II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS E FILOSOFIA DO ESTADO

HORÁCIO MONTESCHIO

VIVIAN DE ALMEIDA GREGORI TORRES

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de
Janeiro Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal
(suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do
Sul) Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor –
Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do
Sul Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

T314
Teorias da democracia e direitos políticos e Filosofia do Estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Horácio Monteschio; Vivian de Almeida Gregori Torres – Florianópolis: CONPEDI, 2020.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-248-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Direito, pandemia e transformação digital: novos tempos, novos desafios?
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teorias da democracia. 3. Filosofia do Estado.
II Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2020 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

II ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

Os trabalhos publicados nesta obra têm como base os artigos científicos apresentados no Grupo de Trabalho: Teorias da Democracia, Direitos Políticos e Filosofia do Estado, durante o II Encontro Virtual do CONPEDI, ocorrido entre os dias 2 e 8 de dezembro de 2020, sobre o tema "Direito, Pandemia e Transformação Digital: Novos Tempos, Novos Desafios".

O II Encontro Virtual do CONPEDI contou com a participação de milhares de inscritos e teve como novidade a possibilidade do envolvimento de alunos da graduação, em trabalho conjunto com seus professores, com relação à elaboração de artigos e acompanhamento das apresentações nos grupos de trabalho, fato que incentiva e envolve os discentes na pesquisa, desde o início de seus estudos, contribuindo com a formação de novos pesquisadores.

Apesar de virtual, o Encontro do CONPEDI não perdeu seu brilho!

A proposta do trabalho é inovadora, vez que a partir da apresentação dos resumos relatados pelos pesquisadores, realizou-se um debate no âmbito do Grupo de Trabalho, facultando aos participantes a oportunidade de aprimorar a pesquisa realizada, bem como trocar experiências e informações.

O resultado obtido foram conceitos amadurecidas que espelham uma perspectiva ampla, sobre temas polêmicos e atuais, bem como tem a pretensão de dar continuidade à ideia de divulgar a pesquisa produzida por alunos de pós-graduação, e, agora também, de graduação.

O esforço e dedicação dos participantes foram fundamentais para o sucesso do Grupo de Trabalho e a expectativa é de que o debate ocorrido contribua para o aprimoramento do conhecimento da temática.

Os artigos científicos foram apresentados em cinco blocos de discussões, que contemplaram as seguintes temáticas:

1- A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: A NOVA ROUPAGEM POLÍTICA FRENTE À ANÁLISE DAS DOAÇÕES ELEITORAIS PELO STF. Autores Alisson Alves Pinto, Fernando Lacerda Rocha e Mariel Rodrigues Pelet. O estudo discute a judicialização da

política a partir do julgamento da ADI 4650/DF que analisou a constitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) e da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), com o tema central das doações de empresas para financiar campanhas políticas.

2- A PANDEMIA DA COVID-19 E O FUTURO DA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE LIÇÕES PARA O AMANHÃ. Autor Marcos Leite Garcia. O trabalho analisa as consequências da pandemia de 2020 e apresenta algumas reflexões para o futuro da sociedade contemporânea, leva em conta que a crise provocada pela Covid-19 é sanitária, econômica, política e humana e faz reflexões para o futuro no sentido de políticas sociais, ambientais, de defesa consumidor, tributária e internacionais.

3- A SOBERANIA DO ESTADO E O MUNDO GLOBALIZADO: A POSSÍVEL REDEFINIÇÃO DE CONCEITOS. Autores Vinicius Holanda Melo e Newton de Menezes Albuquerque. A pesquisa investiga a soberania estatal frente aos impactos trazidos pela era da informação aliado ao fenômeno da globalização, inicia com o conceito de soberania, tendo como premissa sua flexibilização enquanto poder absoluto e perpétuo, para posteriormente, compreender a globalização como espaço mundial dentro da unidade, o que leva a concluir que o processo de globalização conduz a crise nos fundamentos da soberania absoluta do Estado.

4- BREVES APONTAMENTOS SOBRE OS PRINCÍPIOS EM MATÉRIA DE DIREITOS POLÍTICOS E ELEITORAIS. Autor Gabriel Vieira Terenzi. O trabalho trata à relação entre os ramos dos Direitos Políticos e do Direito Eleitoral. Assim, por meio da análise dos conceitos e características de cada feixe, pretende delimitar suas áreas convergentes, divergentes, e sua finalidade, mais especialmente debater a noção de serem as normas eleitorais tidas como instrumentos de efetivação dos direitos políticos e, em última análise, da soberania popular, e, conclui pela utilidade instrumental da interpretação eleitoral como medida garantidora da soberania do povo e da democracia.

5- CENTRALISMO E INSTABILIDADE POLÍTICA NO BRASIL REPÚBLICA. Autores Heron José de Santana Gordilho e Heron José de Santana Gordilho Filho. A pesquisa analisa o sistema político brasileiro após a proclamação da República, demonstrando que a concentração de poderes tem contribuído com a instabilidade política e rupturas institucionais, e, demonstra que mesmo com a redemocratização e a Constituição de 1988, o Brasil continua sendo uma federação centrífuga que concentra grande parte do poder político na União e na Presidência da República, em detrimento dos Estados e municípios.

6- CONVENÇÕES PARTIDÁRIAS VIRTUAIS: INOVAÇÃO E DESAFIOS DIANTE DA PANDEMIA DE CORONAVÍRUS À LUZ DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. Autores Luiz Fernando Obladen Pujol, Fernando Gustavo Knoerr e Horácio Monteschio. A investigação objetiva perquirir a inovação e os desafios das convenções partidárias virtuais diante da pandemia de Coronavírus à luz do Princípio Democrático, levando em conta o princípio da legalidade e respeito à democracia interna nos partidos políticos, concluindo que deve-se atentar para requisitos de segurança e implementação, contudo a adoção de inovações em procedimentos decisórios deve ser adaptada para atender todas exigências e garantias necessárias à realização dos atos que o compõem.

7- DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: CONSIDERAÇÕES ACERCA DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA. Autoras Letícia Ribeiro e Beatriz Ribeiro. O trabalho diz respeito à relação entre a representação política e a democracia representativa moderna, traz conjecturas para o enfrentamento da crise de representatividade observada nos parlamentos modernos, considera a teoria política contemporânea acerca da concepção teórica da representação política, e, tem como marco teórico, as concepções desenvolvidas nas pesquisas de Hanna Finelchel Pitikin e Nadia Urbinati.

8- DEMOCRACIA, CONSERVADORISMO E EXTREMA-DIREITA NO BRASIL: ANÁLISE A PARTIR DA ATUALIDADE. Autoras Riva Sobrado De Freitas e Daniela Zilio. A investigação analisa a crítica sobre o pensamento conservador e a extrema-direita do Brasil atual, averigua possíveis riscos à estabilidade democrática nacional e, conclui, que de fato, o pensamento conservador vem, na contemporaneidade, ganhando espaço, o que pode gerar justas preocupações precisamente pelo extremismo de alguns dos ideais dos seus defensores, sendo que a maior das preocupações deveria ser justamente com a defesa da democracia que, a despeito de atualmente estar passando por momentos delicados e de verdadeira crise, felizmente, ainda persiste.

