

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

FACULDADE DE DIREITO

Programa de Pós-Graduação em Direito

Raphael Rodrigues Ferreira

O AUTOFINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS SOB A

ÉGIDE DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA

UMA ANÁLISE A PARTIR DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016

BELO HORIZONTE

2018

Raphael Rodrigues Ferreira

**O AUTOFINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS SOB A
ÉGIDE DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como um dos requisitos para concessão do grau de Mestre, elaborada sob a orientação da **Professora Doutora Adriana Campos**.

Linha de Pesquisa: Poder, cidadania e desenvolvimento no Estado democrático de Direito

Área de Estudo: Direito Político.

BELO HORIZONTE

2018

F383a Ferreira, Raphael Rodrigues
princípio O autofinanciamento de campanhas eleitorais sob a égide do
/ da isonomia: uma análise a partir das eleições municipais de 2016
 Raphael Rodrigues Ferreira. – 2018.

Orientadora: Adriana Campos Silva.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.

1. Direito eleitoral – Teses 2. Fundos para campanha eleitoral – Teses
3. Campanha eleitoral – Autofinanciamento – Teses 4. Eleições locais –
Teses 5. Eleições, 2016 – Teses I. Título

CDU 342.8

“[...] Quem sabe que o tempo está fugindo descobre, subitamente,
a beleza única do momento que nunca mais será”.

PIRES, Luciano. As Horas. Portal Café Brasil. Disponível em:

<http://www.portalcafebrasil.com.br/podcasts/575-as-horas/>.

Acesso em 03 de maio de 2018.

“[o coronelismo] é antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa” (Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 44)

AGRADECIMENTO

Este trabalho foi iniciado há cerca de dois anos e meio, momento no qual tive a honra de ingressar no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais e, desta maneira, continuar a minha trajetória acadêmica na Vetusta Casa de Afonso Pena. Sendo um pouco preciso, considerando a data em que escrevo estes agradecimentos, comemoro neste mês dez anos do meu primeiro ingresso na FDUFGM em busca do bacharelado em direito; dez anos do dia em que sai de minha cidade natal (Sete Lagoas) e passei a morar na admirável Belo Horizonte.

Assim como tive a oportunidade de registrar em meu “santinho” de formatura, ainda guardo a lembrança dos olhos dos meus pais que, ao me deixarem na selva de pedra, depositavam seus mais sinceros e bondosos sentimentos. É por isso que os primeiros agradecimentos são direcionais à minha mãe, Valéria, e ao meu pai, Elson.

Fico feliz por poder, neste momento, continuar a minha trajetória no âmbito do Direito Político. Como diz minha mãe, não poderia ser outra a minha especialidade sendo filho de quem eu sou; meu pai sempre foi um fervoroso defensor da boa política, da liberdade de expressão e, por consequência, do direito de cada cidadão de ser efetivamente ouvido. Eu cresci e me tornei quem eu sou ouvindo, desde de criança, que todos têm o direito de falar e – principalmente – de ser ouvido quando o assunto é política.

Com olhos ainda voltados para minha cidade natal e para o início da minha trajetória em BH, sigo agradecendo ao meu irmão Vinícius, aos meus avós Maria Geralda (“Don Gerarda”), Antônio Moreira (“Portuga”) e Maria Helena (“Domaria”), à Fátima e aos amigos da “Alfred Pacheco”. Minha trajetória é marcada pela contribuição de cada um de vocês.

Por sua vez, registro também especiais agradecimentos a todos aqueles que estiveram próximos de mim durante estes dois anos de mestrado. Em primeiro lugar, à minha orientadora, Professora Dra. Adriana Campos; o seu apoio, dedicação, disponibilidade e paciência foram essenciais para a minha formação acadêmica. Da mesma forma, aos professores Dr. Márcio Luis de Oliveira e Dr. Adamo Dias Alves que, além de acompanharem a evolução desta pesquisa, aceitaram o convite para fazer parte da minha banca de mestrado.

Agradeço, ainda, os amigos(as) João Meira, Tarcísio Barros, Rafael Souza, Lucas Mourão, Flávio Boson, Cristiane Assis, Aghisan Pinto e Júlia Barcelos, companheiros(as) do

Direito Político com os quais tive o prazer de discutir a teoria e, com alguns, a fazer aplicada nos diversos processos eleitorais em que atuamos juntos.

A vida acadêmica, por vezes, cobra um pouco mais de tempo e atenção do que antes previsto. Por isso, encerros este texto agradecendo a três pessoas que estiveram do meu lado e, por vezes, enxergaram de perto os desafios que enfrentei durante a pesquisa. Sergio Reis, obrigado pela ajuda na elaboração e sistematização dos dados deste trabalho; sem a sua colaboração, a pesquisa, acredito, não teria alcançado a atual dimensão. Felipe Moreira, amigo com quem divido os corredores da faculdade e os desafios diários do nosso escritório de advocacia, obrigado por toda compreensão ao longo destes últimos meses.

E, por fim, Marcília Oliveira, minha companheira de vida que nas horas mais difíceis esteve do meu lado me oferecendo apoio e, quando necessário, puxões de orelhas. Obrigado por tudo que conquistamos juntos.

RESUMO

O presente trabalho busca compreender, sob a égide do princípio da isonomia eleitoral, o autofinanciamento de campanhas eleitorais que, nas eleições municipais de 2016, limitou-se ao teto de gastos referente ao cargo que o candidato pretendia concorrer. Para tanto, a partir de uma pesquisa empírica, a dissertação revela e analisa dados afetos às receitas de campanhas de todos os candidatos a prefeito e a vice-prefeito que disputaram o primeiro turno nas Eleições de 2016, confrontando-os com outros indicadores, alguns afetos ao pleito, outros de natureza social, geográfico e político. Além disso a pesquisa valeu-se de investigações dos tipos histórico-jurídico, jurídico-compreensivo e jurídico-propositivo, de modo que se tornou possível compreender a evolução da legislação referente a este tipo de financiamento de campanha no Brasil bem como os posicionamentos da jurisprudência e da doutrina sobre a temática. Ao final, pôde-se concluir que o autofinanciamento, com os limites até então vigentes, contradiz o princípio da isonomia eleitoral uma vez que, conforme se apurou, o regramento se revelou, via de regra, insuficiente para mitigar, nas eleições, os efeitos da diferença de poder econômico entre os candidatos avaliados.

Palavras-chave: Direito Eleitoral; Princípio da Isonomia Eleitoral; Financiamento de Campanha; Autofinanciamento; Eleições 2016.

ABSTRACT

The present work seeks to understand, under the aegis of the principle of electoral isonomy, the self-financing of electoral campaigns that, in the municipal elections of 2016, was limited to the ceiling of expenses related to the position that the candidate intended to compete. To do so, based on an empirical research, the dissertation reveals and analyzes data related to campaign revenues of all candidates for mayor and vice mayor who disputed the first round of the 2016 elections, confronting them with other indicators, some other social, geographic and political nature. In addition, the research was based on historical-legal, legal-understanding and legal-purpose investigations, so that it became possible to understand the evolution of the legislation regarding this type of campaign financing in Brazil as well as the positioning of jurisprudence and doctrine on the subject. In the end, it could be concluded that self-financing, with the limits up to then, contradicts the principle of electoral isonomy, since, as it turned out, the rule was, as a general rule, insufficient to mitigate, in elections, the effects of the difference in economic power between the evaluated candidates.

Keywords: Electoral Law; Electoral Isonomy Principle; Campaign Funding; Self funding; Elections 2016.

LISTA DE SIGLAS E DE ABREVIATURAS

ADC – Ação Direta de Constitucionalidade

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ART. - Artigo

BC – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

CRFB/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC – Emenda Constitucional

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEA – Institute for Democracy and Electoral Assistance

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PIB – Produto Interno Bruto

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

Nº - Número

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01	Comparação do total de receitas declaradas nas eleições de 2012 e 2016	71
Figura 02	Representação das doações de pessoas jurídicas entre as eleições 2008 a 2014 (TSE, 2017)	72
Figura 03	Mapa de calor demonstrando a incidência da Hipótese 03 por Região e por Estado da Federação brasileira	83
Figura 04	Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal	86
Figura 05	Mapa de calor demonstrando a incidência da Hipótese 04 por Região e por Estado da Federação brasileira	94
Figura 06	Resultados de regressão descontínua do efeito da incumbência (tentativa de reeleição) sobre a margem de votos nas eleições municipais no Brasil (2000-2008).	99
Figura 07	Indicação do número de Municípios, por estado e por região, em que as tentativas de reeleição foram mais exitosas	105
Figura 08	Indicação o número de Municípios, por estado e por região, as incidências da hipótese de que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas	109
Figura 09	Indicação o número de Municípios, por estado e por região, as incidências da hipótese de que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios"	112
Figura 10	Indicação o número de Municípios, por estado e por região, as incidências da hipótese de que o candidato à reeleição para o cargo majoritário perdeu para uma chapa majoritária com maior montante de receitas.	115

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Casos em que a o tipo de receita "recursos próprios" foi a principal fonte de financiamento da chapa majoritária estudada	73
Tabela 02	Casos em que a o tipo de receita "recursos próprios" foi a principal fonte de financiamento da chapa majoritária que obteve o maior número de votos em um dado município	74
Tabela 03	Casos em que a o tipo de receita "recursos próprios" foi a principal fonte de financiamento da chapa majoritária que NÃO obteve o maior número de votos em um dado município	75
Tabela 04	Discriminação da quanto à incidência da Hipótese 03, a ver, a chapa majoritária com o maior volume de receitas de campanha nas eleições de 2016 – por município – foi a que obteve o maior número de votos no primeiro turno	76
Tabela 05	Representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias em um dado Município	79
Tabela 06	Discriminação da incidência da Hipótese 03 por Região e por Estado da Federação brasileira	82
Tabela 07	Discriminação da confirmação da Hipótese 03 nos dez Estados brasileiros em que, proporcionalmente, identificou-se maior taxa de incidência	84
Tabela 08	Incidência da “hipótese 3” por faixa de IDHM no Brasil em 2016	87
Tabela 09	Incidência da Hipótese 04 - A chapa majoritária com o maior volume de receitas de campanha do tipo recursos próprios nas eleições de 2016 – por município – foi a que obteve o maior número de votos no primeiro turno	89
Tabela 10	Representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora a título de autofinanciamento em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias em um dado Município	90
Tabela 11	Discriminação da incidência da Hipótese 03 por Região e por Estado da Federação brasileira	93
Tabela 12	Incidência da “hipótese 4” por faixa de IDHM no Brasil em 2016	94
Tabela 13	Demonstrativo das tentativas de reeleição para o cargo de Prefeito nas Eleições 2016	104
Tabela 14	Indicação do número de Municípios, por estado e por região, em que houve tentativas de reeleição e os resultados destas tentativas	105
Tabela 15	Demonstrativo do número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito ao mesmo tempo	106

	que compunha a chapa majoritária com maior volume de receitas		
Tabela 16	Indicação o número de Municípios, por estado e por região, as incidências da hipótese de que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas	.....	107
Tabela 17	Demonstrativo do número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios"	.....	109
Tabela 18	Indicação o número de Municípios, por estado e por região, as incidências da hipótese de que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios"	.....	111
Tabela 19	Indicação do número de Municípios nos quais que o candidato à reeleição para o cargo majoritário perdeu para uma chapa majoritária com maior montante de receitas	.....	113
Tabela 20	Indicação do número de Municípios, por estado e por região, as incidências da hipótese de que o candidato à reeleição para o cargo majoritário perdeu para uma chapa majoritária com maior montante de receitas	.....	113

LISTA DE QUADROS

Gráfico 01	<p>Relação entre (y) Número de Municípios que se enquadram na hipótese 03 e (x) a representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias por Município</p> <p>Diagrama de Pareto indicando número de Municípios que se enquadram na hipótese 03, a representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias por Município, e a variação percentual das incidências</p> <p>Diagrama de Pareto indicando o número de cidades por faixa do IDHM</p> <p>Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil</p>	80
Gráfico 02	<p>Relação entre (y) Número de Municípios que se enquadram na hipótese 03 e (x) a representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias por Município, e a variação percentual das incidências</p> <p>Diagrama de Pareto indicando o número de cidades por faixa do IDHM</p> <p>Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil</p>	80
Gráfico 03	<p>Diagrama de Pareto indicando o número de cidades por faixa do IDHM</p> <p>Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil</p>	86
Gráfico 04	<p>Incidência da “hipótese 3” por faixa de IDHM no Brasil em 2016</p>	87
Gráfico 05	<p>Relação entre (y) Número de Municípios que se enquadram na hipótese 04 e (x) a representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias por Município</p> <p>Gráfico de Pareto indicando número de Municípios que se enquadram na hipótese 04, a representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias por Município, e a variação percentual das incidências</p>	91
Gráfico 06	<p>Relação entre (y) Número de Municípios que se enquadram na hipótese 04 e (x) a representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias por Município, e a variação percentual das incidências</p>	92
Gráfico 07	<p>Incidência da “hipótese 4” por faixa de IDHM no Brasil em 2016</p>	95
Gráfico 08	<p>Representação das tentativas de reeleição para o cargo de Prefeito nas Eleições 2016</p>	103
Gráfico 09	<p>Representação do número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito ao mesmo tempo que compunha a chapa majoritária com maior volume de receitas</p> <p>Representação do número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios"</p>	107
Gráfico 10	<p>Representação do número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios"</p>	110
Gráfico 11	<p>Representação em funil do número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios"</p>	110

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO E APRESENTAÇÃO DO OBJETO, DO REFERENCIAL TEÓRICO, DA METODOLOGIA E DAS HIPÓTESES.....	18
1.1	O autofinanciamento de campanhas eleitorais.....	18
1.1.1	O autofinanciamento nas Eleições 2016 – estudos preliminares	22
1.2	Referencial teórico	22
1.3	Metodologia	23
1.3.1	Tipo de Pesquisa.....	23
1.3.2	Contexto da Pesquisa, obtenção, acondicionamento, tratamento e análise dos dados: considerações iniciais.	25
1.3.3	Variáveis da investigação.....	27
1.4	Hipóteses.....	33
2	O PRINCÍPIO DA ISONOMIA ELEITORAL APLICADO AUTOFINANCIAMENTO DE CAMPANHAS	35
2.1	Introdução	35
2.2	A igualdade como princípio no Direito.	36
2.3	O princípio da isonomia no Processo Eleitoral.....	39
3	O AUTOFINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL.....	42
3.1	Introdução	42
3.2	Compreensão do instituto	42
3.3	A imposição de limites ao uso de recursos próprios em uma campanha eleitoral	44
3.3.1	O autofinanciamento de campanhas a partir da Lei 9.504, de 1997 até a promulgação do art. 11 da Lei nº 13.488, de 2017	44
3.3.2	As Minirreformas de 2017	47
3.3.3	A Resolução do TSE nº 23.553, de 18 de dezembro 2018.....	53
3.3.4	Ações Direta de Inconstitucionalidade nºs 5.808/2017; 5.821/2017 e 5914/2018	54
3.4	A posição do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.....	59
4	O AUTOFINANCIAMENTO DE CAMPANHA NAS ELEIÇÕES 2016: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	70
4.1	Introdução	70

4.2	O STF, a partir proibição das doações feitas oriundas de pessoas jurídicas, foi um dos responsáveis pela redução do total de receitas de campanha recebidos pelos candidatos nas Eleições de 2016: análise da hipótese 01	70
4.3	O autofinanciamento teria se tornado a principal fonte de doações em favor dos candidatos nas eleições de 2016: análise da hipótese 02.	72
4.4	A chapa majoritária com o maior volume de receitas de campanha nas eleições de 2016 – por município – foi a que obteve o maior número de votos no primeiro turno: análise da hipótese 03	76
4.4.1	O perfil dos valores arrecadados pelas chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias por Município	78
4.4.2	Hipótese 03 e a localização geográfica dos municípios avaliados.....	81
4.4.3	Hipótese 03 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	84
4.5	A chapa majoritária com o maior autofinanciamento nas eleições de 2016 foi a que obteve o maior número de votos no primeiro turno: análise da hipótese 4;	88
4.5.1	O perfil dos valores arrecadados pelas chapa majoritária que compõe a hipótese 4 vencedora em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias em um dado Município	90
4.5.2	Hipótese 04 e a localização geográfica dos municípios avaliados.....	93
4.5.3	Hipótese 04 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	94
4.6	O autofinanciamento de campanhas eleitorais e a reeleição.....	96
4.6.1	Considerações sobre a amostra utilizada para estudar as Eleições de 2016:	100
4.6.2	Reeleição para o cargo de Prefeito em 2016	102
5	CONCLUSÃO	116
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118
	Referências Bibliográficas	118
	Referências Normativas e Jurisprudenciais	125

1 INTRODUÇÃO E APRESENTAÇÃO DO OBJETO, DO REFERENCIAL TEÓRICO, DA METODOLOGIA E DAS HIPÓTESES

1.1 O autofinanciamento de campanhas eleitorais

Os sistemas políticos considerados modernos enfrentam um grande e persistente dilema: como garantir que peças social e economicamente distintas possam participar do processo eleitoral em mesmo grau de oportunidade. Isso porque, na maioria das vezes, a falta de recursos financeiros impede que líderes de grupos da sociedade possam, efetivamente, alcançar cargos de representação política e, assim, defender seus interesses (NASSMACHER, 2003).

Da mesma forma, segundo Speck (2015), quando não regulados, os recursos conferem, pela porta dos fundos, um caráter plutocrático ao mecanismo eleitoral, contrariando as conquistas em termos de equidade alcançadas com o sufrágio universal; quem dispõe de mais recursos pode doar mais e, portanto, exerce maior influência sobre o processo eleitoral e os representantes.

Neste contexto, justifica-se engendrar especial atenção ao financiamento da política, uma vez que este será responsável por equilibrar as disputas eleitorais entre os candidatos ou, caso falhe, por consolidar as disparidades já existentes.

Em grande medida, a discussão acerca do financiamento de campanhas (em especial, o privado) repassa pela análise da estreita relação existente entre as esferas econômica e política, o que implica discutir também em que grau o Estado deverá interferir nessa proximidade.

Conforme destaca Meira (2017), desde clássicos como “Coronelismo, enxada e voto” de Vitor Nunes Leal¹ (LEAL, 2012), até as discussões mais atuais sobre financiamento de

¹ A obra em referência foi uma das que mais instigou a realização deste trabalho eis que pode ser considerado um dos primeiros estudos no Brasil que busca compreender a relação entre o mercado e a política a partir de uma metodologia que ultrapasse a teoria e alcance a análise de dados e a sociologia. A importância desta obra pode ser compreendida a partir de considerações feitas por Barbosa Lima Sobrinho no prefácio à segunda edição: “O livro de Victor Nunes Leal, desde o seu aparecimento, passou a valer como um clássico de nossa literatura política. Não é um aglomerado de impressões pessoais, mas uma análise profunda de realidades que aprofundaram suas raízes na organização agrária como produto espontâneo do latifúndio. Seu estudo levou em conta a presença do município, assim como o relacionamento com os demais poderes públicos do país, o estadual e o federal. A base do poder vem, senão da propriedade, pelo menos da riqueza. Se o potentado local não possui recursos suficientes, não tem como acudir às necessidades de seus amigos e muito menos às despesas eleitorais, que muitas vezes se sente obrigado a satisfazer de seu próprio bolso, embora a criação de partidos políticos tenha concorrido para lhe atenuar os sacrifícios, através do fundo partidário, formado com as subscrições de grandes firmas, interessadas em manter boas relações com os poderes públicos. Eleições sempre se fizeram com dinheiro, na base de um rateio, que levava em conta o número de votos arregimentados. Os melhores cabalistas costumavam dividir os Estados em duas zonas, uma a dos comícios, sensíveis à propaganda em praça pública, outra a dos cochichos, na

campanha, o dinheiro tem sido colocado como um dos principais fatores de desvirtuamento da política. Para melhor ilustrar este raciocínio, cita-se dados relativos à arrecadação de recursos nas últimas eleições.

Em 2010, segundo Mancuso (2014), foram arrecadados pelos candidatos, partidos e coligações aproximadamente R\$ 3 bilhões, sendo que, deste montante, a grande maioria adveio do setor privado (Pessoas Jurídicas, Físicas ou Recursos Próprios dos Candidatos e Partidos), ao passo que o setor público, por meio do Fundo Partidário, teria repassado pequena parcela deste valor².

Em 2012, por sua vez, dada a complexidade e extensão das eleições municipais, a arrecadação total de recursos superou a cifra dos R\$ 6,10 bilhões de reais, consolidando-se como a mais cara da história brasileira (TSE, 2017).

As Eleições de 2014 superaram, em muito, as eleições gerais anteriores; conforme dados disponíveis na plataforma do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – relatados por inúmeros meios de mídia³ - ela teve um custo de aproximadamente R\$ 5 bilhões de reais⁴. Deste total, as candidaturas de três partidos – PT, PSDB e PMDB – teriam sido responsáveis por quase 60% dos gastos.

Em ambos os pleitos, via de regra, os partidos que receberam maior aporte de recursos também foram os mais vitoriosos nas urnas, replicando quase que uma distorcida relação de causa/consequência. Para melhor compreender esta assertiva, basta ter em mente que a complexidade das jornadas eleitorais percorridas pelos candidatos faz com que aqueles mais desfavorecidos financeiramente tenham dificuldades para se aproximar do eleitor. Além de gastos envolvendo publicidade, os candidatos, partidos e coligações precisam – observadas as

dependência das instruções recebidas dos potentados locais. O que se pode observar, com a expansão dos instrumentos de propaganda, é uma redução considerável da área dos cochichos, em proveito da área dos comícios” (Cf. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 18).

² Ao que parece, não foram computados as isenções fiscais concernentes à propaganda eleitoral gratuita no Rádio e na Televisão. Todavia, tendo em vista os valores percentuais informados, esta omissão não alteraria a conclusão de que os aportes privados superam, em muito, os aportes públicos.

³ A título de exemplo: TEREZINI, Gabriela; URIBE, Gustavo; AZEVEDO, Rayanne. 30 de Novembro de 2014. Custo de R\$ 5 bilhões faz eleições deste ano baterem recorde histórico. *Jornal Folha de São Paulo*. Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1555475-custo-de-r-5-bilhoes-faz-eleicoes-deste-ano-baterem-recorde-historico.shtml>>. Acessado em 17 de junho de 2015.

⁴ Embora não respaldado por uma análise específica, pode-se inferir que o aumento dos gastos se deu em virtude do aumento do volume de doações privadas, o que ampliou a disparidade constatada por Mancuso nas eleições de 2010.

proporções para cada cargo em disputa – subsidiar serviços de profissionais tais como advogados e contadores, que hoje chegam a ser indispensáveis em qualquer campanha política.

Neste contexto, conforme esclarece Peixoto (2009), aspectos como a manutenção da competitividade eleitoral e a diminuição da intervenção do poder econômico na representatividade são constantemente mobilizados pelos defensores do financiamento público das campanhas. Por outro lado, há aqueles que defendem a liberdade do cidadão de escolher os partidos (ou candidatos) aos quais os recursos devam se destinar, e não o Estado. Existem ainda propostas no sentido da adoção de sistemas mistos (com origens pública e privada), que, ao mesmo tempo, impediria que os partidos entrem em decadência por falta de recursos e evitaria a supressão da proximidade entre cidadãos e partidos estabelecida por meio das pequenas doações.

Como reflexo deste embate de ideias, pode-se perceber em 2015 a insurgência de várias propostas para se modificar o sistema de financiamento de partidos políticos e candidatos ora vigente, algumas destas aprovadas quando da publicação da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015⁵.

Paralelo a essas iniciativas, sobressaiu-se a atuação do Poder Judiciário. Em meados de setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator Luiz Fux, julgou procedente em parte o pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais (presentes na Lei das Eleições e na Lei dos Partidos Políticos) que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, decisão esta que já se aplica às eleições de 2016⁶ (TSE, 2016).

Tais reformas impactaram sensivelmente as Eleições de 2016 de modo que, conforme será apresentado ao longo deste trabalho, os candidatos que disputaram as eleições municipais de 2016 arrecadaram R\$ 3,38 bilhões em doações para as campanhas eleitorais ao passo que, nas Eleições 2012, o financiamento total ultrapassou a cifra de R\$ 6,10 bilhões. Perceba ainda

⁵ Acerca do financiamento privado de campanha, o referido diploma legal manteve a possibilidade de haver doações privadas apenas por pessoas físicas, mantendo o limite de 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. O projeto de lei aprovado pelo congresso e submetido à sanção presidencial (Projeto de Lei da Câmara nº 75, de 2015) previa a possibilidade de Pessoas Jurídicas doarem até 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição para candidatos, partidos e/ou coligações por meio dos artigos 24, inciso XII, §§ 2º e 4º c/c 24-A e 24-B. Entretanto, quando da sanção, a Presidente optou por vetar tais dispositivos, tendo como fundamento recente decisão do Supremo Tribunal Federal.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta De Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>.

que, segundo estes mesmos dados, as receitas advindas de pessoas jurídicas em 2012, por si só, foram maiores do que a soma de todas as receitas nas eleições de 2016, chegando a cifra de R\$ 3,86 bilhões.

O cenário de incertezas e de prováveis grandes mudanças conduziu ao seguinte questionamento: considerando que a principal fonte de receita nas eleições de 2016 foi removida, qual foi o impacto desta alteração sobre as demais fontes? Avançando um pouco mais o raciocínio, as fontes remanescentes no novo cenário de competição – entre candidatos e partidos políticos – continuariam tendo a mesma importância?

Novamente recorrendo ao relatório consolidado de avaliação das eleições 2016 (TSE, 2017), é possível identificar algumas diretrizes para responder esta pergunta. Com vistas ao objetivo deste trabalho, entretanto, concentrar-se-á a análise em apenas em um indicador: quanto à fonte “recursos próprios”, constatou-se na última eleição municipal uma variação de 12,48% em relação à anterior, sendo que os montantes totais subiram de R\$ 0,98 bilhões para R\$1,1 bilhões (aproximadamente).

Este cenário fora inclusive identificado pela Associação Brasileira de Direito Eleitoral e Política (ABRADEP)⁷, para a qual o aumento expressivo do autofinanciamento em 2016 teria permitido uma maior vantagem daqueles candidatos que dispunham de valores próprios superiores aos de seus concorrentes.

Desponta, assim, um alerta.

Primeiramente, um sistema de representação que se baseia fortemente no autofinanciamento limita os cargos representativos parcialmente a uma determinada faixa de propriedade. Se este argumento já não fosse suficiente para repensar o atual modelo, o uso excessivo de recursos próprios seria responsável por criar motivos para certos representantes que, ato seguinte, poderão pautar sua atuação na missão de recuperar os investimentos econômicos feitos na disputa pelo cargo. (SPECK; MARCIANO, 2015, p. 272-273).

Por essas razões, identificou-se a necessidade de compreender se, dentre as formas de financiamento remanescentes, o autofinanciamento - que, nos termos da atual legislação

⁷ Assim se posicionou o cito instituto em um painel específico de financiamento de campanha no “Seminário Reforma Política e Eleitoral no Brasil”, uma realização conjunta entre a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) e a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), que ocorreu em março de 2017, em Brasília-DF. Conteúdo disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=IVJcPrBoIYI&list=PLljYw1P54c4yQJUwCdmXV3sK3WRoYOobi&index=2>>.

eleitoral, limita-se ao teto de gastos referente ao cargo que o candidato pretende concorrer⁸ - teria assumido um papel de destaque em detrimento das demais, que, na ocasião, poderia implicar em um eventual desequilíbrio de forças entre aqueles que disputam o pleito.

1.1.1 O autofinanciamento nas Eleições 2016 – estudos preliminares

Com vistas a apurar o impacto do autofinanciamento e, de forma preliminar, testar a hipótese de que ele seria um dos responsáveis por violar o princípio da isonomia no processo eleitoral, foram analisadas as prestações de contas de praticamente todos os candidatos a prefeito e a viceprefeito que disputaram o primeiro turno das Eleições Municipais de 2016⁹.

Antes de expor os resultados colhidos, é importante esclarecer que a amostra tem como objetivo permitir que se façam inferências que justifiquem a realização de pesquisas mais amplas sobre o tema, envolvendo outras eleições, bem como a relação com outras fontes de financiamento.

Além disso, não se ignora neste trabalho a variável “caixa dois” que, de certo, poderia distorcer o banco de dados do TSE quanto aos valores das receitas obtidas pelos partidos políticos e candidatos. Todavia, a corrupção – para o objeto de trabalho – não seria um dado mensurável dada a impossibilidade de adoção de técnicas metodológicas confiáveis, o que comprometeria o resultado da pesquisa.

De todo modo, os dados oficialmente declarados via prestações de contas à Justiça Eleitoral referente às eleições municipais de 2016 já se revelam suficientes para o teste das hipóteses, eis que por si revelam uma possível relação entre o financiamento eleitoral (em especial, o autofinanciamento) e resultado nas urnas.

1.2 Referencial teórico

A presente Dissertação de Mestrado tem como marco teórico a compreensão e aplicação do princípio da isonomia no sistema de financiamento privado de campanhas eleitorais no Brasil que permite aos candidatos, conforme tratado de forma detalhada neste trabalho,

⁸ Neste sentido prevê o § 1º do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997: “O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre”.

⁹ Na ocasião, conforme será explicado na metodologia, optou-se por não inserir no banco de dados os Municípios em que houve segundo turno.

financiar sua participação no pleito por meio de recursos próprios tendo como único limite o teto de gastos para o cargo em disputa.

Para tanto, buscou-se amparo na doutrina a partir dos autores já indicados na descrição do objetivo, bem como de outros já consagrados, tais como Taborda (1998), Bobbio (2000), Walzer (1984), Galuppo (2002), Mello (2000), Oliveira M. L. (2016), Oliveira M. R. (2013), Muños (2013), Pereira (2004), Canotilho (2003), Salgado (2010), dentre outros, que serão oportunamente estudados ao longo dos próximos capítulos.

O Referencial teórico será abordado de maneira mais específica no Capítulo 02, intitulado “O Princípio da Isonomia aplicado autofinanciamento de campanha”.

1.3 Metodologia

Neste tópico serão esclarecidas algumas informações essenciais para se compreender a metodologia empregada ao longo da investigação que ensejou o presente trabalho, bem como o contexto da pesquisa. Isso se dará por meio da identificação do tipo da pesquisa, da forma de obtenção, acondicionamento, tratamento e análise dos dados e, por fim, da discriminação das variáveis estudadas ao longo da pesquisa.

1.3.1 Tipo de Pesquisa

Segundo taxonomia proposta por Vergara (1990), a presente pesquisa é classificada quanto aos fins como descritiva, pois expõe características do autofinanciamento eleitoral nas Eleições Municipais de 2016 com o objetivo de estabelecer correlações e compreender a incidência do princípio da isonomia. Esse tipo de abordagem almeja descrever os fatos e fenômenos de uma determinada realidade (TRIVIÑOS, 1987).

Seguindo a mesma taxonomia de Vergara (1990), as pesquisas podem ser classificadas quanto aos meios e, como os diferentes tipos de pesquisa não são excludentes essa pesquisa foi realizada utilizando mais de um meio de investigação. Assim teve suporte documental e bibliográfico pois utiliza como fontes de pesquisa documentos públicos e privados, além de fontes bibliográficas. Segundo Santos (1999), a busca de informações diretamente com o grupo de interesse é um procedimento muito útil para pesquisas descritivas.

Esse estudo ainda pode ser caracterizado como uma pesquisa *ex post facto*, pois se trata de uma pesquisa empírica na qual não se tem controle das variáveis como por exemplo, os

valores totais doados pelos candidatos a título de recurso próprios para custear suas campanhas ao cargos de prefeito e de vice-prefeito nas Eleições Municipais de 2016.

Quanto a abordagem metodológica, segundo Triviños (1987), a presente pesquisa pode ainda ser caracterizada, em certa medida, como quantitativa pois exigiu procedimentos estruturados e instrumentos formais para coleta e cruzamento de dados a partir das amostras definidas, visando, assim, mensurar os valores arrecadados pelos candidatos que disputaram as eleições majoritárias em 2016.

