I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS E FILOSOFIA DO ESTADO I

HORÁCIO MONTESCHIO

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

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
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

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

T314

Teorias da democracia e direitos políticos e Filosofia do Estado I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Horácio Monteschio

José Filomeno de Moraes Filho

Vivian de Almeida Gregori Torres – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-055-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

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

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

TEORIAS DA DEMOCRACIA, DIREITOS POLÍTICOS E FILOSOFIA DO ESTADO I

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 I, durante o XXIX Encontro Nacional do CONPEDI, ocorrido entre os dias 24 e 30 de junho de 2020, sobre o tema "Constituição, Cidades e Crise".

O XXIX Encontro Nacional do CONPEDI ficará marcado na memória dos participantes e na história da pesquisa. Desde março, a sociedade se viu obrigada ao isolamento, motivado pela pandemia provocada pela COVID-19. Não obstante, a Diretoria do CONPEDI entendeu que o evento não podia ser cancelado, dados sua importância para a área do Direito e o respeito necessário aos esforços dos pesquisadores. Assim, em poucos dias uma plataforma ficou disponível e o encontro presencial tornou-se virtual, viabilizando a continuidade da disseminação das pesquisas. Nasceu então o I Encontro Virtual do CONPEDI, cujo sucesso provavelmente se replicará nas próximas edições.

Apesar de virtual, o evento não perdeu seu brilho e sua qualidade, mais que isso proporcionou a convivência e o diálogo com colegas, fator importante, nestes tempos sombrios, para a manutenção da saúde mental e psicológica de todos.

A proposta do trabalho é inovadora, vez que, a partir da apresentação dos resumos relatados pelos pesquisadores, realizou-se um profícuo 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 foi o de conceitos amadurecidos, 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 discentes de pós-graduação.

O esforço e dedicação dos participantes foram fundamentais para o êxito 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 quatro blocos de discussões, na ordem a seguir:

1- “A REDEMOCRATIZAÇÃO BRASILEIRA PARA O CREPÚSCULO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DO DIREITO”, de autoria de Enedino Januário de Miranda e Silva. A pesquisa percorreu o conceito de Estado e as fases pelas quais o Estado brasileiro passou, até a sua redemocratização, com a promulgação da Constituição de 1988.

2- “DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA: UMA ABORDAGEM COMPARATIVA ENTRE OS PADRÕES SUL-AMERICANOS”, de autoria de Ricardo Silveira Castro. O estudo abordou, comparativamente, os marcos regulatórios dos processos de tomada de decisão intrapartidária nos países sul-americanos (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), com o fito de analisar a potencialidade e as limitações dos padrões existentes.

3- “DIREITO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA PARA ALÉM DO SENSO COMUM TEÓRICO”, de autoria de Denisson Gonçalves Chaves, Raimundo Wilson Gama Raiol e Fadia Yasmin Costa Mauro. Os autores analisaram os direitos das pessoas com deficiência, sob a perspectiva de que estes são direitos de grupos vulneráveis, e, neste viés, apresentam tais direitos sob a análise das teorias constitucionais e democráticas, fato que amplia o alcance e o conceito, retirando-os de uma situação meramente de direito para uma situação de efetividade de direitos.

4- “FAKE NEWS COMO AMEAÇA À DEMOCRACIA E OS MEIOS DE CONTROLE DE SUA DISSEMINAÇÃO”, de autoria de Vick Mature Aglantzakis. A pesquisa objetivou caracterizar a fake news e avaliar a adequação dos métodos de controle para a sua tutela no sistema democrático brasileiro. Para tanto o autor apresentou considerações sobre o acesso à informação e à liberdade de expressão, como elementos essenciais à democracia, discorreu sobre a definição de fake news, a difusão da expressão e seus efeitos nas relações em sociedade, e, por fim, analisou a fake news como mecanismo de ameaça à democracia.

5- “FAKE NEWS E COVID-19”, de autoria de Junia Gonçalves Oliveira e Eloy Pereira Lemos Junior. O estudo abordou a necessidade de uma regulamentação, específica, voltada à criminalização da disseminação de conteúdos falsos nos meios eletrônicos. O pesquisador ressaltou a importância de uma rápida resposta do legislativo, especialmente em tempos de pandemia, provocada pela Covid-19, vez que a fake news traz desinformação e danos impactantes para a sociedade.