9- DEMOCRACIA, PODER E PARADIGMA DA SIMPLICIDADE: UMA ANÁLISE AO MODELO REPRESENTATIVO. Autores Júlia Francieli Neves de Oliveira, Victória Faria Barbiero e Liton Lanes Pilau Sobrinho. O estudo traz à reflexão a possibilidade de compreensão da democracia a partir do paradigma desenvolvido por Edgar Morin, sob a ótica de David Sanchéz Rubio, utilizando de um método sistêmico, fazendo uma análise do modelo atual (representativo) e suas limitações do que realmente seria a democracia, condensada em técnicas e métodos para eleger a elite e mantê-la no poder, o que, por fim, elimina e reduz outras formas de democracia participativa ou direta.

10 - DO “STAY HOME” AO “LOCKDOWN” O IMPACTO DAS MEDIDAS DE DISTANCIAMENTO NO BRASIL E NO MUNDO. Autores Adriane Garcel e José Laurindo De Souza Netto. A análise tem por intuito compreender os efeitos das medidas de distanciamento social no Brasil e no mundo, desde o “stay home” até ao “lockdown”. Objetiva verificar o direito do Estado diante da limitação do direito de ir e vir, busca compreender os efeitos das medidas e a importância de que sejam atendidas, realizando um breve recorte quanto ao panorama atual, adentrando no cerne da problemática, qual seja, o direito de ir e vir diante a pandemia.

11- EMBARREIRANDO A DEMOCRACIA. Autores Carlos Marden Cabral Coutinho e Pedro Alexandre Menezes Barbosa. A pesquisa analisa até que ponto a figura da cláusula de barreira é compatível com o Estado Democrático de Direito Brasileiro, a parir da Lei n 9.096 /95 e do julgamento realizado pelo STF nas ações diretas de inconstitucionalidade que questionavam essa imposição aos partidos políticos, levando em conta a Emenda Constitucional n 97/17.

12- FEDERALISMO NA ARGENTINA: ORIGEM E DESENVOLVIMENTO. Autores Paulo Roberto Barbosa Ramos, Pedro Nilson Moreira Viana e David Elias Cardoso Camara. O estudo realiza uma análise dos aspectos históricos que estruturam os fundamentos do Federalismo enquanto princípio constitucional, bem como sua origem e desenvolvimento na Argentina e nos Estados Unidos da América, discute ainda os aspectos essenciais sobre a evolução do Federalismo na Argentina e sua constituição atual.

13- INSTITUCIONALISMO E PLURALISMO JURÍDICO NAS CONCEPÇÕES DE HAURIOU E GURVITCH. Autores Tarcísio Vilton Meneghetti e Josemar Sidinei Soares. A investigação explora as concepções institucionalistas e pluralistas do direito de Hauriou e Gurvitch. Hauriou, traz a concepção institucionalista do direito, na qual defende que o direito antes de ser norma é instituição, é concretização da ideia de uma obra movida por certa coletividade de pessoas.

14- O AGIR DO ESTADO CAPITALISTA CONTEMPORÂNEO: UMA ANÁLISE MARXISTA DO ESTADO. Autor Rodrigo Barbalho Desterro e Silva. O exame tem por foco o papel do Estado e a sua gênese, que se mostra necessário e em constante debate na busca de uma melhor compreensão acerca da sua essência e aparência no processo de desenvolvimento da sociedade. O estudo parte de um referencial teórico marxista, analisa teorias contratualistas, e, tem como objeto de referência a Teoria do Estado Capitalista Contemporâneo de Flávio Farias, em especial o estudo da sua natureza, do seu papel regulador e sua imbricação com o capital.

15- O ART. 14, § 9º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O MORALISMO E A MORALIDADE NA LEI DA FICHA LIMPA. Autores Rodrigo Brunieri Castilho e Leonardo Fernandes de Souza. O trabalho analisa a questão da aplicação da moralidade no Direito Eleitoral e as consequências da aplicação de uma moralidade exacerbada e sem critérios - o moralismo, fato que pode conduzir ao aviltamento da segurança jurídica e a intenção da Lei da Ficha Limpa.

16- O DEVER DE PRESTAR CONTAS: UMA VISÃO SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART 16-C DA LEI Nº 9.504/97 EM FACE DO ART. 70 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Autores Horácio Monteschio e Valeria Juliana Tortato Monteschio. A pesquisa analisa o artigo 70 da Constituição de 1988, que determina que a prestação de contas de recursos oriundos do erário deverá ser feita perante o Tribunal de Contas, e, de outro vértice, com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), constituído por dotações orçamentárias da União serão feitas perante a Justiça Eleitoral, o que demonstra a inconstitucionalidade material, pois é dever dos Tribunais de Contas analisar os gastos públicos, o que leva a inconstitucionalidade do art. 16-C da Lei nº 9.504/97.

17 - O PARADOXO JUSPOSITIVISTA E JUSNATURALISTA NA NATUREZA DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE. Autores Fernando Rodrigues de Almeida e Dirceu Pereira Siqueira. O estudo, observa a genealogia e categorização normativa dos Direitos da Personalidade quanto a sua natureza paradoxal que pode ser observada tanto nos moldes do juspositivismo, em sua categoria formal normativa, quanto em sua essencialidade ao indivíduo, em um caráter jusnaturalista. A contradição pode apresentar problemas metodológicos de categorização da validade normativa destes direitos, e isso é analisado no trabalho a partir de uma hipótese de incompatibilidade jurídica.

18- O PÚBLICO E O PRIVADO NOS CARTÓRIOS. Autores Ricardo Santiago Teixeira e Patrícia Lima Bahia Farias Fernandes. A investigação analisa a burocracia cartorária e quanto esta é adequada ao mundo atual ou merece ajustes.

19 - O REGIME DO AUTOFINANCIAMENTO NAS CAMPANHAS ELEITORAIS BRASILEIRAS: LIMITES E CONTRADIÇÕES. Autores Denise Goulart Schlickmann e Orides Mezzaroba. O exame questiona o regramento que disciplina o autofinanciamento de campanhas eleitorais, os quais não possuem coerência e compatibilidade com os demais institutos que regulam o financiamento de campanhas eleitorais e a aplicação de recursos, apresenta a incompatibilidades com o regime jurídico do financiamento de campanhas por pessoas físicas, atribuindo-lhes maior importância do que ao próprio candidato no

financiamento de sua campanha, o que cria condições indesejáveis pelo sistema para a movimentação paralela de recursos.