Sob o viés jurídico, a elaboração deste trabalho foi subsidiada pela investigação jurídica-dogmática e empírica do sistema de financiamento privado de campanhas políticas, mais especificamente da modalidade de autofinanciamento.

Gustin e Dias (2006, p. 21) propõem duas grandes vertentes teórico-metodológicas aplicáveis à pesquisa jurídica: (i) a vertente jurídico-dogmática, que “considera o Direito com autossuficiência metodológica e trabalha com elementos internos do sistema jurídico”, (ii) a jurídico-sociológica ou empírica, “que se propõe a compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo”, analisando o direito como variável da sociedade.

A pesquisa ora proposta insere-se em igual medida em ambas as vertentes, valendo-se tanto de investigações dos tipos histórico-jurídico, jurídico-compreensivo e jurídico-propositivo, como também investigações empíricas.

Por meio da análise histórico-jurídica, procura-se investigar a evolução do sistema de financiamento de campanha no Brasil. Já o método jurídico-compreensivo presta-se à análise da decomposição do sistema de financiamento privado de campanha, em especial do modelo de autofinanciamento adotado. A investigação jurídico-propositivo servirá para identificar em que medida o atual ordenamento jurídico deve ser revisto com vistas a adequar o modelo de autofinanciamento com o princípio da isonomia no processo eleitoral. Por fim, destaca-se as investigações empíricas, decorrentes de análises observacionais feitas a partir da coleta e cruzamento de dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados trabalhados nesta primeira vertente metodológica são tanto primários quanto secundários, haja vista as fontes de pesquisa que foram adotadas: legislação, jurisprudência e doutrina, brasileiras e estrangeiras sobre o tema.

No que diz respeito à pesquisa empírica realizada, o TSE disponibiliza em seu sítio eletrônicos, desde 2002, os dados individuais das prestações de contas de todos os candidatos das eleições ocorridas no Brasil. Da mesma forma, também oferece para consulta uma excelente

base de dados com a série histórica desagregada dos dados pessoais dos candidatos e de seu desempenho nas eleições, que, em alguns casos, remonta a 1945¹⁰.

Trata-se de um esforço notável de transparência, pois, de acordo com pesquisa feita por Vítor Peixoto (2010), o Brasil encontra-se no seletto grupo de 12 países – num total de 96 pesquisados pelo Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) – que apresentam o grau máximo de transparência nas doações eleitorais, com legislação que exige tanto dos partidos quanto dos doadores informar as contribuições recebidas e efetuadas.

Os testes e estatísticas produzidos nesta pesquisa utilizam como insumo principal essas informações oficiais divulgadas pelo TSE, cujo processo de extração e tratamento de dados é descrito a seguir.

1.3.2 Contexto da Pesquisa, obtenção, acondicionamento, tratamento e análise dos dados: considerações iniciais.

Esta dissertação é o produto de uma pesquisa realizada entre os anos de 2016 e 2018, de modo que se mostrou viável – e atrativo – buscar compreender o instituto do autofinanciamento tendo como plano de fundo as eleições municipais que ocorreram no ao longo da pesquisa.

Ao longo do estudo, dada a abrangência das eleições municipais no Brasil e, principalmente as peculiaridades de cada Município, foram perqueridos indicadores referentes a todos os Municípios brasileiros. Por certo, esta tarefa se revelou consideravelmente árdua – especialmente no âmbito de uma pesquisa de dissertação mestrado - por diversas razões. Entretanto, reconhecendo a relevância dos apontamentos registrados¹¹ especialmente pela Professora Dra. Adriana Campos, orientadora desta pesquisa, chegou-se à conclusão que limitar a amostra por razões territoriais poderia prejudicar a qualidade do trabalho.

O desafio foi aceito.

¹⁰ Os dados encontram-se em: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Repositório de dados eleitorais. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em: 20 de abril 2017

¹¹ Em um primeiro momento, a pesquisa tinha o objetivo de avaliar apenas Municípios mineiros e, ainda assim, não todos (foram definidos alguns critérios no projeto de pesquisa). Todavia, pode-se perceber que as conclusões firmadas não poderiam, necessariamente, estender-se para outros Estados, eis que foram identificadas diversas variáveis (PIB; Renda per capita; número de municípios; número de eleitores). Sendo assim, lançou-se o desafio de definir uma estratégia de coleta e análise de dados de todos os municípios brasileiros, o que, conforme será detalhado neste trabalho, pode ser feito a partir do uso de ferramentas apropriadas.

O primeiro passo foi definir a amostra que, logo ao início, foi fixada em 5.511¹² Municípios, ou seja, 98% dos existentes no Brasil (5.568). Ato seguinte, passou-se a colher, tratar e acondicionar informações referente a todos os candidatos a prefeito e a vice-prefeito nas eleições Municipais de 2016.

Por sinal, a escolha dos candidatos às eleições para o Poder Executivo teve como fundamento a impossibilidade de avaliar, com as mesmas variáveis, os fatores que possam conduzir ao êxito nas urnas em eleições tão distintas como a majoritária e a proporcional.

Os dados relativos aos gastos na última campanha eleitoral utilizados consistem em informações oficialmente declaradas e, sendo assim, é evidente que podem não equivaler aos gastos efetivos. Em síntese, trata-se de dados aproximativos, que devem ser considerados como parciais e com muita cautela, haja vista a percepção sobre eventuais ocorrências de caixa 2. Isso, no entanto, não exclui as possibilidades de sua utilização como indicação.

Todos os dados utilizados são provenientes das eleições municipais de 2012¹³ e de 2016. Esses dados foram obtidos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em janeiro de 2018, não tendo sido consideradas as eventuais modificações posteriores.¹⁴

Em resumo, teve-se acesso aos arquivos que demonstravam: (i) a relação de todos os candidatos que disputaram as eleições de 2012 (e suplementares) e de 2016; (ii) os bens declarados por todos os candidatos que disputaram as eleições de 2016; (iii) a discriminação de todas as receitas declaradas pelos candidatos que disputaram as eleições de 2016 (apuradas a partir das prestações de contas finais); a identificação da votação nominal, por município e zona, de todos os candidatos que participaram do pleito em 2016.

O trabalho sobre este material consistiu em concatenar as informações (i), (ii) e (iii) de todos os estados e municípios em uma só planilha da ferramenta Microsoft Excel®¹⁵. Este processo permitiu verificar de uma só vez todas as variáveis independentes deste trabalho. Para encontrar o candidato mais votado, por exemplo, foi utilizado de formulas simples de soma

¹² Conforme será abordado no próximo tópico, foi necessário controlar a amostra de modo a concentrá-la apenas nos Municípios em que houve apenas um turno, seja em virtude do número de eleitores, seja em virtude do percentual de votos obtidos pelo mais votado no primeiro turno

¹³ Os dados referentes às eleições de 2012, como será demonstrado, contribuíram para identificar aqueles candidatos que buscaram, em 2016, a reeleição.

¹⁴ Os dados descritos encontram-se disponíveis no sítio oficial do Tribunal Superior Eleitoral a partir deste link: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

¹⁵ O Microsoft Excel® é reconhecido por sua facilidade de manuseio de dados e pela simplicidade em que análises complexas podem ser feitas. Além disso, todos os dados disponibilizados estavam em formato “.txt”, viabilizando a análise por meio do aplicativo Office®.

com condições do Microsoft Excel®, fornecendo assim o candidato mais votado de cada município. Na sequência, para encontrar as informações a respeito deste candidato específico (sequencial, nome, partido, somatório das receitas obtidas, etc.) foi necessário utilizar de macros do Microsoft Excel® para trabalhar as informações e as validar, pois, na ocasião, somente o número de votos não conseguia distinguir todos os candidatos.

A partir das etapas exemplificadas acima, os dados foram submetidos a adaptações conceituais, corrigidos em alguns casos, filtrados e rearranjados, o que tornou possível transformá-los em informações para as iniciativas e investigações descritas nesta dissertação.

Ou seja, tornou-se possível avaliar detalhes de todas as chapas majoritárias que disputaram, em 2016, a chefia do Poder Executivo em todos os 5.511 (cinco mil quinhentos e setenta) Municípios brasileiros estudados.

1.3.3 Variáveis da investigação

Nos tópicos a seguir serão apresentadas as variáveis que fizeram parte da investigação que antecedeu a elaboração desta dissertação, classificando-as com base na doutrina.

1.3.3.1 Variáveis dependente e independentes

Neste tópico serão conceituadas e discriminadas as variáveis dependentes e independentes utilizadas ao longo da pesquisa e elaboração desta dissertação de mestrado.

1.3.3.1.1 Variáveis dependentes

Lakatos e Marconi (2003) esclarecem que “variável dependente” consiste naqueles valores (fenômenos, fatores) a serem explicados ou descobertos, em virtude de serem influenciados, determinados ou afetados pela “variável independente”. Desta maneira, percebe-se que a variável dependente “é o fator que aparece, desaparece ou varia à medida que o investigador introduz, tira ou modifica a variável independente; a propriedade ou fator que é efeito, resultado, consequência ou resposta a algo que foi manipulado (variável independente)”

Na investigação empírica que fora feita ao longo desta pesquisa, a primeira variável dependente estudada foi a “redução do volume total de receitas nas Eleições Municipais de 2016”.

Uma vez constatado que a redução do volume de receitas em uma certa campanha implicará, necessariamente, no rearranjo da importância (ao menos proporcional) das fontes de receitas remanescentes, surgiu a necessidade de estudar se (e em qual medida) os recursos próprios teriam assumido um papel de destaque nas últimas eleições municipais. Em razão disso, identificou-se a segunda variável dependente desta investigação, a ver, “o autofinanciamento tornou-se mais relevante nas eleições de 2016”.

Ato contínuo, a pesquisa passou a identificar novas variáveis independentes que pudessem auxiliar no estudo do objetivo central desta dissertação, qual seja, compreender o autofinanciamento sob a perspectiva do princípio da isonomia eleitoral. Em sendo assim, fixou-se como variável dependente o resultado final de uma eleição, a própria razão de existir do processo eleitoral, sintetizada na pesquisa como “a chapa majoritária foi a mais votada no Município”.

O que se pretendia ao fixar esta dependência era identificar eventuais variáveis que pudessem representar interferências indevidas no resultado das urnas, concentrando-se, na ocasião, naquelas que, de alguma maneira, estivessem vinculadas ao financiamento eleitoral.

Este corte metodológico, além de se mostrar adequado em relação ao objetivo estudado, teve como fundamento a perspectiva, ilustrada por SPECK (2015), para a qual o dinheiro em uma dada disputa eleitoral, quando não devidamente regulado, pode conferir um caráter plutocrático ao mecanismo eleitoral.

Por fim, após a formulação e testes das hipóteses decorrentes das variáveis dependentes e independentes até então diagnosticadas, a pesquisa se concentrou na em sua última variável dependente, “a efetividade do princípio da isonomia no processo eleitoral”, tornando-se possível o exame da hipótese central desta dissertação.

1.3.3.1.2 Variáveis independentes

Variável independente, segundo Lakatos e Marconi (2003, p.140), “é aquela que influencia, determina ou afeta outra variável”. Ou seja, é um fator determinante, condição ou causa para determinado resultado, efeito ou consequência.

Neste trabalho, as variáveis independentes foram manipuladas pelo investigador em busca de assegurar uma relação do fator com o fenômeno observado para ver que influência exerce sobre um possível resultado.

As variáveis independentes quanto e qualitativamente acuradas ao longo deste trabalho são: (i) o montante de receitas de campanha obtidas por todas as chapas majoritárias que

disputaram as eleições municipais de 2016 em cada município em que houve apenas um turno”; (ii) o total de receitas de campanha obtido por cada chapa majoritária que disputou as eleições municipais de 2016 nos municípios em que houve apenas um turno; (iii) o total de receitas de campanha obtido pela chapa majoritária mais votada nas eleições municipais de 2016 por município em que houve apenas um turno; (iv) o total de receitas de campanha do tipo “recursos próprios” obtido por cada chapa majoritária que disputou as eleições municipais de 2016 nos municípios em que houve apenas um turno; (v) o total de receitas de campanha do tipo “recursos próprios” obtido pela chapa majoritária mais votada nas eleições municipais de 2016 por município em que houve apenas um turno; (vi) o número de chapas majoritárias lideradas por candidatos à reeleição em 2016 nos municípios em que houve apenas um turno;

Outras variáveis independentes fizeram parte da investigação deste trabalho, porém não decorreram diretamente do tratamento de dados feito pelo autor a partir da base de dados do TSE referentes às eleições de 2012 e de 2016. Dentre elas, merece destaque a decisão do STF no bojo da Ação Direta De Inconstitucionalidade nº 4.650/DF, julgada, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, em 17 de setembro de 2015.

Lakatos e Marconi (2003) explicam ainda que quando se busca identificar, numa relação, qual é a variável independente (determinante) e qual é a dependente (determinada), parece impor-se, pela lógica, “o critério de suscetibilidade à influência, ou seja, seria dependente aquela variável capaz de ser alterada, influenciada ou determinada pela outra, que passaria, então, a ser considerada a independente ou causal”

Nesta pesquisa, portanto, utilizou-se o fator “ordem temporal”¹⁶, de modo que a variável independente é o antecedente e a variável dependente é o consequente; com vistas a explicar um fato ou fenômeno encontrado - variável dependente, no caso, o êxito nas urnas – buscou-se identificar possíveis causas - variáveis independentes.

Por fim, registra-se que os valores apurados para cada uma das variáveis independentes indicadas neste tópico encontram-se disponíveis no Apêndice A desta dissertação.

1.3.3.2 Variáveis moderadoras

A variável moderadora, tal como ensinam Lakatos e Marconi (2003),

¹⁶ Segundo LAKATOS e MARCONI (2003, p.141), “[...] partindo do princípio lógico de que o acontecido depois não pode ter tido influência no que ocorreu antes, a sequência temporal apresenta-se universalmente importante: a variável anterior no tempo é a independente e a que se segue é a dependente.”

“ [...] é um fator, fenômeno ou propriedade, que também é condição, causa, estímulo ou fator determinante para que ocorra determinado resultado, efeito ou consequência, situando-se, porém, em nível secundário no que respeita à variável independente [...], apresentando importância menor do que ela” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.144)

Esta variável é selecionada, manipulada e medida pelo investigador, que se preocupa em descobrir se ela tem influência ou modifica a relação das variáveis independentes com o fator ou fenômeno observado (variável dependente).

A variável moderadora reveste-se de importância em pesquisas tais como a ora desenvolvida, “cujos problemas são complexos, sabendo-se ou se suspeitando da existência de vários fatores inter-relacionados” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.144). Uma vez afastada a possibilidade de as relações serem simétricas ou recíprocas, a variável moderadora apresenta-se relevante para saber até que ponto os diferentes fatores têm importância na relação entre as variáveis independente e dependente.

As variáveis moderadoras estudadas e apresentados ao longo deste trabalho são (i) os partidos políticos e coligações que disputaram as eleições municipais de 2016 nos municípios em que houve apenas um turno; (ii) o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios em que houve apenas um turno nas eleições de 2016; (iii) a população estimada dos municípios avaliados; (iv) a localização geográfica dos municípios avaliados; (v) o Produto Interno Bruto *per capita* dos municípios avaliados;

1.3.3.3 Variável de controle

Novamente recorrendo aos conceitos apresentados na obra fundamentos da metodologia científica, tem-se que a variável de controle é aquele fator, fenômeno ou propriedade neutralizado ou anulado propositadamente pelo investigador em uma pesquisa, “com a finalidade de impedir que interfira na análise da relação entre as variáveis independente e dependente” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.145).

Lakatos e Marconi (2003, p.145) explicam que a importância da variável de controle aparece especialmente nas investigações de situações complexas, “quando se sabe que um efeito não tem apenas uma causa, mas pode sofrer influências de vários fatores”.

É que, não sendo do interesse do investigador (ou até mesmo possível) analisar a influência de vários fatores em um determinado experimento, toma-se necessário neutralizá-los

para que não interfiram ou não exerçam influência sobre o fenômeno estudado. Isso, conforme lembram os autores, será possível em uma etapa posterior pesquisar tais fatores.

No presente trabalho, em um primeiro momento, as variáveis de controle são: (i) as Eleições Municipais de 2016; (ii) as Eleições Majoritárias (visando a disputa dos cargos de Prefeito e de Vice-Prefeito); (iii) os Municípios em que houve apenas um turno, seja em virtude do número de eleitores, seja em virtude do percentual de votos obtidos pelo mais votado no primeiro turno¹⁷;

Na sequência, após feita a análise das receitas totais obtidas por todas as chapas majoritárias estudadas, optou-se por inserir uma nova variável de controle, qual seja, os Municípios em que a chapa majoritária com o maior volume de receitas foi a mais votada.

Isso se fez necessário pois para poder observar a relação entre a variável dependente (a) “ser a chapa majoritária com o maior número de votos no município” e a variável independente (b) “total de receitas do tipo recursos próprios obtido por cada chapa majoritária que disputou as eleições municipais de 2016 nos municípios em que houve apenas um turno”, seria preciso afastar os casos em que os recursos próprios foram contrabalanceados por outras fontes de receita ao ponto de tornar aqueles menos relevantes.

Para ilustrar melhor este raciocínio, cita-se o caso do Município de Abaré (BA), no qual a chapa majoritária mais votada (Coligação PT / PP / PHS / DEM / PTN / PR / PSL / PSD) foi a que apresentou o maior volume de receitas do tipo recursos próprios (valor de R\$17.995,00), entretanto, não foi a que obteve o maior montante de receitas totais; enquanto ela obteve R\$53.495,00 a título de receitas totais, uma adversária alcançou a quantia de R\$94.830,01.

Neste caso, conforme se observa, não seria possível dizer que o dinheiro (variável independente) teria sido responsável pela vitória na disputa do pleito (variável dependente),

¹⁷ O Brasil possui 5.568 (cinco mil quinhentos e setenta) Municípios segundo dados oficiais do IBGE (O IBGE indica que existem no Brasil 5.570 Municípios, porém, há que registrar que não há eleições municipais em Brasília-DF e nem no Território de Fernando de Noronha, indicas como Municípios pelo Instituto). Destes, segundo apurou-se ao longo da pesquisa, 5.511 (cinco mil quinhentos e onze) não realizaram o segundo turno, seja em razão do número de eleitores, seja em razão do percentual de votos alcançado pela chapa majoritária mais votada. Lado outro, os Municípios onde houve um segundo turno (e, por esta razão, foram isolados a partir do controle da amostra) são: Anápolis (GO); Aracaju (SE); Bauru (SP); Belém (PA); Belford Roxo (RJ); Belo Horizonte (MG); Blumenau (SC); Campo Grande (MS); Canoas (RS); Cariacica (ES); Caruaru (PE); Caucaia (CE); Caxias do Sul (RS); Contagem (MG); Cuiabá (MT); Curitiba (PR); Diadema (SP); Duque de Caxias (RJ); Florianópolis(SC); Fortaleza (CE); Franca (SP); Goiânia (GO); Guarujá (SP); Guarulhos (SP); Jabotão dos Guararapes (PE); Joinville (SC); Juiz de Fora (MG); Jundiá (SP); Macapá (AP); Maceió (AL); Manaus (AM); Maringá (PR); Mauá (SP); Montes Claros (MG); Niterói (RJ); Nova Iguaçu (RJ); Olinda (PE); Osasco (SP); Petrópolis (RJ); Ponta Grossa (PR); Porto Alegre (RS); Porto Velho (RO); Recife (PE); Ribeirão Preto (SP); Rio de Janeiro (RJ); Santa Maria (RS); Santo André (SP); São Bernardo do Campo (SP); São Gonçalo (RJ); São Luís (MA); Serra (ES); Sorocaba (SP); Suzano (SP); Vila Velha (ES); Vitória (ES); Vitória da Conquista (BA); e Volta Redonda (RJ).

fato este que permite concluir que o uso de recursos próprios (variável dependente) teria sido neutralizado.

1.4 Hipóteses

Conforme abordado na apresentação desta Dissertação de Mestrado, impede conceder especial atenção aos sistemas de financiamentos de campanhas políticas uma vez que, relativamente aos seus regramentos, tais sistemas são responsáveis por equilibrar as disputas eleitorais entre os candidatos ou consolidar as disparidades já existentes.

Diante desta premissa, as mudanças em curso no atual modelo de financiamento adotado pelo Brasil deverão ser amparadas por estudos aprofundados, especialmente aqueles concernentes aos eventuais impactos sociais e políticos, o que poderá ser feito – conforme ora se propõe – por meio da percepção da relevância de fontes de receitas tais como o autofinanciamento no sistema eleitoral brasileiro.

Assim, a hipótese¹⁸ central do estudo que ora se propõe é que o autofinanciamento de campanhas eleitorais sem efetivos limites é responsável por criar grandes desigualdades de poder econômico dentre aqueles que disputam o pleito. Com efeito, o atual regramento violaria o princípio da isonomia no processo eleitoral, tal como exposto no marco teórico deste projeto.

Para subsidiar o teste dessa hipótese (ora indicada como hipótese principal) foram apurados indicadores acerca das duas últimas eleições municipais, já identificados na presente dissertação como variáveis. Feito isso, tornou-se possível escalar quais seriam os testes necessários para se permitir a avaliação da hipótese central, testes estes compreendidos como hipóteses secundárias. A estratégia adota foi, a partir de cada uma das matérias tratadas, testar simultaneamente, a hipótese central.

A primeira hipótese secundária consistiu em avaliar se a decisão do STF na ADI nº 4650, que passou a impedir que Pessoas Jurídicas fizessem doações em favor de campanhas eleitorais, foi a responsável por reduzir (consideravelmente) o total de doações eleitorais arrecadados pelos candidatos, partidos e coligações nas Eleições 2016. Para tanto, será apurado quais foram os montantes de doações de pessoas jurídicas na eleição municipal de 2012.

Na sequência, tendo em vista a tendência de não participação de pessoas físicas no pleito por meio de doações (CARAZZA, 2016) e a exclusão de um dos principais doadores – as Pessoas Jurídicas –, será testada a hipótese de que autofinanciamento teria se tornado a principal

¹⁸ Dada as circunstâncias do presente trabalho, registra-se que as hipóteses abordadas neste trabalho podem ser classificadas, a partir do método científico explicado por LAKATOS e MARCONI (2003, p. 131), como preditiva ou explicativa, uma vez que visam “coordenar os fatos já conhecidos, ordenando os materiais acumulados pela observação”

fonte de doações em favor dos candidatos. Para tanto, pretende-se apurar quais foram os aumentos, em termos absolutos e percentuais, desta modalidade de doação quando comparado às duas eleições municipais anteriores.

Por sua vez, aplicando-se o corte metodológico de amostragem e, desta maneira, concentrando o estudo naqueles que disputaram apenas o primeiro turno das eleições majoritárias em 2016, buscar-se compreender, a partir de uma análise observacional, a relação entre o autofinanciamento e êxito nas urnas. Surge, assim, a terceira hipótese, para qual os candidatos que receberam maiores montantes de receitas de campanhas foram os mais bem votados. Deixando mais detalhes para o capítulo próprio, registra-se ainda que ao longo do teste das hipóteses serão acrescentadas algumas variáveis moderadoras que conduziram à outras hipóteses secundárias, especialmente afetas às regiões/Estados avaliados bem como o IDHM dos Municípios.

Como deve estar ficando claro, o estudo destas hipóteses servirá como base para que, no próprio bojo de suas análises, sejam ensaiadas algumas considerações acerca da efetividade do princípio da isonomia eleitoral quando o assunto é financiamento de campanhas.

Ato contínuo, o foco passará a ser o autofinanciamento e a sua relação com o resultado das eleições, dando ensejo à compreensão da relevância deste tipo de receita sob o contexto das variáveis de controle e de moderação aplicadas. Será possível perceber que a metodologia e estratégia de análise desta hipótese se assemelha ao da hipótese anterior, variando apenas no que lhe é singular.

Por fim, visando contextualizar a relevância dos resultados até então apurados, a investigação optou por, de maneira sumária, tecer considerações sobre o instituto da reeleição, oportunidade em que se pode testar uma nova hipótese secundária, para a qual o autofinanciamento em proporções maiores do que aquelas utilizadas pelos demais candidatos é tão eficaz quanto o uso da máquina pública – no contexto de uma tentativa de reeleição – quando se busca o êxito nas urnas.

2 O PRINCÍPIO DA ISONOMIA ELEITORAL APLICADO AUTOFINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

2.1 Introdução

Alguns dos principais contornos que a ideia de igualdade possui modernamente remetem à Aristóteles, para quem a igualdade estava conectada com a justiça ou remetem ao constitucionalismo da Europa Ocidental nos séculos XVII e XVIII que compreendia a igualdade como uma exigência política fundamental para os Estados modernos - o que também se relaciona com Aristóteles por se tratar de justiça política (TABORDA, 1998, p. 246). De qualquer forma, a igualdade precisa ser considerada justa:

[...] uma relação de igualdade é uma meta desejável na medida em que é considerada justa, onde por justa se entende que tal relação tem a ver, de algum modo, com uma ordem a instituir ou a restituir (uma vez abalada), isto é, com um ideal de harmonia das partes de um todo, entre outras coisas porque se considera que somente um todo ordenado tem a possibilidade de durar" (BOBBIO, 2000, p. 15)

Sendo assim, é possível dizer que, com o desenvolvimento da Teoria do Estado, da Teoria da Democracia e do Constitucionalismo, essa vinculação entre igualdade e justiça deixou de ser apenas fruto de uma corrente filosófica, passando a integrar o imaginário dominante do Direito na modernidade.

Mas, ainda que se tenha esta forte compreensão advinda das lentes aristotélicas, a complexidade da vida em sociedade no mundo de hoje nos contrapõem com questões práticas muito distintas daquelas vividas pelo povo helênico há milênios atrás. Exatamente por isso, a discussão acerca da igualdade se tornou um campo específico extremamente denso e que reestabeleceu os parâmetros sobre os quais sua discussão é travada. Ou seja: a vida prática exige com que tenhamos considerações mais precisas à realidade atual e isso não é diferente na realidade com a qual o Direito e a Política se deparam.

Para dar mais materialidade à discussão é possível refletir sobre o Estado diante deste terreno sobre o qual a igualdade caminha. Ao tomar decisões pautadas na igualdade, o Estado realiza prognoses com base nos dados, estatísticas e diagnósticos que estão à sua disposição. Diante do resultado indesejado, resta ao Estado corrigir ou ajustar suas decisões para que seja estabelecida a igualdade fática. Contudo, o que seria um “resultado indesejado”? E como poderíamos determinar o momento no qual alcançaremos a “igualdade fática”?

A resposta a tais perguntas desvela um fato que nos parece incontroverso: ainda que se tenha todos os dados relativos à sociedade em mãos, a busca da igualdade ainda se dará a partir de compreensões subjetivas de seu sentido. Devido a isso, a principal pergunta ao arcabouço teórico deste estudo é: qual será a compreensão de igualdade adotada pelas lentes interpretativas que analisarão os dados levantados?

Neste estudo a visão de igualdade está intimamente relacionada, especialmente, à teoria política comunistarianista estadunidense. O ponto de partida aqui é que a igualdade, antes de mais nada, se refere a uma definição precária e intimamente ligada às raízes sociais, culturais e econômicas de uma determinada comunidade ou Estado. Por isso a compreensão aqui estabelecida não possui a pretensão de universalidade. Os dados, bem como a interpretação dos dados, é feita tendo em vista a sociedade brasileira.

Para além deste aspecto, a igualdade é percebida também enquanto algo mais complexo do que a mera busca de uma igualdade formal. Parte-se do pressuposto de que, a despeito do acesso a recursos econômicos, existem certas coisas que o dinheiro não pode comprar. Nessa direção as lentes deste estudo se aproximam especialmente de Michael Sandel e Michael Walzer (1984), por compreender-se que o poder político não pode ser contemplado da mesma forma que uma mercadoria¹⁹.

Estes parâmetros permitem, portanto, o contorno inicial das chaves interpretativas que serão utilizadas. No que se refere à igualdade, parte-se do pressuposto de que um sistema político-eleitoral justo não pode ter como principal variável (ou como uma de suas principais variáveis) a quantidade de recursos financeiros. Tal distorção é ainda mais problemática quando os recursos financeiros atribuem poder diferente a cidadãos individualmente considerados, ao invés de uma determinada agremiação ou coletividade.

2.2 A igualdade como princípio no Direito.

A ideia de igualdade também se conecta com o Estado Democrático de Direito, cujo sistema de direitos depende da distribuição igualitária dos direitos de participação para que todos os cidadãos possam ser coautores e destinatários das decisões participando ativamente da formação da opinião e da vontade pública (GALUPPO, 2002, p. 207). Se o Estado Democrático

¹⁹ Para maiores detalhes sobre os limites do poder econômico e das funções do poder político e suas especificidades: WALZER, Michael. *Spheres Of Justice: A Defense Of Pluralism And Equality*, Reprint edition. New York: Basic Books, 1984.

de Direito é essencialmente plural e precisa compatibilizar os diferentes projetos de vida, é necessário que as decisões sejam discursivamente construídas e, nesse sentido, a própria configuração a igualdade perpassa necessariamente pelo debate público que deve ser inclusivo. A igualdade seria ainda fundamento da democracia, sendo que "[...] a maior ou menor democraticidade de um regime se mede precisamente pela maior ou menor liberdade de que desfrutam os cidadãos e pela maior ou menor igualdade que existe entre eles" (BOBBIO, 2000, p. 8).

Assim sendo, a igualdade é fundamento da legitimidade do discurso jurídico no Estado Democrático de Direito, mas referida fundamentação é sempre falível ou provisória, pois "[...] a fundamentação de uma norma pode ser superada pela fundamentação de outra norma, ou seja, pela mudança dos pontos de vista dos envolvidos pelas normas jurídicas" (GALUPPO, 2002, p. 211). E não poderia ser diferente já que não há um conteúdo preestabelecido para a igualdade, pois os resultados é que demonstram a igualdade concreta.

Em célebre obra sobre o princípio da igualdade, Celso Antônio Bandeira de Mello, definiu três pontos de análise para a verificação do atendimento à igualdade que, para o referido autor, tem como principal destinatário o legislador. São eles: o elemento tomado como fator de desigualação (o que será adotado como fator discriminatório); a correlação lógica abstrata entre o fator de *discrímen* e a diferença de tratamento juridicamente estabelecida (fundamentação para se atribuir um tratamento jurídico específico em função da desigualdade); e a consonância da correlação lógica com os interesses constitucionalmente estabelecidos (se a justificativa abstrata se revela, na prática, em harmonia com os fundamentos constitucionais) (MELLO, 2000, p. 21/22). Uma vez verificado o desequilíbrio em relação a um destes pontos, haverá inobservância do princípio da igualdade.

Segundo Oliveira (2016, p. 455), o princípio da isonomia – ou princípio da igualdade jurídico-formal-material - é profundamente conectado com o ideal de justiça, consistindo “em um dos princípios centrais da especulação jurisfilosófica e de grande repercussão no Direito, especialmente nos sistemas jurídicos das atuais sociedades estruturalmente complexas e plurais, e culturalmente democráticas”.

A compreensão deste princípio perfaz pelo reconhecimento das cinco premissas e diretrizes mais significativas do seu núcleo semântico-normativo (OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 455). A primeira dessas diretrizes parte da compreensão de que “todos os sujeitos do sistema jurídico são distintos entre si em várias aspectos e dimensões (biológicos, psicológicos, sociais, econômicos, etc.)”, sendo que “as diferenças entre os indivíduos tornam cada sujeito um ser único (diferenciação real, material ou substantiva confere individualmente a cada ser”.

A partir deste cenário, destaca que “as distinções reais e inerentes aos sujeitos do Direito não podem significar tratamento jurídico privilegiado ou prejudicial”, de modo que o sistema seria responsável por “propiciar igualdade formal (tratamento jurídico equânime) em contraposição à diferenciação real” (OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 455).