6- “FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS FEMININAS NO BRASIL”, de autoria de Denise Goulart Schlickmann e Orides Mezzaroba. A pesquisa analisou os critérios de aplicação dos recursos partidários nas campanhas eleitorais, em especial, a

obrigatoriedade de percentual voltado para a promoção da participação política feminina. Foi destacado que a garantia da observância de tais critérios é um dos maiores desafios da atualidade política, quer pelo lançamento efetivo de candidaturas femininas, quer pela asseguração de que os recursos a elas destinados não serão aplicados, indiretamente, no financiamento de candidaturas masculinas.

7- “IDEOLOGIA E UTOPIA: PERSPECTIVAS SOBRE A DEMOCRACIA A PARTIR DE KARL MANNHEIM”, de autoria de Bráulio Marques Rodrigues e Paulo Sergio Weyl Albuquerque Costa. Os autores, a partir da obra Ideologia e Utopia (1929), de Karl Mannheim (1893-1947), apresentaram uma epistemologia para as ciências sociais baseada tanto no agir (práxis) quanto no pensar (poiesis). Mostraram que a teoria do conhecimento traz na experiência a reflexividade como atributo da consciência, nela todo ato de conhecer dispõe de interpretações e perspectivas de natureza não teórica. A pesquisa teve por finalidade compreender a contribuição do autor para a democracia e para a filosofia política contemporânea, e, com isso, apresentaram uma ética para o desvelamento do caráter ideológico das instituições e para o melhoramento da experiência sensível da formação humana.

8- “O CONSENSO COMO GARANTIDOR DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO FACE A GLOBALIZAÇÃO”, de autoria de Giovana Tognolo Vilela Macedo, Marlisa Ramos De Oliveira e Felipe Pedroso dos Santos. O estudo discutiu as concepções do direito, tanto como norma impositiva de comportamento dos membros de uma sociedade, através de previsões coercitivas, quanto como norma legítima a merecer o reconhecimento e, portanto, o cumprimento por todos os membros de uma sociedade aos quais ela se destina. Os autores, a partir da teoria habermasiana, discorreram sobre a legitimidade do direito, quando ele é amplamente debatido e discutido no seio da sociedade, dando origem às normas positivadas através do poder político constituído, respeitando-se assim, o princípio da soberania popular face aos problemas trazidos pela globalização.

9- “ORIGENS DO ESTADO CONTEMPORÂNEO”, de autoria de Gabriel Vieira de Souza. A pesquisa investigou as origens do Estado Contemporâneo, e, a partir da compreensão de seu processo evolutivo, identificou a possibilidade da continuidade desse processo de transformação.

10- “OS ASPECTOS EXTRAJURÍDICOS NOS PROCESSOS DE IMPEACHMENT NO BRASIL DESDE A REDEMOCRATIZAÇÃO”, de autoria de Thiago Sampaio Elias e Lívia Chaves Leite. O estudo percorreu os processos de impeachment nos governos de Fernando Collor e de Dilma Rousseff, sob seus aspectos extrajurídicos, o que desaguou na constatação

de semelhanças na condução do governo e na problemática da governabilidade, por parte de ambos, especialmente quanto à falta de apoio popular, o mau relacionamento com o Congresso Nacional e os fracassos na política econômica.

11- "OS DESAFIOS DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL FRENTE AO NEOLIBERALISMO ECONÔMICO: UMA REFLEXÃO ACERCA DOS LIMITES À INTERVENÇÃO ESTATAL", de autoria de Paulo Rodolfo Kraft e José Marcos Miné Vanzella. O trabalho apontou a importância do Estado de Bem-estar Social para atenuar as desigualdades sociais e garantir a dignidade humana e os direitos fundamentais, bem como trouxe à luz as dificuldades para o seu desempenho frente às forças econômicas do mundo globalizado e o modelo de Estado ultraliberal. Os autores apontaram a necessidade de práticas que obstem uma maior influência de um grupo, em detrimento dos legítimos interesses do outro grupo, sendo que tal circunstância pode ser alcançada pelo consenso, mediante a participação deliberativa de todos os atores envolvidos, otimizando-se, assim, a integração social.

