**4°**
MDB	**4°**	**3°**
PP	**5°**	**5°**
PSB	**6°**	**8°**
PSD	**7°**	**6°**
PL	**8°**	**7°**

A identificação entre os partidos políticos que compõem o *ranking* dos oito que receberam maior aporte de recursos[161] evidencia que, em que pese se alterarem ligeiramente algumas posições no *ranking*, são os mesmos oito partidos que receberam a maciça parcela dos recursos públicos para financiamento partidário e de campanha eleitoral, quer do Fundo Partidário, quer do Fundo Especial de Financiamento de Campanha[162].

A razão da multicitada concentração de recursos públicos em poucas agremiações partidárias encontra explicação nos critérios legais estabelecidos para a distribuição desses mesmos recursos. Verifica-se que tais critérios legais se concentram, majoritariamente, na representação que as agremiações partidárias logram alcançar na Câmara dos Deputados. É o que taxativamente se pode observar tanto na Lei dos Partidos Políticos[163], que estabelece os critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário, quanto na Lei das Eleições[164], que estabelece os critérios de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Enquanto a distribuição dos recursos do Fundo Partidário respeita o percentual mínimo de 5% para distribuição igualitária entre os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso a esses recursos, 95% são distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Por sua vez, a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha também privilegia a participação na Câmara dos Deputados para distribuição da maior parcela dos recursos (83%), enquanto que apenas 2% são distribuídos de forma igualitária

[161] Para utilizar o mesmo parâmetro que apurou as maiores estruturas partidárias a receberem recursos do Fundo Partidário, em percentual superior a 5%, que totalizam oito partidos políticos.
[162] Em anexo a esta pesquisa, todos os estudos analíticos de evolução na distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha em relação a cada um dos partidos políticos no período de 2018 a 2022 (Apêndice C).
[163] Art. 41-A, da Lei n° 9.096/1995.
[164] Art. 16-D, Lei n° 9.504/1997

entre os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Parcela residual, de 15%, observa a participação dos partidos no Senado Federal.

Ou seja, a distribuição dos recursos públicos para o financiamento partidário e de campanha eleitoral observa – em linhas muito gerais – o resultado obtido nas urnas, mais específica e fortemente relacionados a um dos segmentos eletivos: a Câmara dos Deputados. O desempenho partidário, nesse aspecto, condiciona a obtenção dos recursos que, por sua vez, contribuem decisivamente para o alcance de resultados nas eleições que se sucedem.

Examinada a distribuição primária desses recursos, ou seja, da União para os diretórios partidários nacionais, em que resta evidenciada a concentração majoritária nas grandes estruturas partidárias, é fundamental, ato contínuo, examinar-se o fluxo desses recursos depois do seu recebimento pelos diretórios partidários nacionais. Ou seja, quais são os critérios de aplicação intrapartidária desses recursos públicos no seio das agremiações políticas para identificar se há ou não restrições ou limitações de acesso ao efetivo financiamento de partidos políticos e processos eleitorais.

4.2.2. Critérios de aplicação intrapartidária de recursos públicos fixados pelos partidos políticos – Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha

A distribuição de recursos públicos para o financiamento político observa, como se viu, critérios legais fixados pela Lei dos Partidos Políticos – no que se refere ao Fundo Partidário – e pela Lei das Eleições – no que se refere ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

E como ocorre a efetiva aplicação desses recursos após o seu recebimento pelas estruturas partidárias?

No que se refere ao Fundo Partidário, a Lei dos Partidos Políticos[165] confere ao partido político liberdade para estabelecer, em seu estatuto, sua estrutura interna, organização e funcionamento[166]. Prevê, contudo, que obrigatoriamente o estatuto do partido deve prever "critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido"[167]. Mas deixa de fixar quaisquer critérios técnicos para essa distribuição dentro das diversas esferas partidárias, ficando, pois, ao talante de cada um dos partidos decidir como se fará essa distribuição.

[165] Lei nº 9.096/1995.
[166] Art. 14.
[167] Art. 15, VIII, da Lei nº 9.096/1995.

Compulsando-se os estatutos partidários registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral[168], é possível extrair os seguintes critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário:

Tabela 27 – Critérios intrapartidários de distribuição dos recursos do Fundo Partidário

Partido político	Critérios de distribuição intrapartidários
MDB[169]	- 20% à fundação partidária, que estabelecerá os critérios para distribuição às representações estaduais; - 15% ao Diretório Nacional; - 60% aos Diretórios Estaduais que mantenham organizados l/3, no mínimo, de Diretórios Municipais, que representem 30% do eleitorado do Estado, distribuídos da seguinte forma: 30% entre todos; 30% proporcional ao número de eleitores inscritos no Estado em 31 de dezembro do ano anterior; 30% proporcional ao número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição; 20% proporcional ao número de representantes eleitos para a Assembleia Legislativa na última eleição; - 5% na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. - Resolução da comissão Executiva Estadual respectiva fixará as condições para distribuição aos diretórios municipais de parte dos recursos do Fundo Partidário.
PTB[170]	- Fundação – até 20%; - PTBMulher: até 5%; - Mínimo de 30% aos diretórios estaduais e municipais; - Diretório Nacional: mínimo de 45%. Possibilidade de distribuição a órgão municipal segundo critérios de necessidade, oportunidade e disponibilidade. A Comissão Executiva Nacional, segundo os mesmos critérios, poderá repassar aos órgãos partidários subordinados valor superior ao regulamentado. Em casos extraordinários os critérios serão estipulados pelo presidente nacional.
PDT[171]	Os recursos destinados a mulheres devem ser aplicados preferencialmente em cursos de formação, aí considerados

[168] Obtidos diretamente da página de internet do Tribunal Superior Eleitoral, em https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/registrados-no-tse

[169] https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/estatuto-do-partido-mdb-aprovado-em-17-2.2022/@@download/file/folha-de-rosto-e-estatuto-mdb.pdf

[170] https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-ptb-de-26-11-2016-aprovado-no-tse-em-29-6-2017/@@download/file/Estatuto%20PTB%20de%2026.11.2016%20aprovado%20no%20TSE%20em%2029.6.2017.pdf

[171] https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/estatuto-do-partido-de-21-1-2022-aprovado-em-30-6.2022/@@download/file/TSE-estatuto-do-partido-pdt-de-21-1-2022-aprovado-em-30.6.22.pdf

	dispêndios com remuneração de palestrantes, estrutura organizacional, professores, contadores, advogados, secretariado, auxiliares, todos com atividades vinculadas às necessidades inerentes ao bom êxito dos projetos de capacitação de mulheres e de inclusão das mulheres na política. Na distribuição de recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC para as eleições, respeitados os percentuais legais destinados a mulheres, e eventualmente a outras categorias contempladas nas normas de regência, observar-se-ão os critérios políticos e estratégicos fixados pela direção partidária em resolução específica para cada eleição.
PT[172]	Descontados 20% para a fundação: - 60% para a direção nacional; - 40% para as direções estaduais, obedecendo aos princípios de cooperação, solidariedade, ajuda mútua e responsabilidade coletiva, considerando: 20% divididos em partes iguais para todos os Estados e Distrito Federal; 80% divididos em partes proporcionais ao número de delegados estaduais eleitos ao último Encontro Nacional. Repasses só serão realizados às instâncias que estiverem quites com as demais obrigações estatutárias relativas às finanças. As instâncias estaduais deverão adotar critérios de distribuição de parcelas de suas cotas do Fundo Partidário às instancias municipais.
PCdoB[173]	O Comitê Central disporá em norma própria os percentuais para a distribuição dos recursos arrecadados das diversas fontes, inclusive dos recursos recebidos do Fundo Partidário, entre os organismos partidários dos diversos níveis, respeitada a destinação de recursos à fundação partidária e à participação política feminina.
PSB[174]	- 20% - fundação; - 80% - manutenção dos diretórios nacional e estaduais: 60% para o diretório nacional; 40% para os diretórios estaduais.
PSDB[175]	Não consta[176] (disposição anterior com menção de alteração, que não está disposta no Estatuto).

172

https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-3-6-2017-aprovado-em-17-10-2017/@@download/file/tse-estatuto-do-partido-PT-de-3.6.2017-aprovado-em-17.10.2017.pdf

173

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/estatuto-pc-do-b-fev-2022/@@download/file/estatuto-pcdob-aprovado-fev-22.pdf

174

https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psb-de-02-12-2011-deferido-em-28-5-2013/@@download/file/tse-estatuto-do-partido-psb-de-2.12.2011-aprovado-em-28.5.2013.pdf

175

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-09-12-2017-deferido-em-21-8-2018-substiuicao-em-10-2-2020/@@download/file/tse-estatuto-psdb-de-09.12-2017-deferido-em-21-8-2018%20-substiui%C3%A7%C3%A3o-em-10.2.2020.pdf

176 Consta revogação do art. 142 do estatuto, que dispunha sobre os critérios.

AGIR[177]	- 20% - fundação; - 75% - diretório e comissão executiva nacional – até 5% deve ser repassado aos diretórios estaduais; até 3% deve ser repassado aos diretórios municipais (valores definidos exclusivamente pela comissão executiva nacional); - 5% - participação política feminina. A critério da Comissão Executiva Nacional poderá haver repasse direto a filiados candidatos a cargos eletivos e às organizações partidárias estaduais ou municipais.
PSC[178]	- No mínimo 20% para a fundação partidária; - No mínimo 10% entre os diretórios estaduais que atendam aos seguintes requisitos: estejam em dia com a prestação de contas e aptos ao recebimento; tenham atingido desempenho eleitoral de no mínimo 2% dos votos na última eleição para a Câmara dos Deputados; tenham sido eleitos em convenção; - Caso nenhum órgão estadual cumpra os requisitos, a Comissão Executiva Nacional, mediante análise do desempenho político eleitoral em cada Estado, poderá realizar o repasse conforme os critérios anteriormente dispostos ou reverter para a direção nacional; - no mínimo 5% para o PSC mulher; - outras formas e percentuais previstos em lei.
PMN[179]	- 75% mantidos na Tesouraria Nacional; - 20% à fundação partidária; - 5% para a Secretaria Nacional das Mulheres.
CIDADANIA[180]	Não consta (revogação da disposição anterior, sem novo regramento no estatuto).
PV[181]	- 20% à fundação partidária; - 10% - fundo de contingência; - 25% - diretórios estaduais, caso estejam em dia com as contribuições mensais para a instância nacional; - 25% - diretório nacional; - 5% - participação política feminina;

177 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos-1/tse-estatuto-do-partido-de-12-7-2021-1649163247821/@@download/file/Tse.estatuto.agir.24.10.2021.DEFERIFO_EM_31.3.2022.pdf

178 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/tse-folha-de-rosto-e-estatuto-psc/@@download/file/Folha_de_rosto_e_estatuto_PSC.pdf

179 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos-1/estatuto-do-partido-de-16-12-2018/@@download/file/estatuto-do-pmn-deferido-pelo-tse-em-462021.pdf

180 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/arquivos/tse-estatuto-do-partido-cidadania-de-23-3-2019-aprovado-em-19-9-2019/@@download/file/tse-estatuto-do-partido-CIDADANIA-de-23-3-.2019-aprovado-em-19-9-2019.pdf

181 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/tse-estatuto-pv-26062020/@@download/file/tse-estatuto-pv-26-06-2020.pdf

	- 15% - campanhas eleitorais ou institucionais.
AVANTE[182]	Cumpridas as destinações legais (20% para a fundação partidária e 5% para participação política feminina): - 50% - diretório nacional; - 50% - diretórios estaduais que tiverem representação de pelo menos 1 Deputado Federal, na proporção dos votos considerados para distribuição pela Justiça Eleitoral no mês correspondente.
PP[183]	- 20% - fundação partidária; - 5% - às Mulheres Progressistas; - 40% - Diretório Nacional; - 35% - Diretórios Estaduais. A Comissão Executiva Nacional disporá sobre os critérios de distribuição do Fundo Partidário para os Diretórios Estaduais, e as Comissões Executivas Estaduais para os Diretórios Municipais.
PSTU[184]	- Gestão exclusiva pela Direção Nacional, que poderá ou não realizar repasses aos demais diretórios. - Serão repassados recursos aos diretórios estaduais e municipais quando estes estiverem em más condições financeiras e requisitarem.
PCB[185]	- 20% - fundação partidária; - Comitê central – 75% - a seu critério parte dos recursos poderão ou não ser repassados a comitês inferiores; - 5% - participação política feminina.
PRTB[186]	Administrado pela Comissão Executiva Nacional e aplicado de acordo com os interesses maiores do Partido e do Estatuto. Possibilidade de repasse de parte dos recursos do Fundo Partidário, após apropriar-se do suficiente para manter e sustentar a administração a nível Nacional, para os Órgãos Regionais e Municipais que estiverem adimplentes e em dia para com suas obrigações financeiras e contábeis. No caso do Fundo Partidário não for suficiente para cobrir as despesas do Diretório Nacional, será por este apropriado na sua totalidade.

182

https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-avante-de-21-7-2018-anotado-em-10-8-2018/@@download/file/tse-estatuto-do-avante-de-21.7.2018-anotado-em-10.8.2018.pdf

183

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/arquivos/estatuto-do-partido-progressista-aprovado-em-agosto-2021/@@download/file/TSE-estatuto-PP-22-04-2021-aprovado-pelo-tse-19-08-2021.pdf

184

https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-pstu-aprovado-em-11-9-2014/@@download/file/TSE-Estatuto-do-PSTU-aprovado-em-11-9-2014.pdf

185

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/estatuto-pcb/@@download/file/estatuto-pcb-aprovado-em-3-3-2022.pdf

186

https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-prtb-aprovado-em-25-11-2017-deferido-tse-em-28-06-2018-1534199020704/@@download/file/tse-estatuto-prtb-aprovado.em-25-11-2017-deferido-tse-em-28-06-2018.pdf

	Havendo sobra: 70% para o diretório Nacional, 20% para os Diretórios Regionais, 10% para os Diretórios Municipais.
DC[187]	Compete ao Diretório Nacional estabelecer os critérios de distribuição e administração.
PCO[188]	Responsabilidade das comissões partidárias sobre o patrimônio do partido. Não constam regras específicas de distribuição do Fundo Partidário.
PODE[189]	Não constam critérios específicos de distribuição, apenas de aplicação dos recursos, referindo-se expressamente à fundação partidária e à participação política feminina.
REPUBLICANOS[190]	- 20% - fundação partidária; - 5%, no mínimo - Secretaria Nacional das Mulheres Republicanas; - 10% - manutenção dos órgãos estaduais e municipais; - valores remanescentes – manutenção da sede e demais gastos do diretório nacional.
PSOL[191]	Descontados 20% para a fundação partidária: - 50% - direção nacional; - 50% diretórios estaduais – 20% em partes iguais para todos os Estados e DF e 80% divididos em partes proporcionais ao número de filiados apurado no último encontro estadual. Dos valores recebidos pelos diretórios estaduais, incumbe a estes últimos deliberar sobre repasses aos diretórios municipais, até o montante de 50% do valor recebido.
PL[192]	Deliberação da Comissão Executiva Nacional, adotando critérios políticos, pesquisas eleitorais, densidade política-eleitoral e potencial eleitoral de candidatos e/ou coligações. Distribuição aos diretórios estaduais: até 0,11% a título de duodécimo por Deputado Federal eleito; até 8,5% a título de duodécimo dividido na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; critério político a ser

187 https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdc-de-27-6-2017-deferido-em-17-5-2018-1554227207213/@@download/file/tse-estatuto-psdc-de-27.6.2017-deferido-em-17.5.2018...pdf

188 https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-da-causa-operaria-de-9-12.1995/@@download/file/estatuto-do-pco-de-9-12-1995.pdf

189 https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-podemos-de-19-2-2016-aprovado-em-16-5-2017/@@download/file/TSE-estatuto-do-Podemos-de-19.2.2016-aprovado-16.5.2017.pdf

190 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/tse-estatuto-do-partido-republicanos-28-04-2022/@@download/file/tse-estauto-do-republicanos-aprovado-em-28.4.2022.pdf

191 https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psol-de-2-12-2017-deferido-em-11-12-2018/@@download/file/tse-estatuto-psol-de-2-12-2017-deferido-em-11-12-2018.pdf

192 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pl-31-03.22/@@download/file/tse-estatuto-do-partido-pl-31.3.2022.pdf

	definido pela Comissão Executiva Nacional diante das peculiaridades e objetivos partidários em cada Estado.
PSD[193]	Deduzidos os percentuais legais (20% para fundação partidária e 5% para participação política feminina): - máximo de 80% - direção nacional; - máximo de 20% - direções estaduais – sujeito à apresentação prévia de plano de aplicação, prestação de contas anterior e regularidade das contas e de outros documentos que poderão ser exigidos pela Tesouraria; - Eventuais repasses às direções municipais podem ser feitos pelos diretórios estaduais, condicionados aos mesmos critérios. Recursos não repassados podem ser utilizados pela direção nacional. Pode haver a fixação de exigências adicionais prévias ao repasse pela direção nacional, bem como o requerimento de informações prévias para resguardar a aplicação lícita dos recursos e preservar os interesses partidários.
PATRIOTA[194]	Deduzidos os valores legais (20% da fundação e 5% da participação política feminina), pode ser repassado o percentual de 50% para as direções estaduais por deliberação da direção nacional. O órgão estadual que houver eleito deputado federal poderá ter contribuição de incentivo majorada, a qual deverá ser provisionada em no mínimo 70% para investimento nas campanhas eleitorais de eleição geral.
PROS[195]	- 70% - diretório nacional; - 20% - fundação partidária; - 5% - participação política feminina; - 5% - diretórios estaduais, que poderão ser repassados para a fundação partidária; diretórios regionais que não abdicarem dos valores (neste caso os valores retornam ao diretório nacional) devem repassar 50% de sua cota para os diretórios municipais. Repasse aos diretórios estaduais – 20% em partes iguais; 80% proporcionalmente ao número de representantes que tenham no Congresso Nacional.
SOLIDARIEDADE[196]	Deduzidos os valores legais (20% da fundação e 5% da participação política feminina):

193 https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-psd-deferido-em-20-fevereiro-2018/@@download/file/TSE-Estatuto-do-PSD-deferido-em-20-fevereiro-2018.pdf

194 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos-1/estatuto-patriota-aprovado-em-29-10-2021/@@download/file/estatuto-patriota-aprovado-29-10-2021.pdf

195 https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pros-aprovado-em-21-5-2015/@@download/file/estatuto-do-partido-pros-de-21.5.5015.pdf

196 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/estatuto-do-partido-solenidade-2022/@@download/file/TSE-estatuto-do-partido-solenidade-2022.pdf

	- 50% - diretórios estaduais, de forma proporcional ao número de votos válidos obtidos ao cardo de deputado federal na eleição anterior; - podem ser repassados recursos aos diretórios municipais, se houver deliberação da Executiva Nacional ou da Estadual.
NOVO[197]	Apenas usos obrigatórios (20% da fundação e 5% da participação política feminina). Na ausência de fundação ou na impossibilidade de recebimento, a cota será destinada ao fundo de contingência.
REDE[198]	Deduzidos os valores legais (20% da fundação e 5% da participação política feminina): - 50% - direção nacional; - 50% - diretórios estaduais – às instâncias estaduais incumbe deliberar sobre a distribuição às instâncias municipais, até 50% do valor recebido.
PMB[199]	Deliberação do diretório nacional.
UP[200]	- 20% - fundação partidária; - 50% - diretório nacional; - 20% - diretórios estaduais; - 10% - diretórios municipais e zonais.
UNIÃO BRASIL[201]	- 50% - diretório nacional; - 20% - fundação partidária; - 25% - diretórios estaduais em dia com as obrigações estatutárias. Caso os diretórios estaduais não atendam aos requisitos impostos ou abdiquem de receber, valor reverte ao diretório nacional; - 5% - participação política feminina. Diretórios estaduais que não abdiquem do valor devem repassar 50% aos diretórios municipais que atendam as obrigações estatutárias. Caso os diretórios municipais não atendam aos requisitos impostos ou abdiquem de receber, valor reverte ao diretório nacional.

197

https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-novo-aprovado-em-26-04-2018/@@download/file/tse-estatuto-do-partido-NOVO-aprovado-em-26.04.2018.pdf

198

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/tse-estatuto-rede-19062020/@@download/file/tse-estatuto-rede-19-06-2020.pdf

199

https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmb-aprovado-em-4-4-2019/@@download/file/tse-estatuto-do-partido-pmb-aprovado-em-4-4-2019.pdf

200

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/tse-estatuto-unidade-popular/@@download/file/TSE_estatuto_unidade_popular_deferido-10-12-2019.pdf

201

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/tse-estatuto-uniao-brasil-8-2-2022/@@download/file/estatuto-uniao.pdf

Uma análise preliminar dos critérios fixados por cada um dos partidos políticos no Brasil já revela algumas características importantes.

A primeira delas é a absoluta disparidade entre eles. Salvo as destinações legais impostas pela Lei dos Partidos Políticos[202], (1) de criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, em no mínimo, vinte por cento do total recebido, e (2) de criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, em no mínimo de 5% do total, os critérios são absolutamente diversos e não observam padrão legal ou técnico. Vale dizer, inexiste obrigação legal ou normativa a ser cumprida pelos partidos políticos quando destinam recursos após o recebimento pelo diretório nacional. Os critérios primários definidos em Lei para divisão dos recursos entre os partidos políticos não alcançam a sua distribuição até a sua definitiva aplicação dentro da organização partidária, junto aos seus diretórios partidários hierarquicamente inferiores, ou mesmo junto aos candidatos e candidatas nas eleições.

A segunda característica que se pode extrair da análise dos critérios compilados é que quase todos revelam uma dupla e absoluta concentração de poder junto aos diretórios nacionais: seja dos montantes retidos nesta esfera partidária, seja no poder de deliberar sobre como os recursos devem ser distribuídos para si próprios e para as esferas inferiores (estaduais e municipais).