Todavia, reconhecendo as possibilidade destas diferenças, para alguns sujeitos do Direito ou grupos sociais, serem muito acentuadas ao ponto de inviabilizar ou de dificultar “excessivamente a vida mediana de seus portadores em relação aos demais indivíduos ou grupos, causando-lhes, por consequência, segregação social, econômica e política”, o sistema jurídico ficaria autorizado a estabelecer regras de compensação das diferenças, com o intuito de atenuá-las e propiciar maior inclusão social, econômica e política entre os indivíduos e entre os grupos. O sistema deve, assim, promover desigualação formal-material (tratamento jurídico diferenciado) para estimular a igualdade substantiva. (OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 455).

Para tanto, as regras de desigualação (ou regras de compensação) só poderão ser positivadas e implementadas se, assim como diagnosticado por MELLO (*op. Cit.*), atenderem a determinados critérios. O primeiro critério é o da necessidade, para o qual “[...] a adoção de regras de desigualação deve mesmo ser necessária para gerar maior inclusão e para reduzir a exclusão”; ou seja, “[...] sem a adoção de tais regras, a exclusão permanecerá, agravar-se-á ou apenas poderá ser superado com muito esforço e a longo prazo”. O segundo critério é o da utilidade. Explica Oliveira (*op. cit.*, p. 455) que “[...] as regras de desigualação devem [...] ter potencialidade para alterar, efetivamente, a situação de exclusão pela atenuação das diferenças (potencialidade para produzir resultados satisfatórios)”. Por fim, o terceiro critério é o da adequação, segundo o qual “[...] as regras de desigualação devem conter os meios mais adequados possíveis para alcançar o fim pretendido (promoção da inclusão e redução da exclusão), sem provocar outros malefícios (adequação entre meios e fins)”

A última premissa identificada por Oliveira condiciona que as diferenças realmente existentes entre os sujeitos do Direito e entre os grupos sociais não poderiam servir para inviabilizar que “[...] o acesso aos institutos jurídicos (ex.: direitos e garantias) e às instituições jurídicas (ex.: Poder Judiciário)” continue sendo de “[...] de alcance universal para os sujeitos e para os grupos do sistema jurídico.” (OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 455).

Feitos tais esclarecimentos, retoma-se a discussão iniciado no subtópico anterior.

Dentro de todas as considerações acerca do princípio da isonomia em nosso ordenamento jurídico, a argumentação aqui tecida se desdobra a partir de uma visão específica da chamada “igualdade substantiva”. Ou seja, compreende-se que a busca de formas de controle e compensações das diferenças entre os indivíduos têm como objetivo reduzir as distorções que

distanciam os cidadãos do exercício do poder político democrático. Nesta esteira o poder econômico, por exemplo, será tratado como um fator indesejado na definição dos resultados de uma eleição.

2.3 O princípio da isonomia no Processo Eleitoral.

No campo eleitoral fala-se em princípio da igualdade política no intuito de equilibrar as disputas eleitorais desativando fatores irrelevantes que coloquem em risco a equidade, havendo inclusive a possibilidade de ações afirmativas (OLIVEIRA, 2013, p. 176). O princípio da igualdade política é sempre lembrado em relação ao direito de votar, mas pouco se fala na sua aplicação ao direito de ser votado. O direito de participação no pleito eleitoral não pode ser restringido à sua dimensão passiva, uma vez a participação como candidato é tão importante quanto a participação como eleitor. A mesma pluralidade que pauta a liberdade de votar deve ser garantia à liberdade de se candidatar, sob pena de restrição da própria democracia. A pluralidade não deve se dar apenas na forma de liberdade de formação dos partidos políticos, mas também na garantia de que tais partidos e respectivos candidatos possam concorrer entre si de forma igualitária.

Nesse sentido, o processo eleitoral deve se preocupar em garantir a igualdade de oportunidades de participação, sob pena de ilegitimidade do resultado. Nesse contexto, os organismos estatais devem estabelecer os procedimentos adequados de limitação à atuação dos agentes políticos para evitar abusos e ainda implementar ações inclusivas para maximizar a representatividade dos diversos segmentos sociais na disputa pelos cargos políticos (OLIVEIRA, 2013, p. 182). O pano de fundo sempre será a igualdade na disputa dos candidatos, o que às vezes exigirá do Estado uma ação restritiva, às vezes positiva no intuito de reequilibrar o pleito em relação aos que estão em situação desigual.

Uma primeira dimensão da igualdade no pleito eleitoral seria o princípio da não discriminação, que destaca o esforço e as decisões pessoais de cada candidato como determinantes do resultado, afastando outros atributos que possam influenciá-lo (condição financeira, gênero, etc.) (MUÑOS *apud* OLIVEIRA, 2013, p. 183). Em uma segunda dimensão, a igualdade aponta a necessidade de uma ação pública de compensação por parte das instituições públicas que têm como destinatário aqueles que, por situações pessoais, estejam em um patamar inferior no pleito (MUÑOS *apud* OLIVEIRA, 2013, p. 183). Em outras palavras, o processo eleitoral deve não apenas desativar fatores pessoais, mas também compensá-los se

for o caso. A eficiência das medidas tomadas pelas instituições públicas em prol do princípio da igualdade política, entretanto, somente poderá ser apurada na prática.

As instituições públicas precisam tanto desativar quanto compensar eventuais desigualdades pessoais inclusive em função do princípio da impessoalidade que deve pautar a atuação administrativa. A impessoalidade apresenta um duplo aspecto: de um lado, os atos praticados pelos agentes públicos são atos da Administração Pública e não do indivíduo que os praticou; de outro, a Administração Pública não pode praticar um ato destinado ao favorecimento pessoal de alguém – esse segundo aspecto seria o mais aplicável à concorrência nas eleições. Assim sendo, atos (ou a ausência deles) da Administração Pública que permitam a desigualdade no pleito eleitoral significariam um favorecimento por parte do Estado que viola o princípio da impessoalidade estabelecido no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Também significariam a manipulação do processo eleitoral, uma vez que mesmo ciente da desigualdade o Estado não agiria e, nesse sentido, restariam claros o abuso de poder e a fraude à própria democracia.

Ainda quanto à aplicação no âmbito do Direito Eleitoral, PEREIRA (2004, p.64) entende que o princípio da isonomia é a estrutura de todo o processo eleitoral, como imperativo da República. CANOTILHO (2003, p. 301), por sua vez, esclarece que o princípio da isonomia eleitoral não seria uma função do sistema eleitoral a regular pelo legislador; ao contrário, juntamente com outros axiomas constitucionais, o princípio da isonomia possui um caráter constitutivo para a definição e conformação de todo o sistema eleitoral.

Para SALGADO (2010, p. 248), citando o cientista político espanhol MUÑOZ (2007), há no princípio da isonomia de oportunidades na disputa eleitoral duas implicações: (a) a que se refere ao acesso à competição eleitoral, cuja premissa é a liberdade para a apresentação de candidaturas, observadas as normas para tanto; e (b) a implicação de determinadas restrições à liberdade de atuação dos candidatos e partidos políticos.

MUÑOZ (2007) igualmente identifica uma “*dimensão negativa da igualdade de oportunidades*”, em razão da qual se exige do legislador (e, ora se acrescenta, da academia e dos tribunais) a identificação:

“[...] dos fatores de diferenciação que podem levar ao desequilíbrio indevido na disputa, relacionados com o uso do poder político (que sofre limitação absoluta, em face do mandato de estrita neutralidade dos poderes públicos), com o poder econômico e com o poder midiático, e uma dimensão positiva, que impõe a compensação da diferença de situação dos candidatos em relação aos fatores tidos como irrelevantes para a disputa” (MUÑOZ, 2007).

Sob essas premissas, desenvolve-se a presente pesquisa; a partir das prestações de contas dos candidatos a prefeito e a vice prefeito que disputaram o 1º turno nas eleições municipais de 2016, foi possível avaliar os efeitos de um modelo de autofinanciamento sem efetivos limites, consequências estas agravadas em virtude de um cenário no qual as doações de campanha passaram a ser um recurso altamente escasso e disputado.

3 O AUTOFINANCIAMENTO DE CAMPANHA ELEITORAL.

3.1 Introdução

O presente capítulo tem como objetivo aprofundar o estudo sobre o tema central desta dissertação para que, durante exposição da pesquisa empírica, seja possível compreender a relevância e o contexto de cada resultado, bem como sua respectiva análise sob a égide do princípio da isonomia.

Para tanto, o primeiro tópico apresenta uma contextualização normativa acerca do atual modelo de financiamento visando, especialmente, destacar as últimas alterações normativas.

Na sequência, expõe-se a perspectiva da Poder Judiciário (não só da Justiça Eleitoral) sobre o tema, por meio da indicação de julgados em que se pode delinear as diretrizes sobre o autofinanciamento. Nesta ocasião, são analisadas algumas ações que foram propostas visando questionar, perante o Supremo Tribunal Federal, a constitucionalidade da regra até então vigente sobre os limites do autofinanciamento, especialmente para as Eleições de 2018.

3.2 Compreensão do instituto

Segundo a atual legislação brasileira²⁰, os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de: (a) recursos próprios dos candidatos; (b) doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas; (c) doações de outros partidos políticos e de outros candidatos; (d) comercialização de bens e/ou serviços, ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político; (e) recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem²¹; e receitas decorrentes da aplicação financeira dos recursos de campanha.

O autofinanciamento de campanha, portanto, consiste na prática de um determinado candidato, a partir do seu patrimônio pessoal, efetuar uma transferência de bens ou serviços

²⁰ Vide art. 17 da Resolução TSE nº 23.553, de 2017.

²¹ Os recursos próprios dos partidos políticos somente poderão ser utilizados em benefício de uma determinada campanha eleitoral se, além de terem sua origem identificada, forem provenientes: (i) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995; (ii) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos; (iii) de contribuição dos seus filiados; (iv) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação;

estimáveis em dinheiro para a sua própria campanha; ou seja, doação de recursos da pessoa física cidadão (CPF) para a pessoa jurídica candidato (CNPJ)²².

A legislação fixa algumas diretrizes e limites a serem seguidos pelos candidatos. Inicialmente, segundo determina a Resolução TSE nº 23.553, de 2017 em seu art. 19, os bens próprios do candidato somente podem ser utilizados na campanha eleitoral quando demonstrado que já integravam seu patrimônio em período anterior ao pedido de registro da respectiva candidatura.

Acoca desta matéria, o TSE, após ser reiteradas vezes questionado, fixou entendimento de que a vedação imposta pela norma de regência tem por escopo propiciar maior transparência ao procedimento de arrecadação e aplicação de recursos em campanha eleitoral.

Em sendo assim, quando da prestação de contas, caberá ao candidato provar que os bens declarados como próprios lhes pertenciam em período anterior ao pedido de registro de candidatura, sob pena de reprovação das contas.

Existe ainda, nos termos da dita resolução, a possibilidade de o candidato utilizar, a título de recursos próprios, recursos que tenham sido obtidos mediante empréstimos pessoais. Para tanto, deverão ser observadas duas condições: (a) os empréstimos deverão ser contratados em instituições financeiras ou equiparadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil; e (b) os empréstimos deverão estar caucionados por bem que integre seu patrimônio no momento do registro de candidatura, não podendo ultrapassar a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica

Prosseguindo com a análise, os candidatos, ao contrário do que ocorre com as demais espécies de doações, podem doar entre si bens próprios ou serviços estimáveis em dinheiro, ou ceder seu uso, ainda que não constituam produto de seus próprios serviços ou de suas atividades²³. Essa regra, todavia, não se aplica à aquisição de bens ou serviços que sejam destinados à manutenção da estrutura do partido durante a campanha eleitoral, hipótese em que deverão ser devidamente contratados pela agremiação e registrados na sua prestação de contas de campanha.

Quantos aos limites – registro de especial importância para este trabalho, tem-se atualmente que o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre, devendo observar, no caso de recursos

²² Conceito elaborado pelo próprio autor a partir da legislação e da doutrina.

²³ Vide art. 27, § 2º da Resolução TSE nº 23.553, de 2017

financeiros, a obrigação de se utilizar de transferências bancárias em caso de doações financeiras de valor igual ou superior a R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos)²⁴.

Esta previsão, todavia, está marcada por uma grande controvérsia, especialmente após a revogação do art. 23, §1º da Lei nº 9.504/1997 em dezembro de 2017.

3.3 A imposição de limites ao uso de recursos próprios em uma campanha eleitoral

O presente tópico tem o objetivo de continuar a análise das regras que regulamentaram, desde a edição da Lei nº 9.504, de 1997, a possibilidade de os candidatos financiarem suas próprias campanhas, seja por meio da injeção de em dinheiro ou de estimáveis em dinheiro.

Na ocasião, entretanto, considerando que as diretrizes próprias deste tipo de recurso já foram explicadas no tópico anterior, o foco será o debate acerca dos limites do autofinanciamento. Isso se faz necessário especialmente em razão das recentes modificações normativas que, conforme será abordado em capítulo apropriado, foram levadas ao Poder Judiciário para análise e manifestação.

3.3.1 O autofinanciamento de campanhas a partir da Lei 9.504, de 1997 até a promulgação do art. 11 da Lei nº 13.488, de 2017

A Lei 9.504, de 1997, em seu art. 23, dispunha, até a edição da Lei nº 13.165, de 2015, que no caso em que o candidato utilizasse recursos próprios, as doações e contribuições em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais ficariam limitadas ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido.

Na hipótese, as doações e contribuições poderiam ocorrer pelos diversos meios fixados pela legislação, a ver: cheque, transferência bancária, boleto de cobrança com registro, cartão

²⁴ Vide art. 29, § 1º da Resolução TSE nº 23.553, de 2017.

de crédito ou cartão de débito; títulos de crédito; bens²⁵ e serviços estimáveis em dinheiro; depósitos em espécie devidamente identificados.²⁶

Até as eleições de 2012, a regulamentação do TSE para cada pleito seguiu, literalmente, a disposição legal. É o que se vê, por exemplo, a partir da análise do inciso III do art. 25 da Resolução nº 23.376, de 1º de março de 2012 (BRASIL, 2012), que previu, para as eleições municipais em referência, que as doações para campanhas ficariam limitadas o valor máximo do limite de gastos estabelecido por lei própria (nos termos do então vigente art. 17-A da Lei nº 9.504, de 1997)²⁷ caso o candidato utilize recursos próprios.

Em 2014, entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral, influenciado pela interpretação da legislação eleitoral vigente sob a ótica dos artigos 548²⁸ e 549²⁹ do Código Civil, passou a fixar que a utilização de recursos próprios dos candidatos seria 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 pleito³⁰.

Isso porque, conforme fixado nos autos da Instrução nº 957-41.2013.6.00.0000, de Relatoria do Ministro Dias Toffoli, os dispositivos do Código Civil em referência preveem expressamente que seria nula a doação de todos os bens sem reserva de parte, ou renda

²⁵ Conforme fixado pela legislação eleitoral, em especial pela compreensão do art. 23 da Resolução nº 23.376, de 1º de março de 2012, cominado com o art. 18 da Resolução nº 23.553, de 18 de dezembro de 2017, ambas do Tribunal Superior Eleitoral, são considerados bens estimáveis em dinheiro fornecidos pelo próprio candidato apenas aqueles integrantes do seu patrimônio em período anterior ao pedido de registro da candidatura. Na hipótese, é admitida ainda a utilização de recursos próprios que tenham sido obtidos mediante empréstimo, porém somente quando a contratação ocorra em instituições financeiras ou equiparadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, e, no caso de candidatos, quando os empréstimos (i) estejam caucionados por bem integrante do seu patrimônio no momento do registro de candidatura (ii) e não ultrapassem a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica.

²⁶ Este rol encontra-se previsto, a título de exemplo, na Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.217, de 2 de março de 2010, responsável por dispor 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.

²⁷ Conforme se observa, a despeito da inserção do art. 17-A nas Lei das Eleições em 2016 (incluído pela Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006), nenhuma lei havia sido editada visando fixar o limite de gastos de campanha para os cargos em disputa, de modo que sempre vigeu a segunda parte do dispositivo, responsável por prever que “não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade”.

²⁸ Art. 548. É nula a doação de todos os bens sem reserva de parte, ou renda suficiente para a subsistência do doador.

²⁹ Art. 549. Nula é também a doação quanto à parte que exceder à de que o doador, no momento da liberalidade, poderia dispor em testamento.

³⁰ Vide parágrafo-único do art. 19 da Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.406, de 17 de fevereiro de 2014

suficiente para a subsistência do doador, bem como a doação quanto à parte que exceder à de que o doador, no momento da liberalidade, poderia dispor em testamento.

Por fim, em 2015, pode-se perceber, mediante a aprovação da Lei nº 13.165, de 2015, uma reação do Congresso Nacional em face da limitação imposta pela Justiça Eleitoral quando do exercício da sua função regulamentadora.

A Lei nº 13.165, de 2015, teve origem (principalmente) do Projeto de Lei nº 5735, apresentado em 2013 pelo Deputado Illário Marques (PT-CE). Neste projeto, entretanto, não constava, originalmente, a proposta de se inserir na Lei das Eleições o §1º-A ao art. 23 visando fixar o direito do candidato de usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecidos pela lei, sem a observância do percentual de 50% fixado pelo TSE.

Esta previsão apareceu pela primeira vez somente em julho de 2015, ou seja, depois da inovação imposta pelo TSE. Isso se deu por meio do Projeto de Lei nº 2078, de 7 de julho 2015, apresentado em Plenário pelos Deputados Mendonça Filho (DEM-PE) e outros. Este projeto foi, na sequência, apensado ao Projeto de Lei nº 5.735, de 2013, dando suporte para Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania apresentar e aprovar um substitutivo ao projeto do Deputado Illário Marques (PT-CE) já com a mencionada previsão do § 1º-A do art. 23 da Lei nº 9.504, de 1997.

Após sucessivas aprovações tanto na Casa de Origem (Câmara dos Deputados) quanto na Casa Revisora (Senado Federal), o projeto fora aprovado e sancionado³¹ em 29 de setembro de 2015, Lei nº 13.165. Veja:

[...]

Art. 2º A Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 23.

§ 1º 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.

I - (revogado);

II - (revogado).

§ 1º-A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre.

³¹ Vide Mensagem nº 358, de 29 de setembro de 2015, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-358.htm>.

§ 7º O limite previsto no § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).” (BRASIL, 2015)

Feitas essas considerações iniciais, é preciso agora compreender o impasse referente à aplicação, ou não, destes limites aos candidatos que irão disputar as eleições gerais de 2018.

Conforme será explicado, o art. 11 do Projeto de Lei nº110, de 2017 (nº 8.612, de 2017, na Câmara dos Deputados), responsável por revogar o parágrafo 1º-A do artigo 23, foi vetado pela Presidência da República. Porém, este veto fora derrubado no Congresso Nacional, obrigando o Presidente da República a promulgar o mencionado dispositivo no 15 de dezembro de 2017, data esta, entretanto, posterior àquela fixada como limite para eventuais modificações ao processo eleitoral que possam, em tese, surtir efeitos para as Eleições de 2018.

3.3.2 As Minirreformas de 2017

Em 2017, o Congresso Nacional outra vez optou por inserir novas regras ao processo eleitoral, mantendo o já consolidado costume das minirreformas eleitoral em anos ímpares (BOSON, 2017).

Desta vez, a modificação ocorreu basicamente no último dia possível para que fosse capaz, em respeito ao princípio da anuidade – previsto no art. 16 da Constituição da República, gerar efeitos já para as eleições gerais de 2018. Na ocasião, foram aprovadas duas novas leis: a de nº 13.487 e a de nº 13.488, ambas de 6 de outubro de 2017.

3.3.2.1 Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017 e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha

A primeira é a Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017, que, conforme esclarece a sua ementa, tem o objetivo de alterar “[...]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 [...]” (BRASIL, 2017).

Sendo assim, observa-se, inicialmente, que esta norma decorreu da sanção parcial do Projeto de Lei nº 8.703, de 2017 (na Câmara dos Deputados, a título de Casa Revisora), este como consequência da aprovação, no Senado Federal, do Projeto de Lei do Senado nº 206, de 2017.

Em suas justificativas, o Senador Ronaldo Caiado (DEM-GO), autor do Projeto, esclareceu que a questão do financiamento das campanhas eleitorais preocuparia os legisladores no Brasil há alguns tempos, especialmente graças a dois fatores então identificados como principais: “[...] campanhas caras, em virtude do tamanho das circunscrições e da regra eleitoral; e uma sucessão de episódios ligados ao assunto, todos de grande repercussão na opinião pública [...]” (BRASIL, 2017)

Conforme identificado pelo parlamentar, as mudanças efetuadas na legislação teriam concentrado seus esforços na tentativa de diminuir os custos de campanha, vedando determinadas práticas especialmente no âmbito da propaganda eleitoral³². O suposto insucesso dessas medidas, aliados com a atuação do Poder Judiciário no âmbito de ações tais como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 (responsável por declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais) teria conduzido à mudança de foco.

Desta maneira, ter-se-ia criado a seguinte situação: enquanto de um lado, conforme justifica o Senador, manteve-se o custo das campanhas elevado, do outro criou-se uma maior dificuldade para aqueles que eventualmente pretendam disputar um pleito; estes seriam responsáveis por enfrentar um cenário com poucos recursos, onde “as doações de empresas estão proibidas e não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas” (BRASIL, 2017).

Com o objetivo de solucionar este impasse, fora, então, proposto a criação de uma nova fonte de financiamento que, em tese, “viabilizasse as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário” (BRASIL, 2017).

Em sendo assim, após o devido processo legislativo, restou criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha que, conforme informa o Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2018), será responsável por distribuir o montante de R\$ 1.716.209.431,00³³ aos Diretórios Nacionais dos 35 (trinta e cinco) partidos políticos com registro no TSE, em conformidade com

³² Por não consistir objeto de estudo do presente trabalho de dissertação, sugere-se, com o objetivo de melhor compreender as restrições impostas aos candidatos e partidos políticos no âmbito das propagandas eleitorais, a leitura da dissertação de mestrado do Professor Flávio Boson Gambogi, intitulada “Política, Direito e Cidadania: Uma análise da limitação temporal à propaganda política-eleitoral no contexto democrático” (BOSON, 2017)

³³ As informações referentes ao valor total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, bem como as cotas as serem distribuídas a cada partido político, estão disponíveis em < <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/montante-total-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha> >.

as regras de distribuição estabelecidas na Resolução-TSE nº 23.568/2018, aprovada pelo Plenário da Corte Eleitoral (BRASIL, 2018).

Conforme é possível notar, a despeito de não impactar diretamente sobre a modalidade de financiamento por meio de recursos próprios, a análise deste novo diploma normativo permite, por ora, auxiliar na compreensão do posicionamento dos Poder Legislativo acerca da escassez de fontes legais de receitas de campanhas, especialmente diagnosticada a partir de 2015 em virtude a proibição de doações de pessoas jurídicas, que culminou na criação de uma nova fonte de recursos.

Este contexto serve ao presente trabalho para reforçar a tese de que, em 2016, o autofinanciamento tornou-se ainda mais importante para a definição dos eleitos.

3.3.2.2 Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017

Prosseguindo ao exame das minirreformas eleitorais de 2017, também foi aprovada a Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017, responsável por alterar 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 revogar 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.

Tal diploma legal teve sua origem na Comissão Especial para Análise, Estudo e Formulação de Proposições Relacionadas à Reforma Política (CEPOLITI), criada em 10 de outubro de 2016 pela Presidência da Câmara dos Deputados³⁴, e composta por 29 (vinte e nove) membros titulares.

Sob a Relatoria do Deputado Vicente Cândido (PT-SP), a CEPOLITI, no dia 19 de setembro de 2017, apresentou dois projetos com o fim de promover – conforme assim identificado – “ampla reforma no ordenamento político-eleitoral”³⁵, a ver, o Projeto de Lei nº 8.612, de 2017, e o Projeto de Lei Complementar nº 425, de 2017.

³⁴ Vide Ato de Criação em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/conheca-a-comissao/criacao-e-constituicao/AtodeCriaoCERReformaPolitica.pdf>>.

³⁵ O histórico de atividades da CEPOLITI encontra-se disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/proposicao/relatorios-2>>.

A primeira proposta, e de fato a responsável pela promulgação da Lei nº 13.488, de 2017, apresentava algumas importantes modificações às regras sobre o autofinanciamento.

De início, sugeriu a modificação do § 7º do art. 23 da Lei das Eleições, visando, na ocasião, determinar que o limite de 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição não se “aplicaria a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador ou à prestação de serviços próprios, desde que o valor estimado não ultrapasse R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), e não mais R\$80.000,00 (oitenta mil reais), tal como antes. (Brasil, 2017).

Noutro giro, buscou-se fixar limites para o uso de recursos próprios tão logo nas eleições gerais de 2018. Para tanto, em seu capítulo Disposições Transitórias, o Projeto previa que o candidato ao cargo de deputado federal, estadual ou distrital poderia usar recursos próprios em sua campanha, até o montante máximo de 7% (sete por cento) do limite de gastos estabelecidos em lei para o respectivo cargo³⁶ (BRASIL, 2017).

Neste mesmo artigo, a CEPOLITE propôs que o candidato a cargo majoritário pudesse utilizar recursos próprios em sua campanha até o limite de dez mil reais, independente da circunscrição eleitoral em disputa³⁷ (BRASIL, 2017).

Por fim, a Comissão Especial sugeriu ainda a revogação do § 1º A do art. 23 da Lei das Eleições, de modo que, em sendo aprovado (tal como foi), não mais haveria a expressa disposição - incluída pela Lei nº 13.165, de 2015 – de que - o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido em lei para o cargo ao qual concorre.³⁸

Após o Projeto ter sido apresentado ao Plenário, teve o seu regime de tramitação modificado tão logo no dia seguinte (20 de setembro de 2017) em virtude da aprovação do requerimento de regime de urgência na sua apreciação.³⁹

O projeto, então, não demorou muito para ser discutido, afinal, o prazo era curto já que o interesse era que as novas regras surtisserem efeito tão logo nas eleições gerais que se aproximavam. Desta maneira, já no dia 02 de outubro de 2018, o relator da Comissão Especial,

³⁶ Vide *caput* do art. 12 do PL nº 8.612, de 2017.

³⁷ Vide parágrafo único do art. 12 do PL nº 8.612, de 2017 originalmente proposto pela CEPOLITE.

³⁸ Vide art. 22. do PL nº 8.612, de 2017, originalmente proposto pela CEPOLITE

³⁹ Vide REQ 7280/2017, disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2152133>>.

preferiu novo parecer acerca do Projeto, concluindo, na ocasião, pela adequação financeira e orçamentária; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa; e, no mérito, pela sua aprovação, entretanto, nos termos de um Substitutivo.

Neste documento⁴⁰ pode-se perceber uma mudança relevante: ao candidato a cargo majoritário seria autorizado utilizar recursos próprios em sua campanha até o limite de duzentos mil reais (e não mais só de dez mil reais), independente da circunscrição eleitoral em disputa.

Por fim, durante a Sessão Deliberativa Extraordinária do dia 04 de outubro de 2017 (que, por sinal, foi encerrada às 23h34)⁴¹, foram suprimidos alguns dispositivos, dentre eles a previsão indicada no parágrafo anterior. Após a votação, o PL nº 8612 foi aprovado na Câmara dos Deputados com 55,5% dos votos.

No dia 05 de outubro a matéria foi remetida ao Senado nos termos do art. 65 da Constituição da República, tendo sido, na mesma data, aprovado e submetido à sanção presidencial.

3.3.2.2.1 O Veto ao art. 11 do Projeto de Lei 110, de 2017 (nº 8.612/17 na Câmara dos Deputados).

Conforme esclarece Mendes (2017), o Presidente da República participa do processo legislativo tanto quando, em determinadas matérias, toma a iniciativa de provocar o Congresso Nacional a deliberar como também ao ser chamado para, terminada a votação, sancionar ou vetar o projeto.

O primeiro instituto, a sanção, é a anuência do Presidente da República a determinado projeto aprovado pelas Casas Legislativas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) nos termos do art. 66º da Constituição da República, podendo ser expressa ou tácita (se o projeto não é vetado no prazo constitucional).

O Veto, em sentido contrário, é a discordância do Presidente da República com determinado projeto de lei, sendo ele irretroatável, necessariamente expresso e fundamentado na inconstitucionalidade do projeto (veto jurídico) ou na contrariedade ao interesse público (veto político) (MENDES, 2017).

⁴⁰ Parecer disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1603761&filename=Tramitacao-PL+8612/2017>

⁴¹ Vide: <<http://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/ordemDetalheReuniaoPle.asp?codReuniao=49528>>.

Quanto à abrangência, nos termos do art. 66, §1º e §2º da CRFB/1998, pode ser total ou parcial, sendo que neste último caso deve recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, sendo vedado, portanto, recair apenas sobre palavras ou conjunto de palavras de uma unidade normativa (MENDES, 2017).

Ainda segundo explica Mendes (2017), a oposição do veto, sob a égide do § 3º do art. 66 da CRFB/1998, acontece durante o prazo de quinze dias úteis após o recebimento da matéria pelo Presidente da República. Não havendo manifestação do Executivo nesse período, o projeto de lei é considerado sancionado. Ou seja, enquanto o veto é expresso, a sanção pode ser tácita.

O veto não é absoluto, de modo que se designa a possibilidade de o Congresso Nacional rejeitar o veto, mantendo o projeto que votou. Para tanto, após a publicação de veto no Diário Oficial da União, a Presidência da República encaminha mensagem ao Congresso, em até 48 horas, especificando suas razões e argumentos.

A análise do veto acontece na sessão conjunta que deve ocorrer dentro de trinta dias da sua oposição comunicada ao Congresso⁴² (arts. 57, § 3º, IV, e 66, da CRFB/1998). Para que o veto seja rejeitado, exige-se maioria absoluta dos deputados e maioria absoluta dos senadores (ou seja, 257 votos de deputados e 41 votos de senadores, computados separadamente) para que o veto seja rejeitado⁴³. Registrada uma quantidade inferior de votos pela rejeição em umas das Casas, o veto é mantido (art. 66, § 4º, CRFB/1998).

Por fim, a votação de vetos é ostensiva e nominal, por meio de cédula eletrônica de votação, podendo haver destaque para deliberação em painel eletrônico (arts. 46, 106-B e 106-D do Regimento Comum do Congresso Nacional - RCCN).

Feitas essas considerações sobre os institutos da sanção e do veto, tem-se que o Presidente da República, no exercício da sua prerrogativas conforme explicado, decidiu vetar parcialmente o Projeto de Lei 110, de 2017 (nº 8.612/17 na Câmara dos Deputados), inserindo, dentre os dispositivos vetados, o art. 11, responsável por revogar expressamente o § 1o-A do art. 23 da Lei no 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Na oportunidade, foi aduzido que:

⁴² Nos termos do art. 66, §6º da CRFB/1998, decorrido o prazo de 30 dias sem deliberação, a matéria será incluída na ordem do dia e passa a sobrestar as demais deliberações até a votação final do veto.

⁴³ A convocação de sessão conjunta, conforme determina o art. 57, § 5º da CRFB/1998, é prerrogativa do Presidente do Senado Federal, que dirige a Mesa do Congresso.

[...] Os vetos ora apostos visam eliminar algumas regras específicas propostas, antinômicas com outro projeto de lei ora sancionado, e que poderiam distorcer os objetivos maiores da reforma, preservando-se a proporcionalidade dentre os partidos, garantindo-se maior isonomia dos pleitos eleitorais e a observância estrita das regras eleitorais e do princípio democrático. (BRASIL, 2017)

O veto, após ter sido duramente criticado por diversos parlamentares, foi então submetido à apreciação do Congresso Nacional (identificado, na ocasião, como Veto nº 32/2017) que, em sessão conjunta realizada no dia 13 de dezembro de 2017, rejeitou-o. Ato contínuo, no dia 15 de dezembro de 2017 foi promulgado o art. 11 Projeto de Lei nº110, de 2017 (nº 8.612, de 2017, na Câmara dos Deputados), levando algumas dúvidas sobre a sua aplicação já para as eleições de 2018.