12- "OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO E A DEMOCRACIA: NECESSIDADE, DEPENDÊNCIA E PROGRESSO", de autoria de Ricardo Assirati Vicente e Vivian de Almeida Gregori Torres. A pesquisa analisou como a atuação das mídias e dos movimentos sociais podem contribuir ou não para o debate político e aprimoramento da democracia, com vista ao atendimento das demandas essenciais da ordem social. Neste aspecto, foi investigado o cidadão e seu direito à informação, as liberdades de expressão e pensamento, as mídias sociais e a promoção da democracia, a mídia e o poder, as decisões do STF quanto à liberdade de imprensa, e, por final, o oligopólio da mídia como obstáculo ao desenvolvimento do pensamento crítico.

13- "OS MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO", de autoria de Verbena Duarte Brito de Carvalho. A autora se debruçou sobre a questão do pacto federativo e da necessidade de reformas estruturais, dando foco aos munícipios, a partir da doutrina e da legislação sobre o tema, questionando até que ponto vai a independência dos entes da federação, e registrando que a União, com a PEC 188/2019, pretende que cada município reassuma o respectivo controle orçamentário, com a correlata responsabilidade, fato que não ocorre no modelo em vigor, em razão da excessiva atomização municipal.

14- "RELAÇÕES CIVIL-MILITARES E CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA: O CASO BRASILEIRO", de autoria de Armando Albuquerque de Oliveira. O estudo analisou a herança autoritária no processo de transição democrática brasileira, destacando o alto grau de prerrogativas concedidas aos militares, fato que levou o país a uma "acomodação civil

desigual”, apontando para a necessidade de uma redefinição do papel institucional das suas Forças Armadas.

15- “TEOLOGIA POLÍTICA NEOLIBERAL E ESTADO DE EXCEÇÃO NO BRASIL ATUAL”, de autoria de Gabriel Napoleão Velloso Filho. A pesquisa abordou a aplicação dos conceitos de Carl Schmitt, para analisar a crise da democracia moderna e, o que o autor denominou, da pós-democracia, representada pela eliminação do adversário político, incorporação de valores religiosos e desenvolvimento de um projeto moral e político afastado da apreciação jurídica.

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 crise 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, ao final, é o direito e sua filosofia, que darão conta de regular as relações sociais e equilibrar as disparidades.

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho

Universidade Estadual do Ceará (aposentado)

Prof. Dr. Horácio Monteschio

Universidade Paranaense - UNIPAR

Profa. Dra. Vivian A. Gregori Torres

Universidade Metodista de Piracicaba/SP

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Teorias da Democracia, Direitos Políticas e Filosofia do Estado I apresentados no I 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 8.1 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.

FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS FEMININAS NO BRASIL

PUBLIC FINANCING OF FEMALE CAMPAIGNS IN BRAZIL

Denise Goulart Schlickmann [1]
Orides Mezzaroba

Resumo

Ainda que a legislação brasileira permita que partidos políticos apliquem recursos nas campanhas eleitorais, aspecto substancial reside na rígida determinação de critérios para aplicação de recursos públicos. Dentre as hipóteses legais de aplicação desses recursos, a legislação nacional obriga à aplicação de percentual específico desses recursos na promoção à participação política de mulheres e ao financiamento de suas candidaturas. Garantir a observância de tais critérios é um dos maiores desafios da atualidade política, quer pelo lançamento efetivo de candidaturas femininas, quer pela asseguração de que os recursos a elas destinados não serão aplicados, indiretamente, no financiamento de candidaturas masculinas.

Palavras-chave: Partidos políticos, Campanhas femininas, Fundo partidário, Fundo especial de financiamento de campanha, Eleições

Abstract/Resumen/Résumé

Although Brazilian law allows political parties to apply resources in electoral campaigns, substantial aspect lies in the rigid determination application´s criteria of public resources. Among the legal hypotheses for the application of these resources, national legislation requires the application of a specific percentage of these resources in the promotion of female political participation and the financing of their candidatures. Ensuring observance of these criteria is one of the greatest challenges of political actuality, either by the effective launching of female candidates or by ensuring that the resources allocated to them won´t be applied indirectly to the financing of male candidates.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Political parties, Women's campaigns, Party background, Special fund for campaign funding, Elections

---

[1] Doutoranda do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar o financiamento público de campanhas femininas no Brasil, abordando aspectos considerados relevantes para a sua efetivação do ponto de vista do ordenamento jurídico que lhe dá suporte.

Inicialmente, o estudo aborda a viabilidade jurídica da aplicação de recursos partidários em campanhas eleitorais, suas limitações e regramento vigente.