Extraindo-se os percentuais destinados aos diretórios nacionais, observa-se:

Tabela 28 – Concentração de recursos do Fundo Partidário nos diretórios nacionais

Partido político	***Direção nacional (%)***
PSDB	Indefinido
PL	Indefinido
PDT	Indefinido
PODE	Indefinido
PCdoB	Indefinido
CIDADANIA	Indefinido
NOVO	Indefinido
DC	Indefinido
PSTU	Indefinido
PCO	Indefinido
PMB	Indefinido
PMN	75
AGIR	75
PCB	75

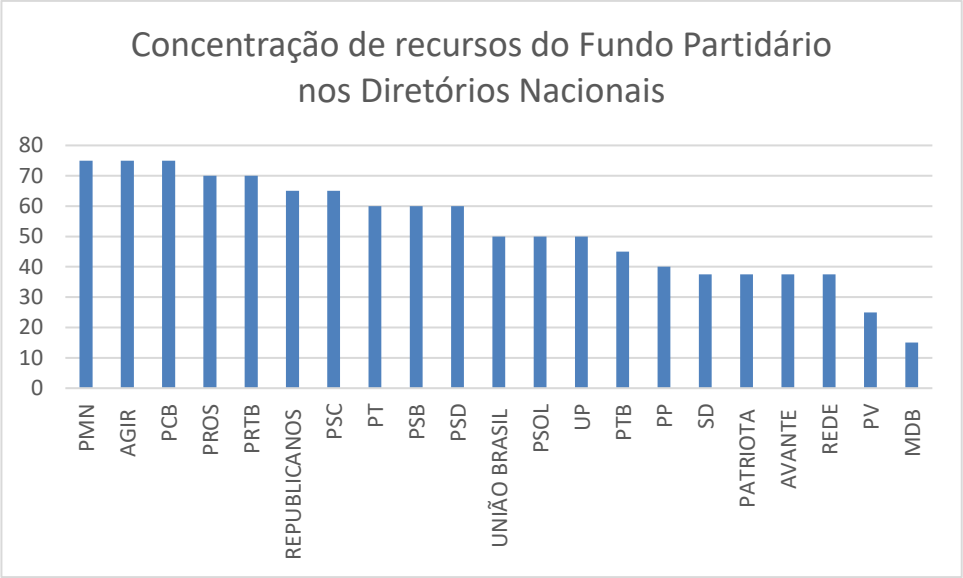
[202] Lei nº 9.096/1995, art. 44, incisos IV e V.

PROS	70
PRTB	70
REPUBLICANOS	65
PSC	65
PT	60
PSB	60
PSD	60
UNIÃO BRASIL	50
PSOL	50
UP	50
PTB	45
PP	40
SD	37,5
PATRIOTA	37,5
AVANTE	37,5
REDE	37,5
PV	25
MDB	15

Onze partidos políticos dos trinta e dois existentes, ou seja, 34,37%, não possuem critérios claramente definidos sobre a destinação de recursos ao diretório nacional, sobre o qual prepondera o poder de deliberação sobre a destinação dos recursos[203]. Outros treze partidos políticos retêm 50% ou mais dos recursos no diretório nacional (40,62%). Observe-se em demonstração gráfica:

Gráfico 8 – Concentração de recursos do Fundo Partidário nos Diretórios Nacionais

[203] O Partido NOVO determina em seu estatuto que as aplicações são as exclusivamente obrigatórias e que, quando impossibilitadas, revertem a um fundo de contingência.



A terceira característica revela a maciça exclusão de acesso dos recursos do Fundo Partidário às instâncias partidárias municipais. São poucos os partidos políticos que contemplam a distribuição de recursos aos diretórios municipais e a maior parte deles, quando o fazem, o fazem de forma restrita, extremamente limitada, alguns atribuindo aos diretórios estaduais essa distribuição, a partir da parcela dos recursos por eles recebidos e a seu critério. Observe-se:

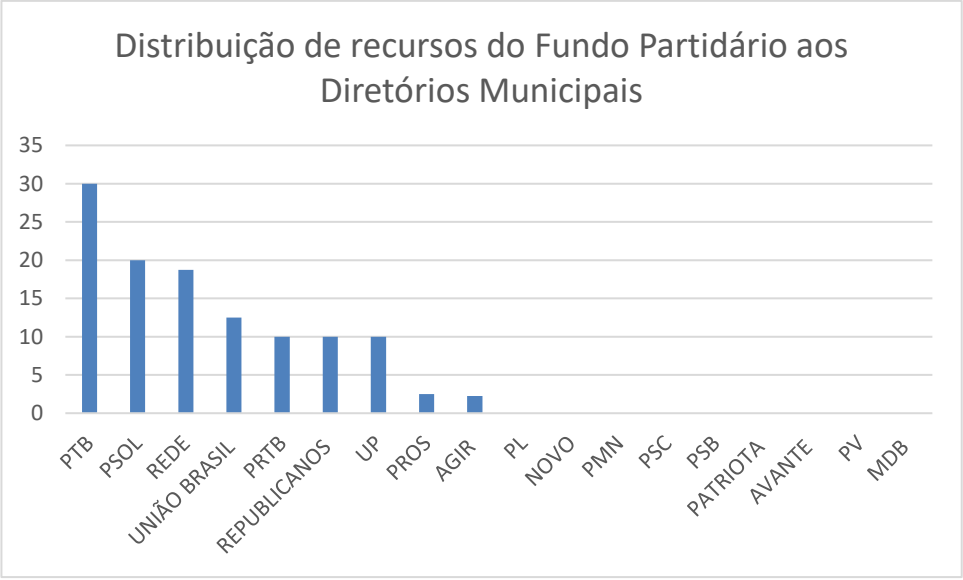
Tabela 29 – Distribuição de recursos do Fundo Partidário aos diretórios municipais

Partido	***Diretórios municipais***
PSDB	Indefinido
PDT	Indefinido
PODE	Indefinido
PCdoB	Indefinido
CIDADANIA	Indefinido
DC	Indefinido
PSTU	Indefinido
PMB	Indefinido
PCB	Indefinido
PT	Indefinido
PSD	Indefinido
PP	Indefinido
SD	Indefinido
PCO	Indefinido
PTB	30
PSOL	20
REDE	18,75
UNIÃO BRASIL	12,5
PRTB	10

REPUBLICANOS	10
UP	10
PROS	2,5
AGIR	2,25
PL	0
NOVO	0
PMN	0
PSC	0
PSB	0
PATRIOTA	0
AVANTE	0
PV	0
MDB	0

Quatorze partidos políticos (43,75%) possuem critérios indefinidos quanto à distribuição aos diretórios municipais e nove partidos políticos expressamente não preveem distribuição de recursos às instâncias municipais. Republicanos e PTB preveem distribuição de recursos nos percentuais de 10 e 30%, respectivamente, mas a serem divididos entre os diretórios estaduais e municipais. São muito poucos os partidos que expressamente destinam recursos às suas bases (sete diretamente e dois em conjunto com diretórios estaduais).

Gráfico 9 – Distribuição de recursos do Fundo Partidário aos diretórios municipais



É de ser destacado também que a identificação dos critérios aplicáveis aos diversos partidos políticos para distribuição de recursos do Fundo Partidário no Brasil exige uma pesquisa aprofundada em cada um dos estatutos partidários, onde eles não se encontram em estruturas de norma padronizadas, em um trabalho quase que de garimpo junto a cada um dos

partidos políticos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Daí se pode dizer que mesmo a constatação dessas características predominantes, que ora são compiladas nesta pesquisa, exigiria do cidadão uma busca de informações de difícil acesso, sem a necessária transparência que a aplicação de recursos cuja natureza é pública precisa ter, como corolário do próprio instituto. E sem transparência e uniformidade na definição dos critérios, sua eficácia pode ser avaliada como extremamente restrita.

Já no que se refere ao outro fundo público de financiamento político, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, conforme anteriormente examinado, seus critérios de distribuição dentro dos partidos políticos estão parcamente fixados na Lei das Eleições[204]. A Lei dispõe que incumbe ao órgão de direção executiva nacional do partido, por deliberação da maioria absoluta de seus membros, definir os critérios de distribuição dos recursos, bastando a sua definição para que os recursos sejam e ela entregues[205]. E, por fim, prescreve que para que o candidato ou a candidata tenha acesso aos recursos do Fundo, deve fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo[206]. Nada mais dispõe.

A partir das decisões judiciais anteriormente examinadas[207], o Tribunal Superior Eleitoral incorporou em suas normas a obrigatoriedade de financiar candidaturas femininas e candidaturas masculinas. Assim, todos os critérios aprovados pelas direções nacionais dos partidos políticos, precisam obrigatoriamente observar o financiamento de campanhas femininas e de candidaturas negras, nos termos das regras já examinadas nesta pesquisa[208]. Contudo, todos os demais critérios de distribuição dos recursos são fixados pelas direções nacionais dos partidos políticos, conforme pode-se observar a partir da pesquisa dos critérios encaminhados ao Tribunal Superior Eleitoral para as últimas eleições de 2022:

Tabela 30 - – Critérios intrapartidários de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha

PARTIDO	CRITÉRIOS
AGIR[209]	100% em candidaturas para cargos de Deputado Federal, Estadual/Distrital, Senador e Governador, cabendo à Comissão Executiva Nacional a liberação dos recursos, consideradas as

[204] Lei nº 9.504/1997.
[205] Art. 16-C, § 7º, da Lei nº 9.504/1997.
[206] Art. 16-D, § 2º, da Lei nº 9.504/1997.
[207] ADI 5617 e ADPF 738, notadamente.
[208] Vide, a respeito, o item 4.1.2 desta pesquisa.
[209] https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-agir/@@download/file/AGIR.pdf

	estratégias político-eleitorais do partido em âmbito nacional e regional.
AVANTE[210]	- Prioritariamente aos candidatos a Deputado Federal; - Distribuição dos recursos será feita pela Comissão Executiva Nacional, levando em consideração a prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidaturas, bem como a estratégia político-eleitoral do Partido em âmbito nacional, no tocante ao crescimento de suas bancadas na Câmara dos Deputados; - Excepcionalmente, poderão ser utilizados os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), nas candidaturas aos cargos de Presidente, Senador, Governador e Deputado Estadual, mediante deliberação da Comissão Executiva Nacional.
CIDADANIA[211]	O órgão partidário nacional poderá transferir recursos para os órgãos estaduais do partido ou diretamente para as candidaturas majoritárias ou proporcionais; - Para as candidaturas masculinas, será destinado o percentual de 62,29%, divididos proporcionalmente pelos Estados em percentuais fixados pela direção nacional; - A Executiva Nacional do partido será responsável pela destinação de 37,71%, observando no mínimo a destinação de 30% para financiamento de candidaturas femininas, consultando previamente a Secretaria Nacional de Mulheres do partido, alinhado ao órgão partidário estadual; o restante será utilizado para eventual ajuste de cumprimento do percentual legal e estratégia eleitoral do partido; diretório nacional poderá reter os valores e redistribuí-los se não houver candidaturas suficientes no Estado ou a estratégia eleitoral se mostrar inadequada ou conflitante com o partido em âmbito nacional; - Proibição de repasse de recursos fora do Estado respectivo.
DC[212]	- Candidatura majoritária nacional – até 8% do valor total; - Candidaturas a Governador e Senador – até 15% do valor total; - Candidaturas proporcionais femininas – mínimo de 30%; - Candidaturas proporcionais masculinas – até 40% do valor total; - Comissão executiva nacional - despesas administrativas na campanha, bem como distribuição de valores para incentivos especiais às candidaturas – até 7%.

210

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-avante/@@download/file/AVANTE.pdf

211

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-cidadania/@@download/file/CIDADANIA.pdf

212

https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-dc/@@download/file/DC.pdf

MDB[213]	- Viabilidade eleitoral das candidaturas; - Prioridade de reeleição; - Estratégia política-eleitoral do partido em âmbito nacional; - A distribuição dos recursos entre as candidaturas deverá, o quanto possível, ser ampla, evitando-se a concentração em candidaturas específicas, salvo nos casos de candidaturas absolutamente viáveis; - Incentivo a candidaturas jovens (18 a 34 anos) – 1%; - Distribuição aos diretórios estaduais que decidirão sobre a destinação às candidaturas; - Candidatos à reeleição: R$ 2.500.000,00 - Deputados Federais e R$ 3.000.000,00 – Senadores; - Não destinação a candidatos sabidamente inelegíveis.
PATRI[214]	Prioridade na aplicação às candidaturas a deputados federais e às direções hierarquicamente inferiores que priorizem estas candidaturas – obtenção de votos válidos suficientes ao atingimento da cláusula de desempenho.
PCB[215]	Deduzidos os 30% para as campanhas femininas, aplicação nas seguintes candidaturas, cabendo às direções estaduais definirem valores para cada candidatura: - 20% - Presidente da República; - 15% - Governador de Estado; - 25% - Deputado Federal; - 8% - Deputado Estadual; - 2% - Senado Federal.
PCdoB[216]	Decisão da Comissão Política Nacional do Comitê Central do PCdoB, por maioria simples de votos: - Prioridade para a eleição de Deputados e Deputadas Federais na Câmara dos Deputados, com a reeleição da atual Bancada Parlamentar e conquista de novas cadeiras, segundo deliberação da Comissão Política Nacional do Comitê Central do PCdoB; - Ampliar a votação para a Câmara dos Deputados, segundo deliberação da Comissão Política Nacional do Comitê Central do PCdoB.

213 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-mdb/@@download/file/MDB.pdf

214 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-patriota/@@download/file/PATRIOTA.pdf

215 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-pcb/@@download/file/Anexo_2264744_Anexo_PCB_criterios.pdf

216 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-pcdob/@@download/file/PCdoB.pdf

PCO[217]	- A distribuição dos recursos aos candidatos de cada cargo estará subordinada às deliberações do Congresso Nacional do PCO, bem como da direção partidária, em conformidade com as estratégias políticas e eleitorais fixadas pelo Partido; - Não concentração em uma ou poucas candidaturas, devendo ser distribuído o mais amplamente possível; - Incentivo às candidaturas jovens (até 35 anos).
PDT[218]	Após a reserva de 30% para as candidaturas femininas, podendo haver reserva de 5% para o segundo turno: 30% para as candidaturas proporcionais e 70% para as candidaturas majoritárias, com possibilidade de reserva de 5% para o segundo turno. Decisão pela Executiva Nacional sobre a distribuição: - repasse para as candidaturas proporcionais, analisados pelas executivas estaduais, observando faixas de valores (5, 10, 20, 30, 50, 75 e 100 mil reais) – ultrapassando cem mil reais, é necessário a aprovação da executiva nacional; - deliberação da nacional sobre repasse a candidatos à reeleição ao cargo de deputado federal; Critérios a serem observados pelas executivas estaduais: - viabilidade eleitoral; - regionalização e segmentação dos candidatos e candidatas; - atendimento à Lei de representatividade dos candidatos e candidatas pretos, pardos e indígenas, autodeclarados.
PL[219]	Cada Estado recebe percentual nas seguintes proporções: - até 40% na proporção dos votos nominais dos Deputados Federais da bancada do partido na Câmara nas eleições de 2018; - até 30% na proporção das bancadas do partido na Câmara e no Senado nas eleições de 2018. Os recursos somente serão destinados após deliberação da comissão executiva nacional, diante das peculiaridades e objetivos partidários em cada Estado, quando poderão ser adotados critérios políticos, pesquisas eleitorais e potencial eleitoral de candidatos e/ou coligações, fundamentado nas diretrizes político-partidária-eleitoral que venham a ser estabelecidas pela executiva nacional, no interesse e na conveniência partidária. A distribuição de recursos será realizada diretamente às candidatas e candidatos de cada Estado. Ao órgão nacional incumbe 30% distribuído por livre deliberação da comissão executiva nacional, diante das peculiaridades e objetivos partidários em cada Estado, quando poderão ser adotados critérios políticos, pesquisas eleitorais e potencial eleitoral de

217 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-pco/@@download/file/Anexo_2210913_PCO_criterios.pdf

218 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-pdt/@@download/file/PDT.pdf

219 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-pl/@@download/file/PL.pdf

	candidatos e/ou coligações, fundamentado nas diretrizes político-partidária-eleitoral que venham a ser estabelecidas pela executiva nacional, no interesse e na conveniência partidária.=
PMN[220]	Para repasse a candidatos ou às executivas estaduais: - Análise pela presidência da Executiva Nacional do potencial de elegibilidade da candidatura; - Comprovação de adimplência às regras estatutárias e de contribuição fundiária ao partido. Análise dos requerimentos pelo presidente da executiva nacional, em decisão monocrática.
PODE[221]	Distribuição realizada com base no potencial eleitoral e com vista ao crescimento do partido: - Será destinado aos Estados o valor máximo de 50.000.000,00, não havendo obrigatoriedade de mínimo nem de repasse a todos os estados, sendo levado em conta a viabilidade das candidaturas e chapas efetivamente concretizadas com os necessários Requerimentos de Registro de Candidaturas; - Será destinado diretamente aos candidatos, no máximo, o valor do teto de gastos de cada cargo em disputa, não sendo obrigatória a transferência de recursos mínimos para todos os candidatos no país, devendo ser respeitada a análise estratégica de viabilidade e potencial de cada candidatura; - Será destinado o repasse mínimo de R$ 300.000,00, para deputados federais e senadores que estejam concorrendo à reeleição e seguiram totalmente as orientações de votação, conforme o caso, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Respeitada a aplicação do total a ser destinado às candidaturas femininas e negras, a distribuição será feita de acordo com critérios de autonomia partidária conforme a viabilidade eleitoral das candidaturas, sem garantia de mínimo a todos os estados e/ou candidaturas femininas e/ou negras registradas no país. A distribuição dos recursos aos órgãos estaduais estará condicionada à organização das chapas e o efetivo registro das candidaturas de Deputados Federais, Estaduais e Distritais, respeitando-se recursos também para as candidaturas majoritárias de Governador, Senador e Presidente, e a depender ainda do desempenho que cada campanha apresentar nas pesquisas eleitorais durante o processo eleitoral.

220 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-pmn/@@download/file/PMN.pdf

221 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-pode/@@download/file/PODE.pdf

PP[222]	Deputados Federais, de qualquer gênero, cor ou raça, e que sejam candidatos à reeleição - R$ 2.500.000,00; - em homenagem ao instituto da fidelidade partidária, será descontado o equivalente a 60% daqueles que votaram contra ou se abstiveram da votação ocorrida no Plenário da Câmara dos Deputados que aprovou o orçamento da União destinado ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC; - os Deputados Federais, de qualquer gênero, cor ou raça, que não serão candidatos a nenhum cargo, poderão indicar à Comissão Executiva Nacional qualquer candidato novo a Deputado Federal da sua preferência, de qualquer gênero, cor ou raça, ao qual será destinado o valor resultante dos critérios fixados neste artigo que seria destinado àqueles que seriam candidatos à reeleição; - os Deputados Federais, de qualquer gênero, cor ou raça, que serão candidatos a outro cargo, terão o valor que lhes será destinado conforme o cargo almejado, reduzido proporcionalmente nos termos do critério de fidelidade partidária. Governador - 50% do limite de gastos, limitado a R$ 3.000.000,00. - aos candidatos a Vice-governador - 25% do limite de gastos, limitado a R$ 1.500.000,00. Senador candidato à reeleição - R$ 3.500.000,00.
PRTB[223]	Distribuição proporcional ao eleitorado brasileiro, utilizando-se a tabela de estatísticas do TSE de junho de 2022. Os valores correspondentes ao percentual de eleitores brasileiros no exterior (0,446%) e os valore referentes aos estados onde o PRTB não lançar chapas serão de aplicação e destinação discricionária e exclusiva da nacional. Descontados os valores de cotas obrigatórias, os órgãos estaduais ficam obrigados a destinar no mínimo 65% dos recursos restantes nas candidaturas a deputado federal, tendo em vista a meta de superação da cláusula de barreiras, devendo o restante ser aplicado de acordo com a realidade local.
PSB[224]	- 80% - cargos de deputado federal, que terão prioridade estratégica e, na medida do possível, aos cargos de deputado estadual e distrital; - 20% - cargos de vice-presidente da república, governador, vice-governador e senador. Observados os percentuais, a distribuição considerará a prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidaturas, bem como a estratégia político-eleitoral do partido em âmbito nacional e estadual.