20 - OS DIREITOS SOCIAIS E O ESTADO NO SÉCULO XXI: O NOVO ESTRUTURALISMO JURÍDICO E O PODER ECONÔMICO. Autores Daisy Rafaela da Silva e Luiz César Martins Loques. O trabalho busca interpretar o fenômeno econômico e jurídico do Estado, analisando qual é o Estado no século XXI. Denota que há uma simbiose entre o grande capital e o Estado, formando um fenômeno chamado de Capitalismo de Estado, o qual não tutela o interesse público em detrimento do privado.

21 - OS SILÊNCIOS QUE FALAM: UMA DEMOCRACIA FICTÍCIA E O CERCEAMENTO À REPRESENTATIVIDADE FEMININA. Autores Brunna Rabelo Santiago, Vitória Sumaya Yoshizawa Tauil e Fernando De Brito Alves. A pesquisa debruça-se sobre o questionamento se "Existe democracia para as mulheres no Brasil?". O objetivo é demonstrar o conceito sociojurídico de democracia, para compreender à inefetividade dos direitos femininos: da diminuta representatividade política ao "silenciar das vozes".

22 - REFLEXÕES HABERMASIANAS NA PANDEMIA. Autora Judith Aparecida de Souza Bedê. O pensamento questionou, em meio a pandemia da Covid-19, a organização da sociedade contemporânea, o domínio por meio da linguagem, os discursos antidemocráticos e de ódio, o uso das tecnologias e o papel do Direito neste contexto desconhecido da humanidade nos últimos quinhentos anos, tendo por parâmetro os ensinamentos de Habermas.

23 - REPERCUSSÕES DA PANDEMIA NA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE GERADA PELO MODELO PARTIDÁRIO DE CARTEL. Autores Patrícia Gasparro Sevilha Greco, Clodomiro José Bannwart Júnior e Nathaly Giunta Borges. O estudo parte da hipótese que os modelos de atuação partidária variam de acordo com o momento histórico. Considera que o atual é de cartel, fato que coloca as agremiações mais como agentes do interesse do Estado do que representantes do interesse do povo. Isso se deve, especialmente, porque a principal fonte do financiamento de suas atividades é pública, e, reputa que a pandemia apenas deixou mais visível este cenário de crise, evidenciando a falta de articulação entre os representantes.

24 - SOCIABIIDADE HUMANA E PLURALISMO JURÍDICO EM SANTI ROMANO. Autores Tarcísio Vilton Meneghetti e Sabrina Leite Reiser. O exame explora o tema da relação entre sociabilidade humana e pluralismo jurídico, na perspectiva de Santi Romano e sua concepção institucionalista do direito e tem por objetivo estabelecer uma conexão entre a natureza social do homem e o pluralismo jurídico na perspectiva do autor.

25 - UMA CRÍTICA DO CONSTITUCIONALISMO PELAS PERSPECTIVAS DA SOBERANIA, DA BIOPOLÍTICA E DO PROGRESSO. Autores José Mauro Garboza Junior e Lucas Bertolucci Barbosa de Lima. A investigação tem como escopo abordar o constitucionalismo a partir de três pontos de vista diferentes: o da soberania, o da biopolítica e o do capitalismo. A exposição destes aspectos busca demonstrar as contradições contidas na ideia de progresso que o constitucionalismo é contemporâneo, face às recentes transformações da política e da economia, e, que sua historicidade está conectada a estes campos.

Como se vê, os artigos exploraram de forma ampla a pluralidade de temáticas decorrentes das questões que envolvem a democracia, os direitos políticos e a filosofia do Estado, assuntos que nos dias atuais tomaram vulto, não só em razão da beligerância política experimentada pelo país, mas também, pelo agravamento da área da saúde e da economia, motivado pela pandemia que assola o mundo.

Por fim, esperamos que a presente obra seja fonte de inspiração para o desenvolvimento de novos projetos e textos em defesa da democracia, dos direitos políticos e da filosofia do Estado, porque, afinal, é a política e o direito, orientados por suas filosofias, que darão conta de regular as relações sociais e equilibrar as disparidades.

Profa. Dra. Vivian A. Gregori Torres

Universidade Metodista de Piracicaba/SP

Prof. Dr. Horácio Monteschio

Universidade Paranaense

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Teorias da Democracia, Direitos Políticas e Filosofia do Estado apresentados no II Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 7.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O REGIME DO AUTOFINANCIAMENTO NAS CAMPANHAS ELEITORAIS BRASILEIRAS: LIMITES E CONTRADIÇÕES

THE SELF-FINANCING REGIME IN BRAZILIAN ELECTORAL CAMPAIGNS: LIMITS AND CONTRADICTIONS

Denise Goulart Schlickmann [1]
Orides Mezzaroba

Resumo

O regramento que disciplina o autofinanciamento de campanhas eleitorais não possui coerência e compatibilidade com os demais institutos que regulam o financiamento de campanhas eleitorais e a aplicação de recursos. Apresenta incompatibilidades com o regime jurídico do financiamento de campanhas por pessoas físicas, atribuindo-lhes maior importância do que ao próprio candidato no financiamento de sua própria campanha, o que cria condições indesejáveis pelo sistema para a movimentação paralela de recursos.

Palavras-chave: Financiamento de campanhas eleitorais, Autofinanciamento, Doações eleitorais, Eleições, Candidatos

Abstract/Resumen/Résumé

The rules governing the self-financing of electoral campaigns do not have coherence and compatibility with the other institutes that regulate the financing of electoral campaigns and the application of resources. It presents incompatibilities with the legal regime for campaign financing by individuals, giving them greater importance than the candidate himself in financing his own campaign, which creates undesirable conditions by the system for the parallel movement of resources.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Financing of election campaigns, Self-funding, Electoral donation, Elections, Candidates

[1] 0000-0002-1047-810X ORCID

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo examinar as normas eleitorais que tratam da regulação das fontes de financiamento de campanha, em especial no que se refere à aplicação de recursos próprios.

O problema principal deste artigo é o de verificar se o regramento que disciplina o autofinanciamento de campanhas eleitorais possui coerência e compatibilidade com os demais institutos que regulam o financiamento de campanhas eleitorais e a aplicação de recursos.

Inicialmente será examinado o universo de categorias das fontes de financiamento de campanha, identificando sua evolução ao longo do tempo, e a aplicação de recursos próprios.

Em seguida será analisada a evolução do instituto do autofinanciamento na legislação eleitoral, buscando identificar as particularidades do regramento que alcança essa fonte de campanha.

Por fim, o estudo examina aspectos controversos da disciplina do autofinanciamento, em especial no que se refere à contraposição com as doações de terceiros, limites de doação e limites de gastos.

O estudo utilizou na fase de investigação o método dedutivo e na fase de relato o método indutivo. A técnica que forneceu o suporte aos métodos foi a da pesquisa bibliográfica.