A título de exemplo, menciona-se uma matéria divulgada pelo sítio oficial do Congresso Nacional que, logo após a rejeição do veto, divulgou matéria intitulada “Congresso derruba veto de Temer e mantém limite para autofinanciamento de campanha”. Ao longo do texto, explicava-se que:

[...] O candidato que fizer doações à sua própria campanha eleitoral terá que respeitar os limites impostos às contribuições individuais. A regra havia sido vetada pelo presidente da República, Michel Temer, o que permitiria a candidatos ricos gastarem valores mais altos nas eleições, em comparação com os outros candidatos. Para o líder do PT, Humberto Costa (PE), ao derrubar o veto, o Congresso confere um mínimo de igualdade no processo eleitoral. (BRASIL, 2017)

Ou seja, o próprio Poder Legislativo Nacional acreditava que a restrição ao autofinanciamento já surtiria efeito tão logo par as Eleições de 2018. A resposta do TSE, entretanto, revelou um outro ponto de vista.

3.3.3 A Resolução do TSE nº 23.553, de 18 de dezembro 2018

A promulgação no 15 de dezembro de 2017 do art. 11 do Projeto de Lei nº110, de 2017 (nº 8.612, de 2017, na Câmara dos Deputados) trouxe grandes dúvidas quanto aos limites para se utilizar recurso próprio nas Eleições de 2018.

Conquanto alguns veículos de comunicação noticiavam a imediata aplicabilidade da restrição ao uso de recursos próprios, inclusive para as eleições de 2018, o TSE, com o objetivo de dispor sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre

a prestação de contas nas eleições de 2018, bem como sanar algumas das controvérsias decorrentes da cita promulgação, publicou a Resolução do TSE nº 23.553, de 18 de dezembro 2018. Dentre outras previsões, esta resolução passou a prever expressamente que:

[...]

Art. 29 [...]

[...]

§ 1º O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre, devendo observar, no caso de recursos financeiros, o disposto no § 1º do art. 22 desta resolução (Lei nº 9.504/1997, art. 23, §1º).

Apesar deste esclarecimento, instalou-se a discussão acerca da aplicabilidade, ou não, da norma que fora confirmada pelo Congresso Nacional já nas eleições de 2018. Em outras palavras, poderiam os candidatos arcar integralmente suas despesas de campanha (observado o teto legal de gastos) ou estariam, desde de já, limitados a doar 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição?

Tais dúvidas ensejaram ainda a formulação de questionamentos, perante o STF, acerca da constitucionalidade deste tipo de receita, tema este tratado no próximo tópico.

3.3.4 Ações Direta de Inconstitucionalidade nºs 5.808/2017; 5.821/2017 e 5914/2018

Tramitam no Supremo Tribunal Federal, atualmente, ao menos três Ações Direta de Inconstitucionalidade, a ver, (i) a de nº 5.808, proposta no dia 7 de novembro de 2017 pelo Partido Rede Sustentabilidade (REDE); (ii) a de nº 5.821, proposta no dia 11 de novembro de 2017 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), e (iii) e a de nº 5.914, proposta no dia 09 de março de 2017 pelo Partido dos Trabalhadores.

Todas elas, por suas razões, questionam a constitucionalidade dos limites atualmente fixados pela legislação eleitoral aos candidatos que pretendam custear suas próprias campanhas. Desta maneira, reconhecendo a importância do tema para o presente estudo, serão tratados nos subtítulos a seguir as razões apresentadas por cada um dos proponentes, bem como a o posicionamento do Il. Parquet Eleitoral que já teve a oportunidade de apresentar seu parecer sobre a matéria no bojo da ADI nº 5.808/2017.

3.3.4.1 Apresentação das ADIs nºs 5.808/2017 e 5.821/2017

Em novembro de 2017, o Partido Rede Sustentabilidade (ADI nº 5.808/2017⁴⁴) e o Partido Socialista Brasileiro (ADI nº 5.821/2017) ajuizaram ação direta de inconstitucionalidade contra § 1º-A do artigo 23 da Lei nº 9.504, de 1997, responsável por permite que o candidato financiasse com integralidade sua campanha até o limite de gastos para o qual concorre⁴⁵. As ações foram distribuídas ao Ministro Dias Toffoli e seriam uma consequência do veto do Presidente Michel Temer à proposição de revogação do disposto então atacado⁴⁶.

Tais questionamentos têm como plano de fundo o fato de o TSE, com vistas ao princípio da anualidade eleitoral previsto no art. 16 da Constituição da República, ter publicado a Resolução nº 23.553, em 2 de fevereiro de 2018, disciplinando os efeitos concretos da aludida revogação para as eleições gerais de 2018, na hipótese, mantendo a possibilidade de doações com recursos próprios limitadas ao limite de gastos estabelecido para o cargo (vide art. 29, §1º da dita Resolução).

Ou seja, tal como reconhecido por esta especializada, por terem sido publicadas há menos de um ano das eleições deste ano e tendo em conta a larga amplitude do princípio da anterioridade eleitoral no Direito brasileiro, as alterações promovidas com a rejeição do veto presidencial não se aplicariam às disputas eleitorais de 2018, ou seja, ainda persistiriam efeitos a serem apreciados por meio do controle de constitucionalidade.

⁴⁴ E registrada no sistema sob a NÚMERO ÚNICO 0013235-52.2017.1.00.0000.

⁴⁵ Na oportunidade, registra-se certa incerteza acerca do prosseguimento das duas ADIs, uma vez que essas poderão ser extintas sem resolução de mérito por perda superveniente de objetivo. É que o dispositivo impugnado foi revogado pela Lei nº 13.488/2017, tendo em vista que o Congresso Nacional rejeitou o veto parcial aposto pelo Presidente da República ao art. 11 do Projeto de Lei n. 110, de 2017 (Veto n. 32, de 2017). Com isso, a Presidência promulgou a parte vetada da norma, que determina a revogação do §1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, impugnado na presente ação (essa disposição foi publicada no Diário Oficial da União de 18 de dezembro de 2017). Com efeito, tendo em vista a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “a revogação superveniente do ato estatal impugnado faz instaurar situação de prejudicialidade que provoca a extinção anômala do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, eis que a ab-rogação do diploma normativo questionado opera, quanto a este, a sua exclusão do sistema de direito positivo, causando, desse modo, a perda ulterior de objeto da própria ação direta, independentemente da ocorrência, ou não, de efeitos residuais concretos.” (ADI 1.445-QO/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Plenário, DJ 29.4.2005). Sendo assim, é de se esperar que o STF considere prejudicado o pedido formulado nas ADIs e, por consequente, declare a extinção do feito.

⁴⁶ Conforme tratado nos tópicos anteriores, o Projeto de Lei nº 110, de 2017 (nº 8.612/17 na Câmara dos Deputados) fora, em parte, vetado pela Presidência da República nos termos da Mensagem de Veto nº 380 de 6 de outubro de 2017.

Reconhecida a relevância dos argumentos tratados, vale o registro e análise das dos fundamentos apresentados pelos proponentes.

Em suma, aduzem que o cito dispositivo seria inconstitucional por, de início, criar uma situação desigual entre doadores tendo em vista o que prevê o parágrafo anterior do mesmo artigo, responsável por limitar em 10% sobre os rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição ao tratar de terceiros doadores⁴⁷.

Ou seja, o dispositivo ora impugnado seria responsável por beneficiar diretamente os candidatos ricos em relação àqueles que não detêm alto poder aquisitivo, fato este que se agravaria ao se considerar a importância desempenhada pelo dinheiro para o êxito das campanhas eleitorais brasileiras.

Na sequência, argumenta-se que a cinda norma, quando aplicada nas eleições de 2016, teria prejudicado o conteúdo republicano e democrático esperado no pleito e nas eleições em algumas municipalidades, e, por conseguinte, desvirtuado o abastecimento de campanhas pela influência do poder econômico decorrente de candidatos que possuem grandes fortunas. É que, conforme apresentam, a doação (própria ou de terceiros) deve ser tida como um “ato republicano, com a finalidade de apoio cívico, nunca o desequilíbrio de gastos” e que o próprio candidato inserir recursos próprios em campanha de forma exagerada implicaria na “dominação plutocrática das eleições por candidatos detentores de grandes fortunas”.

A proponente, em sua peça, destaca que no ano de 2016, o candidato João Agripino da Costa Doria Junior doou para sua campanha ao cargo de Prefeito de São Paulo a quantia de R\$4.444.100,00, valor este que representariam 35,70% do valor total arrecadado. Tais circunstâncias, afastariam qualquer expectativa de apoio público de campanha e prejudicariam, conforme se alega, candidatos que não detêm a mesma potência econômica na disputa pelo mesmo cargo. Concluem, desta maneira, que “ao longo prazo, o artigo tornará a representação política ainda menos plural do que já é atualmente. Afetam-se sensíveis primados

⁴⁷ Conforme é alegado pelo proponente da ADI n. 5.808/2017, “enquanto o terceiro doador estaria limitado a efetuar doações no montante de 10% sobre seus rendimentos brutos no exercício anterior à eleição, o próprio candidato só deve respeitar o exagerado teto geral de gastos prescrito para o cargo que concorre, o que representa a possibilidade de uso elevado de recursos próprios dos candidatos em campanha. [...] É possível o autofinanciamento pleno ou exagerado de campanha por candidatos que possuam grandes fortunas, o autofinanciamento excessivo, contrariando a finalidade cívica do financiamento de campanhas. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5.808/2017. Rel. MIN. DIAS TOFFOLI. Pje. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5304749>>. Acesso em 25 de junho de 2018).

constitucionais como a isonomia, o princípio republicano e as instituições democráticas” (BRASIL, 2017).

Dando sequências aos argumentos trazidos, consta nas iniciais que a proteção a bens jurídicos que possam afetar o equilíbrio do pleito está elencada como diretriz relevante do processo eleitoral, destacando-se a proteção à normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico, tal como preconiza o § 9º do art. 14 da CRFB/1998⁴⁸, que possuiria eficácia plena (ao contrário do que decidiu quando do julgamento da ADPF nº 144⁴⁹).

Na ocasião, é ainda destacada a recente vedação, pelo Supremo Tribunal Federal, ao financiamento empresarial de campanhas em sede da ADI 4650; ainda diante da ausência de complementos ao § 9º do art. 14 da CRFB/1998, teriam sido identificadas falhas que afastariam o aspecto cívico e republicano do abastecimento eleitoral, em violento desequilíbrio ao pleito. Diante destas razões, é solicitada a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo que

[...] que possibilita o excesso de financiamento de campanha por único sujeito (que é o próprio candidato detentor de grandes fortunas) não representa hipótese de inelegibilidade a exigir preenchimento por Lei Complementar, mas a condição para a normalidade e legitimidade do pleito, dado o aspecto cívico que permeia a doação política para candidatos, em detrimento do excesso da influência econômica (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5.808/2017. Rel. MIN. DIAS TOFFOLI. Pje. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5304749>>. Acesso em 25 de junho de 2018).

⁴⁸ Art. 14 [...]

[...]

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994).

⁴⁹ Por meio da ADPF nº 144, julgada em 06 de agosto de 2008 sob a Relatoria do Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em agosto de 2008, que a Justiça eleitoral não pode negar registro de candidatos que respondem a processo, sem condenações com trânsito em julgado, para que possam concorrer a cargos eletivos. Por nove votos a dois, a Corte entendeu que não se podem considerar culpadas pessoas que não tenham contra si decisões condenatórias definitivas.

3.3.4.2 Apresentação da ADI nº 5.914/2018

Por sua vez, ação direta de inconstitucionalidade nº 5914/2018, com pedido de medida cautelar, foi ajuizada pelo PT, PDT e PSOL, em face dos arts. 17–I, 18, 22–caput, 29–§ 1.º, e 33–§ 1.º, da Resolução 23.553, de 18 de dezembro de 2017, do Tribunal Superior Eleitoral⁵⁰.

Os dispositivos dispõem sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2018.

Em resumo, os autores da ação sustentam que, a partir da derrubada do veto presidencial ao art. 11 da Lei 13.488/2017 – que revogou o § 1.º–A do art. 23 da Lei 9.504/19971 –, não seria competência do TSE disciplinar, por meio de resolução, o chamado autofinanciamento de campanhas eleitorais, sob pena de – conforme indicam – violar os princípios republicano, democrático, da isonomia e, por fim, a competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral, esta decorrente do arts. 1.º–caput e parágrafo único, 5.º–caput, 14 e 22–I, da CRFB/1998.

A citação se revela importante pois instigou o Tribunal Superior Eleitoral a se manifestar e, principalmente, justificar a edição da Resolução nº 23.553, de 2017. Para esta especializada, os dispositivos questionados decorreram do dever da corte de observar, no exercício de sua função normativa, a legislação efetivamente aplicável ao pleito, ou seja, aquela em vigor menos de um ano antes das eleições.

⁵⁰ Art. 17. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de:

I - recursos próprios dos candidatos;

[...] Art. 18. A utilização de recursos próprios que tenham sido obtidos mediante empréstimo somente é admitida quando a contratação ocorra em instituições financeiras ou equiparadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, e, no caso de candidatos, quando cumpridos os seguintes requisitos cumulativos:

I - estejam caucionados por bem integrante do seu patrimônio no momento do registro de candidatura;

II - não ultrapassem a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica.

§ 1º O candidato e o partido político devem comprovar à Justiça Eleitoral até a entrega da prestação de contas final: I - a realização do empréstimo por meio de documentação legal e idônea; e

II - na hipótese de candidato, a sua integral quitação em relação aos recursos aplicados em campanha.

§ 2º A autoridade judicial pode determinar que o candidato ou o partido político identifique a origem dos recursos utilizados para a quitação.

[...] Art. 22. As doações de pessoas físicas e de recursos próprios somente poderão ser realizadas, inclusive pela internet, por meio de:

[...] Art. 29. As doações realizadas por pessoas físicas são limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano-calendário anterior à eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 1º).

§ 1º O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre, devendo observar, no caso de recursos financeiros, o disposto no § 1º do art. 22 desta resolução (Lei nº 9.504/1997, art. 23, §1º). [...]

Art. 33. [...]

§ 1º A vedação prevista no inciso III não alcança a aplicação de recursos próprios do candidato em sua campanha.

Neste sentido, em decorrência do princípio da anualidade eleitoral, o TSE, na regulamentação do prélio, não poderia deixar de considerar a disciplina vigente quando da derrubada do veto ao art. 11 da Lei 13.488/2017, norma revogadora do art. 23, § 1.º-A, da Lei 9.504/1997.

3.4 A posição do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria

Em 2016, com o julgamento da ADI nº 4.650/DF, o tema financiamento de campanhas eleitorais assumiu o centro dos debates no âmbito do Direito Eleitoral. Não há dúvidas de que a principal consequência deste julgamento foi a declaração da inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, o que ensejou grandes debates e, principalmente, dúvidas quanto ao aconteceria nas eleições municipais que se aproximavam.

Entretanto, outros temas foram tratados no bojo desta ADI⁵¹, destacando-se, dentre eles, a análise da viabilidade constitucional de se impor a fixação de limites para as doações efetuadas por pessoas físicas e para a utilização de recursos próprios em campanhas políticas.

Vale ressaltar que a disciplina do financiamento de campanhas por parte dos próprios candidatos, veiculada no art. 23-§ 1.º- A, da Lei 9.504/1997, incluído pela Lei nº 13.165/2015 e revogado pela Lei nº 13.4888/2017, era de igual teor à do art. 23-§ 1.º- II, da Lei das Eleições, vigente até a reforma de 2015. Esse último dispositivo é que foi submetido a controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 4.650/DF, julgada em 17 de setembro de 2015.

Retomando à análise do julgamento, há que compreender, ainda, o seu contexto. Conforme explica Meira (2017, p. 17), “o processo decisório desta Ação Direta de Inconstitucionalidade foi extremamente conturbado. Algumas questões devem ser pontuadas, portanto”. Isso porque, em primeiro lugar, havia diversos interesses em jogo especialmente porque o tema envolveria “assuntos que vão muito além das paredes do Supremo Tribunal

⁵¹ Em resumo, conforme diagnosticado pelo Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, 2015, p. 196) a ação direta de inconstitucionalidade pretende (i) “[...] impedir que pessoas jurídicas contribuam para financiamento de campanhas eleitorais. Pede-se, assim, a declaração de inconstitucionalidade do art. 23, § 1º, incisos I e II; do art. 24 e do art. 81, caput e § 1º, todos da Lei 9.504/97; e dos artigos 31, 38, inciso III, e 39, caput e § 5º, da Lei 9.096/95; e” (ii) “[...] “determinar que o Congresso Nacional edite legislação que limite de maneira per capita e uniforme as doações para campanhas eleitorais e partidos políticos feitas por pessoas naturais, bem como que limite, de igual modo, o uso de recursos próprios por parte dos candidatos nas campanhas”

Federal, pois impacta diretamente o processo político nacional, interferindo de forma drástica no funcionamento do jogo democrático brasileiro”. E continua “[...] para além das consequências jurídicas desta decisão é importante destacar o impacto político e econômico desta ADI e toda a influência que o contexto exerce sobre o indivíduo que decide.”

Compreendido o contexto, passa-se à compreensão de alguns dos principais argumentos apresentados pelos Ministros ao longo dos seus votos⁵², que foram proferidos na seguinte ordem: voto relator (Luiz Fux), Joaquim Barbosa, Dias Toffoli, Roberto Barroso, Teori Zavascki, Marco Aurelio, Gilmar Mendes, Carmen Lúcia e Celso de Mello. Será essa, portanto, a ordem de exposição dos votos neste trabalho.

3.4.1.1 Luiz Fux – Relator

O Ministro, após apresentar seu relatório e avaliar, preliminarmente e ainda quanto ao mérito, a competência do STF em julgar o processo – sustentando a legitimidade da Corte em controlar o sistema político com o intuito de “corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo” e de “proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários” (MEIRA, 2017; BRASIL, 2015, p. 34).

Na sequência, após se assentar na premissa de que embora a Constituição da República não define especificamente o modelo de financiamento eleitoral a ser adotado, isso não significaria “a outorga de um cheque em branco ao legislador”, de modo que algumas questões fundamentais que norteiam o processo político devem ser necessariamente observadas, a ver, o princípio democrático, o pluralismo político e a isonomia política (BRASIL, 2015, p. 41).

Ao longo do seu voto, Fux estuda alguns pontos que, sob sua compreensão, influiriam diretamente na substância do sistema eleitoral brasileiro, a ver: [1] a penetração do poder econômico na política; [2] a igualdade política dos candidatos; [3] o agir estratégico e [4] a motivação para se doar (MEIRA, 2017, p. 23; BRASIL, 2015, p. 52).

O que se percebe, ao longo do seu voto, entretanto, é maior dedicação à análise da participação de PJs no processo eleitoral, de modo que o questionamento sobre a constitucionalidade das regras de doação de pessoas naturais às campanhas eleitorais acabou não recebendo o mesmo tratamento argumentativo; o Ministro, de certa maneira, se limitou,

⁵² A metodologia de estudo ora empregada visa, assim como fez MEIRA (2017), compreender *ratio decidendi* da decisão proferida na ADI 4650 para tentar, ao longo da análise, identificar as percepções dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – e, com isso, argumentos favoráveis e contrários – acerca da limitação do autofinanciamento.

inicialmente, a delinear que as normas referentes às doações de pessoas naturais eram incompatíveis “com os cânones jusfundamentais da igualdade política e de gênero, bem como um ultraje aos princípios republicano e democrático” (BRASIL, 2015, p. 63). Contudo, conforme destaca MEIRA (2017), após debate travado no plenário, o Fux modificou seu posicionamento, reconhecendo a constitucionalidade do arcabouço normativo que rege as doações de pessoas físicas.

Desta maneira, votou pela improcedência dos

[...] pedidos deduzidos pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, acerca dos critérios de doação de pessoas naturais e do uso próprio de recursos pelos candidatos, para declarar a constitucionalidade do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97 e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95.

3.4.1.2 Joaquim Barbosa

Novamente amparado pelo olhar crítico empregado por MEIRA (2017) sobre a ADI 4.650, nota-se que o Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto, assentou que “o Estado Moderno é “permeado por um processo de rompimento com a patrimonialização do poder” e, devido a isso, o poder econômico não deve condicionar o poder político”.

Desta maneira, Barbosa, sob a égide da separação entre público e privado, indica que a interpretação do art. 14, § 9º deve observar dois fundamentos, quais sejam, (i) “o poder político não pode enxergar a função pública enquanto patrimônio de quem o exerce (paralelo ao princípio da impessoalidade)”, e (ii) “a coisa pública não deve ser apropriada pela esfera privada (paralelo ao princípio republicano)” (MEIRA, 2017, p.25; BRASIL, 2015, p.52).

Ao final, entretanto, nota-se que o Ministro acabou igualmente se concentrando no estudo da (in)constitucionalidade da doação de pessoas jurídicas, deixando o estudo do autofinanciamento em segundo plano.

3.4.1.3 Dias Toffoli

O Ministro Dias Toffoli, ao se debruçar sobre a matéria, compreender que sem a definição de limites uniformes e independentes da condição financeira dos doadores ou dos candidatos, as desigualdades econômicas e a concentração de renda que imperam na nossa

sociedade não de refletir no financiamento das campanhas e, conseqüentemente, no resultado das eleições.

Meira (2017) compreende que Toffoli, ao longo do seu voto, acaba por defender o que o ministro chama de “financiamento democrático do processo eleitoral”, que seria “o financiamento privado de partidos e candidatos mediante incentivo às doações feitas pelos eleitores, dentro certos limites” (MEIRA, 2017, p.28; BRASIL, 2015, p.94).

Em sendo assim, Toffoli conclui pela determinação de um teto fixo para gastos de campanha e limites uniformes e independentes da renda para doação de pessoas físicas, pois, para o Ministro,

[...] não se pode medir o exercício da cidadania e a participação de eleitores e dos candidatos no processo eleitoral com base na capacidade financeira de cada um deles. Todos os cidadãos, no processo eleitoral, têm o mesmo valor. No exercício da cidadania, todos – ricos, pobres, de qualquer raça, opção sexual, credo – são formal e materialmente iguais entre si, o que impede que se retire dos eleitores e candidatos a possibilidade de igual participação no pleito eleitoral (BRASIL, 2015, p. 95)

Ao final, vota pela procedência total dos pedidos da referida ação.

3.4.1.4 Luís Roberto Barroso

Após introduções de estilo, bem como considerações sobre os votos até então proferido, Barroso revela sua preocupação quanto ao “grande problema do modelo político que vivemos atualmente, que é um certo descolamento, eu diria, entre a classe política e a sociedade civil”, ocasião em que indica, como uma das causas para este “fenômeno de afastamento entre a classe política e a sociedade civil” seria “a centralidade que o dinheiro passou a ter no processo eleitoral brasileiro, em que a sociedade, muitas vezes, tem a percepção de que o interesse público acaba sendo devorado pelo interesse privado” (BRASIL, 2015, p. 123). Em sendo assim, ainda que se exista “grande” espaço para o interesse privado, seria possível identificar ocasiões em que “o interesse privado aparece travestido de interesse público, quando as razões privadas se apresentam como razões públicas”.

Identificado o seu ponto base de raciocínio, inicia a análise propriamente dita dos pedidos formulados pela Ordem dos Advogados do Brasil (autora da ação). Na ocasião, entretanto, acaba – tal como outrora feito por outros ministros – concentrando sua análise na participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral (e, em paralelo, tecendo críticas ao

sistema proporcional de lista aberta), deixando, em segundo plano, o debate acerca do autofinanciamento.

Esta estratégia, ao que parece, pode ser inclusive um reflexo de sua percepção sobre a matéria quando, de forma expressa, registra:

[...] Eu quase diria: para qualquer lado que se olhe no Brasil, há problemas associados ao financiamento eleitoral. De modo que não basta coibir o financiamento por empresas, é preciso baratear o custo das eleições, porque senão vai se fechar uma torneira, que é a do financiamento empresarial, e vai se fomentar a corrupção. É quase intuitivo que isso vá acontecer, mas isso não modifica o nosso papel de dizer: o que é errado é errado (BRASIL, 2015, p. 131)

Ou seja, deixa-se claro que a meta a ser alcançada é o barateamento das eleições e não propriamente dito a proibição ou limitação das fontes de financiamento, sob pena de se fomentar, ao revés, a prática do caixa 2.

Ao final, vota pela procedência do pedido apenas para declarar a inconstitucionalidade das doações de PJs.

3.4.1.5 Teori Zavasck

O Ministro Teori Zavasck, por sua vez, pondera que “(...) sem negar o mérito de iniciativas tendentes a reduzir as desigualdades de forças, derivadas de razões econômicas, entre doadores e entre candidatos (...)” haveria uma grande dificuldade de se enfrentar os dados da própria realidade: “é no plano fático e material que as pessoas são desiguais em sua capacidade de fazer doações financeiras e essa desigualdade é insuscetível de eliminação mediante simples atuação no plano formal, por provimentos jurisdicionais ou normativos” (BRASIL, 2015, p. 142).

Para Teori Zavasck, a não ser que fosse proibida “toda e qualquer doação por parte de pessoas naturais (hipótese em que a igualação entre ricos e pobres se daria pela submissão de todos a uma proibição universal e absoluta)”, nenhum critério ou nível de permissão de doações será capaz de eliminar a desigualdade no plano material.

Sempre haverá pessoas – e talvez elas formem a grande maioria da nossa sociedade – que estarão em situação de desvantagem, porque desprovidas de recursos para fazer qualquer doação a partidos ou campanhas eleitorais, seja qual seja o valor permitido. (BRASIL, 2015, p. 17)

A tentativa de assegurar “aos mais pobres o direito de fazer contribuições para partidos e campanhas em valores iguais aos permitidos às pessoas mais ricas”, portanto, jamais terá “o condão de eliminar ou mesmo de reduzir significativamente, no plano da realidade, a situação de vantagem das pessoas com mais recursos”.

Por fim, destaca que “relativamente ao princípio da isonomia no âmbito de competições eleitorais, muito mais importante que o estabelecimento de critérios de igualação entre os doadores deve ser a preocupação de preservar a igualdade de armas entre os principais atores da disputa”. Em sendo assim,

o antídoto para os gastos excessivos de campanha eleitoral não é declarar a inconstitucionalidade das fontes de financiamento, cuja eliminação formal provavelmente seria imediatamente substituída por suplementação informal e ilegítima, como também mostram os exemplos históricos. A solução mais plausível será a criação de limites de gastos, acompanhada de instrumentos institucionais de controle e de aplicação de sanções, em casos de excessos. E a definição dos limites adequados é questão que não encontra resposta imediata nas normas constitucionais (BRASIL, 2015, p. 17)

Ou seja, a modificação nos limites de doação, para Zavascki, não oferece qualquer mudança efetiva na desigualdade entre cidadãos perante o processo eleitoral.

Desta forma, conforme explicado por Meira (2017), Teori Zavascki conclui, em um primeiro momento, pela improcedência total do pedido, por não acreditar na correlação entre a existência de abuso de poder econômico e a doação de PJs a campanhas. À vista do Ministro, a solução que se busca estaria vinculada à definição de um limite de gastos das campanhas aliado à melhor aplicação do controle e de sanções.

No decorrer do debate em plenário, o ministro acabou por modificar seu entendimento, “declarando que deve haver proibição de doações originadas de Pessoas Jurídicas concessionárias e permissionárias de serviço público e que deve também haver proibição na doação de uma mesma PJ a partidos políticos diferentes”, devendo igualmente ser vedada a celebração de contratos entre os doadores e donatário que venha a ocupar a administração pública (MEIRA, 2017, p.32; BRASIL, 2015, p.154).

3.4.1.6 Marco Aurelio Mello

Por sua vez, o Ministro Marco Aurélio, após introduzir o tema por meio da menção de pesquisas acadêmicas e indicação de dados referentes a eleições anteriores, fixa a premissa de que

[...] A participação política no Brasil, considerado o estágio atual de desigualdade de forças socioeconômicas, apenas pode ser elevada, do ponto de vista tanto quantitativo como qualitativo, se for limitada acentuadamente a participação daqueles que buscam cooptar o processo eleitoral por meio do “dinheiro”. (BRASIL, 2015, p. 174)

Neste contexto, reconhece a importância das doações efetuadas por pessoas físicas, porém, sem afastar a necessidade de se instituir limites uma vez que o direito “não pode presumir que todos possuam os mesmos recursos financeiros para chegar ao eleitorado, favorecendo a concorrência desequilibrada” (BRASIL, 2015, p. 175).

Ao final, entretanto, não acolhe a pretensão do autor da ação quanto á limitação do autofinanciamento por entender que a deve

[...] a fixação do critério adequado ser deixada à valoração do legislador tanto sob a óptica material quanto temporal, preservada a viabilidade de intervenção judicial em face de medidas carentes de razoabilidade (BRASIL, 2015, p. 174)

3.4.1.7 Ricardo Lewandowski

Antecipando o seu voto, o Ministro Ricardo Lewandowski, em breves considerações, traz o princípio da soberania, o princípio da igualdade e o direito de sufrágio como fundamentos suficientes para deslegitimar a influência de Pessoas Jurídicas no processo eleitoral.

Noutro giro, seguiu o posicionamento então debatido no Plenário de não ser possível, naquelas circunstâncias, fixar limites ao uso de recursos próprios nas eleições, entendendo, portanto, ser inconstitucional apenas a possibilidade de as pessoas jurídicas financiarem campanhas eleitorais. (BRASIL, 2015, p. 178)

3.4.1.8 Gilmar Mendes

Meira (2017) explica que o voto do Ministro Gilmar Ferreira Mendes trouxe a maior quantidade de divergências ao relator uma vez que teria sido tecida uma “longa linha argumentativa para demonstrar os motivos pelos quais concorda com a doação eleitoral feita

por empresas, colocando-se, inicialmente, contra todos os pedidos formulados pelos impetrantes” (MEIRA, 2017, p.34)

O início do seu voto é marcado pelo relato de algumas experiências internacionais sobre o tema, mencionando, a título de exemplo, as experiências francesas e norte-americanas. Em seguida, conclui que:

O mais importante da descrição da evolução do sistema de financiamento de campanhas, seja na França, seja nos EUA ou em qualquer outro país, é perceber que as diretrizes normativas que regulamentam o financiamento funcionam como inputs do sistema, a partir dos quais comportamentos (outputs) são estimulados, bem como instigam a criatividade dos atores envolvidos na competição eleitoral para inventarem novas formas de financiar suas campanhas, aproveitando-se das brechas da regulamentação, de forma legal ou não (BRASIL, 2015, p. 207).

O Ministro optou por concentrar sua argumentação na análise da participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral mediante doações, deixando, em segundo plano, o debate sobre eventuais limites ao uso de recursos próprios. Entretanto, é possível extrair certos contornos gerais que, na ocasião, servem para aprimorar o estudo sobre o foco das modificações legislativas, que pode variar entre controlar a fonte ou controlar o total de gastos.

Após revelar certo descontentamento quanto a eventuais restrições de fontes de financiamento de campanha, o Ministro lembrou que a restrição em si não seria suficiente ante a “criatividade dos atores envolvidos na competição eleitoral para inventarem novas formas de financiar suas campanhas”. Esta conclusão pode ser reforçada a partir do seguinte trecho:

A meu ver, a problemática do financiamento de campanha não está no modelo adotado pela legislação brasileira, que permite a doação de pessoas físicas e jurídicas, mas, historicamente, na ausência de políticas institucionais que possibilitem efetivo controle dos recursos arrecadados e dos gastos durante a campanha eleitoral (BRASIL, 2015, p. 241).

[...]

[...] fica evidente que os atuais mecanismos de controle e de fiscalização das contas, o prazo exíguo para exame da contabilidade e da respectiva documentação, relativa à movimentação de vultosas quantias e a reduzida estrutura de servidores não permitem à Justiça Eleitoral analisar, no processo de prestação de contas se, por exemplo, uma doação aparentemente legal é proveniente de recursos ilícitos – conforme amplamente noticiado ou especulado, por exemplo, pelos meios de comunicação –, ou se os serviços contratados em campanha foram efetivamente prestados pelo contratado (BRASIL, 2015, p. 242).

Nestes termos, concluiu pela improcedência da ação.

3.4.1.9 Rosa Weber

A Ministra Rosa Weber, sob a nossa perspectiva, foi a que Ministra que mais se dedicou à análise da necessidade de se fixar limites ao autofinanciamento. Após alguns esclarecimentos, inicia o seu voto reconhecendo que:

[...] O financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos, constitui, como enfatizado por todos, questão delicada, tormentosa e de difícil equacionamento nas nações democráticas, muitas das quais já experimentaram, ao longo do tempo, quanto à possibilidade da doação de pessoas jurídicas a candidatos e partidos políticos, movimentos em um e outro sentido.