222 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-pp/@@download/file/PP.pdf

223 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-prtb/@@download/file/PRTB.pdf

224 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-psb/@@download/file/PSB.pdf

PSC[225]	Descontada a aplicação em cotas femininas, os recursos devem custear as campanhas de todas as candidaturas, majoritárias ou proporcionais, do sexo masculino, do partido ou da coligação que possa integrar. Na distribuição dos recursos, os dirigentes estaduais ou deputados federais deverão observar a estratégia política-eleitoral local, visando ultrapassar a cláusula de desempenho.
PSD[226]	Descontadas as cotas obrigatórias: - 28% para as campanhas majoritárias estaduais; - 72% para as campanhas proporcionais. Os critérios poderão sofrer variações de até dez por cento, dispensado ato de reajuste. Para distribuição dos recursos aos candidatos feita pelos órgãos estaduais, a própria esfera estadual deverá definir os critérios sobre a destinação dos recursos.
PSDB[227]	- Candidatura majoritária nacional – até 2,5%; - Candidaturas majoritárias estaduais – até 40%; - Candidaturas proporcionais – mínimo de 57,5%.
PSOL[228]	- Deputados federais - 50,3 %; - Reeleição – 10%; - Candidatos estaduais que serão candidatos a deputado federal e para prioridades nacionais - 4,3%; - Deputados estaduais - 31,35%, sendo 8% destinados à reeleição de deputados estaduais; - Governador - 6,58%; - Senado - 4,95%; - Fundo de Reserva - 6,82%. Em cada tipo de candidatura os recursos serão distribuídos para cada estado da Federação levando em consideração percentuais alocados em faixas de prioridades, conforme critério políticos previamente estabelecidos: - Para as eleições de governador os recursos serão distribuídos de acordo com a classificação dos estados nas seguintes faixas: candidaturas que disputam o campo da esquerda (A); candidaturas com visibilidade e com capacidade de potencializar o PSOL nas eleições (B); candidaturas de acúmulo e construção partidária (C); candidatos à vice governador em chapas de composição com outros partidos (D);

225 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-psc/@@download/file/PSC.pdf

226 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-psd/@@download/file/PSD.pdf

227 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-psdb/@@download/file/PSDB.pdf

228 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-psol/@@download/file/PSOL.pdf

	- Para as eleições de senador os recursos serão distribuídos de acordo com a classificação dos estados nas seguintes faixas: candidaturas que disputam o campo da esquerda (A); candidaturas com visibilidade e com capacidade de potencializar o PSOL (B); candidaturas de acúmulo e construção partidária (C); candidaturas de suplente de senador em composição com outros partidos (D); - Para as eleições de deputado federal os recursos serão distribuídos de acordo com a classificação dos estados nas seguintes faixas: manutenção e ampliação de mandatos (A); Estados com possibilidade de eleger e com o número de vagas na chapa com menor que 10 vagas, acima de 52 vagas e entre 10 e 30 vagas serão classificadas respectivamente nas faixas "B1", "B2" E "B3"; chapas com visibilidade política e que atingiram a cláusula de barreira em 2018 (C); chapas para acúmulo político partidário e que o número de vagas na chapa federal é abaixo de 11 e acima de 12 serão classificados respectivamente nas faixas "D1" E "D2"; - Para as eleições de deputado estadual ou distrital os recursos serão distribuídos de acordo com a classificação dos estados nas seguintes faixas: Estados em que as chapas estaduais possuem chapas acima de 54 vagas, abaixo de 30 vagas e entre 31 a 53 vagas serão, respectivamente, classificadas nas faixas "A1", "A2" e "A5"; Estados com chances de eleger deputados serão classificados na faixa "A3"; Estados em que o PSOL já conquistou mandato de deputado estadual serão classificados na faixa "A4"; Chapas para acúmulo político e construção partidária com chapas estaduais acima de 54 vagas (B); Chapas para acúmulo político e construção partidária com chapas estaduais abaixo de 53 vagas (C)serão classificadas na faixa "C" - Do total de recursos destinados às eleições proporcionais de Federal, estadual e Distrital serão destinados recursos específicos para candidaturas à reeleição e candidaturas prioritárias estabelecidas pela instância nacional. Cada diretório estadual, por maioria absoluta dos seus membros, estabelecerá a forma de distribuição dos recursos alocados para a referida unidade federativa, mas tal decisão deve respeitar os seguintes parâmetros: - Destinar recursos a todas as candidaturas existentes, seja em forma de recursos financeiros ou de alocação de serviços necessários a campanha das candidaturas. - Deverão ser estabelecidas faixas de prioridades, seguindo modelo a ser fornecido pela Executiva Nacional, nas quais todas as candidaturas serão classificadas. - O total de recursos destinado às candidaturas de mulheres nas chapas proporcionais deve ser, no mínimo, igual ou superior à proporção de candidaturas de mulheres em relação às candidaturas de homens e nunca inferior a 40% do total recebido pelo estado para distribuição entre candidaturas estaduais e federais. - O total de recursos destinado às candidaturas de mulheres negras nas chapas

	proporcionais deve ser, no mínimo, igual ou superior à proporção de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas de mulheres e nunca inferior a 55% do total recebido pelo estado para distribuição entre candidaturas estaduais e federais. - O total de recursos destinado às candidaturas de homens negros nas chapas proporcionais deve ser, no mínimo, igual ou superior à proporção de candidaturas de homens em relação ao total de candidaturas de homens e nunca inferior a 50% do total recebido pelo estado para distribuição entre candidaturas estaduais e federais. - Dentro das respectivas faixas de prioridades das candidaturas proporcionais deverá ser garantido: Candidatas mulheres devem, obrigatoriamente, receber individualmente 5% a mais que um candidato homem na mesma faixa de prioridade; Candidato(a) negro/negra deve, obrigatoriamente, receber individualmente 5% a mais que um(a) candidato(a) branco(a) na mesma faixa de prioridade; Candidato(a) indígena deve, obrigatoriamente, receber individualmente 5% a mais que um(a) candidato(a) branco(a) na mesma faixa de prioridade; Candidato(a) LGBT deve, obrigatoriamente, receber individualmente 5% a mais que um(a) candidato(a) branco(a) na mesma faixa de prioridade; Candidato(a) PCD deve, obrigatoriamente, receber individualmente 5% a mais que candidato(a) branco(a) na mesma faixa; Candidato(a) quilombola deve, obrigatoriamente, receber individualmente 5% a mais que candidato(a) branco(a) na mesma faixa. A sobreposição dessas condições levará a um acúmulo agregando os percentuais, sem, no entanto, aplicar um desses percentuais sobre outros. Candidatos homens que acumulem os adicionais acima podem receber, no máximo, 15% a mais que um candidato branco na mesma faixa de prioridade; Candidatas mulheres que acumulem os adicionais acima podem receber, no máximo 20% em relação a um candidato homem branco na mesma faixa de prioridade. Teto de dois milhões de reais para candidatos à deputado federal considerados prioridades nacionais e o teto de um milhão e meio de reais para candidaturas que não são prioridades nacionais receberem nos estados. Já para candidaturas estaduais que são prioridades nacionais, fica estabelecido o teto de oitocentos e cinquenta mil reais e para as prioridades estabelecidas nos estados, o teto é de seiscentos e setenta mil reais. Estados que não tiverem candidaturas próprias ou em coligação registradas não receberão os recursos previstos nesta resolução e o montante correspondente será destinado ao fundo de reserva. A Executiva Nacional poderá, excepcionalmente, alterar enquadramentos em função de mudanças de tática eleitoral estadual.

PSTU[229]	- Prioridade de distribuição dos recursos – operários e operárias, mulheres, e negros e negras; - Candidatura prioritária – candidata à Presidência – percentual mínimo de 42,7%; - Estados prioritários – SP, RJ, MG, MA, RS, PA, CE; - Critérios de distribuição dos recursos por regiões, em seus percentuais mínimos: Sudeste – 27%; Nordeste – 11%; Sul – 2,5%; Norte mais DF – 2,4%; - Despesas mínimas eleitorais do diretório nacional – 4,4%; - Restante de 10% - prioridades eleitorais no primeiro turno das eleições, que serão analisados e definidos pela direção executiva nacional durante o processo eleitoral.
PT[230]	- Candidato à Presidência – garantia de recursos limitados ao teto fixado pela Justiça Eleitoral; - Todas as candidaturas majoritárias e proporcionais do partido, de acordo com as prioridades e estratégias estabelecidas pela Comissão Executiva Nacional ou Diretório Nacional, receberão recursos; - Mulheres – 30%; - Presidente – 26,03%; - Deputados federais – 29,41%; - Deputados estaduais – 2,42%; - Governadores – 8,34%; - Senadores – 2,48%; - Secretarias setoriais com assento na comissão executiva nacional – 1,32%.
PTB[231]	Não há critérios adicionais àqueles fixados nas normas da Justiça Eleitoral, apenas previsão de que os casos omissos serão resolvidos pela Executiva Nacional.
PV[232]	- Distribuição em valores nominais para cada Estado: AC – R$ 870.000,00; AL – R$ 2.000.000,00; AP – R$ 700.000,00; AM – R$ 900.000,00; BA – R$ 4.500.000,00; CE – R$ 1.000.000,00; DF – R$ 3.800.000,00; ES – R$ 650.000,00; GO – R$ 500.000,00; MA – R$ 800.000,00; MT – R$ 1.200.000,00; MS - R$ 1.000.000,00; MG – R$ 6.850.000,00; PA – R$ 1.000.000,00; PB – R$ 700.000,00; PR – R$ 4.000.000,00; PE – R$ 1.300.000,00; PI – R$ 1.007.000,00; RN – 1.100.000,00; RS – 1.000.000,00; RJ – R$ 2.500.000,00; RO – R$ 1.000.000,00; RR – R$ 1.000.000,00; SC

229 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-pstu/@@download/file/PSTU.pdf

230 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-pt/@@download/file/PT.pdf

231 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-ptb/@@download/file/PTB.pdf

232 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-pv/@@download/file/PV.pdf

	– R$ 700.000,00; SP – R$ 7.000.000,00; SE – R$ 1.150.000,00; TO – R$ 800.000,00; - Recomendação de destinação de, no mínimo, 5% para o fomento de candidaturas integradas ou apoiadas pela juventude do partido; - Diretório nacional manterá 2,13% sob sua gestão (R$ 1.067.618,62), cuja destinação será decidida pelo Presidente do diretório nacional;
REDE[233]	- No mínimo 96,5% dos recursos serão destinados, direta ou indiretamente, para as candidaturas majoritárias e/ou proporcionais; - Até o percentual máximo de 3,5 % poderá ser destinado para administração da Direção Nacional para gastos comuns na eleição 2022. Critérios de distribuição: - desempenho de organização partidária compreendida no período de 2018 até 2022, incluindo a contribuição política de cada parlamentar em atividade para o conjunto da organização; - viabilidade das nominatas para cargos majoritários ou proporcionais, organizada e em comum acordo com a direção nacional; - densidade eleitoral da localidade e/ou influência regional das candidaturas estratégicas apresentadas pela Executiva nacional; - grau de viabilidade e/ou contribuição eleitoral para objetivo estratégico definido no Congresso Nacional de 2021 do Partido para 2022; É recomendável que as Direções Estaduais observem critérios de distribuição de suas respectivas cotas no sentido de estimular candidatos(as) indígenas, populações tradicionais, negros, jovens, LGBTQI+ e de pessoas com deficiência, visando assegurar a expressão de identidade social e representação.
REPUBLICANOS[234]	- Até 20% - cargos majoritários de Senado e Governo; - Até 95% - Deputado Federal e Deputado Estadual.
SOLIDARIEDADE[235]	- Histórico político e de militância partidária do candidato ou candidata; - Potencial de votos da candidatura e sua importância estratégica para o partido; - Respeito, defesa e fidelidade aos princípios ideológicos, políticos e programáticos do partido; - Importância do respectivo colégio eleitoral para o planejamento estratégico de fortalecimento do partido; - Estrutura e organização partidária local. Percentuais de distribuição:

233 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-rede/@@download/file/REDE.pdf

234 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-republicanos/@@download/file/REPUBLICANOS.pdf

235 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-solidariedade/@@download/file/SOLIDARIEDADE.pdf

	- Entre 20% e 80% - Deputado Federal; - Entre 10% e 50% - Deputado Estadual; - Até 20% - Senador; - Até 20% - Governador. Cabe à direção partidária nacional decidir quais candidaturas negras serão beneficiadas com os recursos e o *quantum* a ser repassado.
UNIÃO BR[236]	- 35% do montante será aplicado em candidaturas para os cargos de Presidente da República, Governador de Estado e Senador da República, ouvidos os membros da Mesa Deliberativa da Comissão Executiva Nacional Instituidora, cabendo ao órgão nacional a liberação dos recursos financeiros; - 65% do valor total será aplicado em candidaturas para os cargos de Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital, cabendo à Comissão Executiva Nacional Instituidora a liberação dos recursos financeiros, consideradas as estratégias político-eleitorais do partido em âmbitos nacional e regional. A depender do desempenho eleitoral das candidaturas proporcionais e majoritárias, os percentuais acima previstos poderão ser ajustados, a qualquer tempo, por decisão da Mesa Deliberativa da Comissão Executiva Nacional Instituidora
UP[237]	- 46% para a candidatura nacional à Presidência da República; - 50% para as candidaturas majoritárias e proporcionais dos estados; - 4% para que o Diretório Nacional possa reunir as condições de administrar os recursos na conta específica do FEFC, proceder a distribuição para os órgãos e candidaturas devidas, bem como, assegurar a regular prestação de contas, incluídos, para isso, a contratação de pessoal administrativo, contador e advogado.
PROS[238]	Distribuição de acordo com a análise da densidade eleitoral provável de cada candidatura, a probabilidade de êxito, e se dará com base na previsão de votos de cada candidatura a ser feito pelo órgão partidário estadual e/ou nacional, a fim de priorizar aquelas que demonstrarem melhores chances de vitória nas eleições e que atendam ao projeto político-eleitoral do partido em âmbito nacional e estadual, de fortalecimento de suas bases. Prioridade de aplicação nas candidaturas proporcionais de Deputado Federal e, na medida do possível, aos cargos de Deputado Estadual, em razão da necessidade de superação da cláusula de desempenho.

236 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-uniao/@@download/file/UNIAO.pdf

237 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-up/@@download/file/UP.pdf

238 https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/arquivos/fefc-pros/@@download/file/PROS.pdf

NOVO	Declinou do uso do FEFC.

A análise dos critérios fixados pelas cúpulas partidárias revela algumas nuances importantes, sendo a mais evidente a total disparidade entre os diversos critérios estabelecidos, que podem distinguir-se abissalmente inclusive em termos de complexidade de definição (v.g., os critérios fixados pelo PTB, absolutamente ausentes para além daqueles de aplicação obrigatória, concentrando o poder decisório no órgão partidário nacional, e os critérios fixados pelo PSOL, com nível de detalhamento, complexidade e abrangência muito superiores).

A maciça maioria dos critérios fixados prioriza a aplicação de recursos nas candidaturas a Deputado Federal. E aqui é importante distinguir as razões que levam a essa concentração: para as estruturas partidárias menores, a priorização de investimento nessas candidaturas pode ser compreendida como critério de sobrevivência, buscando acima de tudo cumprir as cláusulas de desempenho estatuídas na Emenda Constitucional nº 97/2017, antes examinada; já para as estruturas partidárias maiores, o objetivo é ampliar as possibilidades de acesso aos dois fundos públicos (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha) no futuro, pois o número de Deputados Federais eleitos interfere diretamente na distribuição desses recursos. Para o Fundo Partidário é o único critério que permite o acesso aos recursos além da distribuição equitativa; para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha é o principal critério para acesso a esses recursos.

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

E aqui é importante abrir parênteses para destacar que o Tribunal Superior Eleitoral é mero recebedor dos critérios fixados pelas direções nacionais, como requisito único para que os recursos lhes sejam entregues. Não há nenhuma competência meritória para apreciação dos critérios em si, o que é fartamente demonstrado pela disparidade dos critérios fixados, alguns

demonstrando concentração de recursos absoluta, para os quais não há elementos passíveis de contestação.

Observa-se também que há menção constante nos critérios fixados a respeito da priorização de reeleições, fundamentalmente aquelas de candidatos ou de candidatas já detentores de cargos de Deputado Federal. Afastando-se momentaneamente a questão relativa ao cargo de Deputado Federal em si, a própria medida de priorização de reeleições inibe o surgimento de novas candidaturas, que passam a contar com recursos minorados em relação àqueles que já estão no poder.

Os critérios examinados revelam também que grande parte dos partidos políticos se preocupa em adotar critérios fundados em potencial, viabilidade, densidade e desempenho eleitoral, materializando as estratégias partidárias em seu aspecto mais objetivo, de custeio em si, ou seja, de aporte de recursos para dar-lhes forma e efetividade.

Em cinco partidos políticos (MDB, PCO, PSC, PSOL e PT) observa-se disposições específicas que buscam evitar concentração em candidaturas determinadas, o que revela que na maciça maioria de partidos políticos (84,37%) não há essa preocupação, ou seja, os recursos podem acabar por serem aplicados em candidaturas únicas ou na minoria de candidaturas do partido. E a definição de quais serão essas candidaturas, novamente, estará concentrada em poupas pessoas, que representam as estruturas partidárias mais altas.

É de se anotar que apenas três partidos políticos (MDB, PCO e PV) preveem aplicação de recursos de modo a incentivar candidaturas jovens, em nítido propósito de estimular a renovação de seus quadros.

Critério pontual, constando entre os critérios fixados pelo PP, a título de estimular a fidelidade partidária, prevê o desconto do percentual de 60% para aqueles que votaram contra ou se abstiveram da votação da Câmara dos Deputados que aprovou o orçamento da União destinado ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Contrastando com a mera definição de percentuais ou fixação de valores nominais para distribuição, o PSOL fixou critérios complexos, fundados na classificação de Estados em faixas de prioridade para cada cargo. Além disso, previu percentuais mais altos que os obrigatórios para candidaturas femininas e negras e estabeleceu prioridades de financiamento para grupos

minorizados em espectro mais amplo que aquele de candidaturas femininas e negras, ampliando o financiamento político para indígenas, grupos LGBT[239], PCD[240] e quilombolas.

Por fim, é de se destacar os critérios fixados pelo PSTU, que estabelece estados prioritários para financiamento e, por fim, apresenta um *ranking* de regiões, atribuindo-lhes percentuais distintos de financiamento.

Ao contrário dos recursos do Fundo Partidário, cujos critérios de distribuição estão contidos nos estatutos partidários, os critérios para distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha estão publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral de forma isolada. Ainda assim, contudo, extrair os critérios de forma objetiva exigem do cidadão que se debruce sobre cada uma das Resoluções ou atas apresentados pelos partidos políticos, o que afeta a transparência dessas importantes definições, a sua compreensão e, por fim, a percepção de sua disparidade ou mesmo a eventual identificação de qualquer desvio de finalidade.

Em rápida e apertada de síntese, a pesquisa revela que ambos os fundos públicos que financiam a política possuem distribuição concentrada em poucos partidos políticos, em detrimento da maior parcela de agremiações partidárias. A concentração de recursos junto às maiores estruturas partidárias alia-se à definição de critérios de aplicação intrapartidária disformes e limitadores, impeditivos ao acesso amplo e democrático, seja pelas estruturas hierarquicamente inferiores do próprio partido, seja por candidatas e candidatos.

À míngua de definição legal de critérios de distribuição e aplicação dos recursos públicos financiadores da política, autoriza-se tacitamente a adoção de parâmetros fundados exclusivamente em autoridade ou conveniência política, frustrando os próprios princípios de democracia intrapartidária. No âmbito eleitoral, a ausência de definição legal de critérios específicos e exaustivos de distribuição e aplicação de recursos públicos agrava o quadro para acrescer às consequências antes descritas a possibilidade de concentração de recursos em poucas candidaturas, ou mesmo únicas, em nada militando a favor de políticas de incentivo à renovação de quadros ou mesmo à participação ampla de grupos minorizados.

Ao par dessas consequências, o modelo atual privilegia a manutenção do *status quo*, sufocando o surgimento de novas estruturas partidárias que possam expressar pensamento

[239] Atualmente, a sigla foi ampliada para LGBTQIAP+, para abranger, além de lésbicas, gays, bissexuais e transexuais, transgêneros e travestis, também pessoas que se identificam como *queer*, intersexo, assexuais, pansexuais e demais orientações sexuais e identidades de gênero (+), consoante a publicação do Comitê de Equidade de Gênero, Raça e Diversidade do TRT/RS, disponível em https://www.trt4.jus.br/portais/trt4/modulos/noticias/465934.
[240] Pessoas com deficiência.

político crítico novo. O modelo perversamente se retroalimenta para garantir a perpetuação do poder.

5 DIRETRIZES PARA A COMPOSIÇÃO DE UM MODELO LEGAL QUE PRIVILEGIE O CONTROLE SOCIAL NA DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

A partir do estudo dos critérios partidários para distribuição e aplicação de recursos e seus efeitos sobre a estrutura partidária brasileira e da constatação dos resultados deletérios do modelo atualmente em vigor, é possível repensar o modelo legal de distribuição e aplicação dos recursos públicos.

Este capítulo cuidará, então, de propor diretrizes para a composição de um modelo legal que iniba a concentração de poder e seus efeitos a partir da construção de mecanismos que privilegiem o controle social na distribuição e aplicação de recursos públicos.

Assim, as diretrizes propostas buscarão identificar, em preliminar e no âmbito da cidadania democrática, como premissas à construção do novo modelo, instrumentos de transparência na aplicação dos recursos públicos que privilegiem a participação popular.

A partir da proposição desses instrumentos, serão propostas diretrizes para a construção de mecanismos legais e normativos de acesso e utilização de recursos públicos pelos partidos políticos, contemplando duas perspectivas distintas e complementares: os critérios primários de distribuição dos fundos públicos pela União entre os partidos políticos e os critérios de aplicação intrapartidária de recursos.

Em momento contínuo, o estudo cuidará de propor diretrizes relacionadas aos instrumentos institucionais compartilhados de controle de regularidade na utilização de recursos públicos para, ao final, adicionar ao que se denomina de diretrizes para composição de um novo modelo legal aspectos fundamentais de *accountability*, não restritos à prestação de contas formal à Justiça Eleitoral[241], hoje conhecida, mas à efetiva prestação de contas social de acesso e uso desses recursos ao cidadão, titular absoluto desses fundos públicos.

5.1. Cidadania democrática - instrumentos de transparência na aplicação de recursos públicos e participação popular

Ainda que os partidos políticos sejam importante objeto de análise, o que se buscou fazer no capítulo 2 desta pesquisa, é fundamental examinar as subunidades partidárias, como

[241] Atualmente, o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral está fundamentado na Lei nº 9.096/1995, que obriga os partidos políticos à prestação de contas anual (art. 32) e na Lei nº 9.504/1997, que obriga partidos políticos, candidatos e candidatas à prestação de contas eleitoral (art. 29, incisos III e IV).

acessam o partido e promovem nele suas próprias alterações. Assim como o próprio partido político, dentro de si, em suas subunidades, é como se houvesse também um sistema político e uma estrutura de autoridade. Há processos representativos, sistemas eleitorais específicos, definição de metas e de solução de conflitos. Há, propriamente, um "sistema de tomar decisões" (SARTORI, 1982).

Em um de seus inúmeros aspectos, o partido político pode ser compreendido como uma junção de pessoas que formam "constelações de grupos rivais". As divisões partidárias internas e a espécie de interações que delas resultam podem explicar como o partido político articula-se ou desarticula-se, no que se poderia designar como um sistema em si, dentro do próprio partido político. Ao examinar-se esses sistema interno aos partidos políticos, pode-se identificar diversas partes, denominadas por Sartori (1982) como frações. Conforme a natureza das frações que compõem determinado partido político identifica-se a sua própria natureza.

Sartori (1982) classifica as frações partidárias explorando-as em dimensões distintas: organizacional, motivacional, ideológica e esquerda-direita. A dimensão organizacional, que classifica como principal, traduz espectro de autonomia que vai de máxima à mínima dos subgrupos em relação ao partido político como um todo. A dimensão motivacional revela o que chama de facções de interesse ou de princípio. Dentre as facções de interesse, as de poder, que não almejam nada distinto do poder em si, e aquelas orientadas para cargos e vantagens, mais importantes para si do que o poder propriamente dito. Em sentido diametralmente oposto, os grupos de opinião ou ideológicos distanciam-se das facções de interesse vinculado ao poder, residindo na divulgação de ideias e de ideais o seu principal propósito. Sartori (1982) afirma que facções de interesse não se revelam abertamente como tais, mas que se apresentam como eficientes ou aficionadas ao realismo técnico ou ainda a ideologias específicas, que podem lhes dar legitimidade na busca do poder, seu maior interesse. E mais: que facções de interesse tendem a ser grupos de clientela, enquanto facções de princípio identificam-se justamente por não possuir clientelas, resultando sua sustentação primordialmente de sua "atração intelectual ou de seu proselitismo de crença".

Neste ponto da pesquisa, o conceito de Sartori (1982) auxilia a compreensão de aspectos importantes anteriormente identificados, revelados na concentração de poder decisório sobre as estruturas partidárias mais elevadas: frações partidárias, sejam identificadas como grupos de interesse ou grupos de opinião, exercem no Brasil, de maneira explícita e forte, o poder de decisão sobre o financiamento político de ordem pública. Decidem como, quando e quanto financiar estruturas partidárias e candidaturas eleitorais.