1 FONTES DE FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS E APLICAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS

A arrecadação de recursos para campanhas eleitorais no Brasil encontra-se disciplinada especificamente a partir da Lei nº 8.713/1993, que passou a permitir expressamente que pessoas físicas ou jurídicas, a partir da escolha dos candidatos em convenção, pudessem fazer doações para campanhas eleitorais, fossem elas financeiras ou em bens e serviços estimáveis em dinheiro (art. 38).

O disciplinamento foi sendo refinado ao longo dos anos e passou a incorporar elementos que, de forma mais precisa, definiram os contornos de como a arrecadação de recursos deveria ocorrer.

A captação de doações para o financiamento das campanhas eleitorais sofreu uma evolução legislativa ao longo das eleições de 1994 até o presente, **com foco direto e imediato na arrecadação de recursos por terceiros**.

E é bastante perceptível que isso ocorreu e se consolidou no que dispõe o art. 23 da Lei n. 9.504/1997:

> Art. 23. Pessoas físicas[1] poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)
>
> § 1° As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)
>
> I - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)
>
> II - (revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)
>
> § 1°-A (Revogado pela lei nº 13.488, de 2017)
>
> § 1°-B - (VETADO) (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)
>
> [...]
>
> § 2º-A. O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer. (Incluído pela Lei nº 13.878, de 2019)
>
> § 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de até 100% (cem por cento) da quantia em excesso. (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)
>
> § 4° As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de: (Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)
>
> I - cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
>
> II - depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1o deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
>
> III - mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, e que deverá atender aos seguintes requisitos: (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)
>
> [...]
>
> IV - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios na internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares, que

[1] Recorde-se que o fim das doações de pessoas jurídicas foi decretado pela ADI 4.650, do Supremo Tribunal Federal, já em 2015.

> deverão atender aos seguintes requisitos: (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)
>
> [...]
>
> V - comercialização de bens e/ou serviços, ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político. (Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

Ainda que a legislação eleitoral tenha regulamentado ao logo dos anos com bastante especificidade a captação de doações, as fontes de financiamento de campanhas eleitorais a ela não se limitam.

Embora outras possibilidades de financiamento das campanhas estejam esparsamente mencionadas na Lei n. 9.504/1997, como é o caso do questionado Fundo Especial de Financiamento de Campanha[2], do Fundo Partidário, disciplinado na Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995) e dos recursos próprios – impropriamente alocados no dispositivo que regulamenta as doações, conforme adiante se examinará - é o Tribunal Superior Eleitoral, fazendo uso do poder regulamentar que lhe confere o art. 105 da mesma Lei das Eleições, quem didaticamente identifica todas as possibilidades de financiamento eleitoral.

Embora a Lei Eleitoral tenha passado a disciplinar as espécies de recursos de campanha somente a partir de 2006 (Lei n. 11.300/2006, art. 23), já desde 2002 a Justiça Eleitoral disciplinava a matéria em suas resoluções, eis que extremamente necessária à operacionalização da arrecadação de recursos.

Veja-se o que dispõe a respeito a novel Resolução TSE n. 23.607/2019, que disciplinará as eleições municipais de 2020:

> Art. 15. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de:
>
> I - recursos próprios dos candidatos;
>
> II - doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas;
>
> III - doações de outros partidos políticos e de outros candidatos;
>
> IV - comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político;
>
> V - recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes:

[2] Instituído no art. 16-C pela reforma eleitoral de 2017 (Lei n. 13/487/2017).

> a) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995;
>
> b) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC);
>
> c) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos;
>
> d) de contribuição dos seus filiados;
>
> e) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação;
>
> f) de rendimentos decorrentes da locação de bens próprios dos partidos políticos;VI - rendimentos gerados pela aplicação de suas disponibilidades.
>
> § 1º Os rendimentos financeiros e os recursos obtidos com a alienação de bens têm a mesma natureza dos recursos investidos ou utilizados para sua aquisição e devem ser creditados na conta bancária na qual os recursos financeiros foram aplicados ou utilizados para aquisição do bem.
>
> § 2º O partido político não poderá transferir para o candidato ou utilizar, direta ou indiretamente, nas campanhas eleitorais, recursos que tenham sido doados por pessoas jurídicas, ainda que em exercícios anteriores (STF, ADI nº 4.650).

A norma claramente diferencia, como fontes distintas de financiamento das campanhas eleitorais os recursos próprios, as doações (provenientes de pessoas físicas, de outros partidos políticos e de outros candidatos), os recursos arrecadados mediante a comercialização de bens ou serviços ou ainda de realização de eventos e, por fim, os recursos próprios dos partidos políticos.

Observe-se que desde as primeiras regulamentações da matéria jamais os recursos próprios foram equiparados ou confundidos com doações. Pelo contrário, a eles foi dedicada categoria específica, própria, já que são em tudo distintos às doações.

2 A EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DO AUTOFINANCIAMENTO NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL

Nas eleições de 2014, mediante a edição da Resolução TSE 23.406/2014, as normas eleitorais passaram a dirigir-se especificamente a essa fonte de recursos com a finalidade de atribuir-lhes limite, conforme se observa do parágrafo único do art. 19, *litteris*:

> Art. 19. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos nesta Resolução, somente serão admitidos quando provenientes de:
>
> **I – recursos próprios dos candidatos;**
>
> II – doações financeiras ou estimáveis em dinheiro, de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas;

> [...]
>
> **Parágrafo único. A utilização de recursos próprios dos candidatos é limitada a 50% do patrimônio informado à Receita Federal do Brasil na Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física referente ao exercício anterior ao pleito (arts. 548 e 549 do Código Civil).** (grifou-se)

No pleito de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral introduziu para a aplicação de recursos próprios o limite 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, com fundamento nos arts. 548 e 549 do Código Civil.

Os dispositivos do Código Civil mencionados tratam de restrições quanto à disponibilidade patrimonial, respectivamente relacionados à subsistência do doador e ao direito de sucessão. Registre-se que nem a aplicação de recursos próprios caracteriza doação – instituto sobre o qual incide a restrição civilista – como se revela indevida a limitação imposta pela norma infralegal.

À época, a Lei Eleitoral fixava limite para aplicação dos recursos próprios em campanhas, mas adstrito ao limite de gastos fixado pelo partido político para a campanha eleitoral, em sua integralidade.

Assim, na eleição de 2014, estando o candidato adstrito ao então vigente limite legal – o limite de gastos estabelecido pelo próprio partido – estava também sujeito ao limite normativo estabelecido na Resolução TSE 23.406/2014, de onde se conclui que a restrição implementada pela norma se aplicaria como sublimite, ou seja, conquanto esteja limitada a aplicação de recursos próprios ao valor máximo do limite de gastos, se o montante 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 for inferior àquele, o candidato estaria restrito a este último limite. O raciocínio no sentido inverso também é verdadeiro: se o montante 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 fosse superior àquele, o candidato estaria restrito ao limite de gastos. Desta forma, prevaleceria sempre o limite legal, do qual não poderia jamais a nova norma se afastar, mas limitado a um segundo critério, de natureza patrimonial.