[...]

[...] não há sistema perfeito ou ideal (BRASIL, 2015, p. 296)

Em seguida, uma vez encerrado o seu voto quanto a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral, assinala que acerca da doação por pessoa física e da utilização de recursos próprios por parte do candidato os critérios previstos na legislação então vigente (“dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição” na hipótese de doação por pessoa física e “valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido”, no que diz com utilização de recursos próprios) desatenderiam ao princípio da isonomia no processo eleitoral, entre eleitores e candidatos (BRASIL, 2015, p. 303)

Com o intuito de justificar seu ponto de vista, a Ministra⁵³ se baseia na compreensão de igualdade abordadas por Alexy (2008), Sarlet; Marinoni; Mitdiero (2013), Mello (2000) e Canotilho (1997), ocasião em que conclui que no processo de construção e fortalecimento da democracia a legitimidade da escolha dos candidatos é o valor maior a ser perseguido. Para tanto, há que se assegurar o exercício da soberania popular por meio de voto com igual valor para todos, enquanto que a disputa eleitoral propriamente dita deve ser informada pela igualdade de chances, de rigor verificar se os critérios erigidos nos dispositivos legais ora

⁵³ As considerações registradas acerca do princípio da isonomia foram oportunamente tratadas no capítulo dois desta dissertação, razão pela qual, neste momento, optou-se por fazer breves considerações acerca do ponto de vista registrado no voto pela Ministra Rosa Weber).

submetidos a controle de constitucionalidade convergem à realização da igualdade (BRASIL, 2015, p. 304).

Fixada essa premissa, entretanto, concluiu que o atual regramento não seria capaz de disponibilizar o cenário identificado como ideal para o reconhecimento da legitimidade do processo eleitoral.

Isso porque, para a Ministra, “o critério legal adotado autoriza pessoas físicas com renda maior a efetuar doações em montantes superiores ao patamar aplicado a pessoas menos abastadas” (BRASIL, 2015, p. 304). Isso implicaria em, na prática, por proibir que pessoas físicas em situação econômica menos privilegiada possam fazer aportes de recursos aos seus candidatos em valores iguais aos despendidos por doadores em condições avantajadas.

Indica ainda outras distorções decorrentes da ausência de limites efetivos ao uso de recursos próprios. Em seu voto, a Rosa Weber alerta, primeiramente, que a utilização de recursos próprios pelos seus candidatos acaba permitindo

[...] pressupor – na via do ordinário – que candidatos em melhores condições econômico-financeiras podem suportar tetos mais elevados de gastos de campanha, revela a presença de um natural e inadequado interesse dos partidos políticos em encampar candidaturas de pessoas mais abastadas, em detrimento de outros possíveis representantes populares, em ruptura, antes mesmo de iniciada a disputa eleitoral propriamente dita, da igualdade de oportunidades. (BRASIL, 2015, p. 305)

Da mesma forma, a possibilidade de os candidatos se autofinanciarem em patamares distintos, consoante autorizado pela legislação vigente,

configura quebra da isonomia no processo de disputa eleitoral, impondo cenário invariavelmente favorável ao candidato detentor de melhor situação econômica, o que, além de contribuir à perpetuação no poder de determinadas pessoas, famílias e grupos, solapa o papel do eleitor e desacredita a democracia. (BRASIL, 2015, p. 305)

Em sendo assim, conclui que “o critério adotado na legislação [percentuais em relação à renda ou limitado ao teto de campanha] em vigor não justifica a desigualação no âmbito do financiamento do processo eleitoral, em dissonância, portanto, com o princípio da isonomia”.

3.4.1.10 Cármen Lúcia

O voto de Cármen Lúcia não trouxe nenhuma argumentação nova à baila, especialmente no que diz respeito ao uso de recursos próprios para custear campanhas eleitorais. Conforme explica Meira, a Ministra seguiu a posição do relator e estruturou seu voto a partir do art. 14, parágrafo 9º, bem como do art. 1º e do art. 12, todos da CRFB/1998, fixando a premissa de que “o poder no Estado brasileiro é exercido pelo povo, sendo o povo pessoas físicas nacionais que, por sua vez, são legitimados ao direito à dignidade - sendo esta a base da democracia.” (MEIRA, 2017, p.39).

3.4.1.11 Celso de Mello

Celso de Mello, responsável pelo último voto, acompanhar a divergência iniciada por Teori Zavascki, indicando que a Constituição da República repele somente o abuso de poder econômico e tal abuso não seria uma consequência necessária com a participação de Pessoas Jurídicas ou recursos próprios no financiamento de campanhas.

Desta forma, o Ministro decide, num primeiro momento, pela total improcedência da ADI, retificando seu voto posteriormente para declarar a ação apenas parcialmente procedente. (MEIRA, 2017, p.39; BRASIL, 2015, p.320).

4 O AUTOFINANCIAMENTO DE CAMPANHA NAS ELEIÇÕES 2016: APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Introdução

Conforme anunciado no Capítulo 1 desta dissertação, a análise da hipótese central – o autofinanciamento de campanhas eleitorais sem efetivos limites é responsável por violar princípio da isonomia no processo eleitoral ao criar grandes desigualdades de poder econômico dentre aqueles que disputam o pleito – será feita em conjunto com o teste de hipóteses secundárias. Isto é, o estudo destas hipóteses servirá como base para que, no próprio bojo de suas respectivas análises, sejam ensaiadas algumas considerações acerca da efetividade do princípio da isonomia eleitoral quando o assunto é autofinanciamento de campanhas.

Sendo assim, no primeiro tópico buscar-se-á compreender em que medida o STF, por quando do julgamento da ADI nº 4650, teria contribuído para a redução do total de receitas de campanha arrecadados por aqueles que disputaram o pleito em 2016 (hipótese 01). Na esteira das considerações registradas, será testada a hipótese de que o autofinanciamento teria se tornado a principal fonte de doações em favor dos candidatos nas eleições de 2016 (hipótese 2).

Por sua vez, aplicando-se o corte metodológico de amostragem e, desta maneira, concentrando o estudo naqueles que disputaram apenas o primeiro turno das eleições majoritárias em 2016, buscar-se compreender, a relação entre o autofinanciamento e êxito nas urnas. Isso será possível por meio do estudo e teste das hipóteses 03, que versa sobre todos os tipos de receitas e 04, específica para o uso de recursos próprios. Serão ainda analisadas algumas variáveis moderadoras que, por sua vez, conduzem à hipótese secundárias.

4.2 O STF, a partir proibição das doações feitas oriundas de pessoas jurídicas, foi um dos responsáveis pela redução do total de receitas de campanha recebidos pelos candidatos nas Eleições de 2016: análise da hipótese 01

As investigações que conduziram à elaboração do presente trabalho tiveram início antes das eleições de 2016, ocasião em que não era possível se afirmar que outras fontes de receitas não iriam suprimir a lacuna deixada pela proibição de PJs financiarem campanhas eleitorais de candidatos ou partidos políticos.

Reconhecido o contexto da hipótese, tem-se que, conforme balanço divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, os candidatos que disputaram as eleições municipais de 2016 arrecadaram R\$ 3,38 bilhões em doações para as campanhas eleitorais. Este valor revela a – significativa – queda de receita em relação às Eleições 2012:

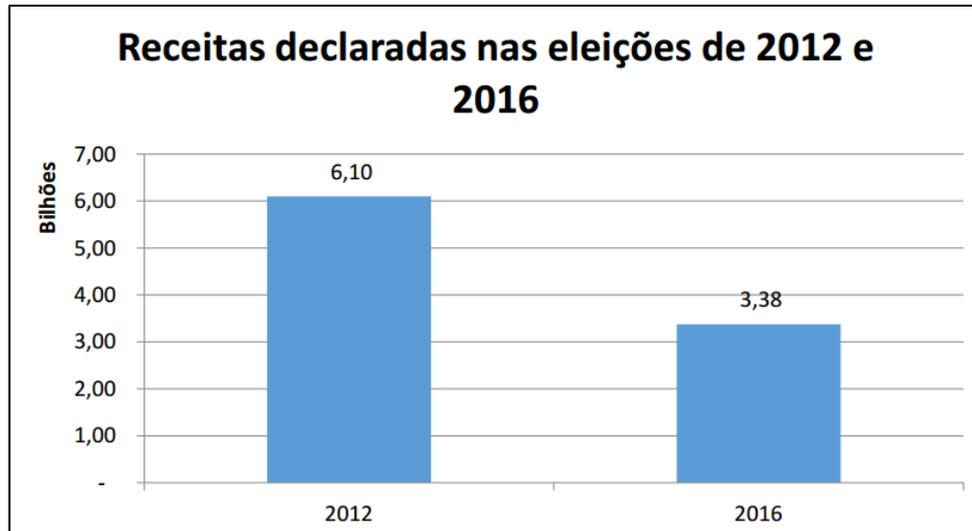


Figura 01: Comparação do total de receitas declaradas nas eleições de 2012 e 2016
Fonte: Balanço divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre as Eleições de 2016 (TSE, 2017)

Na avaliação do ministro Gilmar Mendes, Presidente do TSE, as novas regras propiciaram uma significativa redução da presença do dinheiro na campanha, o que se justificaria, em um primeiro momento, na limitação do tempo campanha e na vedação de participação de pessoas jurídicas.

A partir do balanço apresentado pela Justiça Eleitoral - e pelo gráfico acima – percebe-se que candidatos e partidos arrecadaram 55,41% menos nas Eleições de 2016 em comparação às Eleições de 2012, sendo certo que a origem destes recursos passou a ser outros que não as doações por pessoas jurídicas que, tradicionalmente, eram responsáveis por custear boa parte das campanhas eleitorais.

Para compreender o impacto desta nova regra, basta observar que, segundo o TSE, em 2012 as receitas advindas de pessoas jurídicas por si só foram maiores do que a soma de todas as receitas nas eleições de 2016, chegando a cifra de R\$ 3,86 bilhões. Esta “distorção” revela a importância, até então, desta espécie de doação no processo eleitoral brasileiro, assertiva esta que se corrobora a partir desta análise:

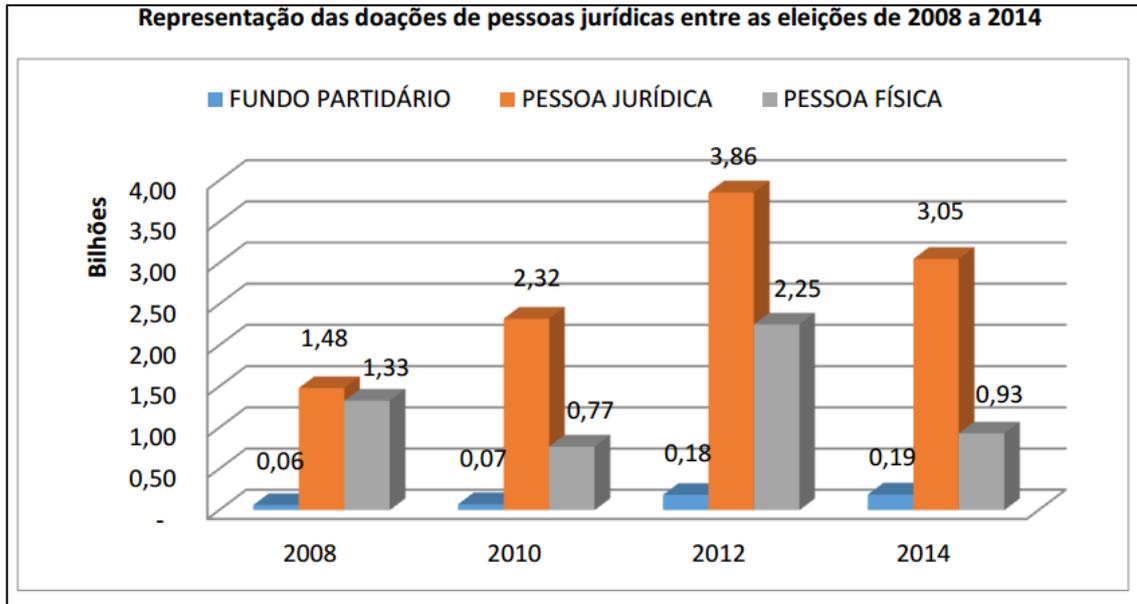


Figura 02 – Representação das doações de pessoas jurídicas entre as eleições 2008 a 2014 (TSE, 2017)
Fonte: Balanço divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral sobre as Eleições de 2016 (TSE, 2017)

Conclui-se, portanto, que a principal fonte de receitas de campanhas eleitorais foi removida em 2016 de modo que os candidatos e partidos políticos capazes de suprir a carência identificada por outras fontes.

4.3 O autofinanciamento teria se tornado a principal fonte de doações em favor dos candidatos nas eleições de 2016: análise da hipótese 02.

Novamente recorrendo ao relatório consolidado de avaliação das eleições 2016 (TSE, 2017), é possível identificar algumas diretrizes para avaliar esta hipótese.

Quanto à fonte “recursos próprios”, identifica-se nas eleições de 2016 uma variação de 12,48% em relação à anterior, sendo que os montantes totais variaram de R\$ 0,98 bilhões (em 2012) para aproximadamente R\$ 1,10 bilhões (em 2016)

Este aumento absoluto, inicialmente de menor expressão, revela uma realidade notoriamente preocupante quando inserido no contexto das eleições como um todo. Isso porque, enquanto em 2012 a fonte “recursos próprios” representou 16,6% do total das receitas, em 2016 ela teria sido responsável por 32,54% deste total, revelando uma variação percentual de quase 100%.

Perceba que, considerando a existência de diversas formas de financiamento eleitoral (sete lícitas e o chamado recurso de origem não identificada - RONI) 54, o fato de o autofinanciamento representar, isoladamente, pouco mais de 32% revela a sua importância no atual cenário.

Neste contexto, visando aprofundar os estudos sobre a relevância do autofinanciamento, a pesquisa foi além da análise absoluta disponibilizada pelo TSE e apurou, em cada prestação de contas estudada (como exposto na metodologia, pouco mais de 16.500 prestações), se a receita de recursos próprios se destacava quando comparada às demais. O objetivo era identificar, dentro da amostra de candidatos a prefeito e a vice-prefeito apurada, qual seria o grau de preferência pela fonte de receita decorrente do autofinanciamento.

Em sendo assim, constatou-se que:

Tabela 01 – Casos em que a o tipo de receita "recursos próprios" foi a principal fonte de financiamento da chapa majoritária estudada.

Descrição	Nº	Representação percentual
Número de prestações de contas estudadas	16.682	100,00%
Prestações de contas que revelam que o tipo de receita "recursos próprios" foi a principal fonte de financiamento da chapa majoritária	6751	40,47%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

A tabela em destaque informa que aproximadamente 40% de todos os prefeitos estudados optaram por custear a própria campanha em valores superiores às demais fontes de receitas. Esse valor, embora pareça por si só ser demasiadamente alto, não leva em consideração uma prática infelizmente ainda comum durante as eleições, qual seja, o uso de “laranjas” como doadores.

Sobre este tema, a propósito, o Ministério Público Eleitoral, após reconhecer a gravidade no uso, por candidatos, de falso doadores para fazer ingressar na campanha quantias que, via de regra, não poderia ser doadas pelos reais donatários em razão dos limites fixados pela legislação, bem como os potenciais prejuízos à legitimidade do pleito em razão da ofensa à

⁵⁴ Conforme consta na base de dados do TSE, as receitas obtidas pelos candidatos podem ser classificadas, quanto à origem, como: (i) recursos de pessoas físicas; (ii) recurso de partido político; (iii) recursos de outros candidatos; (iv) doações pela internet; (v) recursos de aplicações financeiras; (vi) comercialização de bens ou realização de eventos; (vii) recursos próprios; ou (viii) recursos de origem não identificada.

princípios já tratados neste trabalho, propões, em março de 2018, um incidente de julgamento de Recursos Especiais Repetitivo nos autos do Recurso Especial Eleitoral nº 313-76.2016.6.20.0052. Tal como esclarece o Parquet, o incidente presta-se, em suma, ao da seguinte questão: é possível substituição, no âmbito de doações de pessoas físicas, da transferência eletrônica exigida pelo art. 18, I e §1º, da Resolução TSE nº 23.463/2015 (e pelo art. 22, I e §1º, da Resolução TSE nº 23.553/2017) pelo depósito bancário identificado?

Sem aprofundar demais na temática, o que se observa do pedido formulado é que o TSE busque a rigidez no controle das doações eleitorais e, assim, não permita retrocessos que, conforme diagnosticado pelo Ministério Público, irão novamente facilitar o acesso de dinheiro de fontes ilegais (neste momento, o entendimento de fonte ilegal alcança, por exemplo, os valores decorrentes de uma certa doação que ultrapasse os limites estipulados pela lei ao donatário) por meio do uso de terceiros que, embora não possuam recursos, podem emprestar seus respectivos CPFs ao candidato.

Ou seja, fora diagnosticado pelo Ministério Público e, por meio de vários julgados, pela própria Justiça Eleitoral, uma espécie de “lavagem de dinheiro”, a doação antecede a existência do próprio doador.

Registrados tais esclarecimentos, prossegue-se com a análise.

Até este momento, os dados até apresentados levaram em consideração todas as prestações de contas referentes aos candidatos à prefeito. Qual seria, todavia, a relevância do autofinanciamento para os candidatos que foram eleitos? A resposta, tal como revela a tabela a seguir, confirma, mais uma vez, a hipótese ora estuda:

Tabela 02 – Casos em que a o tipo de receita "recursos próprios" foi a principal fonte de financiamento da chapa majoritária que obteve o maior número de votos em um dado município

Descrição	Nº	Representação percentual
Número de prestações de contas estudadas (apenas dos candidatos que obtiveram maior número de votos)	5.568	100,00%
Prestações de contas que revelam que o tipo de receita "recursos próprios" foi a principal fonte de financiamento da chapa majoritária	2429	43,62%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

Para fins de comparação, registra-se ainda a seguinte tabela (que decorre da comparação das duas anteriores):

Tabela 03 – Casos em que a o tipo de receita "recursos próprios" foi a principal fonte de financiamento da chapa majoritária que NÃO obteve o maior número de votos em um dado município

Descrição	Nº	Representação percentual
Número de prestações de contas estudadas (apenas dos candidatos que NÃO obtiveram maior número de votos)	11.114	100,00%
Prestações de contas que revelam que o tipo de receita "recursos próprios" foi a principal fonte de financiamento da chapa majoritária	4.322	38,89%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

A partir dos dados estudados, é possível alcançar algumas conclusões. Inicialmente, tem-se que quase metade das chapas majoritárias eleitas em 2016 optaram, dentre diversas fontes (sete), usar dinheiro do bolso dos próprios candidatos como principal forma de custear todos os custos inerentes à disputa, tais como propaganda eleitoral, deslocamento do candidato e da equipe, custeio de pessoal, etc.

Nota-se, ainda, que, tendencialmente, isso ocorre entre quatro e cinco casos a cada dez estudados, independentemente do candidato ser eleito ou não. Porém, a sua incidência é 10%⁵⁵ nos casos em que as chapas majoritárias foram eleitas.

E o que tais conclusões auxilia na compreensão do objetivo estudado? Tal como se percebe, a possibilidade do uso indiscriminado de recursos financeiros quando oriundos do patrimônio do próprio candidato faz com que surja uma tendência: o candidato deverá ser capaz de, em certa medida, custar a própria campanha.

Sem adentrar na hipótese que avaliará a relação deste comportamento quanto ao êxito nas urnas, a inferência que ora se faz revela um possível caráter censitário na escolha daqueles que irão disputar o pleito: tendo em vista a alta probabilidade de o candidato ter que fazer pagar pela própria campanha, o partido ou grupo político irá se valer de candidatos que possuam patrimônio para tanto.

Em sendo assim, os dados e as inferências ora diagnosticadas apontam para um provável violação do princípio da isonomia já na fase de escolha dos candidatos; o critério para a definição do candidato poderá ser o seu patrimônio, e não a sua capacidade exercer uma função mandatária (no caso do presente estudo, a chefia do Poder Executivo Municipal).

⁵⁵ Valor decorrente da comparação entre os resultados percentuais 38,89% e 43,62%

Este cenário já fora inclusive identificado pela Associação Brasileira de Direito Eleitoral e Política (ABRADEP)⁵⁶, para a qual o aumento expressivo do autofinanciamento em 2016 teria permitido uma maior vantagem daqueles candidatos que dispunham de valores próprios superiores aos de seus concorrentes.

Da mesma forma, os dados e conclusões registradas servem para corroborar as teses firmadas por SPECK e MARCIANO (2015, p. 272-273), para os quais um sistema de representação que se baseia fortemente no autofinanciamento limita os cargos representativos parcialmente a uma determinada faixa de propriedade. Os autores adverteem, ainda, que um outro risco oriundo do autofinanciamento está ligado ao fato de que os representantes poderão pautar sua atuação na missão de recuperar os investimentos econômicos feitos na disputa pelo cargo.

4.4 A chapa majoritária com o maior volume de receitas de campanha nas eleições de 2016 – por município – foi a que obteve o maior número de votos no primeiro turno: análise da hipótese 03

O presente tópico pretende compreender uma eventual relação entre o financiamento eleitoral e o êxito nas urnas. Busca-se, desta maneira, identificar se os candidatos (ou, sendo mais preciso, as chapas majoritárias) que, de alguma maneira, destacaram-se em relação aos demais na busca por aportes financeiros para custar suas campanhas também foram aqueles que receberam o maior número de votos.

Acerca desta hipótese, há que se registrar algumas considerações. Em primeiro lugar, a investigação reconhece a complexidade dos fatores que levam à eleição de um determinado candidato durante o processo eleitoral, que desde de carisma pessoal, reconhecimento político das ideias propostas, passando pela força do partido no município, e chegando ao próprio financiamento eleitoral (BRAMBOR; CENEVIVA, 2012).

Entretanto, conforme será demonstrado, os valores identificados ao longo da investigação permitem, a partir do método científico empregado, inferir uma relação entre as

⁵⁶ Assim se posicionou o cito instituto em um painel específico de financiamento de campanha no “Seminário Reforma Política e Eleitoral no Brasil”, uma realização conjunta entre a Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral (EJE/TSE) e a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP), que ocorreu em março de 2017, em Brasília-DF. Conteúdo disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=IVJcPrBoIYI&list=PLljYw1P54c4yQJUwCdmXV3sK3WRoYOobi&index=2>>.

variáveis. Desta maneira, entende-se como possível, ainda que reconhecida a complexidade do caso, aferir a existência de relação entre o volume de receitas de campanha obtidos por um determinado candidato e o seu sucesso nas eleições.

Feitos tais esclarecimentos, tem-se que:

Tabela 04 – Discriminação da quanto à incidência da Hipótese 03, a ver, a chapa majoritária com o maior volume de receitas de campanha nas eleições de 2016 – por município – foi a que obteve o maior número de votos no primeiro turno

Descrição	Incidência	Representação percentual
Municípios estudados	5511	100,00%
Municípios onde não houve a incidência a HIPÓTESE 03	2019	36,64%
Municípios onde houve a incidência da HIPÓTESE 03	3492	63,36%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

Os dados ora registrados servem para compreender direta entre a variável dependente “(i) ser a chapa majoritárias como o maior número de votos em um certo município” com as variável independentes que revelam os totais de receitas de campanha obtidos pelas cada chapas majoritárias que disputaram as eleições em 2016.

Tal como se observa, em 63,36% dos municípios brasileiros estudados (5511 dos 5568 existentes, o que corresponde à aproximadamente 98%), o prefeito e o vice-prefeito eleitos foram aqueles que obtiveram, ao longo do processo eleitoral, o maior montante de receitas de campanha. Desta informação é possível extrair algumas ponderações e, especialmente, algumas conclusões.

Em primeiro lugar, nota-se que a relação identificada desconsidera (neste momento da pesquisa) variáveis tais como o partido político dos candidatos eleitos; se havia ou não tentativa de reeleição; a aprovação dos candidatos eleitos e/ou dos adversários no cenário político local, dentre outros fatores afetos à disputa no pleito.

Todavia isso não é suficiente para comprometer as conclusões a seguir registradas; em verdade, acaba servindo para ampliar a relevância dos resultados obtidos pois, o que se tem de concreto, é que a despeito de qualquer variável própria do processo eleitoral, em 63,36% dos casos a chapa majoritária que ganhou a disputa era justamente a que obteve o maior financiamento.

Tais informações são essenciais para compreender a relevância do dinheiro no processo eleitoral e, especialmente, para comprovar teses formuladas por diversos pesquisadores, tais

como Leal (2012), Nassmacher (2003); Mancuso (2014) que, ilustrados pelo pensamento sintetizado por Speck (2015), os recursos de campanha, quando não regulados, conferem, pela porta dos fundos, um caráter plutocrático ao mecanismo eleitoral, contrariando as conquistas em termos de equidade alcançadas com o sufrágio universal; quem dispõe de mais recursos pode doar mais e, portanto, exerce maior influência sobre o processo eleitoral e os representantes os quais.

Ademais, o teste da hipótese permite ainda corroborar e, por que não pensar assim, responder afirmativamente - e de forma ilustrativa – a perguntada elaborada por Samuels em sua obra “Does Money Matter? Credible Commitments and Campaign Finance in New Democracies: Theory and Evidence from Brazil” (2001): sim, no Brasil o dinheiro importa; importa ao ponto de em 63,36% dos municípios estudados consolidar a vitória da chapa majoritárias mais “abonada”.

Prosseguindo com o estudo, observa-se que o resultado ora apresentado decorreu de uma média apurada ao longo de todo o Brasil, revelando assim uma média nacional quanto à incidência da hipótese. Em sendo assim, passa-se agora ao registro dos resultados após a incidência, no teste, de algumas variáveis independentes e moderadores apresentadas no Capítulo 01.

4.4.1 O perfil dos valores arrecadados pelas chapas majoritárias vencedoras em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias por Município

A primeira variável que se busca inserir na investigação até então elaborada diz respeito ao montante de receitas de campanha obtidas por todas as chapas majoritárias que disputaram as eleições municipais de 2016 em cada município em que houve apenas um turno.

O objetivo desta análise é avaliar a representatividade do *quantum* aferido pelos candidatos eleitos em relação ao total de receitas de campanhas arrecadas pelas demais chapas majoritárias nas cidades.

Na ocasião, conforme será possível observar, os dados apresentados irão contribuir para diversas análises, tais como identificar qual é o valor médio que se espera investir, por região (por exemplo), para que se aumente as chances de determinado candidato ser eleito ao cargo de prefeito. Entretanto, por não ser este o objetivo de estudo da presente dissertação, tais pesquisas serão feitas em outra oportunidade.

Registrados os devidos esclarecimentos, tem-se, inicialmente, que no âmbito das eleições de 2016, foi arrecadado pelos candidatos estudados o montante de R\$1.227.368.239,63

a título de receitas de campanhas; deste valor, a quantia de R\$562.625.303,17 foi arrecada exclusivamente pelas chapas que venceram a disputa.

Ou seja, apenas os candidatos eleitos para prefeito e para vice-prefeito foram responsáveis por angariar mais de 46% de todos os recursos que financiaram as eleições majoritárias em 2016.

Este número se torna ainda mais relevante quando se observa que, segundo os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, foram registrados 16.682 candidatos à prefeito. Ou seja, ainda que não se empregue técnicas de controle estatísticos, pode-se inferir que conquanto a média nacional revela que, em média, disputaram as eleições três chapas majoritárias por município, uma destas chapas (a eleita, via de regra) foi responsável por, sozinha, arrecadar metade de todo o financiamento eleitoral disponível naquele município.

Prosseguindo com a análise, apurou-se ainda, dentre o grupo ora estudado, as seguintes informações:

Tabela 05 - Representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias em um dado Município

Representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias por Município	Número de Municípios que se enquadram na hipótese 03	Percentual em relação à amostra	Número de municípios acumulados	% acumulada
0% a 15%	0	0,00%	0	0,00%
16% a 30%	19	0,54%	19	0,54%
31% a 45%	395	11,31%	414	11,85%
46% a 60%	1441	41,24%	1855	53,09%
61% a 75%	1038	29,71%	2893	82,80%
76% a 90%	413	11,82%	3306	94,62%
90% a 100%	188	5,38%	3494	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

A tabela indicada por ser devidamente representada a partir do seguinte gráfico:

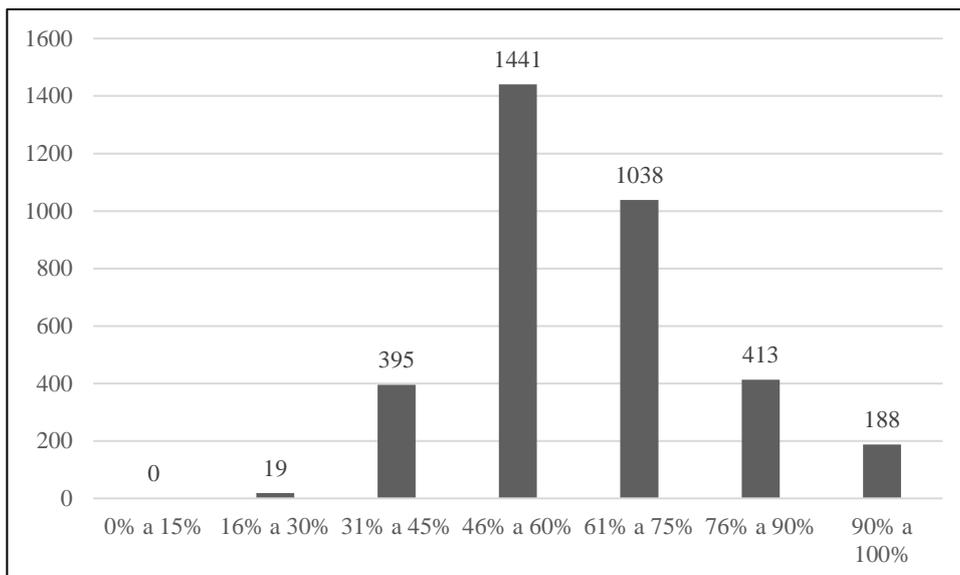


Gráfico 01: Relação entre (y) Número de Municípios que se enquadram na hipótese 03 e (x) a representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecadado por todas as chapas majoritárias por Município

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

As informações indicadas demonstram que basicamente 80% das incidências ocorrem em 20% das faixas discriminadas, o que indica a existência de uma relação que atende ao princípio Pareto, o que permite à investigação priorizar os trabalhos em determinados seguimentos. O gráfico a seguir é um exemplo de diagrama de Pareto, composto por colunas que ordena as frequências das ocorrências, da maior para a menor:

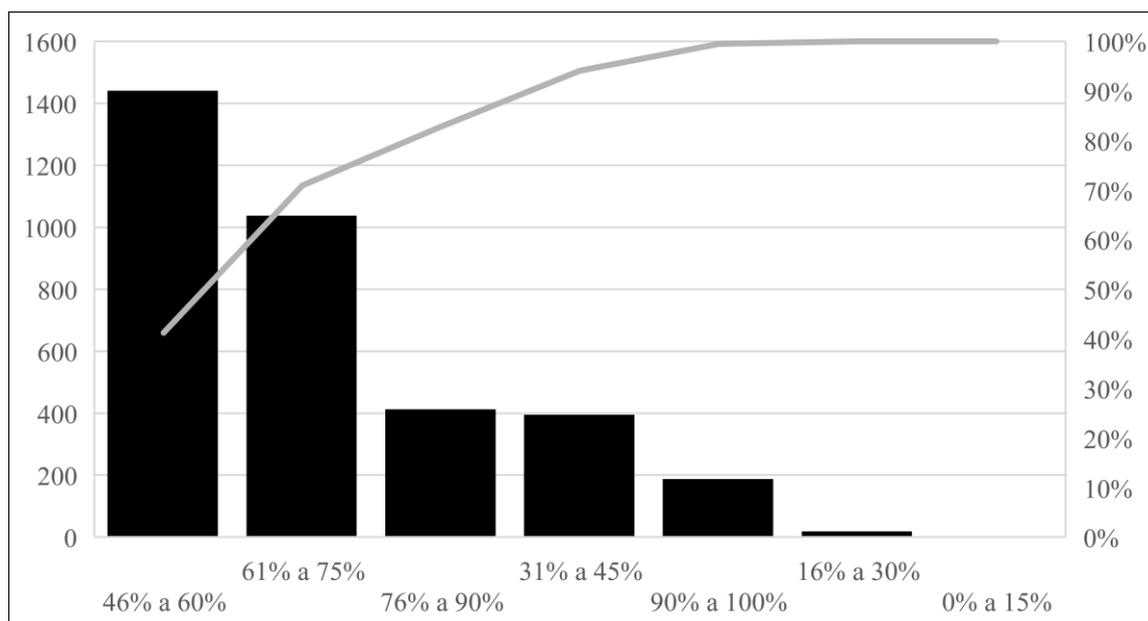


Gráfico 02: Diagrama de Pareto indicando número de Municípios que se enquadram na hipótese 03, a representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecadado por todas as chapas majoritárias por Município, e a variação percentual das incidências.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

Perceba que a tabela e os gráficos acima são de grande serventia para se compreender o comportamento das chapas majoritárias vencedoras.