No entanto, quando uma pequena fração partidária detém o poder decisório sobre o financiamento político, é como se a realidade prática fosse contraposta a uma consciência que gradualmente foi alcançada em todo o mundo de que não basta organizar de forma eficiente o processo eleitoral e político se o resultado de uma eleição, por exemplo, for decidido pelo financiamento mais ostensivo e não pela manifestação de vontade do eleitor (IDEA; GETULIO VARGAS, 2014).

Financiar de forma aberta e transparente os partidos políticos, seus candidatos e suas candidatas é mecanismo indispensável ao combate à corrupção e também para "obter e manter a confiança dos cidadãos na política". Transparência, para além de incontáveis benefícios, auxilia no estabelecimento de igualdade de condições, "expondo e punindo a influência indevida sobre os políticos"; evita que o financiamento ilícito se infiltre na política e incentiva partidos, candidatos e candidatas a aderirem às normas (IDEA; GETULIO VARGAS, 2014).

Ainda que as normas possam ser contestadas em processo crítico e construtivo que as aperfeiçoem continuamente, é fundamental que sejam a todos impostas, indistintamente. Mas, ainda que assim ocorra, se estiver obscuro o acesso das informações ao principal destinatário do financiamento político – o cidadão – serão inócuas. Vale dizer: não basta, ainda que seja de vital importância, conhecer os montantes de recursos que financiaram determinada campanha eleitoral ou determinado partido político se não for transparente a forma pela qual esses recursos alcançaram seus destinatários. *In casu*, quais foram os parâmetros e como eles foram construídos dentro dos partidos políticos para decidir a quem financiar, quando financiar e quanto financiar.

A transparência na função do dinheiro na política, como se viu, foi objeto inclusive de reconhecimento internacional na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC).

Assim, em primeira aproximação, pode-se dizer que é fundamental que haja transparência absoluta, quer na identificação dos critérios primários de distribuição de recursos públicos pela União aos partidos políticos, quer na identificação dos critérios intrapartidários de distribuição secundária e aplicação desses mesmos recursos.

E a transparência pode ser materializada tanto na divulgação objetiva, comparativa e analítica dos critérios, quanto na participação direta do cidadão nessas definições.

Quando se pensa na divulgação objetiva, comparativa e analítica de critérios, é preciso ampliar as formas de divulgação de financiamento político já existentes para que alcancem a etapa anterior da mera (mas não menos importante) aplicação dos recursos já recebidos.

Plataformas de divulgação digital específicas, construídas com a participação de segmentos representativos da sociedade de forma a traduzir as informações técnicas de forma a torná-las acessíveis, são o primeiro passo para que estes mesmos cidadãos possam – conhecendo o *status quo* - atuar diretamente na sua definição.

São requisitos primordiais à divulgação de informações: formação dos fundos públicos, identificando-se as suas fontes originárias de forma clara; identificação das regras de distribuição originária, pela União, dos recursos aos partidos políticos; critérios adotados pelos partidos políticos para distribuição e aplicação dos recursos, seja no âmbito partidário ou no âmbito eleitoral; demonstração de aplicação dos recursos públicos em suas mais diversas hipóteses de gastos.

E aí alcançamos a segunda forma de materialização da transparência: a etapa em que o cidadão pode e deve opinar na definição dos critérios de distribuição e aplicação dos recursos públicos que financiam a política.

Ao ingressarmos na esfera da opinião pública, é preciso compreender qual é a instância ante a qual os mais poderosos devem assumir completa responsabilidade e porquê. A opinião pública define-se em relação ao exercício do poder e aos distintos modelos de democracia deliberativa, onde a participação e o debate cidadãos legitimam a representação e gestão do interesse coletivo. Aqueles que detêm o poder ou pretendem detê-lo estão permanentemente expostos à opinião pública (BLANCO, 2000).

Ou seja, não é mera liberalidade do Estado, representado por suas instituições nos mais diversos níveis, como também pessoalmente pelos seus gestores, informar de forma ampla e transparente sobre suas ações. Antes, é pressuposto de suas ações, é instrumento que lhes dá ou retira legitimidade. Os partidos políticos, ainda que pessoas jurídicas de direito privado, conforme estatui a Lei dos Partidos Políticos[242], possuem características também de associação e têm por objetivo, na literalidade da Lei, "assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal". Daí pode-se asserir, com segurança, que em muito se aproximam, neste aspecto, ao próprio Estado: a eles também está imposto o dever de informar, de forma ampla e transparente, suas ações. Não estão imunes ou isentos da opinião pública. Antes, estão a ela sujeitos e vinculados, pois em seu mais profundo viés está a base do sistema representativo.

[242] Lei nº 9.096/1995, art. 1º.

Não existem por si só. São entes representativos dos cidadãos para a construção do regime democrático e, bem por isso, estão sujeitos a suas manifestações de opinião.

Victor Sampedro Blanco (2000) discorre sobre as características da opinião pública, essenciais à compreensão da importância do cidadão no ponto em que se examina: quando a opinião excede a esfera pessoal e dirige-se a temas sociais; quando um número de cidadãos suficiente para que sejam ouvidos ou exerçam pressão expressam o que pensam; quando se posicionam a favor ou contra determinada situação existente; quando exercem escolha diante de um leque de opções; quando setores específicos, relevantes para os mandatários, sustentam opinião conjunta.

Nesse ponto, é importante asserir que a cidadania democrática, neste estudo compreendida como aquela que se expressa de forma ampla e incide sobre questões fundamentais para o próprio regime, não pode estar alijada das importantes questões relacionadas ao financiamento político. Daí porque é fundamental que todos os cidadãos tenham acesso integral às informações relacionadas a esse mesmo financiamento: origem e aplicação dos recursos em todas as suas esferas e em todas as suas dimensões, porque sem conhecê-las lhes é sequestrado o poder de opinar. E sem opinião, sem manifestação de vontade daquele que é titular e destinatário absoluto do poder, em última instância, não se legitimam as ações desenvolvidas para implementar o financiamento político.

Os conceitos de Victor Sampedro Blando (2000) sobre uma democracia verdadeiramente deliberativa podem trazer luz ao que aqui se denomina de cidadania democrática, no sentido daquela em que efetivamente há participação cidadã. Reivindicar a democracia deliberativa implica em conferir ao cidadão a possibilidade (não a obrigação) de ir mais além do papel de eleitor ou de mero espectador. Há mesmo aspectos tão fundamentais na participação cidadã que podem alçá-la a requisito de viabilidade democrática.

Construir canais[243] de comunicação da opinião pública de forma que o cidadão possa manifestar-se efetivamente exige que haja condições democráticas efetivas, dentro de um Estado que privilegie o aspecto social, naquilo que Habermas (1981) conceitua como “contexto comunicativo de um público”. Certo é que, como assevera Rodríguez (2005), é essencial conciliar Democracia Representativa com iniciativas de participação cidadã. E estas somente encontrarão terreno fértil onde houver transparência absoluta.

[243] Formais ou informais.

É na participação cidadã, que pode estar traduzida em movimentos sociais e não apenas na manifestação individual do cidadão, que não apenas podem ser identificados eventuais problemas, como também se proporciona uma plataforma efetiva para interesses por vezes subrepresentados ou mesmo sem espaço de discussão, relegados a segundo plano ou até ignorados. É possível, pela participação cidadã, um exercício de controle talvez muito mais efetivo do que o controle institucional. Mas há que se ressaltar aspecto ainda mais relevante, que é o do oferecimento de um verdadeiro "contrapoder crítico", que pode fazer frente às forças sociais e políticas já estabelecidas e ao que denomina Casquete de "complexo de autoridade". Este contrapoder se exercita em circunstâncias em que exista uma "assimetria manifesta" entre a vontade do cidadão e a conformação dessa vontade pela intermediação daqueles que detêm a função de implantar tanto interesses quanto valores. O exercício da pressão para a justificação de determinadas medidas pela opinião pública, por vezes, pode ser mecanismo importante para exercitar a democracia crítica da transparência e da publicidade (CASQUETE, 2006).

É preciso recordar que o poder nasce diluído, na vontade de cada um dos cidadãos e que a concentração visível nos mais distintos cenários políticos não deve ser, senão, a manifestação concreta desse mesmo poder, desta feita organizado temporariamente pelos mecanismos que permeiam a Democracia Representativa. Na impossibilidade fática de exercer diretamente o poder, o cidadão se faz representar. E se essa representação constitucionalmente se opera mediante os partidos políticos, a transparência mais ampla possível e a disponibilização de meios efetivos de participação cidadã não é mera e pretensa carta de intenções desejada, talvez, por idealistas, mas poder-dever que se impõe.

Assentada, como preliminar inafastável à construção de um novo modelo de controle de distribuição e aplicação de recursos públicos, a necessidade de implementação de instrumentos de transparência na aplicação que possibilitem a participação popular e, em última análise, o exercício da cidadania democrática, pode-se percorrer uma segunda etapa do modelo, que é a da construção de mecanismos legais e normativos que disciplinem o acesso aos recursos públicos e também a sua utilização.

5.2. Mecanismos legais e normativos de acesso aos recursos públicos e de sua utilização

Ao pensar-se em mecanismos legais e normativos de acesso aos recursos públicos e de sua utilização que privilegiem o controle social e estejam fortalecidos por elementos essenciais à democracia, é preciso contemplar dois aspectos distintos: o primeiro, no que concerne aos

critérios primários de distribuição dos fundos públicos pela União entre os partidos políticos e o segundo, no que se refere aos critérios de aplicação intrapartidária de recursos.

5.2.1. Critérios primários de distribuição de fundos públicos pela União

Para discorrer sobre critérios primários de distribuição de fundos públicos pela União é preciso, de início, fixar o conceito de critério primário como a distribuição originária dos recursos, que se dá diretamente dos cofres da União para os diretórios nacionais dos partidos políticos.

Observa-se, em relação aos dois fundos públicos (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha) que ambos têm em comum um critério de distribuição igualitária de recursos mínimo. Vejamos:

O Fundo Partidário prevê que sua distribuição ocorra de forma igualitária no que se refere a 5% do montante, enquanto o Fundo Especial de Financiamento de Campanha prevê que sua distribuição igualitária contemple 2% dos recursos.

Vale dizer: bastando estar registrado no Tribunal Superior Eleitoral, todo partido político participa da distribuição de recursos em termos mínimos.

O restante, contudo (95% dos recursos do Fundo Partidário e 98% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha), pressupõe a conquista de vagas no parlamento.

Rememore-se os critérios: para o Fundo Partidário, 95% dos recursos são distribuídos entre os partidos políticos considerando a sua participação proporcional no parlamento, ou seja, o número de vagas conquistadas na Câmara dos Deputados. Isso significa dizer que quanto mais Deputados Federais um determinado partido político tenha na Câmara dos Deputados, a mais recursos do Fundo Partidário ele terá acesso. Já para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, a distribuição dos recursos considera, também, o número de vagas conquistadas no parlamento, mas de forma distinta: 35%, 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; 48%, divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; 15%, divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

Há neste ponto dois aspectos importantes a destacar: o primeiro deles é que prepondera a importância dos cargos de Deputado Federal. Se para o Fundo Partidário o número de deputados federais decide a divisão de 95% dos recursos, para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, os cargos de deputado federal ocupados respondem por 83% dos recursos. O critério primordial para a divisão dos recursos aplica peso desproporcional a um único cargo eletivo, o de Deputado Federal. Isso, por si só, retira importância na ocupação dos demais cargos – o que se torna bastante visível ao examinar-se os critérios de distribuição intrapartidários, como já visto – e gera um desequilíbrio na aplicação dos recursos públicos no financiamento de campanhas eleitorais. Os cargos de Deputado Federal passam a ser aqueles de maior importância econômica no cenário político, no que se refere ao viés do financiamento, em detrimento daqueles de Deputado Estadual, Senador da República, Governador ou mesmo Presidente da República. Por óbvio, os cargos majoritários do Poder Executivo atraem, por si só, importância política que gera maior financiamento ante o poder que concentram. Mas os cargos de Deputado Estadual e Senador da República são claramente relegados a segundo plano quando a tônica é o financiamento político eleitoral.

O segundo aspecto diz respeito à formação de um verdadeiro círculo vicioso: o partido político que alcança maior valor de financiamento público é aquele que detém o maior número de vagas na Câmara dos Deputados. Em razão desse critério, disporá de volume maior de recursos para aplicar nas próximas eleições, o que impulsiona – embora não em razão direta – a manutenção das vagas no parlamento e a conquista de novas vagas. O volume maior de recursos públicos disponíveis viabiliza a formação e manutenção de estruturas partidárias maiores e, consequentemente, a manutenção do *status quo*: os grandes permanecerão grandes e os pequenos permanecerão pequenos. O novo dificilmente surgirá ou crescerá.

Esse mecanismo perverso cria uma blindagem às estruturas existentes. Poder-se-ia argumentar que se impede, desse modo, pelo desestímulo econômico, as legendas de aluguel, os partidos políticos oportunistas, que lançar-se-iam ao cenário político apenas pela obtenção de recursos públicos para financiamento. Mas esse tipo de desvio pode ser confrontado por medidas de controle na aplicação dos recursos públicos mais eficientes, o que se propõe como diretriz de modelo.

E se, por um lado, *ad argumentandum tantum*, o modelo atual coibisse as legendas de aluguel, por outro lado, impediria, pela via da restrição do financiamento acessível aos demais, a criação de novos partidos políticos, a consolidação de novas correntes de pensamento político, o seu crescimento, estruturação e expansão.

O modelo primário atual de distribuição de recursos públicos para o financiamento político está, pois, distante do ideal de fortalecimento democrático. Antes, aproxima-se de um modelo que blinda as estruturas existentes e que impede o crescimento das intermediárias e pequenas, criando condições opressivas para o surgimento de novas estruturas.

A pesquisa até aqui desenvolvida identificou que um número pequeno de partidos políticos concentra os maiores volumes de recursos públicos no período examinado (2014 a 2022). Rememore-se que, em relação ao Fundo Partidário, desconsiderando-se os efeitos da fusão e das incorporações, apenas oito partidos receberam mais do que 5% do montante, mas concentraram 59,58% do total. Ou seja, os demais vinte e quatro partidos dividiram 40,42% do valor total e doze deles não atingiram sequer 1% do valor distribuído. Com os efeitos da fusão e das incorporações, a concentração dos recursos foi majorada para 63,70% entre os, novamente, oito partidos que receberam mais do que 5% do montante. E subiu para nove os partidos políticos que receberam menos de 1% dos valores distribuídos. E em relação ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha o quadro é similar: verifica-se que oito partidos políticos no Brasil concentraram no período 63,01% dos recursos.

Aos que poderiam argumentar que trinta e duas legendas partidárias é um número já excessivo, contrapõe-se o ideal democrático, que não deve impedir o surgimento do novo à míngua de condições que viabilizem o seu funcionamento. É o movimento social, apoiando ou não as novas estruturas, que deve decidir pela sua permanência ou extinção.

A diretriz proposta nesta pesquisa para um novo modelo de distribuição de recursos públicos no Brasil para o financiamento político é aquela que alia a alocação dos recursos junto aos partidos políticos à captação proporcional de recursos privados oriundos de pessoas físicas. A captação de recursos de pessoas físicas, ao tempo em que viabiliza o funcionamento dos partidos políticos, lhes dá a conformação necessária à estruturação de suas bases, ao vínculo com os cidadãos que representam, afastando-os do mero clientelismo ou das instituições de fachada ou aluguel.

O modelo alemão, destacado neste estudo, dos *matchingfunds*, adequado às características que configuram o cenário político nacional, pode inspirar as novas diretrizes para o modelo que se propõe.

Em primeira medida, propõe-se fixar limites ao financiamento político, seja para manutenção partidária, seja para o financiamento de processos eleitorais, cujas bases sejam o eleitorado da circunscrição, o custo do processo eleitoral e político por eleitor e eventuais

peculiaridades regionais. Neste último aspecto estariam contempladas as distintas condições materiais e operacionais das regiões do país. Isso porque é notório, em um país de dimensões continentais, que as condições operacionais de funcionamento das instituições são distintas nas diversas regiões que o compõem. O Brasil possui, v.g., regiões que enfrentam dificuldades de comunicação e mesmo de acesso, apenas para exemplificar, em que certamente o custo de alcance do eleitorado exige maior esforço.

Para a composição de tais limites devem ser ouvidos a Justiça Eleitoral, no que se refere ao eleitorado e ao custo do processo eleitoral, e os institutos governamentais de planejamento, estatística e infraestrutura, no que se refere às peculiaridades regionais.

Os limites estabelecidos – não de maneira estanque, mas com o estabelecimento de marcos temporais de revisão – parametrizam, então, o aporte global de recursos públicos, que não deve ultrapassá-los em nenhuma hipótese. Neste primeiro passo, estará, pois, estabelecido o limite global para a aplicação de recursos públicos em cada circunscrição. Contudo, a sua distribuição ao partido político somente ocorre e se materializa na proporção dos recursos arrecadados pelo próprio partido político junto às pessoas físicas, ou seja, como um subteto, subordinado àquele principal.

A base de financiamento privado, ao tempo em que viabiliza a aproximação do partido político com a sociedade cujo pensamento político representa[244] dá sustentação a um modelo em que o financiamento público não é arbitrário ou desproporcional ou, ainda, é o agente desequilibrador da formação e sustentação partidária. Antes, é o suporte estatal proporcional e razoável à manifestação da própria sociedade que, em última análise, é a verdadeira financiadora dos partidos políticos, seja diretamente (por suas doações individuais) ou indiretamente (pelos recursos públicos de que é titular). Não se ignore, ainda, que ao traçar-se o parâmetro das contribuições individuais para a proporcionalidade do financiamento público aproxima-se o financiamento político também, ainda que por via indireta, do conceito de representatividade do voto, uma vez que são essas mesmas pessoas físicas quem exercerão o sufrágio nas urnas.

Ainda que o objeto desta pesquisa seja o financiamento político com recursos públicos, ao tratar do parâmetro de aplicação a partir do *quantum* arrecadado junto às pessoas físicas, é importante trazer à baila como o tema está atualmente regulado no Brasil. O financiamento

[244] E, portanto, o afasta da condição indesejável de legenda de aluguel ou de fachada.

político por pessoas físicas ocorre nas duas vertentes: diretamente no financiamento partidário e também no financiamento das campanhas eleitorais.

As doações de pessoas físicas para o financiamento partidário estão permitidas, salvo na condição de autoridades, assim como estão permitidas as contribuições de filiados. Estas últimas em tudo se assemelham à captação de doações, salvo pela condição de ser a pessoa física doadora filiada ao partido político. A Lei dos Partidos Políticos[245] permite o recebimento dessas fontes pela via da sua não vedação. Ou seja, fixa quem não pode fazer doações e, *contrario sensu*, estabelece as possibilidades de captação. Como não regula expressamente os recursos oriundos de pessoas físicas, para eles não estabelece qualquer limitação adicional.

Já para o financiamento eleitoral, as doações de pessoas físicas estão reguladas pela Lei das Eleições[246], que as limita em 10% dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. A mesma Lei preocupa-se, ainda, com a forma de ingresso dos recursos nas contas bancárias eleitorais[247] e estabelece um rol de fontes vedadas[248], consistente na proibição de recebimento de recursos de origem exterior e de permissionários de serviço público, no que se refere às pessoas físicas.

A questão do aporte de recursos de pessoas físicas na formação do financiamento político, conquanto não seja objeto desta pesquisa, merece breves considerações. A primeira delas diz respeito à necessidade de uniformização de parâmetros regulatórios. Isso porque os recursos recebidos por partidos políticos para seu próprio financiamento acabam por financiar, não raras vezes, as campanhas eleitorais. Parâmetros distintos acabam por produzir as condições que atraem o financiamento eleitoral ilícito, punível na forma da Lei. A distinção em nada contribui para a almejada clareza no financiamento político brasileiro. É recomendável, pois, que eventual limitação seja imposta a ambas as frentes de financiamento político, sendo uniformes também as formas de ingresso desses recursos junto a seus captadores e idênticas as fontes vedadas de financiamento.

A segunda constatação diz respeito à fixação de percentual uniforme limitador às doações eleitorais, desconsiderando-se a envergadura da doação. Ou seja, o limite percentual aplica-se de forma idêntica em qualquer circunstância, ora limitando de forma incisiva o pequeno doador, ora permitindo financiamento que pode ser tido por desproporcional, se

[245] Lei nº 9.096/1995, art. 31.
[246] Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 1º.
[247] Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 4º.
[248] Lei nº 9.504/1997, art. 24.

comparado ao primeiro, para o grande doador, que pode alocar em campanhas eleitorais grande volume de recursos. Apenas para exemplificar, o regramento atual permitiu, nas eleições de 2022, que única pessoa física alocasse no financiamento das campanhas eleitorais a cifra de R$ 7.400.000,00[249]. Contextualizando a magnitude do valor, evidencia-se que é superior ao limite de gastos fixado para o cargo de Senador da República na eleição de 2022 no maior Estado da federação, São Paulo, que foi de R$7.115.522,46[250]. Ou seja, se realizada neste Estado e para esta campanha, um único doador poderia tê-la financiado integralmente. Assim, em aperfeiçoamento da norma, recomendável que a aplicação do limite percentual esteja conjugada também com limite nominal, com o fito de coibir potencial abuso de poder econômico, ou seja: a aplicabilidade do limite percentual, por si só, de forma não absoluta, mas limitada também a teto nominal.