Em seguida examina as normas que delimitam a aplicação de recursos públicos para o financiamento de campanhas femininas, culminando com a abordagem da introdução dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

A pesquisa científica desenvolvida observou o método indutivo, utilizando-se das técnicas do referente, da categoria e do conceito operacional da pesquisa bibliográfica e legislativa.

2 APLICAÇÃO DE RECURSOS PARTIDÁRIOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS

A Lei dos Partidos Políticos[1], a partir da minirreforma eleitoral de 2009 operada pela Lei n° 12.034/2009, passou a prever expressamente a possibilidade de que partidos políticos aplicassem recursos nas campanhas eleitorais, impondo-lhes as condições de observar a licitude dos limites aplicáveis às doações fixados pela Lei das Eleições[2] e as vedações lá impostas. Ou seja, passou a exigir das agremiações partidárias que os mesmos critérios observados para aplicação de recursos nas campanhas eleitorais aos valores lá arrecadados lhe fossem igualmente impostos em relação inclusive aos recursos de que já dispusessem.

Mas o fato é que os partidos políticos sempre puderam aplicar recursos em campanhas eleitorais, ou seja, essa faculdade não foi instituída pela minirreforma eleitoral, mas por ela regulamentada com vistas a combater as denominadas doações ocultas, sobre as quais recaía a pressão social.

Tanto é assim, que já a Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995), dispunha em seu art. 33, ao tratar da prestação de contas à Justiça Eleitoral daquelas agremiações:

> Art. 33. Os balanços devem conter, entre outros, os seguintes itens:

[1] Lei n° 9.096/1995.

[2] Lei n° 9.504/1997.

> I - discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário;
>
> II - origem e valor das contribuições e doações;
>
> III - **despesas de caráter eleitoral**, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha;
>
> IV - discriminação detalhada das receitas e despesas. (grifou-se)

Também ao tratar da aplicação dos recursos do primeiro fundo público financiador de partidos políticos e de campanhas eleitorais, o Fundo Partidário, a mesma Lei dispõe:

> Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:
>
> I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites:
>
> a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional;
>
> b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal;
>
> II - na propaganda doutrinária e política;
>
> III - no alistamento e **campanhas eleitorais;**
>
> IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.
>
> V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)
>
> VI - 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; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)
>
> VII - no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) [...] (grifou-se)

De onde se pode constatar que a grande inovação advinda da Lei 12.034/2009 foi dispor expressamente sobre os requisitos a serem observados pelos partidos políticos na aplicação de

seus recursos em campanhas eleitorais, o que cuidou a Justiça Eleitoral de regulamentar, na Resolução TSE n° 23.217/2010, estabelecendo, à época, a obrigatoriedade de:

1. discriminar-se a origem e a destinação dos recursos repassados a candidatos - identificação de origem e destinação de recursos são aspectos fundamentais com vistas ao combate do expediente denominado "doação oculta";

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 prazo por ela fixado coincidente à época das eleições de 2010 com aquele de início das convenções partidárias, quando são escolhidos os candidatos ao pleito, momento considerado como deflagrador do processo eleitoral.

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 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 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 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. A Lei 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 incumbir exclusivamente ao 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 candidatos (veja-se, o partido não está compulsoriamente obrigado a participar do processo eleitoral atuando sobre ele diretamente no aspecto de seu financiamento). Assim, ainda que os recursos tenham sido angariados em anos

anteriores ao da eleição, o partido deveria passar a observar, para o seu ingresso em campanha eleitoral, que tais recursos estivessem contidos no limite legal aplicável aos demais financiadores da campanha eleitoral. A norma passa a conferir, com essa medida, tratamento igual àqueles que se encontram em idênticas condições: a condição de financiadores das eleições;

- identificar os beneficiários de tais recursos.

Assim, no que se refere aos recursos já de posse do partido, vê-se que 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 políticos incumbe o ônus de provar a origem e a licitude dos recursos aplicados na campanha eleitoral. Se puderem fazê-lo, ao transitarem tais recursos pela conta de campanha e emitirem os respectivos recibos, terão respeitado as regras que têm por objetivo combater as doações ocultas e os recursos, dessa forma, poderão ser aplicados em campanha. Se não puderem fazê-lo, não deverão sequer depositá-los na conta bancária específica de campanha e, em última análise, não poderão aplicá-los.