Ocorre que a mesma Resolução TSE 23.406/2014 fixou para a aplicação de recursos próprios ainda um terceiro limite, no art. 26, quando tais recursos próprios fossem aplicados nas campanhas de outros partidos políticos, comitês financeiros ou candidatos, consoante se observa:

> Art. 26. As doações entre partidos políticos, comitês financeiros e candidatos deverão ser realizadas mediante recibo eleitoral e não estarão sujeitas aos limites impostos nos incs. I e II do art. 25.
>
> § 1º **As doações previstas no caput, caso oriundas de recursos próprios do candidato, deverão respeitar o limite legal estabelecido no inc. I do art. 25.**
>
> [...] (grifou-se)

Anteriormente à edição da Resolução TSE 23.406/2014, os limites de aplicação de recursos próprios em vigor estavam restritos apenas aos dois últimos citados, ou seja: ao limite de gastos, como regra geral, para a aplicação na sua própria campanha e ao limite aplicável às pessoas físicas quando os recursos próprios fossem aplicados em outras campanhas, pela via da doação.

Diante, pois, (1) da coexistência, com a nova norma, de três limites aplicáveis aos recursos próprios do candidato e (2) da introdução de novo limite a ser observado para a aplicação de recursos próprios não mais tendo por referência o limite de pessoas físicas, mas o do patrimônio informado pelo próprio candidato, é de interpretar-se que a utilização de recursos próprios dos candidatos em suas próprias campanhas estava então limitada a 50% do patrimônio informado à Receita Federal do Brasil na Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física referente ao exercício anterior ao pleito, estando restrita ao limite de gastos fixado pelo partido, quando resultasse em valor superior a este.

Já para a aplicação de recursos próprios em outras campanhas, ao candidato aplicar-se-ia o limite a ser observado pelas demais pessoas físicas, ou seja, 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da eleição. E aqui, acertadamente, a norma equipara o candidato às demais pessoas físicas na condição de doador de campanha eleitoral, doando recursos seus para terceiros. E neste ponto reside a principal distinção: ao candidatar-se a uma eleição e decidir aplicar recursos seus na sua própria campanha o candidato não é doador. Isso porque é intrínseco ao conceito de doação a existência de um terceiro. Não se configura a doação quando o recurso provém da mesma pessoa e é ela mesma a destinatária.

Decisão importantíssima advinda do Supremo Tribunal Federal (ADI 4650) viria mudar o panorama do financiamento de campanhas no Brasil com a proibição de doações empresariais em 2015. As eleições municipais de 2016 revelam, pois, marco histórico de financiamento fundado essencialmente em recursos próprios (de candidatos e de partidos políticos), em recursos provenientes do poder público e de doações de pessoas físicas, em modelo culturalmente distinto daquele até então praticado no Brasil.

Assim é que, reduzindo-se as fontes de financiamento da campanha eleitoral de 2016, a Resolução TSE 23.463/2015 (art. 15) tratou de regulamentar com maior rigor a aplicação daquelas passíveis de utilização, como é o caso dos recursos próprios dos candidatos 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;
- A capacidade econômica para contratação do empréstimo e pagamento.

Para as eleições de 2018, as fontes de financiamento da campanha eleitoral passam a contar com o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, instituído pela reforma eleitoral de 2017 (art. 16-C da Lei n. 13.487/2017), passando a resolução do Tribunal Superior Eleitoral que disciplinou aquelas a didaticamente incluí-lo dentre as fontes de financiamento de campanha, consoante se observa do art. 17 da Resolução TSE n. 23.553/2018[3].

3 ASPECTOS CONTROVERSOS DA DISCIPLINA DO AUTOFINANCIAMENTO: DOAÇÕES E LIMITES DE DOAÇÃO E DE GASTOS

Observa-se, de tudo o que até aqui foi exposto, que a legislação eleitoral tem se preocupado ao longo dos anos em disciplinar as fontes de financiamento de campanhas eleitorais, dentre elas os recursos próprios dos candidatos.

---

3 Art. 17. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de:
I – recursos próprios dos candidatos;
II – doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas;
III – doações de outros partidos políticos e de outros candidatos;
IV – comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo par-tido político;
V – recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes:
a) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995;
b) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC);
c) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos;
d) de contribuição dos seus filiados;
e) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação;
f) de rendimentos decorrentes da locação de bens próprios dos partidos políticos.
VI – rendimentos gerados pela aplicação de suas disponibilidades. (grifou-se)

Determinados aspectos do regramento merecem, contudo, maior atenção, como é o caso do estabelecimento dos limites legais. No que se refere aos limites a serem observados na aplicação de recursos em campanha, relembre-se que a Lei n. 8.713/1993 assim estabelecia:

> Art. 38. [...] § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:
>
> **I – no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos no ano de 1993;**
>
> **II – no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei;**
>
> III – no caso de pessoa jurídica, a dois por cento da receita operacional bruta do ano de 1993.
>
> § 2º Os percentuais de que tratam os incs. I e III do § 1º poderão ser excedidos, desde que as contribuições e doações não sejam superiores a setenta mil UFIR e trezentas mil UFIR, respectivamente. (grifou-se)

Observe-se que a legislação já fixava corretamente a distinção entre os recursos doados por pessoas físicas – tipicamente doações – e aqueles aplicados pelo candidato em sua própria campanha, fixando como teto o próprio limite de gastos, ou seja, o valor que ele poderia utilizar na campanha.

A Lei n. 9.100/1995 acresceu a esse dispositivo apenas a possibilidade de que a coligação pudesse fixar o limite de gastos (art. 36, II), mantendo a regulamentação tal qual a anterior.

O mesmo regramento foi mantido pela Lei n. 9.504/1997 (art. 23, II) até que a Lei n. 11.300/2006 (art. 17-A) passou a prescrever que os limites de gastos seriam fixados por lei até o dia 10 de junho do ano eleitoral e apenas se não houvesse edição da lei os partidos políticos pudessem fixar o limite de gastos. A fixação de limite de gastos por lei somente se efetivou com a Lei n. 13.165/2015 que, alterando a Lei n. 9.504/1997, retirou a competência dos partidos políticos para fixá-los. Essa Lei manteve, contudo, o limite de utilização de recursos próprios vinculado ao limite de gastos (art. 23, § 1°-A), agora estabelecido por lei.

A reforma eleitoral de 2017, contudo, operada pela Lei 13.488/2017, acabou por revogar o mencionado § 1°-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997, dispositivo que fixava o limite de recursos próprios aplicados em campanha, restando a matéria sem regulação legal.