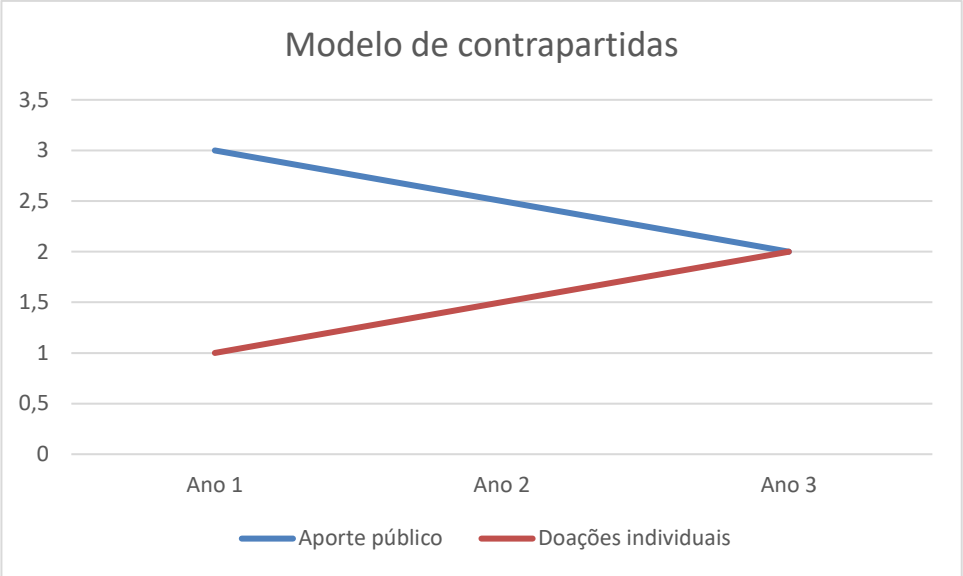
Feitas essas breves considerações sobre as doações de pessoas físicas para o financiamento político no Brasil, certo é que a implementação de um modelo de contrapartida estatal, que ora se propõe, pode exigir uma previsão de escalonamento no tempo. Inicialmente, o Estado pode contribuir em proporções maiores que a iniciativa privada para, paulatinamente, diminuir a ocupação de espaço público até que se verifique a paridade. Apenas para exemplificar, em projeção simples com efeito didático:

Tabela 31 – Modelo de financiamento público de contrapartidas

Período	*Aporte público*	*Doações individuais*
Ano 1	3	1
Ano 2	2,5	1,5
Ano 3	2	2

Gráfico 10 – Modelo de contrapartidas

[249] Extraído da página de estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral, na plataforma Divulgacandcontas em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-prestacao-contas/receitas?session=9560511037004
[250] Extraído da página de limite de gastos do Tribunal Superior Eleitoral, na plataforma Divulgacandcontas em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/consulta/F/2040602022/limitegasto



O modelo proposto quebra o círculo vicioso de manutenção de *status quo* das estruturas partidárias maiores sem que haja a mera transferência de recursos para as estruturas partidárias menores. A todas elas, indistintamente, atribuem-se idênticas condições de financiamento político, agora diretamente proporcionais às suas bases de sustentação, as quais, em suma, caracterizam a efetiva representatividade que cada partido político possui, a justificar o financiamento estatal.

Em argumento complementar ao que se propõe nesta pesquisa, ao tratar de financiamento político, Rubio (2005) reforça que os critérios de distribuição de recursos públicos entre partidos políticos precisam combinar os princípios de igualdade e proporcionalidade com outro elemento objetivo do que chama de enraizamento dos partidos na sociedade. Refere-se expressamente aos votos obtidos, a bancadas parlamentares e a fundos arrecadados, como exemplos de enraizamento social. Em segundo plano, destaca que a regulação precisa garantir a transparência sobre os valores, origem e destino dos recursos recebidos, com as limitações oportunas às condições de cada país. E, por fim, independentemente da estratégia adotada, diz ser fundamental a criação de um organismo de aplicação e controle eficiente e independente. Sem isso, defende, "as regras se transformarão em fórmulas vazias em meio a uma realidade política permeada por expedientes paralelos e encobertos" (RUBIO, 2005, p. 8).

5.2.2. Critérios intrapartidários de aplicação de recursos públicos e *accountability*

Uma vez proposta diretriz para construção de um novo modelo de distribuição de recursos públicos pela União para o financiamento político, é preciso integrar a esse modelo os critérios intrapartidários de aplicação desses mesmos recursos.

Do exame realizado no capítulo 4.2.2, observou-se, em relação aos recursos do Fundo Partidário, que os critérios de distribuição desses recursos pelos seus recebedores – órgãos partidários nacionais – são absolutamente distintos e não obedecem a critérios técnicos ou uniformes. Há um vácuo no ordenamento jurídico brasileiro a respeito de como distribuir ou aplicar os recursos recebidos dentro das estruturas partidárias, salvo raríssimas exceções, como a obrigação de aplicar recursos em fundação partidária e na participação política feminina. Em razão do vácuo legislativo, viabiliza-se a concentração de poder, e por vezes dos próprios recursos, junto às cúpulas partidárias, em franca contraposição aos princípios de democracia intrapartidária. E as decisões partidárias nacionais, via de regra, frequentemente excluem as instâncias partidárias de base – os órgãos partidários municipais – do acesso aos recursos.

Muito similares são as circunstâncias que permeiam os critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha pelos órgãos partidários nacionais: critérios díspares e concentradores se fazem presentes. Por óbvio, há evidente priorização de aplicação de recursos para financiar candidaturas de Deputado Federal, inclusive em reeleição, parâmetro absoluto para a distribuição futura de recursos públicos, como se viu. Não há limites legais à concentração de recursos em candidaturas únicas, o que faz com que em um universo de trinta e dois partidos políticos apenas cinco evitem essa concentração. Número inexpressivo de partidos políticos privilegiam iniciativas de incentivo à renovação de seus quadros pelas candidaturas jovens ou de grupos minorizados, salvo o financiamento de campanhas femininas e de candidaturas negras, por absoluta imposição normativa.

O vácuo eloquente do ordenamento jurídico é o principal responsável por toda sorte de distorções identificadas nesta pesquisa e antes examinadas. E é justamente para suprir as lacunas normativas e fixar as bases para a construção de um novo modelo que privilegie o controle social que se propõe as diretrizes delineadas a seguir.

Em preliminar, é preciso consignar que não se pode perder de vista que o financiamento responsável e bem organizado de um partido político vai constituir os fundamentos do debate sobre financiamento político (IDEA; GETULIO VARGAS, 2014).

Assim, primeira diretriz proposta diz respeito à fixação de instrumentos que compartilhem o poder decisório sobre a aplicação dos recursos públicos recebidos, retirando da

cúpula partidária o que hoje se depreende ser quase que um poder absoluto sobre a destinação dos recursos.

Uma vez que os partidos políticos se organizam hierarquicamente em três esferas distintas (nacional, estadual e municipal), as práticas de democracia intrapartidária apontam ao poder compartilhado de decisão sobre a aplicação dos recursos, sem excluir qualquer das instâncias partidárias. Há que se lembrar, ainda, que as esferas municipais de organização partidária, atualmente relegadas a segundo plano, são aquelas mais próximas das bases partidárias.

Assim, uma vez recebidos os recursos públicos, a definição dos parâmetros de distribuição precisa percorrer processo decisório que contemple a manifestação de todas as instâncias, quiçá dos filiados do partido, os quais podem e devem ser ouvidos, v.g., sobre as questões partidárias estratégicas. A participação dos filiados contribui para que o modelo tenha fortalecidos os seus instrumentos de controle social. O filiado, por definição, nada mais é do que um cidadão comprometido com o ideal partidário com o qual se identifica.

Um modelo que privilegie o controle social sobre a distribuição e aplicação dos recursos públicos deve contemplar processo decisório compartilhado que contemple, minimamente, os aspectos estratégicos e táticos. Os aspectos operacionais, como instrumentos de alcance de metas e objetivos traçados em nível tático e estratégico, podem ser delegados a quem detenha condições técnicas para sua execução, mas as decisões de alocação e finalidade precisam percorrer processo democrático amplo de formação.

Aplicando modelo de medição da democracia intrapartidária no Brasil, Eneida Desisree Salgado (2020) evidenciou tendência de formas partidárias oligárquicas de organização. Constatou que a maior parte dos partidos políticos não conta com mecanismos democráticos para a sua organização interna e processos de tomada de decisão. E, por fim, evidenciou o funcionamento partidário no Brasil sem respeito a níveis mínimos de igualdade, participação, transparência e controle (SALGADO, 2020).

Destaque-se que processos decisórios compartilhados se relacionam diretamente com as práticas de democracia intrapartidária, cujo fortalecimento é essencial em regimes democráticos.

Segunda diretriz a ser observada diz respeito à garantia de amplo acesso aos recursos disponibilizados. A ausência de fixação de critérios legais para a distribuição e aplicação dos recursos permite, atualmente, que haja destinação de recursos para candidaturas únicas. O

modus operandi adquire níveis ainda mais deletérios se conjugarmos a prática com a concentração de poder decisório nas cúpulas partidárias.

Observe-se que nem mesmo a obrigatoriedade de destinação de recursos para candidaturas femininas ou para candidaturas negras impede que haja a concentração na distribuição desses recursos. Isso porque não há um conjunto normativo – seja derivado do poder legislativo originário, seja do conjunto de decisões judiciais já examinadas nesta pesquisa – que contemple a aplicação dos recursos até seu destinatário final – candidato ou candidata – neste nível de especificidade.

Assim, se o ordenamento jurídico determina que devam ser aplicados, no mínimo, 30% dos recursos públicos utilizados em campanha pelo partido político no financiamento de campanhas femininas, o cumprimento do percentual restará atingido se os 30% forem aplicados pela divisão do montante entre todas as candidatas mulheres ou se forem concentrados em única candidatura feminina. De igual sorte, a obrigatoriedade de aplicar proporcionalmente os recursos públicos para financiar candidaturas negras e não negras resultará no mesmo raciocínio. Bastará que a proporcionalidade dos montantes seja observada em termos globais, mas o direcionamento dos recursos poderá ser concentrado em uma ou poucas candidaturas sem que se fira a regra imposta. Ou seja: não há instrumentos garantidores de que os recursos não acabem por ser aplicados com desvio de finalidade, concentrando-se em candidaturas únicas ou em poucas candidaturas. E mais: que sejam aplicados em candidaturas escolhidas de forma pouco democrática, considerando critérios de natureza exclusivamente pessoal e/ou política decididos pelas cúpulas partidárias.

Assim, a segunda diretriz proposta diz respeito ao estabelecimento de padrões de distribuição de recursos públicos que permitam o mais amplo acesso às candidaturas de cada partido político. O amplo acesso proposto não significa a distribuição igualitária de recursos entre todas as candidaturas existentes, mas a fixação de parâmetros objetivos de distribuição que contemplem o cumprimento de requisitos amplamente divulgados pelo partido político antes da escolha dos candidatos e das candidatas em convenção partidária. É fundamental que candidatos e candidatas conheçam quais são os parâmetros de distribuição e possam, de forma transparente e pública, aferir se cumprem ou não os requisitos de acesso aos recursos públicos.

Não se ignora a importância dos critérios de viabilidade e densidade eleitoral, uma vez que o processo eleitoral precisa necessariamente contemplar a estratégia partidária. Não se olvida, por ser da essência de um processo eleitoral democrático, que o resultado a ser atingido é o do alcance do poder. Mas o alcance do poder, por si só, não pode ignorar *interna corporis* a

necessária observância de práticas democráticas de acesso aos recursos públicos financiadores que permitam a todas as candidaturas pleiteá-los. Se assim não for, o partido pode transformar-se, paradoxalmente, em instrumento antidemocrático dentro de um processo eleitoral que busca, em última análise, o fortalecimento da democracia.

São exemplos de parâmetros objetivos de distribuição de recursos públicos financiadores das eleições a viabilidade eleitoral da candidatura; o engajamento partidário; a inserção social da candidatura, seja pelo exercício de liderança comunitária ou realização de atividades relevantes na comunidade, o incentivo a candidaturas jovens, dentre tantas outras. Mais do que a especificidade dos requisitos, importa fixá-los objetivamente e dar a necessária publicidade, para viabilizar o acesso e conferir a necessária transparência que a alocação de recursos públicos requer, minando a concentração dos recursos em uma ou poucas candidaturas, a partir de critérios de autoridade.

Terceira diretriz diz respeito ao incentivo efetivo à participação de grupos minorizados. Não apenas candidaturas femininas ou negras, mas LGBTQIAP+, PCD, indígenas, quilombolas e tantos quantos forem, no decurso do tempo apurados, os grupos minorizados. Mas aqui não se propõe o incentivo estático no tempo de grupos minorizados, como atualmente se verifica em relação às candidaturas femininas e às candidaturas negras. Para estes dois últimos grupos, as decisões judiciais deram azo à destinação de recursos sem qualquer previsão de reavaliação de critérios ou de resultados. Vale dizer: perpetuam no tempo as condições de minoria, independentemente das medidas que sugerem.

Antes, a proposta de diretriz diz respeito a verdadeiras políticas afirmativas que, como tais, devem ser fixadas temporariamente, para que possam ser objeto de reavaliação periódica e, assim, não sejam submetidas ao risco de acabarem por constituir, ao longo do tempo, verdadeiros privilégios.

Políticas afirmativas de participação política, como tais, podem ser constituídas pela garantia de reserva de vagas diretamente nas convenções partidárias associada à destinação percentual de recursos públicos ao financiamento desses grupos[251]; pela garantia de custeio de despesas básicas e fundamentais no processo eleitoral, como profissional habilitado em contabilidade, advogado, produção de propaganda eleitoral, bem como pelo efetivo assessoramento no processo eleitoral para que haja o engajamento efetivo dessas categorias.

[251] Aqui já considerado o acesso amplo a esses recursos e não a sua destinação direcionada a candidaturas específicas por decisão de cúpulas partidárias.

Quarta diretriz do novo modelo proposto diz respeito à previsão de devolução ao Tesouro Nacional de recursos públicos eventualmente utilizados em campanha eleitoral quando reconhecida a inelegibilidade do candidato ou da candidata. Alternativa a essa diretriz é a não destinação de recursos públicos a pretensos candidatos ou candidatas notoriamente inelegíveis, sempre que possível apurar tal condição[252]. Atualmente, não há impedimento legal de que o repasse de recursos ocorra ou qualquer disposição legal que obrigue à devolução dos recursos públicos recebidos. Na verdade, até que a ação de registro de candidatura seja definitivamente julgada, a campanha pode ocorrer normalmente, não sendo incomum que a inelegibilidade seja reconhecida após o uso de recursos públicos, cuja devolução aos cofres públicos não é imposta. A ausência de regramento a respeito da questão cria condições favoráveis ao recebimento indevido desses recursos e ao desvio de finalidade na sua utilização.

Quinta diretriz importante à configuração de um modelo que privilegie o controle social é aquela de transparência absoluta na distribuição e aplicação desses recursos, em verdadeira observância das regras de *accountability*, que impõem o dever de prestar contas e a responsabilização de agentes.

Atualmente, a Justiça Eleitoral disponibiliza, em relação ao processo eleitoral, a plataforma Divulgacandcontas[253] que identifica, paulatinamente às informações prestadas por candidatos, candidatas e partidos políticos no Sistema de Prestação de Contas de Campanha Eleitoral (SPCE), todas as receitas arrecadadas e gastos efetuados em relação a determinada eleição. Em relação ao financiamento partidário, a Justiça Eleitoral disponibiliza a plataforma DivulgaSPCA[254], que possibilita a consulta a receitas e despesas partidárias lançadas no Sistema de Prestação de Contas Anual (SPCA).

Ainda que sejam tais plataformas bastante eficientes, a transparência exige, a uma, que seja divulgada a trajetória completa do recurso público distribuído; a duas, que a divulgação não dependa de iniciativa do próprio partido político, e do candidato ou candidata no processo eleitoral, ao prestar as informações no SPCE ou no SPCA.

Assim, a diretriz proposta para a composição de um novo modelo propõe, em único instrumento, que sejam expostos todos os critérios primários de distribuição de recursos

[252] A notoriedade da condição de inelegibilidade de que trata a proposição diz respeito à flagrante contrariedade à norma constitucional, em que não se verifique nenhum aspecto passível de discussão judicial que viesse a concluir pela elegibilidade, por exemplo: descumprimento da idade mínima para concorrer a cargo eletivo, nos termos previstos na CRFB, art. 14, § 3º, VI.
[253] https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/
[254] https://divulgaspca.tse.jus.br/#/divulga/home

públicos para cada partido político e, a partir daí, que sejam identificados os critérios intrapartidários de aplicação dos recursos e, por fim, que todas as despesas realizadas e custeadas com esses recursos sejam explicitadas. Não apenas identificando fornecedores e valores, mas apresentando os documentos fiscais respectivos e, principalmente, a finalidade do gasto de molde a comprovar a regular aplicação no interesse partidário e/ou do processo eleitoral.

Há que se perquirir, a essa altura de concepção de um novo modelo, se a fixação das diretrizes que aqui são propostas não malferiria a decantada autonomia partidária. Se não caberia ao partido político e exclusivamente a ele, uma vez recebendo os recursos públicos, decidir quando, para quem, quanto e em que circunstância distribuí-los ou retê-los; ou, ainda, como aplicá-los livremente, uma vez que lhe teriam sido legalmente entregues.

Entende-se que a autonomia partidária não é absoluta e que deve estar circunscrita ao cumprimento de diretrizes garantidoras não apenas de controle social, mas daquelas que militem a favor do cumprimento do desiderato de uma instituição que, embora juridicamente caracterizada como pessoa jurídica de direito privado, aos moldes previstos na Lei nº 9.096/1995[255], possui finalidades distantes do mero interesse privado. É da mesma Lei dos Partidos Políticos a previsão de que a finalidade de um partido político é "assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal". Pois bem, o cumprimento destas finalidades exige que o partido político esteja sujeito, no mínimo, a diretrizes que delas o aproximem, em contraposição às lacunas normativas ou às inconsistências aqui apontadas.

Observar o princípio democrático dentro dos partidos políticos é mais importante do que o próprio programa partidário, uma vez que a estruturação interna dos partidos é responsável pela condução a uma democracia real (FILHO, 1966).

A autonomia partidária então, decantada em prosa e verso, não é absoluta. Antes, ela diz respeito ao poder de organizar-se internamente, de forma independente, mas sem jamais afastar-se do respeito ao princípio democrático. Diz muito mais quanto à necessária preservação dos partidos políticos de eventuais intervenções estatais que mitiguem sua existência ou o cumprimento de suas atribuições como corolários que são dos regimes democráticos

[255] Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.
Parágrafo único. O partido político não se equipara às entidades paraestatais.

representativos do que do direito ilimitado e concentrado de decisão. E não se pode falar em democracia quando as decisões são concentradas e sem observar o espaço de representação das estruturas partidárias hierarquicamente inferiores ou dos filiados.

O princípio democrático como limitador ao exercício da autonomia partidária não é mera quimera. Ele está consubstanciado na ideia de participação dos filiados nos processos decisórios dentro dos partidos políticos (BARROS, 2021).

Não se entende, pois, ferida a autonomia partidária na fixação das diretrizes que ora se propõe, notadamente quando se evidencia como desiderato o conhecimento amplo da distribuição de recursos públicos e a prova de sua correta destinação e aplicação, eis que esses passam a representar no Brasil a principal natureza dos recursos financiadores da política.

A autonomia partidária assegurada na CRFB, mais especificamente no *caput* do art. 17[256], não se presta à justificativa da liberalidade no trato com o recurso público financiador, mas com a clara e expressa vedação à interferência estatal na vida das organizações partidárias. E na trilha de Reginaldo de Souza Vieira (2002), a liberdade partidária constitucionalmente assegurada nada mais significa do que o rompimento da concepção que enxergava o partido político como uma permissão do Estado, sujeitando-o aos interesses daqueles que momentaneamente detêm o controle da máquina estatal.

No mesmo sentido, Marcelo Peregrino Ferreira (2020) sustenta que a CRFB, em seu multicitado art. 17, ao assegurar a liberdade de criação e a autonomia dos partidos políticos, o faz "em renúncia expressa ao legado histórico de restrições estatais à criação, funcionamento e organização dos entes partidários". Vale dizer: a CRFB não deixa de resguardar os princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, muito caros à formação do Estado, e nem mesmo de enumerar os preceitos de natureza cogente para a formação e existência dos partidos políticos[257], mas, para além de fixá-los, cuida de assegurar a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção, em clara garantia de ausência de intervenção estatal.

Autonomia partidária, pois, não confere ao partido político blindagem para usar de forma não autorizada o recurso público recebido; para não comprovar a adequação do seu uso

[256] Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana [...].
[257] Caráter nacional, proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes, de prestação de contas à Justiça Eleitoral, de funcionamento parlamentar de acordo com a lei e a vedação de atuação paramilitar, consoante os incisos I a IV do mesmo art. 17, da CRFB.

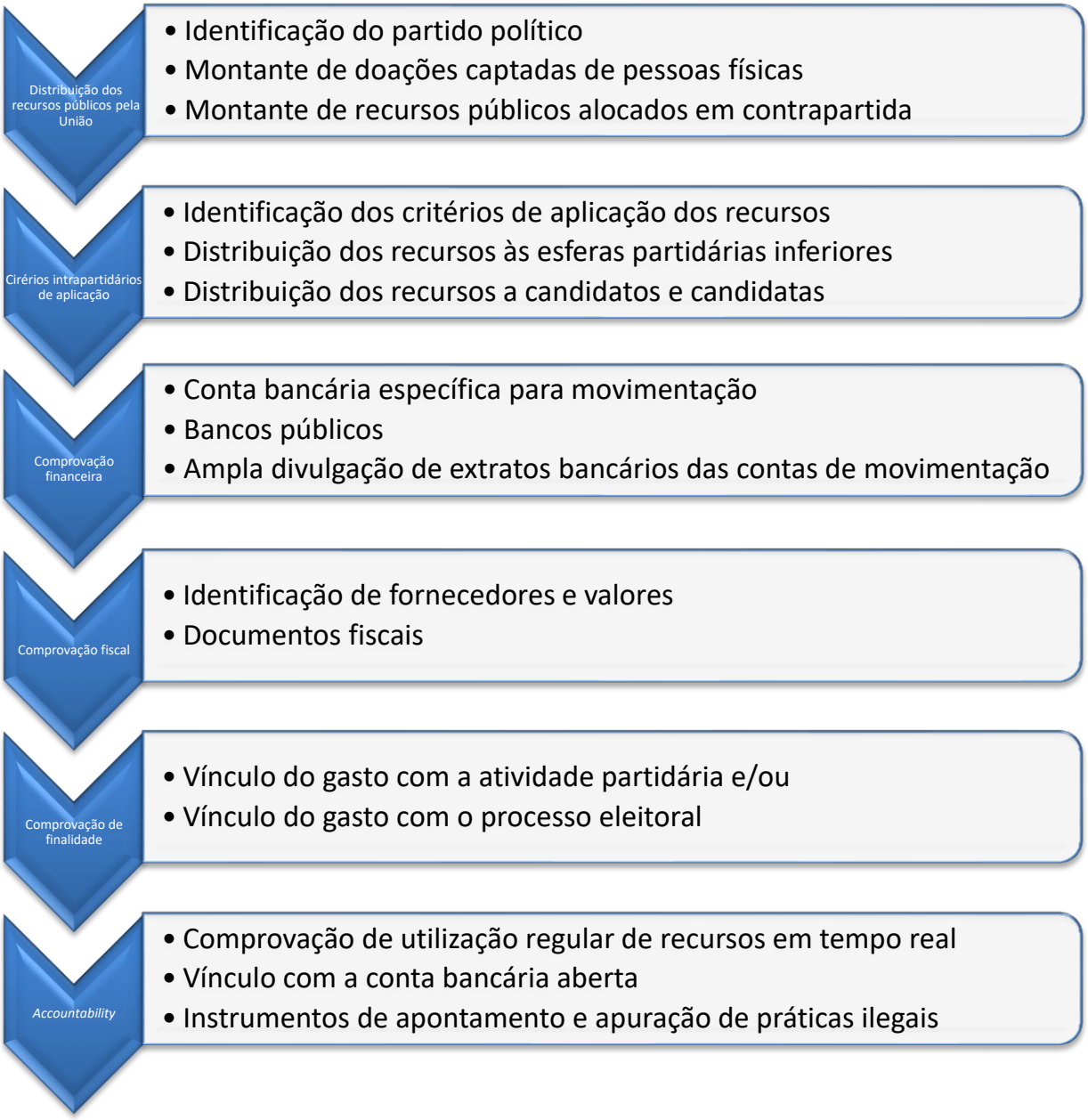
à finalidade partidária e/ou eleitoral ou, ainda, para deixar de demonstrar cabalmente a regularidade de sua utilização à sociedade, consoante os instrumentos da *accountability* pública[258]. Antes, serve a propósito absolutamente distinto, estampado no mesmo art. 17, agora em seu § 1º, da CRFB[259], assegurando a essas agremiações, além da liberdade de criação, fusão, corporação e extinção, o direito de definir sua estrutura interna, deliberar sobre suas esferas diretivas, sobre sua organização e funcionamento. Ou seja, serve a assegurar-lhes a não submissão política ao Estado, permitindo-lhes efetivamente a representação de suas bases, manifestas nos interesses da coletividade que representam. A proposta que ora se apresenta não macula, pois, a autonomia partidária constitucionalmente assegurada.