Todas as providências adotadas pelas normas legais e infralegais até aqui examinadas partiram da premissa de possibilidade de que os partidos políticos aplicassem recursos em campanhas eleitorais. E partindo dessa premissa, preocuparam-se em garantir a licitude de tais recursos obtidos de origem privada (pessoas físicas e, à época possíveis, também os recursos provenientes de pessoas jurídicas).

A questão da licitude da origem jamais pairou sobre os recursos públicos do Fundo Partidário, porque provenientes diretamente da União. As cautelas relativas à aplicação desses recursos em campanhas eleitorais concentram-se fundamentalmente no respeito às hipóteses legais de sua aplicação e aos limites percentuais, ora máximos, ora mínimos, instituídos na legislação partidária.

Assim, já de início deve ser assentado que, para aplicação de recursos provenientes do Fundo Partidário, não pode o partido – como faz com os recursos de origem privada – depositá-los previamente na conta bancária específica de campanha. Isso porque, em primeiro lugar, tais recursos possuem conta específica, própria ao controle de recursos públicos que são, dos quais o partido prestará contas, ordinariamente, por ocasião da prestação de contas anual. Em segundo lugar, é preciso lembrar que o mecanismo do depósito de recursos em conta específica de campanha serve à identificação da origem dos recursos para combater as doações ocultas, o que

não se verifica ocorrer quando tais recursos provêm do Fundo Partidário, visto que a informação de origem dessa fonte já é conhecida e obrigatória nas prestações de contas de campanha eleitoral. Ou seja, não pairam dúvidas quanto à origem e, consequentemente, à licitude de tais recursos. Em sentido contrário, se o partido político depositar inadvertidamente os recursos do Fundo Partidário na conta bancária específica de campanha, culminará por gerar grave irregularidade, ao mesclar recursos de fontes distintas, o que impedirá a aferição da sua regular aplicação e, quiçá, poderá determinar a sua devolução integral ao Erário.

Por ocasião da edição das normas que regulamentariam as eleições municipais de 2016, ou seja, em momento posterior ao julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI n°4.650, que baniu o financiamento empresarial nas eleições, quanto aos recursos provenientes dos partidos políticos, para além da questão relativa à impossibilidade de aplicação de recursos por eles recebidos de pessoas jurídicas, a Resolução TSE 23.463/2015 passou a disciplinar questões de natureza procedimental essenciais, que à correta aplicação dos recursos partidários, quer à viabilidade de sua fiscalização:

- 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;
- Passou a ser obrigatória a 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;
- Obrigatória a 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, tais limites deveriam ser calculados com base nos rendimentos auferidos no ano anterior ao da eleição em que a doação fosse aplicada;
- Os recursos do Fundo Partidário aplicados em campanha deveriam ser movimentados na conta bancária originariamente destinada à sua movimentação, sendo vedada a sua transferência para a conta Doações para Campanha;
- Mandatória a 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 ou partido doador, bem como, a identificação do número do

recibo eleitoral ou do recibo de doação original, deixou de ser exigida a emissão de recibo eleitoral quando houvesse sido emitido o recibo de doação;

- Somente os recursos provenientes do Fundo Partidário ou de doações de pessoas físicas que compusessem reserva ou o saldo de caixa do partido poderiam ser utilizados nas campanhas eleitorais.

De tudo o que até aqui foi exposto, exsurge inconteste a legalidade da aplicação de recursos partidários nas campanhas eleitorais.

3 PARTICIPAÇÃO POLÍTICA FEMININA E APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS

Em 2015, a reforma eleitoral operada pela Lei 13.165/2015 produziu alterações muito significativas no que se refere à aplicação dos recursos do Fundo Partidário por partidos políticos, diretamente na Lei dos Partidos Políticos, a Lei 9.096/1995, com destaque para a aplicação de recursos em programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, conforme adiante se vê:

> Art. 44 [...]
>
> V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inc. IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; [...]
>
> § 5º O partido político que não cumprir o disposto no inc. V do caput deverá transferir o saldo para conta específica, sendo vedada sua aplicação para finalidade diversa, de modo que o saldo remanescente deverá ser aplicado dentro do exercício financeiro subsequente, sob pena de acréscimo de 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento) do valor previsto no inc. V do caput, a ser aplicado na mesma finalidade.
>
> § 5º-A A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inc. V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.
>
> § 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere

> o inc. V do caput poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5º.