Nesse ponto, a matéria cresceu em complexidade. Senão vejamos.

As doações para campanhas eleitorais estiveram limitadas até as eleições de 2014 para pessoas físicas, para pessoas jurídicas e para o próprio candidato (que, para este fim, jamais foi considerado pessoa física). Para as eleições de 2016, em razão da proibição das doações de pessoas jurídicas, os limites para tais doações, por conseguinte, deixaram de existir.

Para as eleições de 2018, a reforma eleitoral produziu alteração muito importante, diretamente relacionada ao autofinanciamento de campanha. É que, inicialmente, quando em projeto, a reforma eleitoral previa um novo limite de gastos para a aplicação de recursos próprios do candidato e, com isso, propunha a revogação do art. 23, § 1º-A da Lei n. 9.504/1997. Isto porque o referido § 1º-A fixava o limite de gastos a ser observado pelo candidato quando aplicasse recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido na própria Lei das Eleições para o cargo ao qual concorresse.

A nova regulamentação do tema do limite do autofinanciamento, inicialmente proposta na reforma eleitoral, no Projeto de Lei 8.612-B da Câmara dos Deputados previa em seu art. 9º, *litteris*:

> Art. 9º Nas eleições de 2018, o candidato ao cargo de Deputado Federal, Deputado Estadual ou Deputado Distrital poderá usar recursos próprios em sua campanha, até o montante de 7% (sete por cento) do limite de gastos estabelecido nesta Lei para o respectivo cargo.
>
> Parágrafo único. O candidato a cargo majoritário poderá utilizar recursos próprios em sua campanha até o limite de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Ocorre que a reforma eleitoral levada à sanção já não mais continha a regra inicialmente proposta e a proposição de revogação do § 1º-A do mesmo dispositivo permaneceu no texto legal levado à sanção[4].

Ao final, a Lei das Eleições passou a não mais dispor sobre o limite aplicável aos recursos próprios do candidato.

Certo é que duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram propostas sobre o tema no Supremo Tribunal Federal: a de número 5.808 e a de número 5.821, ambas versando sobre a validade legal da disciplina do autofinanciamento com recursos próprios para além do limite fixado para doações de pessoas físicas, este último restrito a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da eleição.

---

[4] Vetada inicialmente pelo Presidente da República, o Congresso Nacional derrubou o veto em dezembro do mesmo ano, valendo, em definitivo, a revogação.

É preciso registrar que a disposição atualmente revogada na Lei das Eleições, na verdade, espelhava o texto que vigorava desde a Lei n. 8.713/1993 e a regulamentação da matéria pelo Tribunal Superior Eleitoral desde 1994. E aqui há que se observar que a regra nada mais fazia do que aplicar a lógica da arrecadação de recursos e gastos. Ora, se o candidato, nesta condição, não é pessoa física doando para sua própria campanha, mas o próprio titular da arrecadação, por óbvio a aplicação de seus recursos jamais poderia ultrapassar o limite de gastos que houvesse sido imposto à sua campanha, pela simples razão de que não teria finalidade. Com que propósito alocar na sua própria campanha mais recursos do que se pode gastar? E por não se constituírem doações, mas aplicação de recursos que já integravam o patrimônio do candidato, sua aplicação não deveria estar limitada aos parâmetros fixados para terceiros.

Observe-se, ainda, que, embora a norma da Justiça Eleitoral dispusesse que o limite de aplicação de recursos próprios estava adstrito ao limite de gastos fixado, na prática, a regra só possuía efetividade se o candidato utilizasse exclusivamente recursos próprios para financiar a campanha. Isso porque se recebesse recursos de quaisquer outras fontes já se aplicava automaticamente a redução dos valores dos recursos próprios aplicados. Não por impossibilidade legal, mas por ausência absoluta de finalidade, já que não poderiam ser gastos.

Além das duas ADIs citadas, as quais foram julgadas prejudicadas por perda superveniente do objeto, já que o dispositivo legal questionado – a possibilidade de aplicar recursos próprios até o limite de gastos fixado para a eleição – havia sido revogado, outra ADI foi proposta, desta feita a de número 5.914. Em síntese, esta declaratória de inconstitucionalidade, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), questionava a manutenção de regra idêntica na Resolução TSE nº 23.553/2018, sob pretexto de que o Tribunal Superior Eleitoral haveria reinserido no ordenamento jurídico dispositivo revogado na Lei das Eleições.

Os argumentos centrais, além da suposta violação dos princípios republicano, democrático, isonômico e a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral, eram os de que a possibilidade de aplicação de recursos próprios restrita ao limite de gastos conferiria privilégio ao candidato com maior poder financeiro, potencialmente influenciando no resultado prático do processo eleitoral, "colocando em cheque a sua legitimidade". A ADI teria por propósito também cercear a influência do poder econômico sobre as eleições.

É certo afirmar, contudo, que ainda que a apreciação judicial levasse à imposição de regra limitadora similar à aplicável às doações de pessoas físicas, seria, de fato, regra nova. O

candidato não se confunde com as pessoas físicas doadoras de sua campanha. Ele é o titular da campanha. Não doa para a campanha, aplica os recursos que são seus.

E, por último, à época permitida pela Constituição Federal para alterações legislativas no processo eleitoral – 1 ano antes da eleição – o veto Presidencial à exclusão da definição do limite do autofinanciamento circunscrito ao limite de gastos permanecia hígido. A efetiva revogação do art. 23, § 1º-A da Lei n. 9.504/1997 consolidou-se apenas em dezembro de 2017, desrespeitando, assim, o princípio da anualidade previsto no art. 16 da Constituição Federal, *in verbis*:

> 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.

Assim, a revogação legal não produziu efeitos nas eleições de 2018. Nova reforma eleitoral, contudo, em 2019, operada pela Lei n. 13.878/2019, uma vez mais afetou o regramento relativo ao autofinanciamento de campanha, inserindo na Lei das Eleições o seguinte dispositivo:

> Art. 23 [...]
>
> § 2º-A. O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer.

Vê-se, de plano, que a Lei Eleitoral tomou de empréstimo o mesmo percentual aplicável à limitação das doações de terceiros em campanha eleitoral para aplicá-lo aos recursos próprios, aparentemente e de forma distorcida e indevida "equiparando", neste aspecto, a limitação dos recursos próprios àquela fixada para qualquer doação realizada por pessoa física, ainda que incidente o percentual sobre um universo distinto.

Outro aspecto, não menos importante, e essencial à compreensão das controvérsias no regramento do autofinanciamento, diz respeito à confusão entre aplicação de recursos próprios e o instituto da doação.