Em primeiro lugar, detectou-se, a partir amostra compostas por municípios onde se confirmou a hipótese 3, que basicamente 80% das chapas vencedoras arrecadaram entre 45% e 75% do total de receitas aferidas por todas as demais que disputavam as eleições majoritárias em 2016.

Os dados seguintes são ainda mais sugestivos: praticamente 47% das chapas eleitas foram responsáveis por gerenciar entre 61% e 100% de todo o dinheiro empregado para convencer os eleitores quais seriam os melhores prefeitos e vice-prefeitos, colocando, logicamente, tais candidatos em uma relação de vantagem totalmente.

A propósito, se por um lado em 2016 apenas os eleitores de 97 municípios brasileiros tiveram apenas um candidato ao cargo de prefeito para votar no dia 2 de outubro⁵⁷, por outro pode-se verificar que em 188 municípios o candidato eleito foi responsável por custear entre 90% a 100% da campanha eleitoral.

A investigação revela que o dinheiro está sendo um dos principais mecanismos de influência no processo democrático, situação esta que, além ser justamente o adverso do que proposto por Walzer (1984), revela uma grave ofensa ao princípios da isonomia com vistas às diretrizes e limites estabelecidos no Capítulo 2.

4.4.2 Hipótese 03 e a localização geográfica dos municípios avaliados

A primeira variável moderadora estudada é que diz respeito à localização geográfica dos municípios avaliados. Sabe-se, muito bem, que a dimensão territorial do Brasil condiciona a existência de diferenças – sobre os mais diversos viés – significativas entre as regiões geográficas e, principalmente, entre os Estados. Por consequência, percebeu-se necessário avaliar a incidência da hipótese 03 de maneira localizada, visando, assim, diagnosticar quais

⁵⁷ De acordo com o levantamento, “os leitores de 97 municípios de 13 estados brasileiros terão apenas um candidato ao cargo de prefeito para votar no dia 2 de outubro”. Neste cenário, “o Rio Grande do Sul é o estado com mais cidades com apenas um candidato à Prefeitura: 32. Em seguida, estão os estados de São Paulo (17), Minas Gerais (16), Paraná (14), Santa Catarina (5), Goiás (4), Mato Grosso (2), Paraíba (2), Ceará (1), Mato Grosso do Sul (1), Piauí (1), Rio Grande do Norte (1) e Tocantins (1).” BRASIL, 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/eleicoes-2016-97-municipios-de-13-estados-registram- apenas-um-candidato-a-prefeito>

seriam as regiões/Estados nos quais, com base nos dados disponibilizados pelo TSE, o dinheiro seria mais ou menos relevante no processo eleitoral.

Tabela 06 - Discriminação da incidência da Hipótese 03 por Região e por Estado da Federação brasileira

Discriminação da incidência da Hipótese 03 por Região e por Estado da Federação brasileira				
Estado	Região	Número de Municípios Estudados	Número de Municípios nos quais a Hipótese foi confirmada	Representação percentual
Acre	Norte	22	13	59,09%
Alagoas	Nordeste	101	72	71,29%
Amazonas	Norte	61	29	47,54%
Amapá	Norte	15	6	40,00%
Bahia	Nordeste	416	273	65,63%
Ceará	Nordeste	182	130	71,43%
Espírito Santo	Sudeste	74	41	55,41%
Goiás	Centro-Oeste	244	150	61,48%
Maranhão	Nordeste	216	151	69,91%
Minas Gerais	Sudeste	849	525	61,84%
Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	78	47	60,26%
Mato Grosso	Centro-Oeste	140	81	57,86%
Pará	Norte	143	86	60,14%
Paraíba	Nordeste	223	153	68,61%
Pernambuco	Nordeste	180	121	67,22%
Piauí	Nordeste	224	164	73,21%
Paraná	Sul	396	253	63,89%
Rio de Janeiro	Sudeste	84	49	58,33%
Rio Grande do Norte	Nordeste	167	123	73,65%
Rondônia	Norte	51	28	54,90%
Roraima	Norte	15	7	46,67%
Rio Grande do Sul	Sul	493	288	58,42%
Santa Catarina	Sul	292	173	59,25%
Sergipe	Nordeste	74	51	68,92%
São Paulo	Sudeste	632	388	61,39%
Tocantins	Norte	139	92	66,19%
Total		5511	3494	63,40%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

Por meio do mapa coroplético⁵⁸, ou mapa de calor, abaixo é possível visualizar, de forma mais clara, os estados federados e as regiões em que a hipótese foi mais proporcionalmente⁵⁹ confirmada:

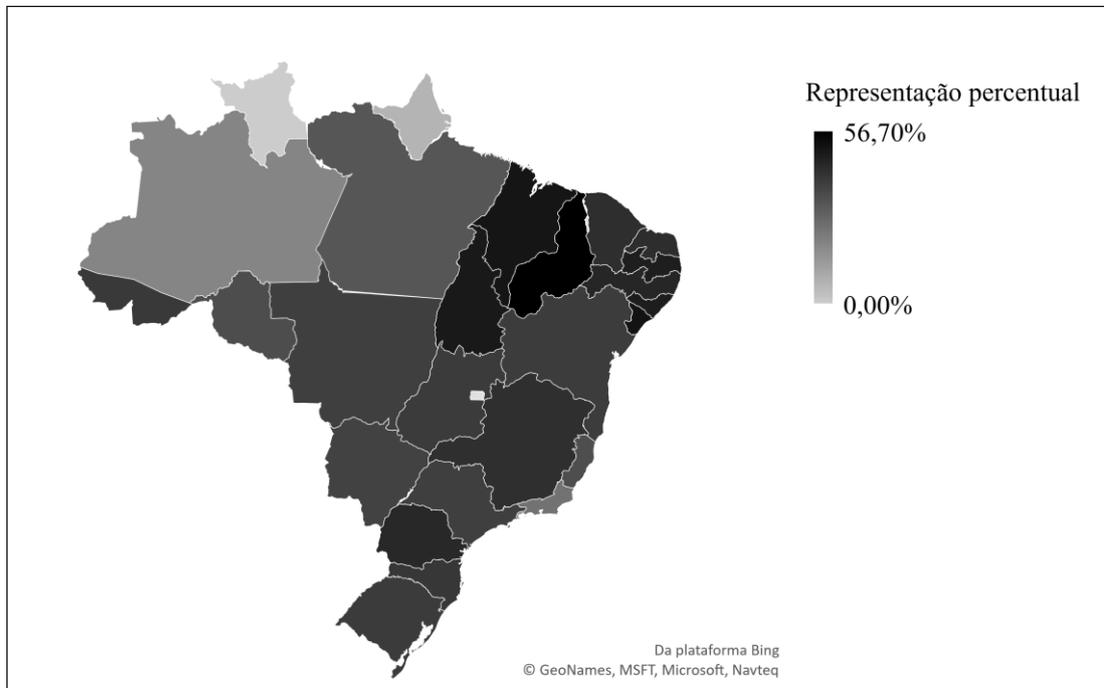


Figura 03: Mapa de calor demonstrando a incidência da Hipótese 03 por Região e por Estado da Federação brasileira

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

Conforme ser observa, a variação de confirmação da hipótese se concentra principalmente nos estados do Nordeste, de modo que, dentre dos dez Estados da Federação diagnosticados como os mais suscetíveis à interferência do dinheiro nas eleições, as oito primeiras e a décima colocação são do Nordeste, restando em nono colocado um Estado do Norte:

⁵⁸ Conforme explica Archela & Archela (2006), “os mapas coropléticos são elaborados com dados quantitativos; apresentam a legenda ordenada em classes conforme as regras próprias de utilização da variável visual valor por meio de tonalidades de cores ou uma sequência ordenada de cores que aumentam de intensidade conforme a sequência de valores apresentados pelas classes estabelecidas; estes são representados no mapa em implantação zonal. Como os mapas coropléticos ou zonais são os mais adequados para representar distribuições espaciais de dados que se refiram as áreas (quadras, municípios, estados, regiões), são indicados para expor a distribuição das densidades (habitantes por quilômetro quadrado), de rendimentos (toneladas por hectare), ou de índices expressos em percentagens os quais refletem a variação da densidade de um fenômeno (médicos por habitante, taxa de natalidade, consumo de energia) ou ainda, outros valores que sejam relacionados a mais de um elemento”.

⁵⁹ O mapa foi feito com base nas variações percentuais pois, desta maneira, evitará que a variável número de Municípios por estado distorça a representação no mapa.

Tabela 07 – Discriminação da confirmação da Hipótese 03 nos dez Estados brasileiros em que, proporcionalmente, identificou-se maior taxa de incidência

Estado	Região	Número de Municípios Estudados	Número de Municípios nos quais a Hipótese foi confirmada	Representação percentual
Rio Grande do Norte	Nordeste	167	123	73,65%
Piauí	Nordeste	224	164	73,21%
Ceará	Nordeste	182	130	71,43%
Alagoas	Nordeste	101	72	71,29%
Maranhão	Nordeste	216	151	69,91%
Sergipe	Nordeste	74	51	68,92%
Paraíba	Nordeste	223	153	68,61%
Pernambuco	Nordeste	180	121	67,22%
Tocantins	Norte	139	92	66,19%
Bahia	Nordeste	416	273	65,63%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

Em razão desta constatação, buscou-se aplicar outras variáveis moderadoras para se identificar, ou ao menos inferir, quais seriam fatores responsáveis por tais padrões de comportamento.

4.4.3 Hipótese 03 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

A variável moderadora ora investigada é o (xi) o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal dos municípios em que houve apenas um turno nas eleições de 2016.

O conceito de desenvolvimento humano, bem como sua medida, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), foram apresentados em 1990, no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista Amartya Sen

Neste contexto, em 2012, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Brasil, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação João Pinheiro assumiram o desafio de adaptar a metodologia do IDH Global para calcular o IDH Municipal (IDHM) dos municípios brasileiros.

Esse cálculo, conforme registrado pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil⁶⁰, “foi realizado a partir das informações dos 3 últimos Censos Demográficos do IBGE – 1991, 2000 e 2010 – e conforme a malha municipal existente em 2010” (BRASIL, 2016).

Ainda segundo o Atlas,

“[...] O IDHM brasileiro considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios e regiões metropolitanas brasileiras.

[...]

[...] O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil disponibiliza ainda, além desses índices, mais de 200 indicadores socioeconômicos, que permitem qualificar melhor e ampliar a análise do desenvolvimento humano nos municípios e regiões metropolitanas do país.”

As faixas de IDHM variam entre “Muito Baixo”, “Baixo”, “Médio”, “Alto” e “Muito Alto” (Brasil, 2016), observados as seguintes correspondências:

⁶⁰ Conforme informa o site oficial do “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil”, tal documento “engloba o Atlas do Desenvolvimento Humano nos Municípios e o Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas. O Atlas é, uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.565 municípios brasileiros, 27 Unidades da Federação (UF), 21 Regiões Metropolitanas (RM) e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) e suas respectivas Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH). O Atlas traz, além do IDHM, mais de 200 indicadores de demografia, educação, renda, trabalho, habitação e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010.

Concebido como uma ferramenta simples e amigável de disponibilização de informações, o Atlas Brasil facilita o manuseio de dados e estimula análises. A ferramenta oferece um panorama do desenvolvimento humano e da desigualdade interna dos municípios, estados e regiões metropolitanas. A relevância do Atlas do Desenvolvimento Humano nos Municípios vem justamente da capacidade de fornecer informações sobre a unidade político-administrativa mais próxima do cotidiano dos cidadãos: o município. Por sua vez, o Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas permite conhecer as desigualdades a nível intramunicipal, entre “bairros” de uma mesma região metropolitana.

Os municípios e as regiões metropolitanas brasileiras são peças importantes de um complexo mosaico, com inúmeros desafios, mas também enormes oportunidades. São mais de 5 mil territórios férteis em criatividade e experiências na busca por soluções inovadoras para o desenvolvimento local. Ao proporcionar um olhar mais próximo sobre os municípios, estados e regiões metropolitanas brasileiras, o Atlas Brasil orienta caminhos e provoca reflexões sobre os rumos do desenvolvimento humano no país.”

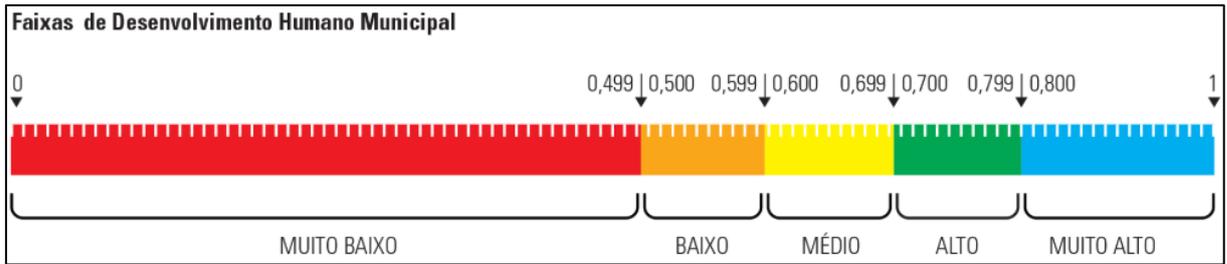


Figura 04: Faixas de Desenvolvimento Humano Municipal

Fonte: Disponível em <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/idhm/>.

Compreendida, portanto, a variável ora analisada e a sua relevância para a compreensão da realidade brasileira e, principalmente, dos seus Municípios, passa-se à sua inserção na pesquisa da hipótese 3. A metodologia empregada para tanto levou em consideração que, atualmente, o Brasil concentra basicamente 80% dos seus municípios nas faixas “Médio” e “Baixo”, tal como demonstrado a partir deste Diagrama de Pareto:

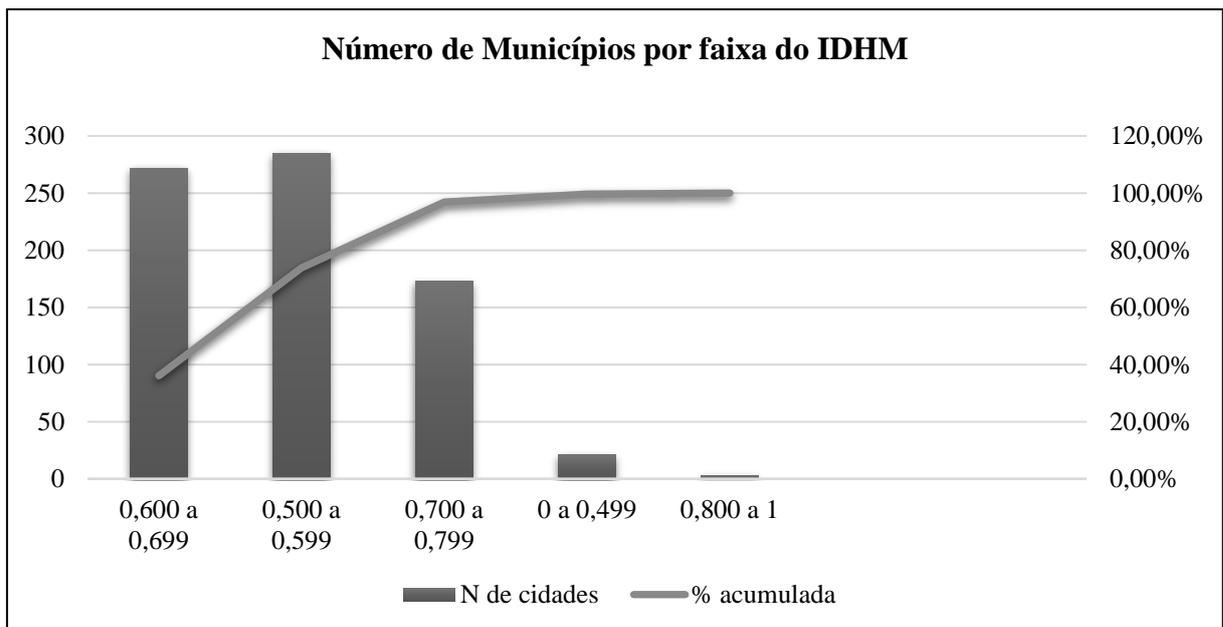


Gráfico 03 - Diagrama de Pareto indicando o número de cidades por faixa do IDHM

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

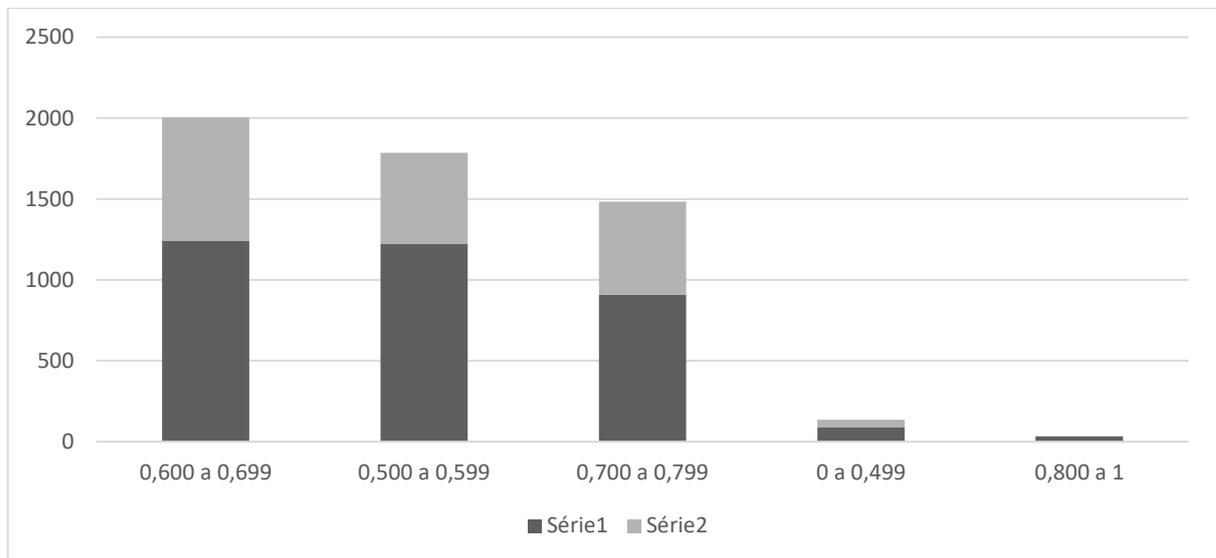
Em sendo assim, chegou-se aos seguintes resultados:

Tabela 08 – Incidência da “hipótese 3” por faixa de IDHM no Brasil em 2016

Faixa de IDHM	Número de Municípios avaliados	Número de vezes em que a "hipótese 3" foi confirmada	Representação percentual da confirmação da "hipótese 3"	Número de vezes em que a "hipótese 3" foi refutada
0 a 0,499	135	90	66,67%	45
0,500 a 0,599	1786	1221	68,37%	565
0,600 a 0,699	2005	1242	61,95%	763
0,700 a 0,799	1483	910	61,36%	573
0,800 a 1	34	34	100,00%	0

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2016 e pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Os dados contidos nesta tabela podem ser melhor visualizados a partir do gráfico de barras abaixo:

**Gráfico 04** – Incidência da “hipótese 3” por faixa de IDHM no Brasil em 2016

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2016 e pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

É possível perceber que em basicamente todas as faixas de IDHM (exceto na maior, tal como será dado destaque a seguir), a chapa majoritária com o maior volume de receitas de campanha nas eleições de 2016 obteve o maior número de votos no primeiro turno entre 60% à 68% dos casos, demonstrando que variável IDHM.

Nota-se, desta maneira, que considerando que a média nacional, identificada sem a incidência de variáveis moderadoras, indicou uma confirmação da hipótese em aproximadamente 63% dos casos, percebe-se que nas faixas que o IDHM, nas faixas que variam de baixo a alto, não foi responsável por criar distorções.

Não é o caso, entretanto, dos casos em que se registra IDHM acima de 0,8 (faixa considerada “Muito alto”). Neste grupo, de maneira surpreendente, pode-se verificar que foram

eleitos para ocupar os cargos de prefeito e de vice-prefeito, necessariamente, os candidatos que se beneficiaram com o maior aporte de receitas de campanha do Município em disputa.

Por essa razão, é possível concluir que o financiamento eleitoral, nos municípios de IDHM muito alto, se revelou como um fator de extrema importância para a definição dos eleitos, consagrando a interferência do poder econômico no processo democrático. Tais circunstâncias, sob a perspectiva abordada neste trabalho, revelam grave ofensa ao princípio da isonomia eleitoral.

4.5 A chapa majoritária com o maior autofinanciamento nas eleições de 2016 foi a que obteve o maior número de votos no primeiro turno: análise da hipótese 4;

A construção argumentativa desenvolvida ao longo desta dissertação pretendeu tornar possível a análise do instituto do autofinanciamento de campanhas eleitorais sob a égide do princípio da isonomia eleitoral.

Tal como se demonstrou, especialmente durante o estudo deste Capítulo 4, quando a interferência do dinheiro no processo eleitoral (ora compreendendo ainda a fase pré-eleitoral no que se refere à capacidade de se fazer propaganda e aos critérios de escolhas dos candidatos pelos grupos locais e partidos políticos) não é devidamente mitigada, a legitimidade do pleito será prejudicada, afinal, os candidatos não serão capazes de participar do páreo em condições formalmente isonômicas (que, no caso, não se confunde com condições substancialmente iguais).

Foi possível ainda constatar o aumento da relevância do autofinanciamento no novo cenário definido pelo STF a partir do julgamento da ADI nº 4.650/2015; via de regra, um em cada dois candidatos eleitos optaram por utilizar recursos próprios em detrimento de outras fontes individuais de campanha (estas quando comparadas individualmente).

Agora, feitas essas considerações, questiona-se: haveria uma relação entre o uso do autofinanciamento e o êxito nas urnas? O que se propõe por meio desta pergunta é avaliar se um determinado candidato, ao optar por custear sua campanha de tal maneira que o faz em valores superiores do que seus adversários, tenderia a obter maior sucesso nas urnas.

Esta pergunta é relevante uma vez que se houver uma relação neste sentido, será possível, mais uma vez, afirmar que a ausência de limites no uso de recursos próprios seria responsável por permitir ao candidato iniciar a sua campanha em ligeira vantagem.

Em suma, neste momento será identificado se, dentro da amostra definida a partir da incidência da variável de controle “municípios em que a chapa majoritária com o maior volume

de receitas foi a mais votada”⁶¹, a chapa majoritária com o maior volume de receitas de campanha do tipo recursos próprios nas eleições de 2016 – por município – foi a que obteve o maior número de votos no primeiro turno.

Compreendidos, portanto, o contexto da pesquisa e a metodologia empregada, passa-se à análise dos resultados.

Em primeiro lugar, percebe-se que a hipótese 04, em âmbito nacional, foi confirmada em 42,48% dos casos. Veja:

Tabela 09 - Incidência da Hipótese 04 - A chapa majoritária com o maior volume de receitas de campanha do tipo recursos próprios nas eleições de 2016 – por município – foi a que obteve o maior número de votos no primeiro turno

Descrição	Incidência	Representação percentual
Municípios estudados	5511	100,00%
Municípios onde não houve a incidência a HIPÓTESE 04	3170	57,52%
Municípios onde houve a incidência da HIPÓTESE 04	2341	42,48%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016.

Ou seja, em pouco mais de 40% das disputas pelo Poder Executivo foram eleitos os candidatos que se dispuseram a investir recursos próprios em montantes superiores aos que disponibilizados por seus adversários, isso ao ponto de se tornarem os mais ricos na disputa (leia-se com maior soma de receitas de campanha eleitoral).

A leitura destes resultados deve ser feita a partir das informações apresentadas até agora. Inicialmente, conforme apontado pelo TSE, enquanto em 2012 a fonte “recursos próprios” foi responsável por abastecer 16,6% do pote disponibilizado a todos os candidatos, em 2016 ela teria assumido a equivalência de 32,54% do total referente a este ano.

Ato contínuo, há que recordar que, em média, 40% dos candidatos aos cargos de prefeito e de vice-prefeito adotam o autofinanciamento como principal fonte de custeio das suas campanhas eleitoral.

⁶¹ A razão desta variável de controle, conforme apontado no Capítulo 1, se faz necessária porque poder observar a relação entre a variável dependente (a) “ser a chapa majoritária com o maior número de votos no município” e a variável independente (b) “total de receitas do tipo recursos próprios obtido por cada chapa majoritária que disputou as eleições municipais de 2016 nos municípios em que houve apenas um turno”, seria preciso afastar os casos em que os recursos próprios foram contrabalanceados por outras fontes de receita ao ponto de tornar aqueles menos relevantes.

Sendo, estamos diante de um recurso que, por assim dizer, paga boa parte da conta do processo democrático. Graças a ele, os cidadãos podem, ainda que no curto espaço de tempo (apenas 45 dias), ter acesso às propagandas eleitorais e, assim, às ideias propostas por cada candidato. Os recursos, ainda, são utilizados para transportar o candidato a diversos locais da circunscrição bem como financiar eventos tais como comícios que, a depender da magnitude, podem ser desmedidamente dispendiosos.

Mas será que, de fato, o autofinanciamento estaria sendo utilizado para custear a democracia ou, na contramão, serviria como um mecanismo de monopolização do debate e abafamento das ideias opostas? Os resultados, infelizmente, apontam para o pior caminho.

4.5.1 O perfil dos valores arrecadados pelas chapa majoritária que compõe a hipótese 4 vencedora em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias em um dado Município

Seguindo a mesma metodologia empregada quando da análise da hipótese 3, a variável que ora se busca inserir na investigação até então elaborada diz respeito ao montante de receitas de campanha obtidas por todas as chapas majoritárias que disputaram as eleições municipais de 2016 em cada município em que houve apenas um turno.

O objetivo desta análise é avaliar a representatividade do *quantum* investido pelos candidatos eleitos a título de autofinanciamento em relação ao total de receitas de campanhas arrecadas pelas demais chapas majoritárias nas cidades. Em outras palavras, busca-se saber o quanto o patrimônio pessoal de um candidato a prefeito ou a vice-prefeito significou em uma dada eleição municipal.

Na ocasião, replicando a estratégia firmada no estudo da hipótese 3, os dados apresentados irão contribuir para futuras análises, tais como identificar qual é o valor médio que se espera investir do próprio bolso, por região (por exemplo), para que se aumente as chances de determinado candidato ser eleito ao cargo de prefeito.

Registrados os devidos esclarecimentos, tem-se que:

Tabela 10 - Representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora a título de autofinanciamento em relação ao total arrecado por todas as chapas majoritárias em um dado Município

Representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora a título de recursos próprios em relação ao total arrecado	Número de Municípios que se enquadram	Percentual em relação à amostra	Número de municípios acumulados	% acumulada
--	---------------------------------------	---------------------------------	---------------------------------	-------------

por todas as chapas majoritárias por Município	na hipótese 03			
0% a 15%	389	16,62%	389	16,62%
16% a 30%	519	22,17%	908	38,79%
31% a 45%	604	25,80%	1512	64,59%
46% a 60%	499	21,32%	2011	85,90%
61% a 75%	234	10,00%	2245	95,90%
76% a 90%	68	2,90%	2313	98,80%
90% a 100%	28	1,20%	2341	100,00%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

A tabela indicada por ser devidamente representada a partir do seguinte gráfico:

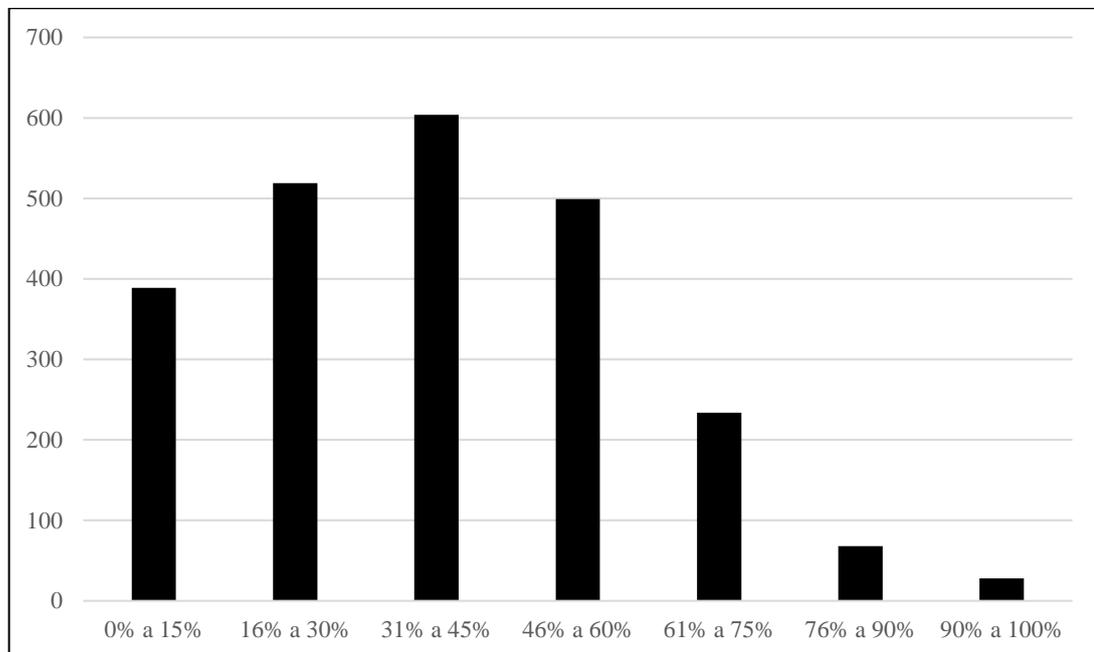


Gráfico 05: Relação entre (y) Número de Municípios que se enquadram na hipótese 04 e (x) a representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecadado por todas as chapas majoritárias por Município

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

E, mais uma vez, percebe-se a tendência definida por Pareto:

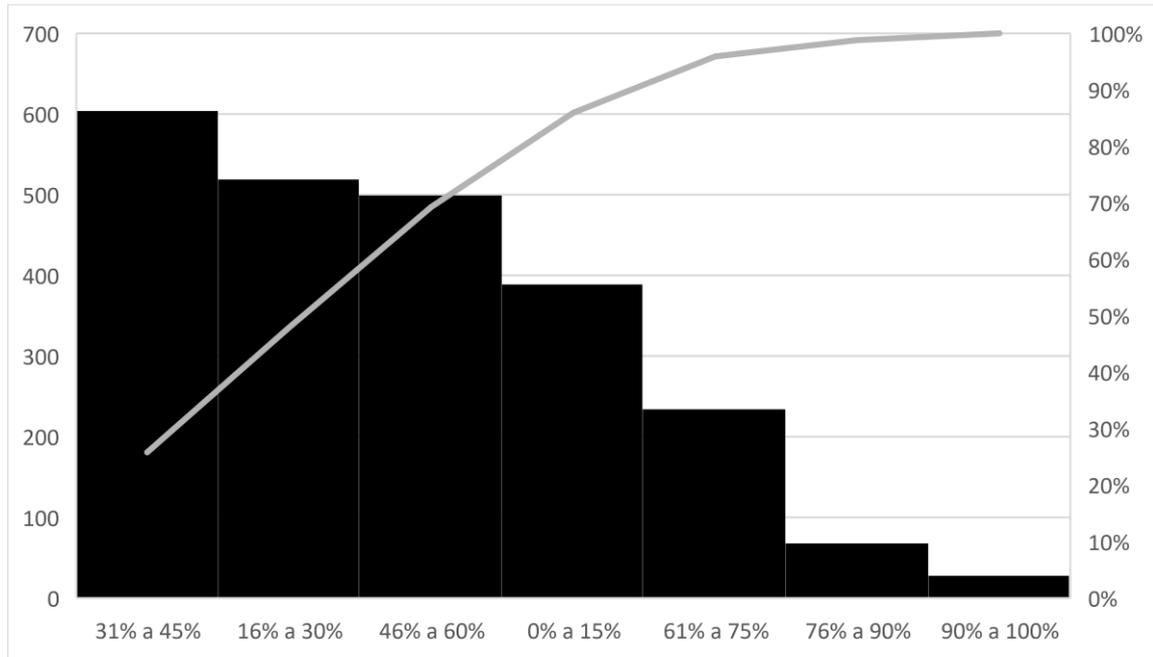


Gráfico 06: Gráfico de Pareto indicando número de Municípios que se enquadram na hipótese 04, a representação percentual do valor arrecadado pela chapa majoritária vencedora em relação ao total arrecadado por todas as chapas majoritárias por Município, e a variação percentual das incidências.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

Perceba, mais uma vez, que se já não estivesse suficiente provada a importância do dinheiro nas eleições, os candidatos mais bem votados são justamente aqueles que inflacionaram a disputa por meio de volumosas quantias de recursos próprios.