E regulou, ainda, de forma autônoma:

> Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 .

Observa-se que a reforma eleitoral passa a disciplinar de forma mais detalhada a despesa com a criação e manutenção de programas destinados à participação política de mulheres, regulamentando a competência pela sua criação e passando a dispor que o percentual a ser aplicado seria fixado pelo órgão nacional, não inferior a 5%, como antes estabelecido.

Estabelecendo procedimento mais específico e de fortalecimento ao controle da aplicação dos recursos do Fundo Partidário nos programas destinados à participação política de mulheres, obrigou à transferência dos recursos destinados a essa aplicação - quando não efetivada no exercício - a conta específica que garantisse a sua aplicação no exercício subsequente.

Alterou, igualmente, o percentual e a forma de cálculo da sanção pelo inadimplemento: se antes era de percentual específico (2,5%) a ser aplicado sobre o valor do Fundo Partidário recebido, agora passa a ser de 12,5% a ser aplicado sobre o valor inicialmente previsto (5%).

A reforma introduziu também alternativa à aplicação desses mesmos recursos, consistente na reserva do montante legal em conta específica para aplicação futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido.

A comprovação de aplicação seria realizada, no exercício em exame, pelo depósito na conta de reserva, gerando a obrigação de futura aplicação, a ser fiscalizada pela Justiça Eleitoral.

Assim, regulamentando o pleito de 2016, a Resolução TSE 23.463/2015 estabeleceu, a respeito, que no ano da eleição, a parcela do Fundo Partidário que deveria ser aplicada para criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, poderia ser integralmente destinada ao custeio direto de campanhas eleitorais de mulheres candidatas.

Ainda a respeito da aplicação dos recursos do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais, a mesma norma infralegal passou a enfatizar que a aplicação dos recursos provenientes do Fundo Partidário, nas campanhas eleitorais, poderia ser realizada mediante:

- transferência para conta bancária do candidato aberta especificamente para a campanha eleitoral;
- transferência dos recursos relativos à promoção à participação política de mulheres para a conta bancária de campanha de candidata;
- pagamento dos custos e despesas diretamente relacionados às campanhas eleitorais dos candidatos e dos partidos políticos, procedendo-se à sua individualização, sendo a forma mais comum de individualização a demonstração do rateio do gasto de forma proporcional a todos quantos foram por ele beneficiados.

Por fim, em obediência à alteração legislativa determinada pela reforma eleitoral, a Resolução TSE 23.463/2015 estabeleceu a obrigatoriedade de que os partidos políticos destinassem, no mínimo, cinco por cento e no máximo, quinze por cento do montante do Fundo Partidário, ao financiamento direto das campanhas eleitorais de suas candidatas.

O novo ordenamento jurídico que se estabeleceu a partir daí claramente destaca a importância de que os recursos públicos destinados aos partidos políticos sejam também investidos com foco na promoção à participação política das mulheres.

No mesmo sentido, da ênfase à participação feminina na política, é preciso trazer a lume o que decidiu o Supremo Tribunal Federal apreciando a ADI nº 5617:

> 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. Vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio e Gilmar Mendes, por terem julgado parcialmente procedente a ação, e o Ministro Ricardo Lewandowski, por tê-la julgado procedente em maior extensão. Falaram: pela Procuradoria-Geral da República - PGR, o Dr. Luciano Mariz Maia,

> Vice-Procurador-Geral da República; pelo amicus curiae Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político - ABRADEP, a Dra. Polianna Pereira dos Santos; e, pelo amicus curiae Cidadania Estudo Pesquisa Informação e Ação - CEPIA, a Dra. Lígia Fabris Campos. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 15.3.2018.

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

De registrar-se, a respeito, 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 9.096/1995 em montante global para aplicação segundo as regras estabelecidas no art. 44 da mesma Lei.

Assim, a decisão suscitou 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 da Lei. Veja-se:

> Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:
>
> I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)
>
> a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

> b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)
>
> [...]
>
> IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.
>
> V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) [...]