Em novo modelo, propõe-se também sexta diretriz no sentido de que os recursos públicos de financiamento político sejam movimentados exclusivamente em bancos públicos. Trata-se de recursos de grande monta, cujo retorno financeiro em razão de sua movimentação deve ter, por prioridade, reversão às instituições financeiras que possuem também natureza pública, retroalimentando os cofres da União – ainda que indiretamente – para a composição futura desses mesmos fundos de financiamento político. Rememore-se que, apenas em 2022, os recursos do Fundo Partidário constituíram US$ 190.178.472,82 e os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha US$ 960.641.220,76, totalizando US$ 1.150.819.693,58.

Abertas contas bancárias específicas em bancos públicos, os extratos de tais contas, sem sigilo, devem ser amplamente divulgados, cumprindo a partidos políticos, candidatos e candidatas, identificar em tempo real todos os ingressos e saídas, de modo a que qualquer cidadão possa acompanhar o financiamento havido. A medida viabilizará que eventuais irregularidades possam ser tempestivamente comunicadas aos representantes do Ministério Público Eleitoral para que possam agir no sentido de promover junto ao órgão competente da Justiça Eleitoral a interrupção de ilegalidades ou o impedimento de que se concretizem.

Em modelo gráfico, a diretriz pode assim ser demonstrada:

[258] Observe-se, neste aspecto, que a natureza do recurso público impõe, por si só, restrições à sua utilização e o dever de prestar contas de sua utilização.
[259] Art. 17 [...] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.



O modelo proposto subverte a convencional prestação de contas, *a posteriori* dos fatos ocorridos, para transportá-la ao tempo em que as ações se desenvolvem, transformando-a em verdadeiro instrumento de controle institucional e social. Aliada à transparência absoluta – não apenas formal, mas real, ao vincular a finalidade da aplicação dos recursos a documentos fiscais idôneos e identificados em contas bancárias públicas – a prestação de contas passa a ser de fato instrumento de *accountability* no seu sentido mais pleno.

Sétima diretriz de novo modelo diz respeito à simplificação do ato de prestar contas à Justiça Eleitoral pela disponibilização em tempo real de todas as informações de recebimento e aplicação de recursos, na forma antes exposta. A formação das contas pode ser simplificada pela identificação dos responsáveis, do profissional habilitado em contabilidade e do advogado.

A disponibilização em tempo real de todas as informações viabiliza que a Justiça Eleitoral possa examinar as contas ao tempo em que as informações são efetivamente conhecidas, para além das eventuais medidas de apuração propostas pelo Ministério Público Eleitoral.

Oitava e última diretriz proposta é aquela de revisão de sanções relacionadas à ausência de comprovação ou má utilização de recursos públicos e consequente responsabilização dos agentes infratores, sejam eles dirigentes partidários ou candidatos e candidatas.

Sem a pretensão de exaurir as infrações cometidas na aplicação dos recursos do Fundo Partidário ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha por partidos políticos, candidatas e candidatos ou tão pouco de imputar indistintamente a esses agentes o cometimento de infrações, é importante trazer à baila algumas das infrações apontadas nos processos de prestação de contas à Justiça Eleitoral[260].

Não raras vezes, partidos políticos, candidatas e candidatos deixam de prestar contas dos recursos públicos recebidos, o que impede a aferição de regularidade de seu uso e impõe a sua devolução ao Tesouro Nacional. Por vezes, ainda, é possível identificar o superfaturamento de gastos partidários e eleitorais, que apontam ao desvio de finalidade no uso desses recursos; a apresentação de documentos fiscais inidôneos à guisa de comprovação de gastos com recursos públicos; a realização de gastos em caixas paralelos, omitidos da prestação de contas regular à Justiça Eleitoral; a contratação de gastos de difícil aferição quanto à regularidade, que podem ocultar ilícitos ou desvios de recursos (seja pela complexidade de aferir-se a materialidade, seja pela ausência de padrões balizadores dos preços de mercado, dependentes da notoriedade do contratado ou de eventual singularidade da contratação[261]); despesas particulares lastreadas por documentos fiscais fraudulentos; lavagem de dinheiro; falsidade e omissão[262] e toda sorte de desvio de finalidade na aplicação desses recursos. Não se olvide, ainda, das hipóteses de apropriação indevida dos recursos públicos para destinação a fins particulares.

O rol de infrações aqui identificadas, por si só, impõe a aplicação de sanções, seja na esfera da responsabilidade cível e/ou criminal, seja na esfera restritamente eleitoral, sob pena de desvirtuar-se a própria atuação dos órgãos julgadores, cujas decisões podem restar ineficazes.

---

[260] As infrações aqui arroladas são de notório conhecimento pela atuação da imprensa e pela publicidade das decisões da Justiça Eleitoral.

[261] Apenas para ilustrar o que aqui se traz à tona, são exemplos de gastos cuja comprovação de materialidade é de difícil aferição as despesas com consultoria, contratação de profissionais especializados, pesquisa e marketing.

[262] Estas condutas tipificadas no Código Eleitoral, arts. 348 a 350.

Ocorre que, atualmente, as sanções relativas ao mau uso tanto dos recursos do Fundo Partidário quanto do Fundo Especial de Financiamento de Campanha são precárias. Veja-se: a Lei dos Partidos Políticos prevê que na desaprovação de contas de um partido político aplique-se a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20%[263]. A mesma Lei, contraditoriamente, prevê que a sanção seja aplicada "de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 (um) a 12 (doze) meses" e, ainda, que o pagamento seja realizado por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário; que o desconto não corra em mais do que 50% do valor mensal, impondo, por fim, que a aplicação de sanção dependa de julgamento das contas em até cinco anos de sua apresentação à Justiça Eleitoral[264]. Além disso, atrela o cumprimento da sanção[265] a partir da data de juntada aos autos do processo de prestação de contas do aviso de recebimento da citação ou intimação, encaminhada, por via postal, pelo Tribunal Regional Eleitoral ou Juízo Eleitoral ao órgão partidário hierarquicamente superior. E, por fim, suspende o desconto no repasse de cotas resultante da aplicação da sanção durante o segundo semestre do ano em que se realizarem as eleições[266].

O art. 37, *caput*, da Lei dos Partidos Políticos, prevê a exclusividade da devolução dos valores aplicados irregularmente acrescida de multa de até 20%, referindo-se apenas à circunstância de desaprovação de contas, quando em qualquer hipótese de ausência de comprovação ou má comprovação de uso de recursos públicos impõe-se a sua devolução ao Tesouro Nacional. O mesmo art. 37, em seu § 3°, determina que a sanção do caput deve ser aplicada "de forma proporcional e razoável, pelo período de um a doze meses", em clara referência à redação anterior da norma, que fixava a suspensão dos recursos do Fundo Partidário como sanção à desaprovação de contas. Neste caso, não há como conferir executoriedade à fixada proporcionalidade nos moldes impostos, pois não há na sanção período a ser considerado. Por fim, a aplicação de eventual suspensão de recebimento de recursos do Fundo Partidário ou desconto da quantia eventualmente julgada irregular, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 97/2017 encontra óbice em relação à sua incidência sobre partidos políticos que não mais farão jus a essa espécie de recursos por não alcançarem o desempenho mínimo por ela fixado. O atrelamento à juntada de aviso de recebimento encaminhado por via postal para iniciar-se a aplicação da sanção contrapõe-se à modernidade das formas de

[263] Lei nº 9.096/1995, art. 37, *caput*.
[264] Lei nº 9.096/1995, art. 37, § 3º.
[265] Lei nº 9.096/1995, art. 37, § 3º-A.
[266] Lei nº 9.096/1995, art. 37, § 9º.

intimação aplicáveis e causa demora injustificável à efetividade das sanções proferidas em julgamento de contas. Não há, também, qualquer razão lógico-jurídica que imponha a suspensão da sanção de repasse de cotas do Fundo Partidário no segundo semestre do ano em que ocorrem eleições. Pelo contrário, a medida mostra-se convenientemente favorável ao financiamento de campanhas eleitorais com recursos públicos por partidos políticos que estão impedidos de recebê-los ante infrações regularmente apuradas e sancionadas pela Justiça Eleitoral.

As normas atuais preveem, ainda, que a responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido[267]. Ora, verifica-se que se está diante de requisitos para a responsabilização pessoal de dirigentes muito restritivos, o que não deve prevalecer, pois a responsabilidade deve ser apurada no caso concreto sem restrições. A regra legal torna extremamente difícil a eventual responsabilização do gestor de recursos públicos, pois exige a concorrência de circunstâncias quase impossíveis em momento único. Essa medida legal culminou por tornar extremamente frágil a eventual aplicação de sanção a dirigentes quando constatada a má gestão dos recursos partidários ou o cometimento de infrações de natureza cível ou criminal.

A Lei das Eleições, por sua vez, prevê que[268] o partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos e as candidatas beneficiados por abuso do poder econômico. Prevê, de igual sorte, a aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, pelo período de um mês a doze meses, ou por meio do desconto, do valor a ser repassado, na importância apontada como irregular, não podendo ser aplicada a sanção de suspensão, caso a prestação de contas não seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, após cinco anos de sua apresentação.

Vê-se, pois, que o regime sancionatório se revela frágil e inconsistente. A uma porque a ausência de comprovação ou a comprovação irregular no uso de recursos públicos deve impor como consequência direta a sua devolução, em primeiro plano, sem qualquer restrição temporal. Em segundo plano, a eventual suspensão de recebimento de recursos públicos deve estar vinculada à mesma natureza do recurso recebido (Fundo Partidário ou Fundo Especial de

[267] Lei nº 9.096/1995, art. 37, § 13.
[268] Lei nº 9.504/1997, art. 25.

Financiamento de Campanha), sendo possível estabelecer a possibilidade de ponderação judicial sobre o período da suspensão. Em terceiro plano, a responsabilização de dirigentes partidários e candidatos ou candidatas é indispensável, sempre que se configurar a responsabilidade pessoal, por óbvio apurada em processos específicos em que se assegure o contraditório e a ampla defesa, mas sem exigir-se o tríduo quase impossível de ocorrência simultânea na hipótese de responsabilização de dirigentes partidários: (1) conduta dolosa (2) que importe enriquecimento ilícito e (3) lesão ao patrimônio do partido.

5.3. Instrumentos institucionais compartilhados de controle de regularidade na utilização de recursos partidários

Propostos os instrumentos de transparência na aplicação de recursos públicos e participação popular, bem como os mecanismos legais e normativos de acesso aos recursos públicos e de sua utilização, um novo modelo de distribuição e controle social de recursos públicos no Brasil voltados ao financiamento político não pode prescindir do aperfeiçoamento dos mecanismos de aferição de regularidade na utilização desses mesmos recursos.

E, para tanto, toda a produção normativa de controle e fiscalização promovida pela Justiça Eleitoral no exercício do poder-dever de julgar a regularidade de contas partidárias[269] e eleitorais[270] evoluiu ao ponto em que outras instituições públicas, com as mesmas funções de controle, contribuíssem com sua expertise para a aferição de regularidade do uso de recursos por partidos políticos, candidatos e candidatas.

Em 2016 a Justiça Eleitoral constituiu Núcleo de Inteligência com a finalidade de atuar na identificação de indícios de crimes eleitorais de qualquer natureza, em especial, àqueles relacionados com o financiamento das campanhas eleitorais[271].

O núcleo foi então composto por representantes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), do Ministério Público Federal (MPF), da Polícia Federal, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Receita Federal do Brasil e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF). Não houve a formalização de ato normativo para

[269] Lei nº 9.096/1995, art. 34. Art. 34. A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais [...].
[270] Lei nº 9.504/1997, art. 30. Art. 30. A Justiça Eleitoral verificará a regularidade das contas de campanha [...].
[271] O tema foi objeto de dissertação desta doutoranda apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, intitulada O IMPACTO DA ATUAÇÃO DO NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA NA EFETIVIDADE DAS DECISÕES PROFERIDAS PELA JUSTIÇA ELEITORAL BRASILEIRA NO JULGAMENTO DE CONTAS DA CAMPANHA ELEITORAL DE 2016.

instituição formal do núcleo, que operou todo o tempo com base na cooperação técnica obtida em razão da finalidade das instituições e de acordos técnicos celebrados especificamente, quando a medida se tornou exigível para o compartilhamento de informações[272].

A manutenção da atuação desses órgãos em conjunto e o aperfeiçoamento de suas ações é fundamental para a efetividade da apuração da regularidade do uso de recursos públicos. Veja-se: de nada ou pouco servirá a implementação de um novo modelo de distribuição e aplicação de recursos públicos no financiamento político brasileiro se não houver aferição eficiente do uso regular desses mesmos recursos.

A importância das instituições acima mencionadas pode ser descrita pela natureza de suas funções na integração de controle: a Justiça Eleitoral, a quem compete o exame de regularidade de contas partidárias e eleitorais, detém todas as bases de dados de prestação de contas, confrontadas entre si. O Ministério Público Federal, na sua representação Eleitoral, é o titular das ações penais. É ele quem detém a competência para representar contra o cometimento de infrações. A Polícia Federal possui a estrutura que efetivamente pode ser colocada à disposição das investigações e apurações necessárias à identificação do cometimento de infrações, processando os inquéritos. O Tribunal de Contas da União, em razão de suas atribuições constitucionais de controle, pode franquear o acesso a todas as bases de dados da União cujas informações sejam importantes à fiscalização. A Receita Federal do Brasil atua na aferição de regularidade de doadores e fornecedores, identificando informações falsas ou pessoas físicas e jurídicas inexistentes ou inaptas. E o Conselho de Controle de Atividades Financeiras monitora a ocorrência de movimentações financeiras suspeitas no Brasil.

A formação de um núcleo de inteligência, congregando órgãos públicos e suas bases de dados para validação das informações prestadas, funciona no Brasil, desde 2016, como instrumento auxiliar no exercício da competência legal atribuída à Justiça Eleitoral Brasileira de julgar a regularidade das contas de campanha eleitoral, reunindo elementos de instrução com a finalidade de identificar indícios de irregularidade relativos às regras estabelecidas pela Lei da Eleições no âmbito do financiamento eleitoral.

O novo modelo proposto prevê o desenvolvimento de ações de inteligência com o fito de controle e fiscalização não apenas no âmbito do financiamento eleitoral, mas também

[272] Vide, a respeito, a notícia de constituição do Núcleo divulgada pelo Tribunal Superior Eleitoral, disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Agosto/eleicoes-2016-justica-eleitoral-institui-nucleo-de-inteligencia-para-atuar-na-fiscalizacao-das-contas-de-campanha>.

no âmbito do financiamento partidário. É preciso abarcar na íntegra o financiamento político, agregando as informações advindas do controle social exercido a partir da implementação da quinta diretriz proposta nesta pesquisa quanto aos critérios intrapartidários de aplicação de recursos públicos e *accountability*.

Transparência, controle social e intercâmbio de informações são os pilares que devem nortear as ações de inteligência, de molde a que, identificados indícios de irregularidades, sejam eles compartilhados com as autoridades judiciais e com o Ministério Público Eleitoral para a promoção de ações específicas voltadas à interrupção das ações delituosas.

Norma específica da Justiça Eleitoral[273] fixa procedimentos a serem observados em relação aos indícios de irregularidade apurados pelas ações de inteligência. Prevê que o Ministério Público Eleitoral, como *custos legis* e titular das ações que resultarão na apuração, promova as medidas necessárias à necessária comprovação da irregularidade ou seu descarte. Promovida a apuração e obtidas as provas, incumbe ao Ministério Público Eleitoral informar à autoridade judicial para que possam ser adotadas as providências urgentes para evitar a irregularidade ou permitir o pronto restabelecimento da legalidade, sempre que necessário.

Como tais – indícios de irregularidade – devem ser submetidos à manifestação do prestador de contas, seguindo-se a sua regular apuração. Se esgotados os procedimentos no âmbito da Justiça Eleitoral no que se refere ao julgamento das contas, deve o Ministério Público Eleitoral promover as ações deles decorrentes, se for o caso.

Importante é frisar que os indícios de irregularidade são os que são: indícios e não irregularidades e até que a sua apuração seja concluída são valiosas informações de inteligência e de instrução processual, a demandar a manifestação do prestador de contas. Tais manifestações podem afastar tais indícios ou confirmá-los, quando assumem o caráter de irregularidades de fato, aí então a serem sopesadas quando do julgamento sobre a regularidade das contas, considerando o conjunto de todas as falhas que nelas forem identificadas. Caso tais manifestações não sejam suficientes para afastá-los, nem para confirmá-los, incumbe ao Ministério Público Eleitoral concluir sua apuração, promovendo as ações necessárias, caso em momento posterior tais irregularidades se confirmem.

As ações de inteligência até aqui desenvolvidas pelo Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral voltam-se, em síntese, à apuração de eventual ausência de capacidade econômica de doadores (o que poderia indicar a prestação de informações falsas quanto aos verdadeiros

[273] Resolução Tribunal Superior Eleitoral nº 23.607/2019, art. 91.

financiadores eleitorais e até mesmo lavagem de dinheiro) e à apuração de eventual ausência de capacidade operacional de fornecedores (o que poderia indicar desde a prestação de informações falsas dos verdadeiros fornecedores até o desvio de finalidade ou, mesmo, a apropriação ilícita de recursos de campanha).

No âmbito do modelo que se propõe, é preciso ampliar as ações do Núcleo de Inteligência para abarcar, em tempo real, o financiamento político na sua íntegra. Vale dizer: não apenas nos processos eleitorais, sazonais, mas no processo contínuo de financiamento partidário.

E com o foco específico dos recursos públicos financiadores da política, concentrar esforços no exame de legitimidade e veracidade dos gastos realizados, eis que a aferição da regularidade de captação dos recursos, de origem pública, decorre diretamente da implementação dos critérios primários de distribuição de fundos públicos pela União propostos nesta pesquisa.

As ações de inteligência, realizadas de forma ampla e em tempo real devem identificar, ao menos:

a. Fornecedores com número reduzido de empregados cuja tipicidade do fornecimento indique indícios de falta de capacidade operacional e potencial transferência de valores sem a efetiva contrapartida do fornecimento de bens ou serviços, indicando possível desvio de recursos;

b. Fornecedores pessoas físicas inscritos no Cadastro Único de programas sociais ou pessoas jurídicas com sócios nesta mesma condição, indicando indícios de falta de capacidade operacional e potencial desvio de recursos;

c. Fornecedores pessoas jurídicas com relação de proximidade a partidos políticos (sócios filiados ou com relação de emprego entre sócios e a grei partidária) constituídas em período próximo ao fornecimento, que potencialmente caracterizem desvio de finalidade do gasto eleitoral;

d. Fornecedores que não estejam registrados/ativos na Junta Comercial do respectivo Estado, indicando indícios de falta de capacidade operacional ou, ainda, de inexistência do fornecedor e consequente omissão do gasto efetivamente realizado;

e. Pagamentos realizados a pessoas com relação de parentesco com dirigentes partidários, candidatas ou candidatos, revelando indícios de suspeita de desvio de recursos e desvio de finalidade do gasto eleitoral;

f. Fornecedores inexistentes ou considerados fiscalmente inaptos para funcionamento, o que aponta ao desvio de recursos;

g. Fornecedores cujas instalações de funcionamento sejam incompatíveis com suas operações ou mesmo inexistentes, mediante o confronto com informações de geolocalização, o que aponta ao desvio de recursos;

h. Fornecedores registrados no Sistema de Controle de Óbitos (pessoas físicas ou sócios de pessoas jurídicas), indicando apropriação de recursos ou desvio de finalidade.

Em todo caso, importante consignar que as consequências de eventuais apurações de inteligência, que podem influenciar no julgamento de mérito das contas dos responsáveis, não prescindem da necessária garantia do contraditório e da ampla defesa, razão pela qual o processamento deve ocorrer em processos judiciais regularmente instaurados.

Por fim, é importante consignar que o modelo se aperfeiçoa com estruturas compatíveis de exame de contas no âmbito da Justiça Eleitoral, capazes de integrar ao exame técnico de contas prestadas por partidos políticos, candidatos e candidatas, o resultado das ações de inteligência.

O robustecimento das estruturas técnicas, inclusive, vem sendo objeto de recomendação expressa proferida pela Organização dos Estados Americanos dirigida ao Tribunal Superior Eleitoral, destacando-se daquela formulada em 2020:

> - A Missão observou que o processo de revisão de contas envolve um volume considerável de trabalho para a Justiça Eleitoral, especialmente em processos eleitorais a nível municipal. A Missão recomenda aumentar os recursos humanos, tecnológicos e financeiros disponíveis com que contam as diversas instâncias da Justiça Eleitoral envolvidas na auditoria de contas partidárias. (OEA, 2020)

Bichara (2011) enfatiza, no mesmo sentido, que nenhuma mudança institucional alcançará os efeitos desejados se não for acompanhada do aprimoramento da fiscalização.