Chega a ser alarmante o fato de 499 dos 2341 (21%) Prefeitos e vice-prefeitos mais bem votados (amostra esta delimitada pela incidência da hipótese 4) ignoraram a participação dos cidadãos e partidos políticos no momento de financiar o processo democrático e, em média, decidiram financiar pouco mais da metade de todo o dinheiro que circulou nas campanhas majoritárias com recursos oriundos dos próprios bolsos.

Diante desta constatação, haveria aqui uma ofensa ao princípio da isonomia no âmbito do processo eleitoral? A resposta, ao que se revela, deve ser afirmativa. É que se em um processo tem-se possível que um número expressivo de candidatos basicamente “comprem⁶²” os cargos em disputa, não como conceber que haveria igualdade entre aqueles que disputam o pleito uma vez, via de regra, os candidatos são incapazes financeiramente de injetar grandes quantias em suas campanhas.

⁶² Pede-se licença para o uso desta expressão. Não se está, de modo algum, fazendo qualquer suposição ou inferência acerca de práticas de corrupção. O se pretende afirmar é que ao candidato é facultado investir quantias vultuosas de recursos próprios ao ponto de elevar, consideravelmente, as suas chances de ser eleito.

4.5.2 Hipótese 04 e a localização geográfica dos municípios avaliados

Neste tópico será replicada a análise feita tópico 4.4.2 desta dissertação. Em sendo assim, registra-se que ao longo da pesquisa, e constatada a relevância do autofinanciamento de campanhas, restou necessária mais uma vez recorrer à variável moderadora afeta ao território, o que permitiu avaliar a incidência da hipótese 04 nas diversas regiões/Estados brasileiros.

Tabela 11 - Discriminação da incidência da Hipótese 03 por Região e por Estado da Federação brasileira

Estado	Região	Número de Municípios Estudados	Número de Municípios nos quais a Hipótese 04 foi confirmada	Representação percentual
Acre	Norte	22	9	40,91%
Alagoas	Nordeste	101	49	48,51%
Amapá	Norte	15	1	6,67%
Amazonas	Norte	61	12	19,67%
Bahia	Nordeste	416	167	40,14%
Ceara	Nordeste	182	80	43,96%
Espírito Santo	Sudeste	74	26	35,14%
Goiás	Centro-Oeste	244	98	40,16%
Maranhão	Nordeste	216	110	50,93%
Mato Grosso	Centro-Oeste	140	55	39,29%
Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	78	30	38,46%
Minas Gerais	Sudeste	849	371	43,70%
Pará	Norte	143	47	32,87%
Paraíba	Nordeste	223	108	48,43%
Paraná	Sul	396	181	45,71%
Pernambuco	Nordeste	180	83	46,11%
Piauí	Nordeste	224	127	56,70%
Rio de Janeiro	Sudeste	84	21	25,00%
Rio Grande do Norte	Nordeste	167	74	44,31%
Rio Grande do Sul	Sul	493	199	40,37%
Rondônia	Norte	51	18	35,29%
Roraima	Norte	15	0	0,00%
Santa Catarina	Sul	292	121	41,44%
São Paulo	Sudeste	632	247	39,08%
Sergipe	Nordeste	74	38	51,35%
Tocantins	Norte	139	69	49,64%

Total	5511	2341	42,48%
-------	------	------	--------

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

Por meio do mapa coroplético abaixo é possível visualizar, de forma mais clara, os estados federados e as regiões em que a hipótese foi proporcionalmente⁶³ confirmada:

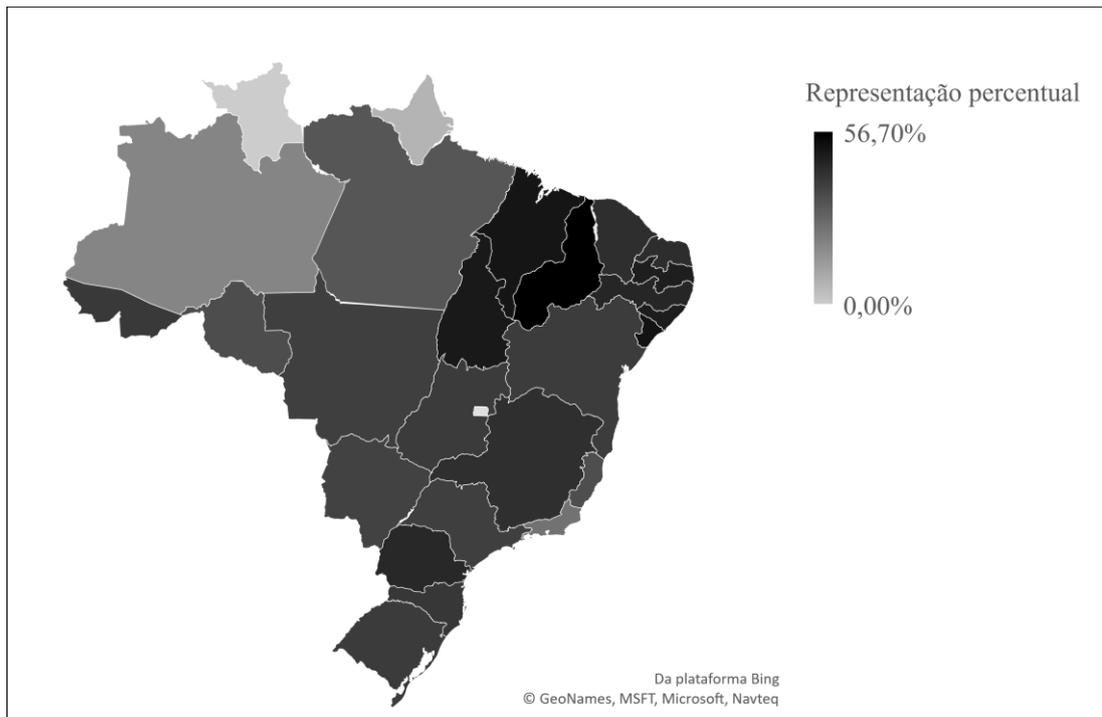


Figura 05: Mapa de calor demonstrando a incidência da Hipótese 04 por Região e por Estado da Federação brasileira

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados fornecidos pelo TSE sobre as eleições de 2016

4.5.3 Hipótese 04 e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Neste subtópico, buscar-se-á mais uma vez compreender os dados apurados a partir da inserção da variável moderadora IDHM. Em sendo assim, chegou-se as seguintes conclusões:

Tabela 12 – Incidência da “hipótese 4” por faixa de IDHM no Brasil em 2016

⁶³ O mapa foi feito com base nas variações percentuais pois, desta maneira, evitará que a variável número de Municípios por estado distorça a representação no mapa.

Faixa de IDHM	Número de Municípios avaliados	Número de vezes que a "hipótese 4" foi confirmada	Representação percentual da confirmação da "hipótese 4"	Número de vezes que a "hipótese 4" foi refutada
0 a 0,499	135	65	48,15%	70
0,500 a 0,599	1786	898	46,64%	888
0,600 a 0,699	2005	820	40,90%	1185
0,700 a 0,799	1483	582	39,24%	901
0,800 a 1	34	16	47,06%	18

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2016 e pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Os dados contidos nesta tabela podem ser melhor visualizados a partir do gráfico de barras abaixo:

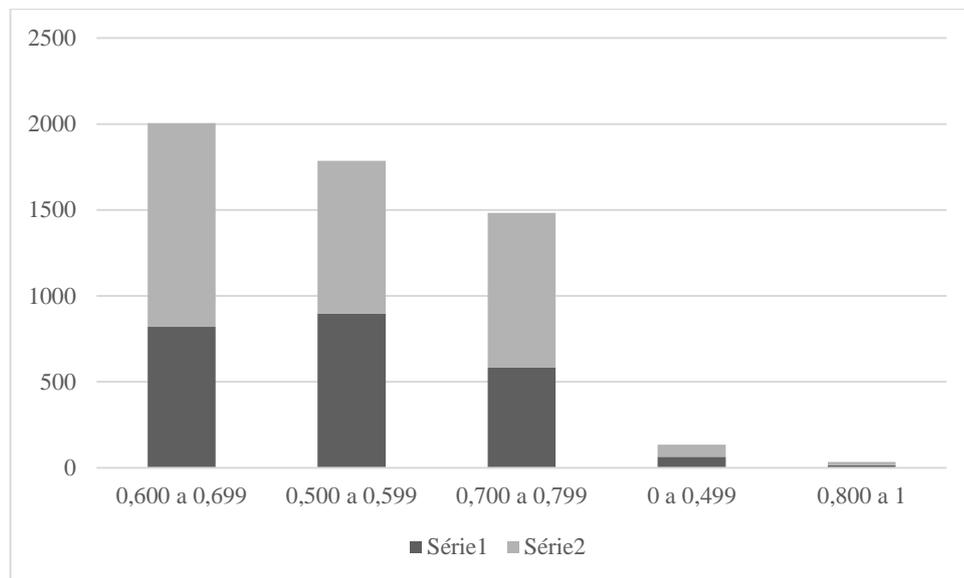


Gráfico 07 – Incidência da “hipótese 4” por faixa de IDHM no Brasil em 2016

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2016 e pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

É possível perceber que, ao contrário do que acontece quando se estuda a soma de todas as fontes de receitas de campanhas, a incidência da hipótese 4 (a chapa majoritária com o maior volume de autofinanciamento de campanha nas eleições de 2016 obteve o maior número de votos no primeiro turno) se manteve basicamente estável entre 39% e 48% dos casos nas faixas de IDHM.

Há que se fazer o devido destaque, todavia, para o fato de que uso de recursos próprios se mostrou efetivo em municípios nos extremos das faixas de IDHM. Enquanto na faixa

considerada “Muito Baixo” IDHM a incidência da hipótese alcançou 48% da amostra, na faixa classificada como de “Muito Alto” IDHM a confirmação ocorreu em 74% dos casos.

Essa observação torna possível fazer inferências tais como a que o autofinanciamento tende a ser um desestruturador da isonomia do processo eleitoral principalmente nos municípios (i) considerados mais pobres onde, segundo diagnóstico de LEAL (2012), impera o coronelismo; e (ii) e nos municípios mais ricos, local em que se presume haver um maior custo para se fazer campanha.

4.6 O autofinanciamento de campanhas eleitorais e a reeleição

Brambor e Ceneviva (2012) explicam que a emenda constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997, foi responsável por introduzir o instituto da reeleição no sistema eleitoral brasileiro. Tal reforma estabeleceu o direito de chefes do Poder Executivo disputarem a reeleição para a mesma função, para um único mandato, e no exercício do cargo. Desde sua introdução, já foram realizadas dez eleições - cinco gerais e cinco locais - sob o regulamento da nova legislação e, conforme explicam os autores, os debates, tanto na academia como entre decisores políticos, sobre suas consequências políticas e institucionais se intensificam a cada novo pleito (BRAMBOR e CENEVIVA, 2012).

Os defensores da possibilidade de se reeleger, tal como fixados por meio da Emenda Constitucional nº 16, argumentam, conforme destaca Brambor e Ceneviva (2012), que “o direito de reeleição pode ser uma forma de aperfeiçoar a capacidade decisória dos eleitores, permitindo punir o mau governante ou premiar o bom administrador”. Desta maneira, a reeleição funcionaria como um instrumento de *accountability* dos governantes. Ainda quanto aos argumentos favoráveis à reeleição, Fearon (1999) destaca que a possibilidade de reeleição seria responsável por encorajar o voto retrospectivo, hipótese em que o eleitor votaria não com base na sua avaliação prospectiva das diferentes políticas propostas pelos candidatos mas, pelo contrário, a partir de uma avaliação retrospectiva da administração do governante” (BRAMBOR e CENEVIVA, 2012) decidindo, assim, se ele deve ou não permanecer no cargo por mais quatro anos.

Por outro lado, aqueles que criticam a possibilidade⁶⁴ de reeleição dos chefes do Executivo, segundo Brambor e Ceneviva (2012) e Fearon (1999), indicam como fundamentos a suposta ofensa aos princípios da alternância no poder, da limitação temporal e, principalmente, e da equidade nas condições de competição política. Neste contexto, ainda que determinadas condutas dos agentes políticos constem como vedadas pela legislação eleitoral⁶⁵, o candidato que ocupa um cargo público gozaria, em tese, de poderes excepcionais, como o uso da máquina pública, durante o processo eleitoral. Desta maneira, concluem que a possibilidade de reeleição motivaria os candidatos que buscam se reeleger no exercício do cargo a utilizar a máquina pública para obter sucesso eleitoral. Por fim, igualmente se aduz que a reeleição estabeleceria um incentivo à personalização do poder e, principalmente, à perpetuação das elites políticas no poder.

Brambor e Ceneviva (2012), todavia, indicam que os resultados das eleições municipais anteriores ao seu estudo contradiriam a hipótese de continuísmo político e, por conseguinte, de perpetuação das elites políticas locais. A análise dos resultados eleitorais dos municípios obtidos pelos pesquisadores “indica que aparentemente não houve, nesse período, nenhuma vantagem eleitoral significativa decorrente da incumbência da prefeitura”. Sendo assim, os prefeitos que, nas eleições estudadas, concorreram à reeleição não teriam desfrutado de vantagem eleitoral relevante nas eleições municipais.

Por não consistir objetivo central desta dissertação de mestrado, não serão aqui tecidas maiores considerações acerca da metodologia empregada no artigo em referência que, em suma, optou por adaptar o modelo de regressão descontínua desenvolvida por Titiunik (2011).

Sendo assim, observa-se que, ao final, Brambor e Ceneviva (2012) concluíram que os chefes do poder executivo que tentaram a reeleição no exercício do cargo sofreram uma considerável corrosão em seu desempenho eleitoral, apurada na seguinte proporção:

⁶⁴ Na ocasião, ao contrário do que feito pelos autores Brambor e Ceneviva (2012), optou-se por abordar a tentativa de reeleição como um ato discricionário do Chefe do Poder Executivo, amparado – havendo – em lei, em não como um direito daquele.

⁶⁵ No § 9º do art. 14 da Constituição da República o constituinte expressa sua vontade de proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta; tal preocupação igualmente se revela nas normas infraconstitucionais eis que o Código Eleitoral, além da cláusula geral expressa no art. 237, indica, em seu art. 300, como tipo de crime eleitoral "valer-se o servidor público da sua autoridade para coagir alguém a votar ou não votar em determinado candidato ou partido. Por fim, a Lei nº 9.504, de 1997, em seus artigos 73 a 78, elenca um rol de condutas vedadas aos agentes públicos e políticos em campanhas eleitorais uma vez que tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais.

[...] “Candidatos que se elegeram prefeitos por margem de votos um pouco mais favorável na primeira eleição não tiveram melhor sorte. Prefeitos eleitos com uma margem igual ou menor a 3% dos votos válidos (coluna 3), por exemplo, sofrem um decréscimo médio de 3,70% nas margens de voto quando tentam a reeleição. Mais uma vez, apenas 70% dos prefeitos elegíveis tentaram a reeleição e menos da metade desses foram bem-sucedidos em defender seus mandatos. Por conseguinte, nesse intervalo, pouco mais de um terço dos prefeitos conseguiram permanecer no cargo por dois mandatos consecutivos. Prefeitos eleitos por uma diferença de até 5% dos votos válidos com relação ao segundo colocado (coluna 4) experimentam um decréscimo médio na margem de votos de aproximadamente 4%, quando concorrem à reeleição no exercício do mandato. Consequentemente, pouco mais de 34% desses prefeitos permaneceram no cargo por dois mandatos consecutivos.

[...]

Candidatos eleitos com uma diferença para o segundo colocado de até 5% dos votos válidos sofreram, em média, um decréscimo na sua margem de votos de 4,45%, quando concorriam no exercício da função e enfrentavam o mesmo desafiante que haviam batido quatro anos antes. Entre os prefeitos elegíveis, apenas 74% chegaram a concorrer à reeleição. Destes, pouco mais da metade logrou obter um segundo mandato. Por conseguinte, pouco mais de 40% do grupo de prefeitos elegíveis alcançou um segundo mandato por meio da reeleição. Os resultados estimados para as demais janelas ao redor do ponto de descontinuidade exibem o mesmo sentido, porém com pequenas variações na intensidade do efeito negativo da incumbência que decorrem da heterogeneidade dos candidatos contidos nos respectivos intervalos de estimação.”⁶⁶

Os resultados em supra descritos decorrem da seguinte tabela:

⁶⁶ BRAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo. Reelection and continuity in Brazilian municipalities. *Novos estud.* - CEBRAP, São Paulo, n. 93, p. 09-21, July 2012. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000200002&lng=en&nrm=iso>. access on 26 mar 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002012000200002>.

Intervalo	+/- 1	+/- 3	+/- 5	+/- 10	+/- 100
Todos os candidatos	(n=848)	(n=2503)	(n=4078)	(n=7353)	(n=15140)
Efeito na margem de votos	-7,99 (0,00)	-3,70 (0,01)	-4,08 (0,00)	-2,68 (0,00)	-4,49 (0,00)
Proporção de prefeitos elegíveis que concorrem à reeleição	0,65	0,70	0,71	0,72	0,73
Proporção de prefeitos que perdem à eleição	0,50	0,48	0,48	0,46	0,39
Pares repetidos	(n=515)	(n=1473)	(n=2403)	(n=4167)	(n=8023)
Efeito na margem de votos	-8,34 (0,01)	-4,06 (0,03)	-4,45 (0,00)	-3,36 (0,00)	-7,37 (0,00)
Proporção de prefeitos elegíveis que concorrem à reeleição	0,70	0,73	0,74	0,76	0,79
Proporção de prefeitos que perdem a eleição	0,55	0,56	0,56	0,55	0,50

Os efeitos estimados são a diferença na margem de votos no ponto de descontinuidade. p-valores em parênteses.

Figura 05: Resultados de regressão descontínua do efeito da incumbência (tentativa de reeleição) sobre a margem de votos nas eleições municipais no Brasil (2000-2008).

Fonte: BRAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo. Reeleição e continuidade nos municípios brasileiros. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 93, p. 09-21, July 2012. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000200002&lng=en&nrm=iso>. access on 26 mar 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002012000200002>

Concluem, assim, que os resultados das eleições municipais analisadas indicam que não houve, no período avaliado, nenhuma vantagem eleitoral significativa decorrente da incumbência da prefeitura uma vez que os prefeitos analisados sofreram, em média, um decréscimo de 4% na sua margem de votos quando concorriam no exercício da função, o que em muitos casos implica a perda do mandato. Por conseguinte, a taxa de prefeitos elegíveis que logram obter um segundo mandato é baixa.

Os pesquisadores não avaliam as causas da desvantagem eleitoral dos prefeitos que concorrem no exercício da função, tendo, porém, detectado a necessidade de que “futuras pesquisas sobre o tema deveriam buscar compreender as origens desse fenômeno político” (BRAMBOR e CENEVIVA, 2012)

Feitas essas considerações, nota-se aqui um ponto de interseção entre as conclusões firmadas pelos autores e o presente trabalho. É que, uma vez compreendido o significado e os efeitos do financiamento eleitoral nas campanhas majoritárias municipais, seria possível indicar tal variável como um possível fator de desvantagem eleitoral dos prefeitos que concorrem a reeleição? Busca-se, portanto, avaliar a seguinte hipótese: a chapa majoritária cujo titular buscava a reeleição, nas eleições 2016, perdeu para a chapa majoritária com a maior

arrecadação de receitas e, simultaneamente, com o maior montante de receitas do tipo recursos próprios.

4.6.1 Considerações sobre a amostra utilizada para estudar as Eleições de 2016:

Dando sequência, buscou-se em seguida comparar os fatores “autofinanciamento” e “reeleição” detectáveis em uma eleição. Sendo assim, em um primeiro momento, foi necessário identificar quais seriam os Municípios brasileiros em que houve tentativa de reeleição para o cargo de Prefeito. Para tanto, o pesquisador entrou em contato com o setor de estatísticas vinculado à Assessoria de Gestão Estratégica do Tribunal Superior Eleitoral ⁶⁷.

Na ocasião, fora encaminhado uma planilha de dados contendo uma lista de todos os candidatos que, durante o registro de candidatura em 2016, declararam estar tentando reeleição. Neste documento contavam informações sobre todos aqueles que disputaram tanto as eleições majoritárias quanto proporcionais.

Ocorre que, tal como alertado pelo responsável técnico do TSE, as informações que a Justiça Eleitoral possuía decorriam de auto declarações feitas pelos próprios candidatos durante o processo de registro de candidatura, de modo que, eventualmente, poderia haver certas inconsistências.

Em razão disso, e após a análise de uma amostra da planilha em referência, pode-se perceber que os dados disponibilizados não serviriam para a pesquisa uma vez que havia diversas inconsistências. É que, como o sistema questiona o candidato se ele busca “reeleição”, era comum que um vereador eleito em 2012 indicasse esta opção ainda que fosse disputar o cargo para prefeito ou para vice-prefeito, situação esta que se repetia para diversos deputados (federal ou estadual) que igualmente buscaram se eleger para os cargos majoritários em disputa. Desta maneira, a amostra se revelaria muito maior do que de fato era, afinal, o que se buscava era identificar quais foram aqueles que, ocupando o cargo de prefeito durante o pleito de 2016, iriam tentar reeleição.

Em razão disso, e instruído pelo próprio setor de estatísticas do TSE, passou-se a se avaliar outra fonte para compor a amostra.

A pesquisa, então, dedicou-se a apurar os resultados das Eleições Municipais de 2012, na ocasião, levando em consideração todas as eleições suplementares.

⁶⁷ O contato foi feito por meio do e-mail <age@tse.jus.br> e por meio do telefone nº +55 (61) 3030-7339

Em primeiro lugar, foram identificados os candidatos eleitos para os cargos de prefeito e de vice-prefeito nas Eleições 2012, bem como nas Eleições Suplementares que ocorreram nos anos seguintes, observados os parâmetros fixados pelo art. 224 do Código Eleitoral⁶⁸, constituindo o Grupo “Eleitos em 2012”;

Na sequência, utilizando como referência o CPF⁶⁹ destes candidatos, apurou-se quais indivíduos desse grupo teriam registrado suas candidaturas para concorrer ao cargo de Prefeito em 2016⁷⁰, visando, por meio desta estratégia, alcançar ainda eventuais vice-prefeitos que assumiram definitivamente o posto de titular ao longo do mandato (por razões de falecimento, cassação ou renúncia do titular) e, na sequência, buscaram a reeleição. Registra-se que a pesquisa reconhece a possibilidade de que um ocupante do cargo de vice-prefeito possa ter disputado o cargo de prefeito 2016 sem ter assumido a titularidade de forma definitiva anteriormente. Entretanto, reconhecendo que o que se busca comparar é o fato de um candidato tem em seu favor “a máquina administrativa”, esta situação não comprometeria a amostra.

A partir desta nova filtragem, foi possível obter uma amostra mais confiável, ainda que passível de erro em virtude de duas variáveis que não foi possível, por meios das ferramentas empregadas e bancos de dados analisados, filtrar: (a) o vereador eleito por meio de eleições indiretas na Câmara de Vereadores disputou o cargo para Prefeito nas Eleições de 2016; ou (b) o vereador presidente da Câmara dos Vereadores assumiu temporariamente a chefia do Poder Executivo municipal e, durante este período, disputou o cargo de Prefeito nas Eleições de 2016.

⁶⁸ Importante registrar que caso alguma chapa majoritária tenha sido cassada entre janeiro de 2015 até outubro de 2015, as eleições suplementares deram lugar às eleições indiretas, uma vez que a antiga redação do § 4º do art. 224 do Código Eleitoral (este modificado pela Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015) previa novas eleições apenas se decisão da Justiça Eleitoral que importasse o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário, após o trânsito em julgado, ocorresse nos dois primeiros anos do mandato.

⁶⁹ Registra-se que não há o risco no uso CPF do candidato como referência uma vez que, caso ele tenha já exercido dois mandatos, não poderá disputar pela terceira vez em qualquer outro Município, tal como fixado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a partir do julgamento do Recurso Extraordinário nº 6637.485, julgando em 2012. Isso porque, conforme se observa do referido acórdão pelo Relator Ministro Gilmar Mendes, “o instituto da reeleição tem fundamento não somente no postulado da continuidade administrativa, mas também no princípio republicano, que impede a perpetuação de uma mesma pessoa ou grupo no poder. O princípio republicano condiciona a interpretação e a aplicação do próprio comando da norma constitucional, de modo que a reeleição é permitida por apenas uma única vez. Esse princípio impede a terceira eleição não apenas no mesmo município, mas em relação a qualquer outro município da federação. Entendimento contrário tornaria possível a figura do denominado “prefeito itinerante” ou do “prefeito profissional”, o que claramente é incompatível com esse princípio, que também traduz um postulado de temporariedade/alternância do exercício do poder.”

⁷⁰ Nota-se que não foram considerados os vice-prefeitos que tentaram reeleição para vice-prefeito.

Entretanto, considerando a excepcionalidade dessas duas variáveis, entende-se que elas não comprometem a amostra ao ponto de, por si só, causarem distorções relevantes nos resultados da pesquisa. Sendo assim, elas representam a margem de erro desta pesquisa.

4.6.2 Reeleição para o cargo de Prefeito em 2016

Como pode-se perceber a partir da metodologia apreciado no tópico anterior, considerou-se como tentativa de reeleição as hipóteses em que (a) o candidato ao cargo de prefeito ocupava o cargo de prefeito por ter sido eleito em 2012 e, em 2016, pleiteou o mesmo cargo; (b) o vice prefeito eleito em 2012 assumiu, de forma definitiva, o cargo de prefeito e, em 2016, buscou ser eleito para o cargo de prefeito; (c) o vice prefeito eleito em 2012, ainda que não tenha assumido o cargo de prefeito durante o mandato, em 2016, buscou ser eleito para o cargo de prefeito⁷¹.

Por sinal, registra-se aqui, com vistas ao último componente da amostra, um ponto de distinção entre a presente pesquisa daquela desenvolvida por Brambor e Ceneviva (2012). Conforme se observa, ampliou-se os casos em que se considera, para fins deste trabalho, tentativa de reeleição. Entende-se, com vistas ao escopo do presente trabalho, que não seria adequado desconsiderar o impacto (positivo ou negativo) da “máquina pública”⁷² sobre aquele que, embora não a comandasse como titular, já estivesse, na concepção dos munícipes, exercendo determinadas atribuições de considerável relevância no Poder Executivo municipal.

O que se busca é comparar as influências “uso da máquina pública” e dinheiro nas Eleições Municipais de 2016, razão pela qual a amostra fora constituída nos moldes descritos.

Feitas essas considerações introdutórias, passa-se à apresentação dos resultados.

⁷¹ Importante salientar que, “Poder Executivo. Titular. Vice. Substituição. Reeleição. O vice que não substituiu o titular dentro dos seis meses anteriores ao pleito poderá concorrer ao cargo deste, sendo-lhe facultada, ainda, a reeleição, por um único período. Na hipótese de havê-lo substituído, o vice poderá concorrer ao cargo do titular, vedada a reeleição e a possibilidade de concorrer ao cargo de vice” (TSE – Res. no 21.791 – DJ 5-7-2004, p. 1). “Registro de candidatura. Vice-Governador eleito por duas vezes consecutivas, que sucede o titular no segundo mandato. Possibilidade de reeleger-se ao cargo de Governador por ser o atual mandato o primeiro como titular do Executivo Estadual. Precedentes: Res. – TSE nos 20.889 e 21.026. Recurso improvido” (TSE – REspe no 19.939/SP – PSS 10-9-2002).

⁷² Expressão esta utilizada pela doutrina (vide, por exemplo, QUEIROZ (2009), SANSEVERINO (2008) e BRAMBOR e CENEVIVA (2012)) para se referir à Administração Pública como um “objeto” de gestão e manobras, especialmente, do Chefe do Poder Executivo

4.6.2.1 Índice de reeleição apurado

A pesquisa analisou 5.511 (cinco mil quinhentos e onze) municípios, dos quais revelaram 2.701 (dois mil duzentos e um) tentativas de reeleição para o cargo de chefe do poder executivo municipal.

Na ocasião, há que se frisar, tem-se como possível apenas uma tentativa de reeleição, o que leva a conclusão que 2.701 (dois mil duzentos e um) candidatos buscaram, outra vez, continuar exercendo duas funções por meio da disputa majoritária.

Deste grupo, identificou-se que 1.273 (mil duzentos e setenta e três) candidatos foram reeleitos, o que representa 47,13% daqueles que tentaram.