O percentual obrigatório de aplicação dessa natureza de recursos, durante o exercício, com a fundação de pesquisa e de doutrinação e educação politica 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 assegura 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, o *decisum*, *in fine*, também utiliza expressão que deixa 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 9.096/1995, dispõem referidas normas:

> Art. 44 [...] § 5º-A. A critério das agremiações partidárias, os recursos a que se refere o inciso V poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) [...]
>
> § 7º A critério da secretaria da mulher ou, inexistindo a secretaria, a critério da fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, os recursos a que se refere o inciso V do caput poderão ser acumulados em diferentes exercícios financeiros, mantidos em contas bancárias específicas, para utilização futura em campanhas eleitorais de candidatas do partido, não se aplicando, neste caso, o disposto no § 5°. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

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 serão computados no mínimo legal estabelecido a partir da ADI 5617, o que não trará nenhum prejuízo ao cumprimento da regra, 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.

4 APLICAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

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

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) foi instituído pela Lei 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 seguinte dispositivo:

> Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)
>
> Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:
>
> I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;
>
> II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3° do art. 12 da Lei n° 13.473, de 8 de agosto de 2017 [...]
>
> § 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 [...]
>
> § 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.

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.

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. Veja-se:

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

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

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: 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[3]; prevê, ainda, 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[4]; 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 concentram-se nos partidos políticos de maior porte.

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

O teor da norma induz ao raciocínio de que a distribuição de recursos pelos candidatos depende 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.

Em razão do julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.617, no que toca à distribuição de recursos em campanhas eleitorais e, mais especificamente, sobre os recursos do Fundo Partidário, tramitou no Tribunal Superior Eleitoral consulta formulada por um grupo de parlamentares, sendo relatora a Ministra Rosa Weber, indagando sobre a aplicação do mesmo entendimento também ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

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

---

[3] O critério para distribuição, nesta hipótese, é o número de votos alcançados, o que privilegia os partidos políticos que possuem maior número de deputados federais eleitos, pois o número de votos obtidos pelo partido será maior e, portanto, também a representação proporcional desses votos em relação ao total.

[4] Na prática, a distribuição continua a privilegiar os partidos políticos que possuem maior número de candidatos eleitos.

> a) Aplica-se a decisão do STF que conferiu interpretação conforme à Constituição, proferida na ADI 5617, para a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, devendo-se equiparar o mínimo de recursos destinado a cada partido, ao patamar legal mínimo de 30% de candidaturas femininas, nos termos do artigo 10, § 3°, da Lei 9.504/97?
>
> b) Havendo percentual mais elevado do que 30% de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido, destinado às respectivas campanhas, deve ser na mesma proporção?

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

A assertiva permitiria conduzir à fixação de critério específico para distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, determinando que seja observada a paridade percentual na aplicação de recursos para financiamento de campanhas de candidatas. E mais, 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 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.

Certo é que, apreciando a consulta formulada, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, à unanimidade, pela aplicação de idêntico entendimento, proferido na ADI 5617, também à aplicação de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Em razão da consulta respondida pelo Tribunal Superior Eleitoral, editou-se a Resolução n° 23.575/2018, que procurou delimitar a aplicação desses recursos nas campanhas femininas:

> Art. 19 [...] § 5º A verba oriunda da reserva de recursos do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC), destinada ao custeio das candidaturas femininas, deve ser aplicada pela candidata no interesse de sua campanha ou de outras campanhas femininas, sendo ilícito o seu emprego, no todo ou em parte, exclusivamente para financiar candidaturas masculinas. (Incluído pela Resolução nº 23.575/2018)

> § 6º O disposto no § 5º deste artigo não impede: o pagamento de despesas comuns com candidatos do gênero masculino; a transferência ao órgão partidário de verbas destinadas ao custeio da sua cota-parte em despesas coletivas; outros usos regulares dos recursos provenientes da cota de gênero; desde que, em todos os casos, haja benefício para campanhas femininas. (Incluído pela Resolução nº 23.575/2018)
>
> § 7º O emprego ilícito de recursos do Fundo Especial de Financiamento das Campanhas (FEFC) nos termos dos §§ 5º e 6º deste artigo sujeitará os responsáveis e beneficiários às sanções do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, sem prejuízo das demais cominações legais cabíveis. (Incluído pela Resolução nº 23.575/2018)

Das disposições acima vê-se que o Tribunal Superior Eleitoral se preocupou em estabelecer mecanismos que buscavam garantir a efetiva aplicação do percentual desses recursos nas campanhas femininas, proibindo o repasse desses recursos para financiamento exclusivo de campanhas masculinas, preservando o interesse da campanha feminina. Ressalvou, contudo, o pagamento de despesas comuns e outros usos tidos por ilícitos, desde que houvesse benefício para as campanhas femininas.