Fundamental, pois, promover avanços na criação e no aperfeiçoamento de mecanismos que tragam, a uma, transparência e precisão nas contas prestadas pelos agentes financiados com recursos públicos, mas que também responsabilizem seus gestores por infrações cometidas, ao tempo em que possibilitem verificar e controlar a informação. No mesmo viés, é prioritário

dispor de instituições que efetivamente exerçam fiscalização sobre o financiamento político. De nada adianta a disponibilidade de grande volume de informações sem instrumentos e recursos para processá-las de forma adequada e tempestiva (ZOVATTO, 2005).

Há que se registrar, ainda, que as estruturas de controle precisam ser independentes do poder político, reunir as competências necessárias ao correto e eficaz desempenho de suas atribuições e dotadas de estrutura compatível e necessária ao controle eficiente (RUBIO, 2005, p. 5).

Por fim, é fundamental consignar que o fortalecimento dos órgãos de controle precisa estar aliado a um regime de sanções coeso e forte o suficiente para coibir desvios e outras práticas ilícitas e/ou punir adequadamente os responsáveis pelo cometimento de infrações que possam deturpar o modelo de financiamento político implantado.

Em suma, a construção de um novo modelo de distribuição e aplicação de recursos públicos para o financiamento político no Brasil requer a implementação de diretrizes que contemplem, de forma articulada e sucessiva, aspectos distintos e complementares, os quais, atuando em conjunto, viabilizam as condições para o exercício do controle social, estimulando o fortalecimento dos partidos políticos e da Democracia Representativa no país.

O primeiro deles, em etapa inicial, diz respeito à implementação de mecanismos que viabilizem, pela transparência na aplicação dos recursos públicos, a participação popular e, via de consequência, o exercício da cidadania democrática.

O segundo aspecto de um novo modelo, contemplado em fase sucessiva à primeira, impõe a construção de mecanismos legais e normativos que disciplinem o acesso aos recursos públicos e sua utilização tanto pela redefinição dos critérios primários de distribuição dos fundos públicos pela União entre os partidos políticos, como pela definição dos critérios de aplicação intrapartidária de recursos. No que diz respeito aos critérios primários de distribuição dos recursos, a diretriz proposta contempla a implementação de um modelo de contrapartidas, em que o aporte de recursos públicos pelo Estado esteja direta e proporcionalmente vinculado às doações captadas de pessoas físicas pelo próprio partido político, aproximando-o de suas bases. No que diz com os critérios intrapartidários de recursos públicos e accountability, as diretrizes propostas convergem para a desconcentração do poder decisório sobre a aplicação dos recursos, reduzindo o poder das cúpulas partidárias nacionais para viabilizar a integração das esferas partidárias hierarquicamente inferiores e dos próprios filiados. Amplitude de acesso aos recursos e transparência na definição dos critérios somam-se às diretrizes, além do real e

efetivo incentivo à participação em espectro amplo de grupos minorizados. As diretrizes propõem, ainda, devolução de recursos públicos em caso de constatação de inelegibilidade e ao aperfeiçoamento das regras de *accountability*. Feitura de instrumento único de divulgação com a trajetória completa dos recursos públicos financiadores da política, da distribuição primária à realização do gasto partidário e/ou eleitoral, bem como movimentação dos recursos em instituição financeiras públicos aliam-se à simplificação do ato de prestar contas pela alimentação de informações e divulgação de dados em tempo real. Por fim, as diretrizes apontam à revisão do regime de sanções para efetivamente dar consequência ao mau uso dos recursos públicos ou à ausência de comprovação de uso regular.

Por fim, terceiro aspecto, mas não menos importante e implementado em fase sucessiva, aponta à manutenção e ao aperfeiçoamento do desenvolvimento de ações de inteligência compartilhadas entre órgãos públicos para coibir desvios e identificar o cometimento de crimes eleitorais relacionados ao financiamento político. Ao final, as diretrizes do novo modelo apontam ao fortalecimento das estruturas técnicas de controle que atuam junto à Justiça Eleitoral, para que possam integrar o resultado das ações de inteligência ao pronunciamento judicial que constata a regularidade ou não da aplicação dos recursos públicos por partidos políticos, candidatas e candidatos nas ações de prestação de contas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia como processo popular de garantia de direitos fundamentais está alicerçada nos princípios da maioria, da igualdade e da liberdade. Ao expressar-se o poder político de forma indireta, adquire contornos de representatividade que partem do pressuposto de que um conjunto de instituições lhe dará sustentação. Tais instituições, fundamentais para o exercício dos direitos políticos, podem ser sintetizadas no direito de sufrágio, nos sistemas e nos procedimentos de natureza eleitoral.

No Brasil, o regime democrático representativo atribui ao partido político condição estruturante do regime, na medida em que apenas mediante essa instituição se viabiliza o exercício do sufrágio, canalizando as vontades individuais expressas na sociedade. São eles que detêm o monopólio da representação, em um verdadeiro Estado de Partidos, daí porque a forma pela qual essas estruturas são financiadas, ou seja, como economicamente se sustentam, possui especial relevo.

A matriz brasileira de financiamento político agrega, em forma mista de composição, recursos de origem pública e recursos de origem privada. Até o ano de 2014, o financiamento empresarial exerceu importância singular no financiamento político nacional, até que o financiamento partidário e eleitoral com recursos de pessoas jurídicas foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 2015[274].

A partir desse momento, o financiamento público ganhou espaço muito relevante no financiamento político, o qual, embora permanecendo misto, apresenta claras tendências de evolução para predominância cada vez maior dos recursos públicos, o que pode inclusive derivar para um modelo de financiamento político exclusivamente público.

O acréscimo substancial dos recursos públicos como financiadores de partidos políticos e de processos eleitorais compôs tripé compensatório ao preenchimento da lacuna deixada pelo financiamento empresarial: acréscimo maciço de recursos do Fundo Partidário; instituição de fundo específico de natureza eleitoral (o Fundo Especial de Financiamento de Campanha) e incentivo às doações de pessoas físicas pela via do financiamento coletivo.

Os recursos públicos no financiamento político nacional, atualmente, representam 81,26% dos recursos financiadores de partidos políticos e de eleições e representam acréscimo

[274] ADI 4650.

espantoso, se comparar-se o ano eleitoral de 2022 com aquele de 2016[275], da ordem de 1.200,41%.

A grandiosidade, ou seja, a importância dos recursos públicos no financiamento político no Brasil, por si só, demanda que se examine o impacto que o modelo atual de distribuição e aplicação desses recursos exerce ante seus principais destinatários (partidos políticos, candidatos e candidatas) e, em consequência, sobre a estrutura partidária brasileira.

Escrutinando-se a distribuição de recursos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha entre os partidos políticos registrados no Brasil, verifica-se evidente a concentração de recursos públicos no financiamento dos oito maiores partidos políticos brasileiros, que revezam-se, ao longo do tempo, mas mantêm a absoluta soberania sobre os recursos públicos distribuídos, restando muito pouco a distribuir desses recursos para as vinte e quatro demais estruturas partidárias.

Se considerar-se apenas os recursos do Fundo Partidário, os oito maiores partidos políticos nacionais concentraram, entre 2014 e 2022, 63,71% dos recursos disponíveis para distribuição. Nesse mesmo período, nove partidos políticos receberam menos de 1% dos valores distribuídos. Já se forem considerados os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, os mesmos oito maiores partidos políticos concentraram 63,01% do montante distribuído a partir de sua criação, ou seja, as eleições de 2018 a 2022.

Evidenciada a concentração majoritária dos recursos públicos nas grandes estruturas partidárias, os critérios de aplicação intrapartidária desses recursos públicos no seio das agremiações políticas revelam, de igual sorte, restrições e limitações de acesso ao efetivo financiamento de partidos políticos e processos eleitorais.

No que diz com os recursos do Fundo Partidário, os critérios de distribuição desses recursos pelos órgãos partidários nacionais às demais esferas partidárias são absolutamente distintos e não obedecem a critérios técnicos ou uniformes. Há um vácuo no ordenamento jurídico brasileiro a respeito de como distribuir ou aplicar os recursos recebidos dentro das estruturas partidárias, salvo raríssimas exceções, como a obrigação de aplicar recursos em fundação partidária e na participação política feminina. Em razão do vácuo legislativo, viabiliza-se a concentração de poder, e por vezes dos próprios recursos, junto às cúpulas partidárias, em franca contraposição aos princípios de democracia intrapartidária. E as decisões

[275] Primeiro ano eleitoral após o banimento do financiamento de empresas.

partidárias nacionais, via de regra, frequentemente excluem as instâncias partidárias de base – os órgãos partidários municipais – do acesso aos recursos.

De igual sorte, os critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha pelos órgãos partidários nacionais são díspares e concentradores. Priorizam o financiamento de candidaturas de Deputado Federal, inclusive em reeleição, parâmetro absoluto para a distribuição futura de recursos públicos. Não há limites legais à concentração de recursos em candidaturas únicas, o que faz com que em um universo de trinta e dois partidos políticos apenas cinco evitem essa concentração. Número inexpressivo de partidos políticos privilegiam iniciativas de incentivo à renovação de seus quadros pelas candidaturas jovens ou de grupos minorizados, salvo o financiamento de campanhas femininas e de candidaturas negras, por absoluta imposição normativa.

O vácuo eloquente do ordenamento jurídico é o principal responsável por toda sorte de distorções identificadas. E são justamente as lacunas no ordenamento jurídico que criam o espaço necessário para a fixação de diretrizes que possam servir de fundamento para a construção das bases de um novo modelo de distribuição e aplicação de recursos públicos que privilegie o controle social, que estimule a cidadania democrática, o fortalecimento dos partidos políticos e, por consequência, da democracia representativa brasileira. O conjunto de diretrizes proposto alicerça-se em modo tripartite, delineado em etapas distintas e sucessivas.

Em primeira etapa, é necessário construir e implementar instrumentos de transparência na aplicação dos recursos que possibilitem a participação popular e, em última análise, o exercício da cidadania democrática. A materialização da transparência pode se dar tanto na divulgação objetiva, comparativa e analítica dos critérios de distribuição e aplicação dos recursos públicos, quanto na participação direta do cidadão nessas definições. Plataformas de divulgação digital específicas, construídas com a participação de segmentos representativos da sociedade de forma a traduzir as informações técnicas de forma a torná-las acessíveis, são o primeiro passo para que estes mesmos cidadãos possam atuar diretamente na sua definição.

Em segunda etapa, é necessário construir mecanismos legais e normativos que disciplinem o acesso aos recursos públicos e também a sua utilização que privilegiem o controle social e estejam fortalecidos por elementos essenciais à democracia. Para tanto, é preciso atuar sobre a definição dos critérios primários de distribuição dos fundos públicos pela União entre os partidos políticos e também dos critérios de aplicação intrapartidária de recursos.

No que se refere aos critérios primários de distribuição de recursos públicos aos partidos políticos nacionais, a diretriz proposta nesta pesquisa aponta a um modelo de contrapartidas, em que a distribuição dos recursos deixa de estar atrelada ao número de vagas conquistadas no parlamento para estar direta e proporcionalmente vinculada à captação de recursos privados oriundos de pessoas físicas. O vínculo com os recursos privados individuais confere ao financiamento político de ordem pública o caráter de suporte estatal proporcional e razoável à manifestação social, aproximando-se dos conceitos de representatividade do voto. A proposta do novo modelo prevê diretriz em que a proporcionalidade dos recursos captados de pessoas físicas esteja também limitada a teto global fixado, dentro da circunscrição eleitoral, pelo eleitorado, pelo custo do processo eleitoral e político por eleitor e por eventuais peculiaridades regionais. Limites estes, com marcos temporais de revisão, parametrizariam o aporte global de recursos públicos, em mecanismo que pode ser implementado de forma escalonada no tempo até que atinja a proporcionalidade desejada. O modelo de contrapartidas proposto propõe, ainda, que as doações de pessoas físicas sejam reguladas de maneira uniforme para o financiamento partidário e eleitoral; e que, ainda que sujeitas a limites percentuais, estejam subordinadas a tetos nominais, para impedir o abuso de poder econômico.

Já no que concerne aos critérios intrapartidários de recursos públicos e *accountability*, as diretrizes propostas para a construção de um novo modelo preveem, como primeira diretriz, o compartilhamento do poder decisório sobre a aplicação dos recursos públicos recebidos, retirando da cúpula partidária o poder absoluto sobre a destinação dos recursos e permitindo a participação de todas as instâncias partidárias e de filiados na tomada de decisões. Segunda diretriz volta-se ao amplo acesso aos recursos disponibilizados, mediante o estabelecimento de padrões de distribuição de recursos públicos que permitam o mais amplo acesso às candidaturas de cada partido político. O modelo prevê a fixação de parâmetros objetivos de distribuição que contemplem o cumprimento de requisitos amplamente divulgados pelo partido político antes da escolha dos candidatos e das candidatas em convenção partidária. Terceira diretriz prevê incentivo efetivo à participação de grupos minorizados, pela proposição de políticas afirmativas fixadas temporariamente e reavaliadas periodicamente, para que não constituam, pela inércia, indesejados privilégios. A composição de grupos minorizados proposta não contempla apenas candidaturas femininas ou negras, mas LGBTQIAP+, PCD, indígenas, quilombolas e tantos quantos forem, no decurso do tempo apurados. Tais políticas afirmativas podem ser constituídas pela garantia de reserva de vagas diretamente nas convenções partidárias associada à destinação percentual de recursos públicos ao financiamento desses grupos; pela garantia de custeio de

despesas básicas e fundamentais no processo eleitoral, como profissional habilitado em contabilidade, advogado, produção de propaganda eleitoral, bem como pelo efetivo assessoramento no processo eleitoral para que haja o engajamento efetivo dessas categorias. Quarta diretriz prevê a devolução ao Tesouro Nacional de recursos públicos eventualmente utilizados em campanha eleitoral quando reconhecida a inelegibilidade do candidato ou da candidata, evitando-se a aplicação indevida de recursos e o desvio de finalidade. Quinta diretriz aponta à transparência absoluta na distribuição e aplicação de recursos públicos, privilegiando-se as regras de *accountability*, pela composição de único instrumento de divulgação em que estejam expostos todos os critérios primários de distribuição de recursos públicos para cada partido político; os critérios intrapartidários de aplicação dos recursos e, por fim, todas as despesas realizadas e custeadas com esses recursos, com a comprovação de vínculo de finalidade partidária ou eleitoral. Sexta diretriz prevê a movimentação de recursos públicos exclusivamente em instituições financeiras públicas, com visas à retroalimentação do Tesouro Nacional para a composição de montantes futuros. Sétima diretriz aponta à simplificação do ato de prestar contas à Justiça Eleitoral pela disponibilização em tempo real de todas as informações de recebimento e aplicação de recursos. Oitava diretriz aponta à revisão do regime sancionatório relativo à ausência de comprovação ou má utilização de recursos públicos e consequente responsabilização dos agentes infratores, sejam eles dirigentes partidários ou candidatos e candidatas. A revisão proposta tem por objetivo tornar o regime de sanções coeso e forte, apto à coibição de ilícitos e à adequada punição de seus responsáveis.

Em terceira etapa, o modelo aponta ao aperfeiçoamento dos mecanismos de aferição e regularidade de utilização dos recursos públicos, pela manutenção e aperfeiçoamento do desenvolvimento de ações de inteligência entre órgãos públicos voltadas à identificação de indícios de irregularidades ou cometimento de crimes eleitorais relacionados ao financiamento político. Nesta última etapa do modelo proposto, prevê-se o robustecimento das estruturas técnicas de controle no âmbito da Justiça Eleitoral, de molde a torná-las tecnicamente aptas à integração dos resultados das ações de inteligência no exame de regularidade de contas eleitorais e partidárias, dotando-as, ainda, da necessária independência do poder político.

À guisa de conclusão, com fundamento nas diretrizes propostas e respondendo às hipóteses possíveis desta pesquisa, afirma-se que **é possível** construir um modelo de distribuição e de controle de uso de recursos públicos para o financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais, bem como de instrumentos de cidadania democrática, que estimulem o fortalecimento dos partidos políticos e a democracia representativa no Brasil.

A construção do novo modelo depende, para além de qualquer esforço material, essencialmente da vontade política, consubstanciada no autêntico compromisso dos atores políticos e da sociedade civil com a cultura da transparência e com a consolidação da democracia brasileira. Desafio complexo, que tem relação direta com a qualidade da política e com a necessidade de reconectá-la com a ética no trato da coisa pública, da qual fazem parte os recursos públicos que a financiam.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1.

_____. Emenda Constitucional nº 97, de 5 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 2017. Seção 1, 1.

_____. Emenda Constitucional nº 111, de 28 de setembro de 2021. Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 abr. 2022. Seção 1, 1.

_____. Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022. Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 set. 2021. Seção 1, 1.

_____. Lei Complementar n° 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 mai. 1990. Seção 1, p. 9591.

_____. Lei n° 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 jul. 1965. Seção 1, p. 6.746.

_____. Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1 out. 1997. Seção 1, p. 21.801.

_____. Lei n° 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os artigos 17 e 14, § 3°, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20.09.1995. Seção 1, p. 14.552.

_____. Lei n° 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis n.º 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29.09.2015. Seção 1, Edição Extra, p. 1.

_____. Lei 13.473, de 8 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 ago. 2017. Seção 1, p. 1.

_____. Lei 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis 9.504, de 30.09.1997, e 9.096, de 19.09.1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 06 out. 2017. Seção 1, p. 1.

_____. Lei n° 13.488, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6.10.2017. Seção 1, p. 1.

_____. Lei 14.208, de 28 de setembro de 2021. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para instituir as federações de partidos políticos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 set. 2021. Seção 1, p. 1.

_____. Banco Central do Brasil. Esclarece acerca da abertura, da movimentação e do encerramento de contas de depósitos à vista específicas para a campanha eleitoral de 2006. Carta-Circular 3.236, de 8 de junho de 2006. **Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 08 jun. 2006.

_____. Projeto de Lei nº 8.703, de 27 de setembro de 2017. Altera as Leis 9.096, de 19.09.1995, e 9.504, de 30.09.1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoes Web/fichadetramitacao?idProposicao=2153100>. Acesso em: 05 dez. 2022.

_____. Projeto de Lei nº 5.735, de 6 de junho de 2013. Altera dispositivos da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>. Acesso em: 06 fev.2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n° 4.650, Brasília, DF, 17 de dezembro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico** nº 34, 24.02.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n° 1054490/RJ. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5208032&numeroProcesso=1054490&classeProcesso=ARE&numeroTema=974>. Acesso em: 31 mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 5.105, Brasília, DF, 1º de outubro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico 49**, 16 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 5.617, Brasília, DF, 15 de março de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico** 57, 23 mar. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n° 1054490/RJ. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5208032&numeroProcesso=1054490&classeProcesso=ARE&numeroTema=974>. Acesso em: 31 mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação de descumprimento de preceito fundamental 738, Brasília, DF, 5.12.2020. **Diário de Justiça Eletrônico 260**, 29 out. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Instruções sobre arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestação de contas (eleições de 2002). Resolução 20.987, de 21 de fevereiro de 2002. **Diário da Justiça da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 mar. 2002, p. 139.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2010. Resolução 23.217, de 2 de março de 2010. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 04 mar. 2010.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2012. Resolução 23.376, de 1º de março de 2012. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 05 mar. 2012.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2014. Resolução 23.406, de 27 de fevereiro de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 05 mar. 2014.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Altera a Resolução 23.463/2015, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Resolução 23.470, de 1º de março de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 04 mar. 2016. p. 81-82.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas Eleições de 2016. Resolução 23.553, de 18 de dezembro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 02 fev. 2018. p. 316-346.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta TSE nº 0600252–18.2018.6.00.0000, de 22.05.2018. **DJE-TSE 163**, Brasília, DF, 15 ago. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Petição n° 0600614-20.2018.6.00.0000. Relator Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto. **Publicado em Sessão**, Brasília, DF, 20 nov. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019. Regulamenta o disposto no Título III Das Finanças e Contabilidade dos Partidos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. DJE-TSE nº 246**, Brasília, DF, 23 dez 2019, p. 4-27.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. **DJE-TSE nº 249**, Brasília, DF, 27 dez 2019, p. 125-156.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000, de 25 de agosto de 2020. **Diária da Justiça Eletrônico 199**, Brasília, DF, 5 out. 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.665, de 9.12.2021. Altera a Resolução-TSE nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. **Diário da Justiça Eletrônico 236**, Brasília, DF, 23 dez. 2021, p. 56-67.

AIETA, V. S. **Partidos políticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALKMIM, A. C. O paradoxo do conceito de representação política. **Teoria e Pesquisa**, v. 22, n. 1, p. 56–71, 2013.

BARACHO, J. A. DE O. **Teoria Geral dos Partidos PolíticosRevista de Informação Legislativa**BrasíliaSenado Federal, , 1979.

BARROS, E. **Autonomia partidária - uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021.

BAUMAN, Z.; BORDONI, C. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BICHARA, C. D. C. Financiamento público de campanhas eleitorais: razões e cenários possíveis. 2011.

BLANCO, V. S. **Opinión pública y democracia deliberativa - medios, sondeos y urnas**. Madrid: Ediciones Istmo, 2000.

BLUNTSCHLI, J. C. **El progresso em la evolución de los partidos**. Barcelona: Anagrama, 1980.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política (2 volumes)**. [s.l: s.n.].

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

BOURDOUKAN, A. Y. **O Bolso e a Urna : financiamento político em perspectiva comparada**. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2009.

BURKE, E. **Thoughts in the cause of the present discontents**. [s.l.] Henry Morley, 2007.

CADEMARTORI, L. H. U.; DUARTE, F. C. Estado de direito no contexto do neo-

constitucionalismo e o papel das garantias fundamentais. **Anais CONPEDI**, 2006.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 1941.

CASQUETE, J. **El poder de la calle - ensayos sobre acción colectiva**. Madrid: Centro de estudos políticos y constitucionales, 2006.

CAVALCANTI, T. B. **Teoria do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1969.

DAHL, R. A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DENHARDT, J. V. D. R. B. **O novo serviço público: servir em vez de dirigir**. 4. ed. Nova York: Routledge, 2015.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1967.

DWORKIN, R. **A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

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

FERREIRA, M. R. P. **Da democracia de partidos à autocracia judicial: o caso brasileiro no divã**. Florianópolis: Habitus, 2020.

FILHO, M. F. **Os partidos políticos nas constituições democráticas**. Belo Horizonte: Imprensa da Universidade de Minas Gerais, 1966.