Ora, embora o candidato incontestavelmente seja uma pessoa física em sua essência, em nada se confunde com as pessoas físicas doadoras de recursos para sua campanha. E a diferença reside no próprio instituto da doação, cuja origem está no direito civil e, por esta razão, o conceito deve ser extraído do Código Civil Brasileiro:

> Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.

É elemento essencial ao instituto da doação que existam, no mínimo, duas pessoas distintas: doador e donatário, o que não se verifica no autofinanciamento. Como apropriadamente a expressão revela, trata-se de **auto**financiamento, ou seja, de financiamento de sua própria campanha e, portanto, não há terceiro recebendo doação, razão pela qual qualquer associação do candidato ao doador pessoa física como parâmetro de regulação dos valores aplicáveis em campanha não é devido.

A respeito do conceito de doação, a doutrina é vasta. Dela se extraem os seguintes excertos:

> Doação é a transmissão voluntária de uma coisa ou de um conjunto delas que faz uma pessoa, doador, em favor de outra, donatário, sem receber nada como contraprestação. (LASARTE, 2008, p. 185)

Peluso (2016), ao comentar o Código Civil, também enfatiza a necessária relação entre pessoas distintas para o aperfeiçoamento do conceito:

> A doação é uma relação jurídica (contrato) pela qual uma pessoa física ou jurídica (*doador* ou *benfeitor*) assume a obrigação de transferir um bem jurídico ou uma vantagem para o patrimônio de outra pessoa (*donatário* ou *beneficiário*), decorrente de sua própria vontade e sem qualquer contraprestação.
>
> Fixadas essas premissas conceituais, exsurgem, com clarividência, os demais elementos caracterizadores da doação, ao lado de sua *natureza negocial*:
>
> i) *animus donandi* (intenção do doador de praticar liberalidade);
>
> ii) a transferência de bens ou vantagens em favor do donatário;
>
> iii) a aceitação de quem recebe (que não precisa, necessariamente, ser expressa). (PELUSO, 2016, p. 560-561)

E o argumento é enriquecido nos estudos de Medina (2018), que enfatiza uma vez mais a relação entre doador e donatário:

> Em sua pureza, a doação é um ato essencialmente unilateral, pois pressupõe o ato de transferência do patrimônio do doador para o donatário, sem qualquer contraprestação. (MEDINA, 2018, p. 516)

Para além disso, ao emprestar indevidamente o percentual aplicável como limite de doações às pessoas físicas, o universo sobre o qual é aplicável tal percentual de 10% é nitidamente distinto e produz ainda mais distorções.

É que o limite de doação aplicável à pessoa física é, a teor do que dispõe o art. 23, § 1°, 10% dos seus rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição.

E o limite aplicável pela novel regulamentação aos recursos próprios é dos mesmos 10%, mas desta vez aplicável ao limite de gastos da própria campanha, o que pode apontar valor muito inferior ao parâmetro legal fixado para os doadores de sua campanha.

A disposição legal pode induzir, inclusive, a situação em que o candidato não possa doar sequer o valor equivalente ao de terceiros doadores de sua campanha, o que se afigura de todo desarrazoado, pois o candidato, sem sombra de dúvidas, não é um mero doador de campanha e não há razões para impedir que aplique os recursos de que dispõe em seu interesse.

Poderia se argumentar que a limitação mais rigorosa é própria porque trata-se da pessoa física do candidato realizando doação a outra figura jurídica, a de candidato, identificada pelo número de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ.

Vejamos o que dispõe a legislação eleitoral sobre a inscrição de candidatos no CNPJ:

Legislação	Dispositivo legal
Lei 12.034/2009[5]	***Art. 22-A.*** *Candidatos e Comitês Financeiros estão obrigados à inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ.* ***§ 1º*** *Após o recebimento do pedido de registro da candidatura, a Justiça Eleitoral deverá fornecer em até 3 (três) dias úteis, o número de registro de CNPJ.* ***§ 2º*** *Cumprido o disposto no § 1º deste artigo e no § 1º do art. 22, ficam os candidatos e comitês financeiros autorizados a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral.*
Lei 13.165/2015[6]	*Art. 22-A. Os candidatos estão obrigados à inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ.*

Embora a Lei das Eleições tenha incorporado em seu texto a exigência de CNPJ em 2009, o instituto surgiu já após as eleições de 2002. É que para estas eleições, o Tribunal Superior Eleitoral celebrou convênio com a Secretaria da Receita Federal com vistas ao intercâmbio de dados e informações. O referido convênio – a par de viabilizar a evolução significativa dos procedimentos de exame das prestações de contas, que passaram a confrontar as informações prestadas à Justiça Eleitoral com aquelas constantes da base de dados da Secretaria da Receita Federal – alicerçou a expedição de outra norma, a Instrução Normativa Conjunta SRF/TSE 183/2002, que instituiu a obrigatoriedade de inscrição de candidatos e, à época, comitês financeiros no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ).

A inscrição de candidatos e comitês financeiros no CNPJ teve por objetivo, **única e exclusivamente**, a abertura de contas bancárias identificáveis para o registro da movimentação financeira de campanha eleitoral, diferenciando tais contas daquelas de pessoa física, caso fossem abertas com o número de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF.

[5] Promoveu alterações à Lei das Eleições.
[6] Promoveu alterações à Lei das Eleições.

Com o CNPJ, instituiu-se importante diferenciação entre o candidato e a pessoa física, do ponto exclusivamente de identificação formal e para fins de aferição do cumprimento das obrigações de natureza eleitoral, dissociando-os e auxiliando a evitar a confusão advinda da movimentação equivocada dos recursos de campanha eleitoral em contas de natureza particular.

Veja-se: não teve a instituição do CNPJ a finalidade de tornar exigíveis aos candidatos – até porque seria absolutamente incorreto – as obrigações instituídas para as pessoas jurídicas. Não foram os candidatos guindados à condição de pessoas jurídicas ou submetidos às obrigações tributárias como se pessoas jurídicas fossem ou, ainda, investidos de eventuais prerrogativas a elas atribuídas, em função da inscrição no CNPJ. Tal inscrição teve – uma vez mais – por único e exclusivo objetivo a abertura de contas bancárias de campanha eleitoral, identificando-as como contas referentes às eleições, diferenciando-as de contas de natureza particular.

O CNPJ tornou-se, ainda, importante instrumento para identificação dos documentos fiscais de campanha eleitoral, igualmente diferenciando-os daqueles eventualmente emitidos em nome das pessoas físicas dos candidatos, totalmente distanciados da campanha eleitoral.

Em nenhum momento a existência da identificação do candidato pelo CNPJ – cujos propósitos, conforme se viu, foram exclusivamente de abertura de conta bancária específica e de emissão de documentos fiscais, viabilizando o exercício do controle de forma efetiva pela Justiça Eleitoral em relação às regras eleitorais impostas – configurou ser o candidato terceiro apto a integralizar o conceito de doação do direito civil. É a mesma pessoa que se submete a identificação fiscal distinta com propósitos específicos.