Os critérios estabelecidos revelaram uma carência de parâmetros objetivos com vistas à sua efetiva implementação. Mostrou-se importantíssimo estabelecer de forma mais precisa a configuração do interesse da campanha feminina e o seu real benefício, evidenciando-se, com sua ausência, o risco potencial de desvio de finalidade na aplicação desses recursos.

Por fim, a Lei n° 13.831/2019 minimizou os efeitos da evolução legislativa no incentivo à participação política feminina ao estabelecer, como acréscimos à Lei dos Partidos Políticos:

> Art. 55-A. Os partidos que não tenham observado a aplicação de recursos prevista no inciso V do caput do art. 44 desta Lei nos exercícios anteriores a 2019, e que tenham utilizado esses recursos no financiamento das candidaturas femininas até as eleições de 2018, não poderão ter suas contas rejeitadas ou sofrer qualquer outra penalidade.
>
> [...]
>
> Art. 55-C. A não observância do disposto no inciso V do caput do art. 44 desta Lei até o exercício de 2018 não ensejará a desaprovação das contas.

Referidos dispositivos, danosos ao movimento legislativo de ampliação da participação política feminina, revestiram-se de potencial ainda mais prejudicial ao estabelecer a mesma Lei que se aplicariam tais disposições imediatamente aos processos de prestação de contas não transitados em julgados. A medida claramente infringe não apenas a segurança jurídica das manifestações judiciais, mas afeta a isonomia dos julgamentos, uma vez que altera os critérios de legalidade de aplicação de recursos, que passam a depender do momento em que contas relativas ao mesmo exercício foram submetidas à apreciação judicial.

CONCLUSÃO

O ordenamento jurídico nacional permite a aplicação de recursos por partidos políticos nas campanhas eleitorais, desde que observem a licitude dos limites aplicáveis às doações fixados pela Lei das Eleições e também as vedações que esse mesmo diploma legal impõe.

No que se refere aos recursos públicos recebidos pelos partidos políticos, não pairam dúvidas sobre a licitude da sua origem, mas há regras rígidas para sua aplicação.

No que se refere ao Fundo Partidário, a Lei dos Partidos Políticos define suas hipóteses legais de aplicação e limites percentuais, ora máximos, ora mínimos, impondo que devam ser aplicados percentuais específicos na promoção da difusão e participação política feminina e, mais recentemente, no financiamento direto de campanhas de mulheres.

O julgamento da ADI 5617, no Supremo Tribunal Federal, passou a garantir a aplicação mínima de 30% dos recursos do Fundo Partidário no financiamento de campanhas femininas, podendo este percentual ser mais elevado, caso as candidaturas femininas alcancem percentual maior.

A decisão de aplicação compulsória de tais recursos estendeu-se ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha e os desafios atuais são aqueles de garantir, inicialmente, a efetiva apresentação de candidaturas femininas – e não apenas para cumprir a determinação legal – e, ato contínuo, o seu efetivo financiamento, sem desvios de finalidade ou fraudes.

A involução da implementação de regras que garantam a efetiva participação feminina na política, representada pela Lei n° 13.831/2019, indica que o país tem um caminho longo a percorrer para que a participação das mulheres na política seja verdadeiramente eficaz.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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 12.034, de 29 de setembro de 1997. Altera as Leis 9.096, de 19.09.1995 – Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30.09.1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15.07.1965 – Código Eleitoral. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30.09.2001. Seção 1.

_____. Lei n° 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 -

Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29.09.2015. Seção 1, p. 1.

_____. Lei 13.487, de 06 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, 06.10.2017. Seção 1, p. 1.

_____. Projeto de Lei 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: 20 jul 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 4.650, Brasília, DF, 17.12.2015. **Diário de Justiça Eletrônico** 34, 24.02.2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 5.617, Brasília, DF, 15.03.2018. **Diário de Justiça Eletrônico** 57, 23.03.2018.

_____. 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, 04.03.2010.

_____. 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 2016. Resolução 23.463, de 15 de dezembro de 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 23.553, de 18 de dezembro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 02.02.2018. p. 316-346.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Altera a Resolução-TSE nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Resolução 23.575, de 28 de junho de 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 16.08.2018. p. 114-118.

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