FLEISHER, D. Análise das perspectivas da Reforma política no Brasil, 2005-2006. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER (Ed.). . **Os custos da corrupção**. Rio de Janeiro: [s.n.].

FRANCO, A. A. DE M. **História e teoria do partido político no direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980.

GARCÍA-PELAYO, M. **El estado de partidos**. Madrid: Alianza, 1986.

GOMES, J. J. **Direito eleitoral**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HABERMAS, J. **DIreito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1929.

HABERMAS, J. **Historia y crítica de la opinión pública - la transformación estructural de la vida pública**. Barcelona: Gráficas 92, 1981.

HIRSCH, P.-A. **Kants Einleitung in die Rechtslehre von 1784**. [s.l: s.n.].

HOBBES, T. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 2004.

IDEA, I.; GETULIO VARGAS, F. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: Um manual sobre financiamento político**. [s.l: s.n.].

JELLINEK, G. **Los partidos como elementos de la sociedad**. Barcelona: Anagrama, 1980.

JONES, S. (ORG. ET AL). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais - uEnqum manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

KELSEN, H. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LÓPES, M. J. **Partidos políticos. Teoria general y regime legal**. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1982.

LOPES, N. Inelegibilidade no Brasil. **Revista brasileira de direito eleitoral**, p. 19–27, jul. 1990.

MACHADO, R. C. R. **Direito eleitoral**. São Paulo: Atlas, 2016.

MAXIMILIANO, C. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MEZZAROBA, O. A democracia, os partidos políticos e o Estado. **Sequência**, p. 29–44, 2001a.

MEZZAROBA, O. A democracia, os partidos políticos e o Estado. **Seqüência - Legal and Political Studies**, v. 22, n. 43, p. 29–44, 2001b.

MEZZAROBA, O. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MEZZAROBA, O. **Partidos políticos**. Curitiba: Juruá, 2005.

MEZZAROBA, O. **Metodologia da pesquisa no direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MILL, J. S. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Brasília, Editora Universidade de, 1981.

NAÇÕES UNIDAS (ONU), E. DAS N. U. SOBRE DROGAS E CRIMES (UNODC). **Convenção Das Nações Unidas contra a Corrupção**, 2003. Disponível em: <www.unodc.org.br>

NETO, R. C. **A democracia interna dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

OPPO, A. **Partidos políticos e elites políticas**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

PASOLD, C. L. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14. ed. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PITKIN, H. F. Representation: Words, institutions and ideas. **Lua Nova**, n. 67, p. 15–47, 2006.

POPPER, K. R. **A sociedade aberta e seus inimigos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1974.

RABAT, M. N. **O financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**. Barsília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2011.

RAWLS, J. **A theory of justice**. Cambridge: Belknap Press, 1999.

RIBEIRO, T. V. **Democracia, solidariedade do agrupamento social**. Joaçaba: Editora UNOESC, 2015.

RODRÍGUEZ, R. **Ciudadanos soberanos - participación y democracia directa**. Córdoba: Almuzara, 2005.

RUBIO, D. F. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 73, p. 6–16, nov. 2005.

SALGADO, E. D. Intra-party democracy index: A measure model from Brazil. **Revista de Investigacoes Constitucionais**, v. 7, n. 1, p. 107–136, 2020.

SARTORI, G. **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SARTRE, J.-P. Eleições, armadilha para otários. **Revista de Comunicação, Cultura e Política**, v. 5, n. 9, 2004.

SCARROW, S. E. **Political finance in comparative perspective**. [s.l.] Annual Review of Political Science, 2007.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **Party Government**. [s.l.] Transaction Publishers, 1942.

SCHLICKMANN, D. G. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 11. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

SCHMIDT, R. **Los partidos com fuerzas formadoras del Estado**. Barcelona: Anagrama, 1980.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, C. A IMPORTÂNCIA DO FINANCIAMENTO PÚBLICO NA POLÍTICA. 2015.

SILVA, J. A. DA. **Curso de direito constitucional positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, M. DO C. C. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

SPECK, B. W. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. p. 153–158, 2007.

STOKES, D. E. Spatial models of party competition. **The American Political Science Review**, v. 57, p. 368–377, 1963.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 2009.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América**. São Paulo: Edipro, 2019.

TRAMONTINI, D. S. **Financiamento Eleitoral: uma análise acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 4.650/DF frente às garantias e princípios constitucionais partidários**. [s.l: s.n.].

VIEIRA, R. DE S. **Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia partidária**. [s.l.] Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

WEBER, M. **Economia e sociedade**BrasíliaEditora Universidade de Brasília, , 1991.

WOLDENBERG, J. Relevancia y actualidade de la contienda político-electoral. In: **Dinero y contienda político-eleictoral**. México: Económica, Fondo de Cultura, 2003.

ZOVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina : uma análise comparada. **Opinião Pública**, v. XI, n. 2, p. 287–336, 2005.

APÊNDICE A – EVOLUÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DISTRIBUÍDOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS – 2014 A 2017 (EM US$)[276]

PARTIDO	TOTAL POR PARTIDO	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
UNIÃO BRASIL (antigo DEM, que se fundiu com o PSL em 2022)	106.413.189,60	5,68%	7.625.605,21	4,83%	10.803.738,55	4,12%	9.696.458,19	4,20%	9.595.180,62	4,23%
NOVO	24.074.182,78	1,28%	0,00	0,00%	118.484,24	0,05%	335.287,74	0,15%	331.970,69	0,15%
PCdoB (incorporou o PPL em 2019)	37.299.998,06	1,99%	4.421.930,87	2,80%	5.195.745,68	1,98%	4.283.553,55	1,86%	4.239.334,29	1,87%
PCB	2.155.557,34	0,12%	282.910,92	0,18%	519.424,37	0,20%	488.758,28	0,21%	483.858,76	0,21%
PCO	1.756.174,92	0,09%	263.408,34	0,17%	432.039,68	0,16%	365.003,92	0,16%	361.380,45	0,16%
PDT	73.999.647,71	3,95%	6.267.534,98	3,97%	9.260.151,65	3,53%	7.879.857,53	3,42%	7.905.672,53	3,48%
PATRIOTA (antigo PEN, incorporou o PRP em 2019)	27.588.488,70	1,47%	464.600,74	0,29%	2.100.198,79	0,80%	1.865.852,59	0,81%	1.846.753,75	0,81%
PHS (incorporado pelo PODE em 2019)	11.594.354,00	0,62%	1.338.017,20	0,85%	2.786.465,14	1,06%	2.496.161,18	1,08%	2.470.437,37	1,09%
PMB	1.090.657,72	0,06%	0,00	0,00%	86.971,23	0,03%	335.287,74	0,15%	332.016,07	0,15%
MDB (antigo PMDB)	165.257.477,55	8,82%	18.411.637,26	11,66%	27.895.239,45	10,64%	24.960.617,48	10,82%	24.700.715,62	10,88%
PMN	7.083.097,55	0,38%	1.300.831,63	0,82%	1.590.599,30	0,61%	1.267.274,23	0,55%	1.254.328,17	0,55%
PP	114.851.555,75	6,13%	10.401.444,21	6,59%	16.774.102,62	6,40%	15.068.015,91	6,53%	14.911.064,39	6,57%
PPL (incorporado ao PCdoB em 2019)	3.017.403,52	0,16%	286.472,84	0,18%	758.749,94	0,29%	658.946,30	0,29%	652.291,97	0,29%
CIDADANIA (antigo PPS)	33.869.654,97	1,81%	3.524.384,69	2,23%	5.326.736,61	2,03%	4.510.339,53	1,96%	3.985.670,88	1,76%
PL (antigo PR)	105.691.605,39	5,64%	10.486.749,33	6,64%	14.751.287,74	5,63%	13.248.082,20	5,74%	13.109.885,01	5,77%
REPUBLICANOS (antigo PRB)	85.395.103,15	4,56%	2.905.726,24	1,84%	11.666.159,14	4,45%	10.473.988,87	4,54%	10.365.910,93	4,57%

[276] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

PROS	39.215.109,09	2,09%	253.048,32	0,16%	7.327.078,01	2,79%	4.163.078,06	1,81%	4.120.213,63	1,81%
PRP (incorporado pelo PATRIOTA em 2019)	8.955.404,65	0,48%	711.094,12	0,45%	2.244.961,34	0,86%	1.604.589,05	0,70%	1.588.170,08	0,70%
PRTB	6.083.227,01	0,32%	676.728,76	0,43%	1.555.720,75	0,59%	1.356.011,59	0,59%	1.361.926,70	0,60%
PSB	113.615.275,85	6,06%	9.577.758,90	6,07%	16.361.750,15	6,24%	14.697.020,93	6,37%	14.544.161,47	6,41%
PSC	44.762.168,40	2,39%	4.343.810,87	2,75%	6.817.901,47	2,60%	5.975.372,52	2,59%	5.913.664,60	2,60%
PSD	113.360.623,51	6,05%	9.518.434,69	6,03%	15.597.915,15	5,95%	14.009.795,88	6,08%	13.864.799,28	6,11%
PSDB	169.057.147,36	9,02%	17.418.125,75	11,03%	28.600.817,70	10,91%	25.708.553,44	11,15%	25.436.848,75	11,20%
DC (antigo PSDC)	6.706.445,34	0,36%	541.462,32	0,34%	1.697.692,06	0,65%	1.311.521,98	0,57%	1.298.108,62	0,57%
UNIÃO BRASIL (antigo PSL, que se fundiu com o DEM em 2022)	77.172.415,61	4,12%	970.713,19	0,61%	2.458.595,75	0,94%	1.941.450,21	0,84%	1.693.065,37	0,75%
PSOL	41.188.140,35	2,20%	2.032.939,82	1,29%	4.422.110,41	1,69%	4.334.723,35	1,88%	3.939.055,89	1,73%
PSTU	3.586.855,12	0,19%	411.901,67	0,26%	879.005,09	0,34%	767.140,27	0,33%	759.370,35	0,33%
PT	228.398.081,81	12,19%	25.778.718,52	16,33%	34.883.651,86	13,31%	30.427.523,98	13,19%	30.109.169,03	13,26%
AVANTE (antigo PTdoB)	26.455.237,99	1,41%	1.239.013,86	0,78%	2.502.913,18	0,95%	2.101.418,93	0,91%	2.079.888,72	0,92%
PTB	60.147.228,42	3,21%	6.128.574,34	3,88%	10.367.494,99	3,95%	8.863.635,60	3,84%	8.771.763,08	3,86%
AGIR (antigo PTC)	5.649.909,75	0,30%	1.154.967,20	0,73%	1.260.111,45	0,48%	1.006.040,50	0,44%	932.037,95	0,41%
PODE (antigo PTN, incorporou o PHS em 2019)	37.750.406,65	2,01%	537.267,01	0,34%	2.240.777,02	0,85%	1.992.331,33	0,86%	1.971.798,26	0,87%
PV	39.218.215,60	2,09%	4.990.118,20	3,16%	5.503.886,26	2,10%	4.405.825,41	1,91%	4.360.362,47	1,92%
REDE	4.514.334,47	0,24%	0,00	0,00%	118.484,24	0,05%	1.586.960,16	0,69%	1.395.197,03	0,61%
SD	47.160.695,84	2,52%	3.633.799,30	2,30%	7.249.015,88	2,77%	6.416.459,07	2,78%	6.350.298,67	2,80%
	1.874.135.071,47	100,00%	**157.899.731,26**	100,00%	**262.155.976,91**	100,00%	**230.602.937,51**	100,00%	**227.036.371,45**	100,00%

APÊNDICE B – EVOLUÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO DISTRIBUÍDOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS – 2018 A 2022 (EM US$)[277]

PARTIDO	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%
UNIÃO BRASIL (antigo DEM, que se fundiu com o PSL em 2022)	9.723.619,44	4,09%	9.289.779,80	4,45%	8.901.902,58	4,81%	8.587.782,44	4,91%	32.189.122,76	16,93%
NOVO	336.382,68	0,14%	6.335.605,16	3,03%	5.500.554,06	2,97%	5.307.096,49	3,04%	5.808.801,71	3,05%
PCdoB (incorporou o PPL em 2019)	4.295.642,48	1,81%	3.377.423,98	1,62%	4.178.325,70	2,26%	3.463.849,10	1,98%	3.844.192,42	2,02%
PCB	380.605,01	0,16%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
PCO	334.342,52	0,14%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
PDT	7.631.609,09	3,21%	10.194.458,99	4,88%	8.853.052,00	4,78%	7.116.744,43	4,07%	8.890.566,50	4,67%
PATRIOTA (antigo PEN, incorporou o PRP em 2019)	1.871.209,40	0,79%	5.347.203,57	2,56%	4.641.848,94	2,51%	4.478.853,87	2,56%	4.971.967,05	2,61%
PHS (incorporado pelo PODE em 2019)	2.503.273,10	1,05%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
PMB	336.382,68	0,14%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
MDB (antigo PMDB)	25.319.544,91	10,66%	12.083.200,92	5,78%	10.563.779,21	5,71%	10.124.346,27	5,79%	11.198.396,41	5,89%
PMN	1.670.064,22	0,70%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
PP	15.110.134,35	6,36%	12.173.935,60	5,83%	10.572.783,51	5,71%	9.572.077,95	5,48%	10.267.997,20	5,40%
PPL (incorporado ao PCdoB em 2019)	660.942,47	0,28%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
CIDADANIA (antigo PPS)	3.579.868,40	1,51%	3.614.893,21	1,73%	3.352.370,83	1,81%	3.097.513,91	1,77%	2.877.876,90	1,51%
PL (antigo PR)	12.896.758,24	5,43%	11.624.911,93	5,56%	10.095.802,21	5,45%	9.739.328,55	5,57%	9.738.800,17	5,12%
REPUBLICANOS (antigo PRB)	10.503.315,17	4,42%	11.128.183,05	5,33%	9.664.253,63	5,22%	9.313.035,00	5,33%	9.374.531,10	4,93%
PROS	5.779.255,03	2,43%	4.833.080,80	2,31%	4.195.421,09	2,27%	4.048.262,77	2,32%	4.495.671,39	2,36%

[277] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

PRP (incorporado pelo PATRIOTA em 2019)	2.806.590,07	1,18%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
PRTB	1.132.839,21	0,48%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
PSB	14.651.716,36	6,17%	12.046.531,55	5,77%	10.462.097,29	5,65%	10.092.629,35	5,78%	11.181.609,85	5,88%
PSC	6.373.149,29	2,68%	4.236.438,97	2,03%	3.676.838,49	1,99%	3.548.077,11	2,03%	3.876.915,09	2,04%
PSD	14.048.967,68	5,92%	12.744.960,04	6,10%	11.068.878,66	5,98%	10.677.885,17	6,11%	11.828.986,96	6,22%
PSDB	25.679.291,95	10,81%	11.881.467,63	5,69%	11.297.937,40	6,10%	10.933.448,25	6,26%	12.100.656,50	6,36%
DC (antigo PSDC)	1.857.660,37	0,78%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
UNIÃO BRASIL (antigo PSL, que se fundiu com o DEM em 2022)	2.617.100,97	1,10%	24.937.897,16	11,94%	21.661.869,79	11,70%	20.891.723,16	11,96%	0,00	0,00%
PSOL	4.346.954,77	1,83%	6.412.184,63	3,07%	5.567.084,17	3,01%	4.464.944,04	2,56%	5.668.143,26	2,98%
PSTU	769.437,73	0,32%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
PT	31.773.970,13	13,38%	21.076.744,55	10,09%	18.307.904,31	9,89%	17.647.874,65	10,10%	18.392.524,77	9,67%
AVANTE (antigo PTdoB)	2.455.208,21	1,03%	4.416.797,65	2,11%	3.841.598,36	2,08%	3.706.983,46	2,12%	4.111.415,63	2,16%
PTB	8.816.398,46	3,71%	4.786.390,33	2,29%	4.154.625,10	2,24%	4.008.914,29	2,29%	4.249.432,25	2,23%
AGIR (antigo PTC)	1.296.752,64	0,55%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
PODE (antigo PTN, incorporou o PHS em 2019)	1.955.607,48	0,82%	7.854.132,15	3,76%	7.194.845,09	3,89%	6.792.417,43	3,89%	7.211.230,88	3,79%
PV	5.892.164,42	2,48%	3.868.244,79	1,85%	3.356.957,72	1,81%	3.239.544,10	1,85%	3.601.112,23	1,89%
REDE	1.413.693,03	0,60%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
SD	6.665.314,25	2,81%	4.637.634,81	2,22%	4.025.389,12	2,17%	3.884.262,95	2,22%	4.298.521,79	2,26%
	237.485.766,25	100,00%	**208.902.101,27**	100,00%	**185.136.119,27**	100,00%	**174.737.594,74**	100,00%	**190.178.472,82**	100,00%

APÊNDICE C – EVOLUÇÃO PERCENTUAL DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA DISTRIBUÍDOS AOS PARTIDOS POLÍTICOS – 2018 A 2022 (EM US$)[278]

PARTIDO	TOTAL (US$)	%	2018	%	2020	%	2022	%
UNIÃO BRASIL (antigo DEM, que se fundiu com o PSL em 2022)	194.134.838,64	10,64%	23.945.892,61	5,10%	23.432.010,37	5,94%	146.756.935,66	15,28%
NOVO	24.646.378,78	1,35%	268.373,68	0,06%	7.091.854,47	1,80%	17.286.150,63	1,80%
PCdoB (incorporou o PPL em 2019)	29.888.342,99	1,64%	8.358.766,77	1,78%	6.001.369,39	1,52%	15.528.206,83	1,62%
PCB	1.107.981,93	0,06%	268.373,68	0,06%	239.207,48	0,06%	600.400,76	0,06%
PCO	1.107.981,93	0,06%	268.373,68	0,06%	239.207,48	0,06%	600.400,76	0,06%
PDT	85.572.272,26	4,69%	16.823.298,24	3,58%	20.038.508,89	5,08%	48.710.465,14	5,07%
PATRIOTA (antigo PEN, incorporou o PRP em 2019)	27.922.044,84	1,53%	2.719.317,25	0,58%	6.815.500,12	1,73%	18.387.227,47	1,91%
PHS (incorporado pelo PODE em 2019)	4.943.514,23	0,27%	4.943.514,23	1,05%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
PMB	1.107.981,93	0,06%	268.373,68	0,06%	239.207,48	0,06%	600.400,76	0,06%
MDB (antigo PMDB)	161.732.558,81	8,86%	63.207.895,05	13,46%	28.754.682,71	7,29%	69.769.981,05	7,26%
PMN	7.690.716,51	0,42%	1.062.705,80	0,23%	1.138.945,22	0,29%	5.489.065,49	0,57%
PP	127.643.802,35	6,99%	35.856.528,89	7,63%	27.283.683,43	6,91%	64.503.590,04	6,71%
PPL (incorporado ao PCdoB em 2019)	268.373,68	0,01%	268.373,68	0,06%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
CIDADANIA (antigo PPS)	31.828.596,00	1,74%	7.991.681,55	1,70%	6.948.431,75	1,76%	16.888.482,71	1,76%
PL (antigo PR)	105.698.360,07	5,79%	30.968.514,31	6,59%	22.813.466,47	5,78%	51.916.379,28	5,40%
REPUBLICANOS (antigo PRB)	83.539.148,28	4,58%	18.330.482,44	3,90%	19.518.321,37	4,95%	45.690.344,47	4,76%
PROS	31.019.048,27	1,70%	7.149.129,81	1,52%	7.212.817,98	1,83%	16.657.100,48	1,73%
PRP (incorporado pelo PATRIOTA em 2019)	1.497.370,40	0,08%	1.497.370,40	0,32%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
PRTB	1.878.096,12	0,10%	1.038.487,87	0,22%	239.207,48	0,06%	600.400,76	0,06%

[278] Conversão dos valores nominais em dólares americanos em série histórica extraída dos estudos técnicos do IPEA, cuja fonte primária é o Banco Central do Brasil - http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=31924

PSB	105.452.478,28	5,78%	32.505.896,92	6,92%	21.246.979,74	5,38%	51.699.601,62	5,38%
PSC	30.910.684,61	1,69%	9.828.112,80	2,09%	6.447.066,65	1,63%	14.635.505,17	1,52%
PSD	123.921.665,68	6,79%	30.653.297,24	6,53%	26.935.145,57	6,82%	66.333.222,87	6,91%
PSDB	137.599.881,90	7,54%	50.864.351,09	10,83%	25.302.001,94	6,41%	61.433.528,87	6,40%
DC (antigo PSDC)	4.731.906,08	0,26%	1.133.009,52	0,24%	780.707,53	0,20%	2.818.189,03	0,29%
UNIÃO BRASIL (antigo PSL, que se fundiu com o DEM em 2022)	41.201.606,46	2,26%	2.518.488,45	0,54%	38.683.118,00	9,80%	0,00	0,00%
PSOL	32.953.653,47	1,81%	5.864.606,45	1,25%	7.881.321,33	2,00%	19.207.725,69	2,00%
PSTU	1.107.981,93	0,06%	268.373,68	0,06%	239.207,48	0,06%	600.400,76	0,06%
PT	193.856.925,00	10,62%	58.082.219,23	12,37%	39.042.925,76	9,89%	96.731.780,02	10,07%
AVANTE (antigo PTdoB)	22.156.284,61	1,21%	3.403.794,17	0,72%	5.454.297,61	1,38%	13.298.192,82	1,38%
PTB	48.069.085,68	2,63%	17.038.089,31	3,63%	9.049.764,74	2,29%	21.981.231,62	2,29%
AGIR (antigo PTC)	9.854.381,09	0,54%	1.733.425,13	0,37%	1.842.312,85	0,47%	6.278.643,11	0,65%
PODE (antigo PTN, incorporou o PHS em 2019)	66.180.945,08	3,63%	9.882.578,22	2,10%	15.122.411,81	3,83%	41.175.955,05	4,29%
PV	20.418.325,42	1,12%	6.743.193,05	1,44%	3.975.895,50	1,01%	9.699.236,88	1,01%
REDE	21.759.467,80	1,19%	2.917.890,81	0,62%	5.514.219,84	1,40%	13.327.357,15	1,39%
SD	40.745.223,49	2,23%	10.981.161,24	2,34%	8.929.345,17	2,26%	20.834.717,07	2,17%
UP	839.608,25	0,05%	0,00	0,00%	239.207,48	0,06%	600.400,76	0,06%
TOTAL	**1.824.987.512,83**	**100,00%**	**469.653.940,93**	**100,00%**	**394.692.351,13**	**100,00%**	**960.641.220,76**	**100,00%**