Outro aspecto merece ser abordado, ultrapassando-se a questão da falsa impressão de distinção entre a pessoa física e a do candidato para efeitos de configuração da doação. Trata-se do parâmetro legal introduzido de limitar-se a aplicação de recursos próprios a 10% do **limite de gastos**.

Ora, o limite de gastos é indistintamente imposto a todos os candidatos, sendo absolutamente idêntico para o mesmo cargo. E a todos os candidatos, independentemente de suas posses, faculta a legislação eleitoral que realizem gastos eleitorais no mesmo montante autorizando, por via reflexa, que captem recursos em montante também idêntico – já que não podem gastar mais do que o limite de gastos a todos imposto.

E nesse aspecto reside a principal questão no que diz respeito ao eventual propósito que o dispositivo pudesse ter de cercear o abuso de poder econômico nas eleições. O poder econômico que poderia influenciar de forma maléfica o processo eleitoral não se configura na

distinção em si entre recursos próprios aplicados na campanha, mas no valor global dos gastos realizados para aquela mesma campanha, que não estão adstritos aos recursos próprios, mas também à capacidade de captar doações de pessoas físicas e de acesso aos fundos públicos (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha).

A questão do volume de recursos próprios poderia, sim, desequilibrar de forma decisiva uma eleição, mas no cenário de imensa disparidade que havia antes das eleições de 2016, quando partidos políticos podiam estabelecer limites de gastos para seus candidatos sem qualquer parâmetro a que todos os demais estivessem objetivamente vinculados. Nesta condição, o estabelecimento de limites de gastos mais altos para determinados cargos e determinados partidos gerava as condições para que o poder econômico desequilibrasse os pleitos. Já quando todos os limites de gastos para o mesmo cargo na mesma circunscrição são idênticos, o poder econômico – na via legal – encontra-se de plano limitado e equiparado aos demais. O abuso, quando configurado, está sujeito a apuração e sanção específicas, para tanto atuando o sistema jurídico que regula tais excessos, notadamente a Lei n. 64/90, em seu art. 22, e a Lei n. 9.504/1997, em seu art. 30-A. O sistema jurídico possui, pois, instrumentos para efetivamente afastar o abuso do poder econômico, sem a instituição de regra legal que restrinja o autofinanciamento a níveis que possam chegar, no caso concreto, a valores inferiores àqueles recebidos em doação de terceiros, retirando do candidato a possibilidade de aplicar os recursos de que dispõe no interesse de sua campanha.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dos anos, a legislação eleitoral voltou-se à identificação das fontes lícitas de financiamento das campanhas eleitorais. Disciplinando-as segundo suas características, distinguiu as doações recebidas de terceiros dos recursos próprios aplicados em campanha.

As últimas reformas eleitorais, contudo, vêm aproximando – sob o viés prático – esses dois institutos, conceitualmente muito distintos, para ver limitada a aplicação de recursos próprios em campanha, como se fossem doações de terceiros.

O regulamento em vigor restringe sobremaneira a sua aplicação, implementando parâmetros que podem redundar na contraditória circunstância em que o candidato – titular de sua própria campanha – pode ver tão limitadas as suas possibilidades de aplicação de recursos em seu interesse ao ponto em que sejam inferiores inclusive às doações que pessoas físicas possam fazer à sua campanha.

Sob o argumento de combater a maléfica influência do poder econômico sobre a vontade do eleitor, que poderia se concretizar quando da aplicação dos recursos próprios em campanha, a limitação indistinta da aplicação de recursos próprios operada pela legislação eleitoral substitui indevidamente instrumentos jurídicos próprios e eficazes ao sancionamento de condutas de abuso de poder econômico.

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.

_____. Lei 8.713, de 30.09.1993. Estabelece normas para as eleições de 03.10.1994. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01.12.1993. Seção 1, p. 14.685.

_____. Lei 9.100, de 29.09.1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 03.10.1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02.10.1995. Seção 1, p. 15.333.

_____. 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 19.09.1995. 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 10.406, de 10.01.2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11.01.2002. Seção, 1, p. 1.

_____. Lei 11.300, de 30.09.1997. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei 9.504, de 30.09.1997. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11.05.2006. Seção 1.

_____. Lei 12.034, de 29 de setembro de 1997. Altera as Leis 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 set. 2001. Seção 1, p. 1.

_____. Lei n° 13.165, de 29.09.2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29.09.2015. Seção 1, p. 1.

_____. Lei n° 13.487, de 6.10.2017. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6.10.2017. Seção 1, p. 1.

_____. Lei n° 13.488, de 6.10.2017. Altera as Leis nºs 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 n° 13.878, de 30 de setembro de 2019. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, a fim de estabelecer os limites de gastos de campanha para as eleições municipais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 out. 2019. Seção 1, Edição Extra – B, p. 1.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Lei das Inelegibilidades. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 out. 1990. Seção 1, p. 9.591.

_____. Projeto de Lei n° 8.612-B, de 19.09.2017. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), e a Lei nº 5.768, de 20 de dezembro de 1971, com o fim de promover ampla reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em <http:// www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2151995>. Acesso em 27.2.2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n° 4.650, Brasília, DF, 17 de dezembro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico** n. 34, 24.02.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n° 5.808, Brasília, DF, 26 de setembro de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico** n. 261, 5.12.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n° 5.821, Brasília, DF, 26 de setembro de 2018. **Diário de Justiça Eletrônico** n. 261, 5.12.2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n° 5.914, Brasília, DF, 11 de abril de 2019. **Diário de Justiça Eletrônico** n. 92, 6.05.2019.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Instruções sobre arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestação de contas (eleições de 2002). Resolução 20.987, de 21.02.2002. **Diário da Justiça da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12.03.2002, 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 2.03.2010. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 4.03.2010.

_____. 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 2014. Resolução 23.406, de 27.02.2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 5.03.2014.

_____. 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 23.463, de 15.12.2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 29.12.2015. p. 11-35.

_____. 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 2018. Resolução n° 23.553, de 18 de dezembro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 2 fev. 2018. p. 316-346.

_____. 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 n. 249**, Brasília, DF, 27 dez 2019, p. 125-156

LASARTE, Carlos. **Principios de derecho civil III: contratos.** Madrid-Barcelona : Marcial Pons, 2003.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Código Civil comentado: com súmulas, julgados selecionados e enunciados das jornadas do CJF**. 2. ed. São Paulo : Thomson Reuters, Brasil, 2018. 1.485 p.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**. Teoria e Prática. 14. ed. rev. atual. amp. Florianópolis: Empório Modara, 2018.

PELUSO, Cezar coord. **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência: Lei n. 10.406, de 10.01.2002**. 10. ed. Barueri : Manole, 2016. 2.274 p.