Tabela 13 - Demonstrativo das tentativas de reeleição para o cargo de Prefeito nas Eleições 2016

Descrição	Número de incidências	Representação percentual
Candidatos que em 2016 tentaram a reeleição	2701	100,00%
Candidatos que em 2016 foram reeleitos	1273	47,13%
Candidatos que em 2016 tentaram a reeleição e não foram reeleitos	1428	52,87%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

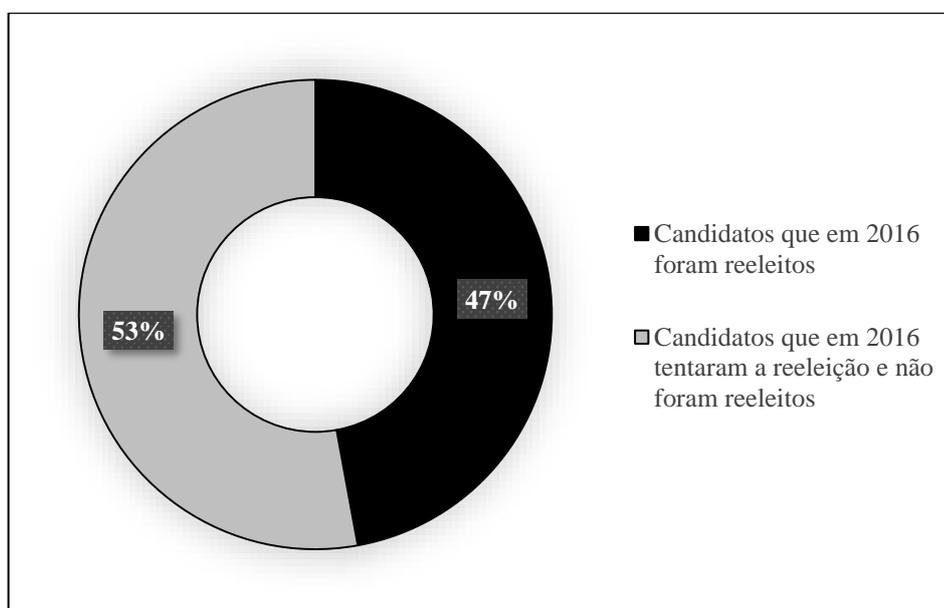


Gráfico 08 - Representação das tentativas de reeleição para o cargo de Prefeito nas Eleições 2016.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

Decompondo os dados descritos acima e os distribuindo por estados federados e respectivas regiões chega-se ao seguinte resultado:

Tabela 14 – Indicação do número de Municípios, por estado e por região, em que houve tentativas de reeleição e os resultados destas tentativas

Estado	Sigla	Região	Número de Municípios estudados (A)	Número de Municípios em que houve tentativa de reeleição (B)	Número de Municípios em que houve reeleição (C)	C/B (%)
Acre	AC	Norte	22	10	3	30,00%
Alagoas	AL	Nordeste	101	38	21	55,26%
Amazonas	AM	Norte	61	28	6	21,43%
Amapá	AP	Norte	15	10	1	10,00%
Bahia	BA	Nordeste	416	185	67	36,22%
Ceará	CE	Nordeste	182	100	37	37,00%
Espírito Santo	ES	Sudeste	74	32	16	50,00%
Goiás	GO	Centro-Oeste	244	127	66	51,97%
Maranhão	MA	Nordeste	216	117	54	46,15%
Minas Gerais	MG	Sudeste	849	428	194	45,33%
Mato Grosso do Sul	MS	Centro-Oeste	78	37	15	40,54%
Mato Grosso	MT	Centro-Oeste	140	70	32	45,71%
Pará	PA	Norte	143	76	27	35,53%
Paraíba	PB	Nordeste	223	124	74	59,68%
Pernambuco	PE	Nordeste	180	99	46	46,46%
Piauí	PI	Nordeste	224	124	71	57,26%
Paraná	PR	Sul	396	210	111	52,86%
Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	84	37	13	35,14%
Rio Grande do Norte	RN	Nordeste	167	78	42	53,85%
Rondônia	RO	Norte	51	22	5	22,73%
Roraima	RR	Norte	15	8	1	12,50%
Rio Grande do Sul	RS	Sul	493	216	113	52,31%
Santa Catarina	SC	Sul	292	113	60	53,10%
Sergipe	SE	Nordeste	74	39	20	51,28%
São Paulo	SP	Sudeste	632	295	143	48,47%
Tocantins	TO	Norte	139	78	35	44,87%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

Por meio do mapa coroplético⁷³ abaixo é possível visualizar, de forma mais clara, os estados federados e as regiões em que houve maior incidência de reeleição para o cargo de prefeito nas Eleições Municipais de 2016:

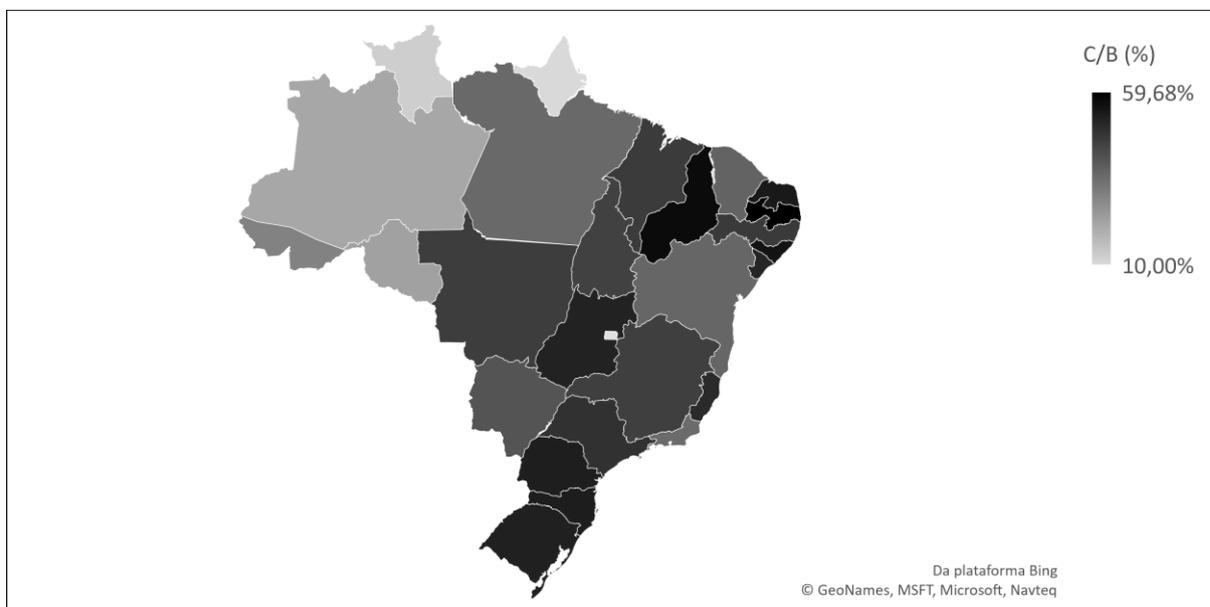


Figura 07 – Indicação do número de Municípios, por estado e por região, em que as tentativas de reeleição foram mais exitosas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

Nota-se, na ocasião, predominância do indicativo nas regiões nordeste e sul do país, dando-se destaque para os Estados do Piauí e Paraíba. Com vistas a Tabela 14, percebe-se que, coincidentemente, em ambos os Estados houve 124 (cento e vinte e quatro) tentativas de reeleição, havendo sucesso em 71 (setenta e um) dos casos no Piauí e em 74 (setenta e quatro) na Paraíba.

Em números absolutos, destacam-se os Estados de São Paulo e de Minas Gerais, nos quais, respectivamente, 295 (duzentos e noventa e cinco) e 428 (quatrocentos e vinte e oito)

⁷³ Conforme explica Archela & Archela (2006), “os mapas coropléticos são elaborados com dados quantitativos; apresentam a legenda ordenada em classes conforme as regras próprias de utilização da variável visual valor por meio de tonalidades de cores ou uma sequência ordenada de cores que aumentam de intensidade conforme a sequência de valores apresentados pelas classes estabelecidas; estes são representados no mapa em implantação zonal. Como os mapas coropléticos ou zonais são os mais adequados para representar distribuições espaciais de dados que se refiram as áreas (quadras, municípios, estados, regiões), são indicados para expor a distribuição das densidades (habitantes por quilômetro quadrado), de rendimentos (toneladas por hectare), ou de índices expressos em percentagens os quais refletem a variação da densidade de um fenômeno (médicos por habitante, taxa de natalidade, consumo de energia) ou ainda, outros valores que sejam relacionados a mais de um elemento”.

candidatos buscaram continuar exercendo suas funções no Poder Executivo, ao passo que destes 143 (cento e quarenta e três) e 194 (cento e noventa e quatro) foram aceitos nas urnas.

4.6.2.2 Incidência da variável financiamento de campanha no grupo de Municípios em que houve tentativa de reeleição

Neste tópico, o grupo de municípios em que houve tentativa de reeleição, nos termos já definidos, serão divididos em dois subgrupos: o daqueles aqueles em que o candidato (a) obteve êxito nas urnas; (b) aqueles que o candidato não obteve êxito nas urnas.

Essa separação tem o propósito de observar eventual correspondência entre campanhas com maior aporte de receita e o resultado nas urnas daqueles que já tinham o controle da máquina pública.

4.6.2.2.1 Subgrupo 01: análise das receitas de campanha dos candidatos à reeleição que obtiveram êxito nas urnas

Sendo assim, neste primeiro momento, será estudado o primeiro subgrupo; para tanto, apurar-se-á os montantes arrecadados pelas chapas majoritárias nas Eleições 2016 em cada um dos Municípios em que houve êxito na tentativa de reeleição do Chefe do Poder Executivo. Esta análise seguiu os mesmos limites fixados nos tópicos anteriores, de modo que visa identificar se (i) o candidato ao cargo majoritário que foi reeleito compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas; e se (ii) o candidato ao cargo majoritário que foi reeleito, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e foi beneficiado pelo maior volume de receitas do tipo "recursos próprios".

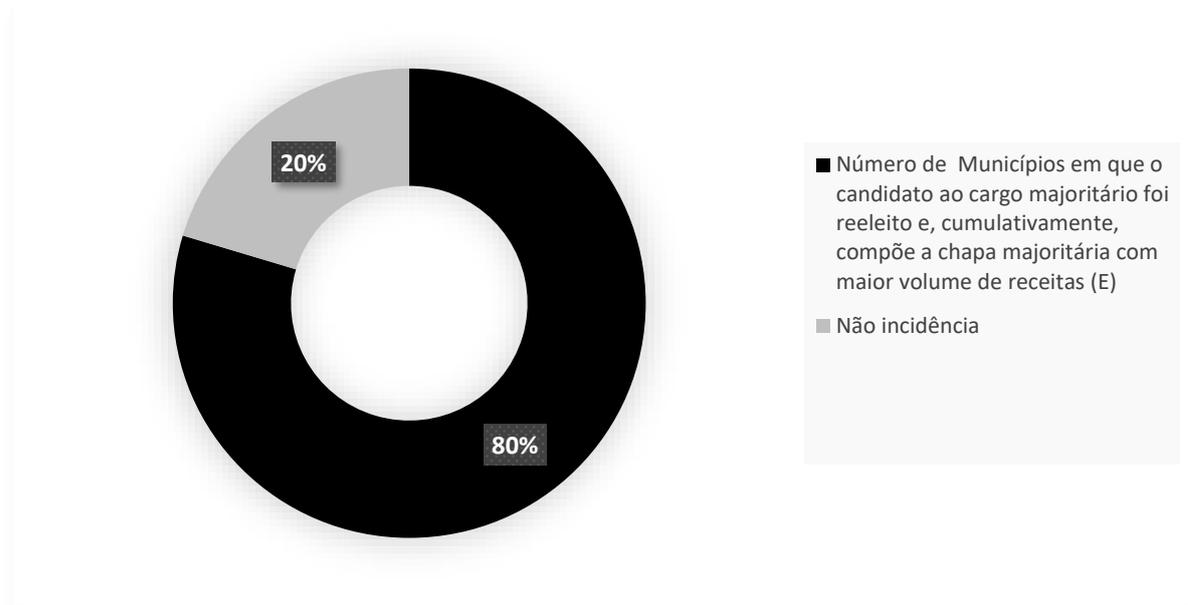
Sendo assim, obteve-se os seguintes resultados:

Tabela 15 - Demonstrativo do número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito ao mesmo tempo que compunha a chapa majoritária com maior volume de receitas

Descrição	Número de incidências	Representação percentual
Número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito (C)	1273	100,00%
Número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas (E)	1014	79,65%
Não incidência	259	20,35%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

Gráfico 09 - Representação do número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito ao mesmo tempo que compunha a chapa majoritária com maior volume de receitas



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

Nesta primeira demonstração, observa-se a presença de uma correspondência relevante para o estudo: 80% dos candidatos que foram reeleitos (em números absolutos, 1.014 candidatos) eram titulares das chapas majoritárias que, ao longo da campanha eleitoral, obtiveram o maior montante de recursos.

Distribuindo as incidências por estados federados e regiões, chega-se ao seguinte demonstrativo:

Tabela 16 - Indicação o número de Municípios, por estado e por região, as incidências da hipótese de que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas

Estado	Sigla	Região	Número de Municípios estudados (C)	Número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas (E)	C/E (%)
Acre	AC	Norte	3	2	66,67%
Alagoas	AL	Nordeste	21	18	85,71%
Amazonas	AM	Norte	6	4	66,67%
Amapá	AP	Norte	1	1	100,00%
Bahia	BA	Nordeste	67	54	80,60%
Ceara	CE	Nordeste	37	33	89,19%

Espírito Santo	ES	Sudeste	16	12	75,00%
Goiás	GO	Centro-Oeste	66	52	78,79%
Maranhão	MA	Nordeste	54	44	81,48%
Minas Gerais	MG	Sudeste	194	157	80,93%
Mato Grosso do Sul	MS	Centro-Oeste	15	14	93,33%
Mato Grosso	MT	Centro-Oeste	32	23	71,88%
Pará	PA	Norte	27	24	88,89%
Paraíba	PB	Nordeste	74	63	85,14%
Pernambuco	PE	Nordeste	46	37	80,43%
Piauí	PI	Nordeste	71	57	80,28%
Paraná	PR	Sul	111	90	81,08%
Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	13	7	53,85%
Rio Grande do Norte	RN	Nordeste	42	37	88,10%
Rondônia	RO	Norte	5	4	80,00%
Roraima	RR	Norte	1	1	100,00%
Rio Grande do Sul	RS	Sul	113	81	71,68%
Santa Catarina	SC	Sul	60	41	68,33%
Sergipe	SE	Nordeste	20	17	85,00%
São Paulo	SP	Sudeste	143	112	78,32%
Tocantins	TO	Norte	35	29	82,86%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

Os dados acima podem ser representados por meio de mapa coroplético da seguinte maneira:

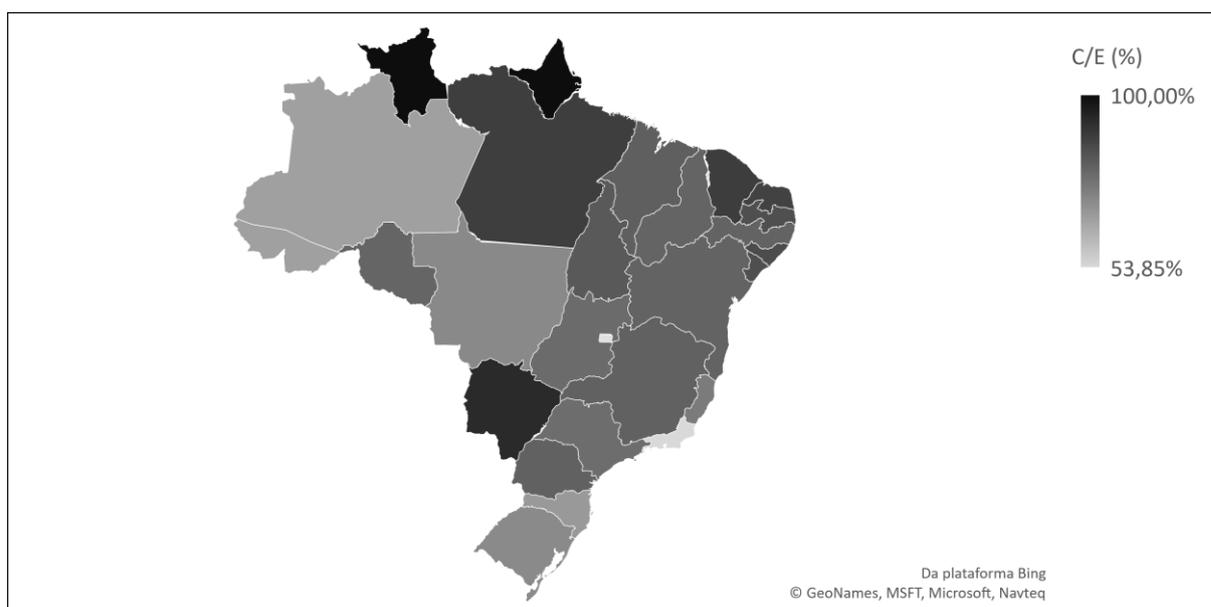


Figura 08 – Indicação o número de Municípios, por estado e por região, as incidências da hipótese de que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

Conforme se observa, ocorreu uma variação percentual entre 54% e 100% da incidência da hipótese avaliada, valores estes altos que reiteram a importância do dinheiro nas campanhas eleitorais, especialmente quando cumulados com a máquina pública.

Por sua vez, e tendo em vista a presente dissertação tem como objetivo avaliar o autofinanciamento nas Eleições de 2016, a tabela a seguir demonstra do número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios" quando comparada as demais chapas majoritárias. Esta observação ser faz necessária especialmente para compreender o impacto do autofinanciamento nas campanhas eleitorais.

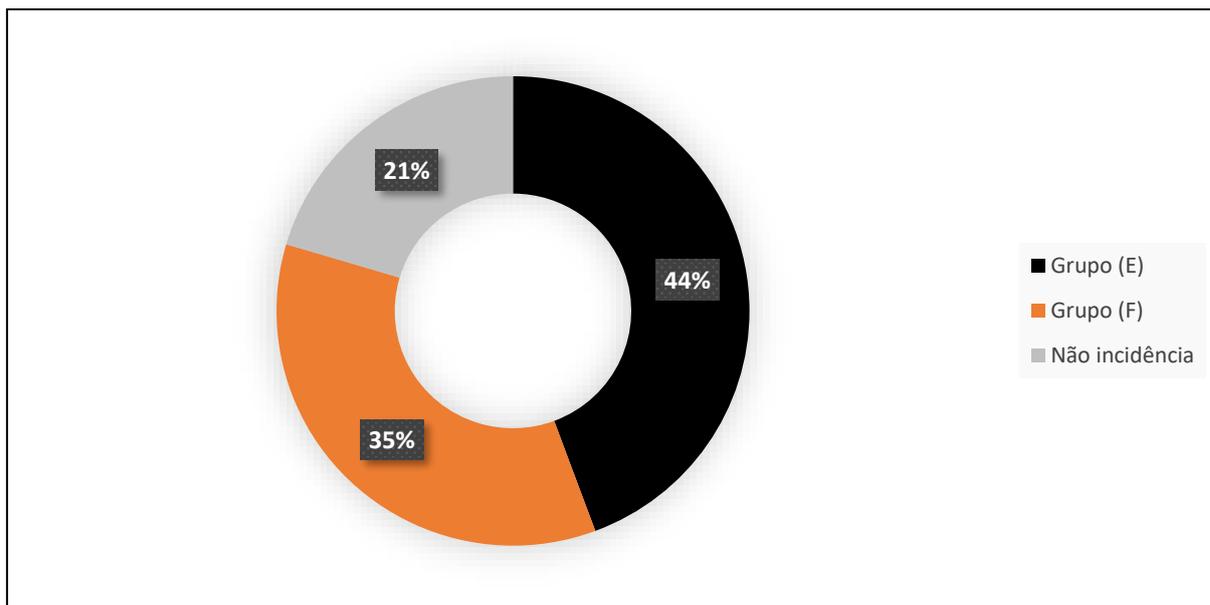
Tabela 17 - Demonstrativo do número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios"

Descrição	Número de incidências	Representação percentual
Número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito (C)	1273	100,00%
Número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios" (F)	806	63,32%
Não incidência	467	36,68%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

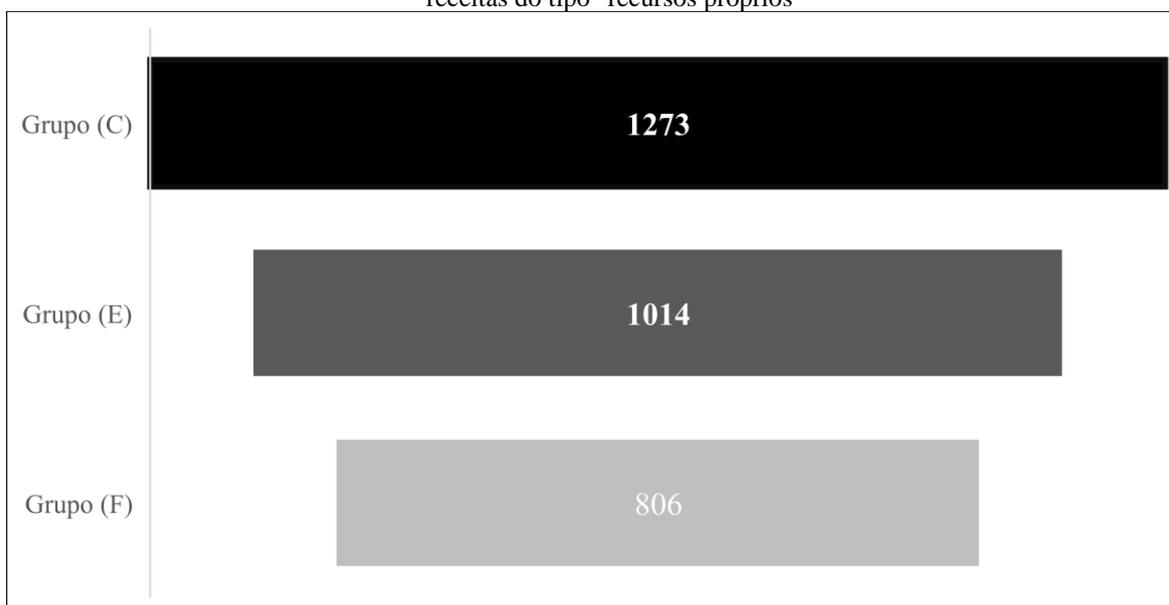
A tabela acima pode ser representada graficamente da seguinte forma:

Gráfico 10 - Representação do número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios"



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

Gráfico 11 - Representação em funil do número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios"



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

Tal como se observa, a média nacional de incidência da hipótese foi de 63%. Este dado demonstra uma comparação de importante relevância para este trabalho: aproximadamente 80% dos candidatos reeleitos, que compunham as chapas majoritárias “mais ricas”, foram responsáveis por autofinanciar suas campanhas em montantes superiores aos seus adversários.

Distribuindo as incidências por estados federados e regiões, chega-se ao seguinte demonstrativo:

Tabela 18 - Indicação o número de Municípios, por estado e por região, as incidências da hipótese de que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios"

Estado	Sigla	Região	Número de Municípios estudados (C)	Número de Municípios em que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios" (F)	C/F (%)
Acre	AC	Norte	3	2	66,67%
Alagoas	AL	Nordeste	21	16	76,19%
Amazonas	AM	Norte	6	2	33,33%
Amapá	AP	Norte	1	0	0,00%
Bahia	BA	Nordeste	67	43	64,18%
Ceará	CE	Nordeste	37	27	72,97%
Espírito Santo	ES	Sudeste	16	10	62,50%
Goiás	GO	Centro-Oeste	66	41	62,12%
Maranhão	MA	Nordeste	54	37	68,52%
Minas Gerais	MG	Sudeste	194	121	62,37%
Mato Grosso do Sul	MS	Centro-Oeste	15	10	66,67%
Mato Grosso	MT	Centro-Oeste	32	20	62,50%
Pará	PA	Norte	27	18	66,67%
Paraíba	PB	Nordeste	74	52	70,27%
Pernambuco	PE	Nordeste	46	29	63,04%
Piauí	PI	Nordeste	71	54	76,06%
Paraná	PR	Sul	111	75	67,57%
Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	13	4	30,77%
Rio Grande do Norte	RN	Nordeste	42	27	64,29%
Rondônia	RO	Norte	5	3	60,00%
Roraima	RR	Norte	1	0	0,00%
Rio Grande do Sul	RS	Sul	113	56	49,56%
Santa Catarina	SC	Sul	60	38	63,33%

Sergipe	SE	Nordeste	20	15	75,00%
São Paulo	SP	Sudeste	143	79	55,24%
Tocantins	TO	Norte	35	27	77,14%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

Os dados acima podem ser representados por meio de mapa coroplético da seguinte maneira:

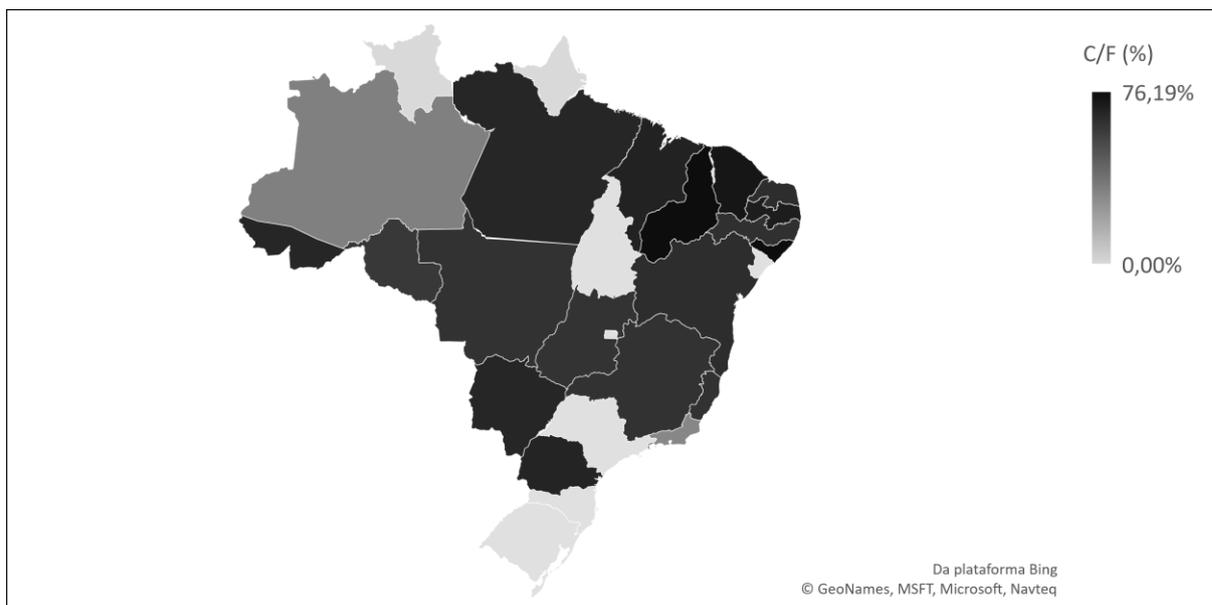


Figura 09 – Indicação o número de Municípios, por estado e por região, as incidências da hipótese de que o candidato ao cargo majoritário foi reeleito e, cumulativamente, compõe a chapa majoritária com maior volume de receitas e maior volume de receitas do tipo "recursos próprios"

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

4.6.2.2.2 Subgrupo 02: análise das receitas de campanha dos candidatos à reeleição que perderam nas urnas

A tabela a seguir indicam as incidências que revelam o número de candidatos à reeleição para o cargo majoritário que perderam a disputa para uma chapa majoritária com maior montante de receitas totais:

Tabela 19 - Indicação do número de Municípios nos quais que o candidato à reeleição para o cargo majoritário perdeu para uma chapa majoritária com maior montante de receitas

Descrição	Número de incidências	Representação percentual
Número de Municípios estudados (G)	1428	100,00%
Número de Municípios em que o candidato à reeleição para o cargo majoritário perdeu para uma chapa majoritária com maior montante de receitas (H)	765	53,57%
Não incidência	663	46,43%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

A tabela acima revela um dado importante: aproximadamente 54% dos candidatos a prefeito que foram capazes de romper o processo de eleição o fizeram, dentre outras variáveis, por meio de um volume de receitas maior do que aquele à disposição do então Chefe do Poder Executivo.

Por certo, a pesquisa em análise não leva em considerações, além da incumbência e da capacidade de financiamento, outras características extraordinárias de um possível candidato, tais como carisma pessoal, força do partido no município, tal como sugerem Brambor e Ceneviva (2012).

De todo modo, os resultados aferidos servem como importantes indícios de que o a influência do autofinanciamento pode se revelar mais eficaz do que o uso da máquina pública quando se busca o acesso a cargos eletivos.

Outra ponderação que deve ser feita, e que irá pesar ainda mais em favor da inferência acima, é que o percentual de 53% decorre de uma média nacional, não deixando transparecer a incidência destes fatores por região.

Por esse motivo, a pesquisa buscou ainda compreender o subgrupo 02 ora estudado a partir da seguinte tabela:

Tabela 20 - Indicação do número de Municípios, por estado e por região, as incidências da hipótese de que o candidato à reeleição para o cargo majoritário perdeu para uma chapa majoritária com maior montante de receitas

Estado	Sigla	Região	Número de Municípios estudados (G)	Número de Municípios em que o candidato à reeleição para o cargo majoritário perdeu para uma chapa majoritária com maior montante de receitas (H)	G/H (%)
Acre	AC	Norte	7	6	85,71%
Alagoas	AL	Nordeste	17	9	52,94%
Amazonas	AM	Norte	22	6	27,27%
Amapá	AP	Norte	9	6	66,67%

Bahia	BA	Nordeste	118	59	50,00%
Ceara	CE	Nordeste	63	33	52,38%
Espírito Santo	ES	Sudeste	16	7	43,75%
Goiás	GO	Centro-Oeste	61	31	50,82%
Maranhão	MA	Nordeste	63	40	63,49%
Minas Gerais	MG	Sudeste	234	121	51,71%
Mato Grosso do Sul	MS	Centro-Oeste	22	10	45,45%
Mato Grosso	MT	Centro-Oeste	38	15	39,47%
Pará	PA	Norte	49	31	63,27%
Paraíba	PB	Nordeste	50	27	54,00%
Pernambuco	PE	Nordeste	53	30	56,60%
Piauí	PI	Nordeste	53	30	56,60%
Paraná	PR	Sul	99	50	50,51%
Rio de Janeiro	RJ	Sudeste	24	16	66,67%
Rio Grande do Norte	RN	Nordeste	36	20	55,56%
Rondônia	RO	Norte	17	10	58,82%
Roraima	RR	Norte	7	6	85,71%
Rio Grande do Sul	RS	Sul	103	53	51,46%
Santa Catarina	SC	Sul	53	30	56,60%
Sergipe	SE	Nordeste	19	12	63,16%
São Paulo	SP	Sudeste	152	83	54,61%
Tocantins	TO	Norte	43	24	55,81%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

Para melhor visualização, segue o mapa de calor:



Figura 10 – Indicação o número de Municípios, por estado e por região, as incidências da hipótese de que o candidato à reeleição para o cargo majoritário perdeu para uma chapa majoritária com maior montante de receitas.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral referente às Eleições de 2012 e de 2016

Os dados apresentados revelam que em alguns Estados da Federação brasileira, a grande maioria dos prefeitos que perderam a tentativa de reeleição sucumbiram perante candidatos que obtiveram maiores fontes de receitas totais de campanha.

Tais circunstâncias, mais uma vez, demonstram a capacidade do dinheiro de interferir no processo democrático a partir do desequilíbrio da disputa.

5 CONCLUSÃO

Considerado o cenário de financiamento privado das campanhas eleitorais descrito e, por assim, dizer, contabilizado no presente capítulo, associado à inexistência de limites efetivos para o uso de recursos próprios que regeu as Eleições Municipais de 2016 (e, até o presente momento, vigentes para as Eleições de 2018), o que se observa é a instalação de um quadro em que a influência do poder econômico é decisiva para o sucesso de uma candidatura.

Desta maneira, o que a Constituição pretendeu ao impor que a normalidade e a legitimidade das eleições não deveriam ser maculadas pela influência do poder econômico (art. 14, § 9º, CR/8874) pode ainda estar longe de ser alcançado, especialmente quando recobramos a compreensão de que a igualdade é parte *sine qua non* da legitimidade; e que a definição de igualdade deste estudo é diametralmente oposta à alta influência do poder econômico na dinâmica político-eleitoral de um país.

Conforme anteriormente diagnosticado pelos diversos autores que incentivaram a presente análise, o atual regramento – que persiste vigente para as eleições 2018 – é responsável por abrir as portas para a influência de grandes doadores ou, até mesmo, desvirtuar as razões que deveriam ser apreciadas para a escolha de um candidato: ao invés de se buscar boas ideias e propostas, integridade, experiência e a afinidade ideológica com o grupo e/ou partido político, escolhe-se aquele que, a despeito da (in)existência destas características, possui a melhor (leia-se maior) declaração de renda e, por conseguinte, maior capacidade de autofinanciamento.

Este contexto, sob a égide delineada no Capítulo 2, importa também em grave afronta ao princípio constitucional da isonomia eleitoral, seja a partir do seu viés formal (ou seja, que não presumi igualdade substancial entre os candidatos, mas sim igualdade de oportunidades e de tratamento durante o processo eleitoral) ou sobre o viés material da igualdade (que vê na ingerência do poder econômico no poder político uma atuação nociva à igualdade e, consequentemente, depreciativa à democracia).

⁷⁴ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)

A investigação feita sobre os dados das Eleições municipais de 2016 (e que, registra-se, será replicada sobre as Eleições Gerais de 2018) provou que o candidato que dispuser de mais recursos econômicos, especialmente do tipo recursos próprios, e deles fizer uso, poderá ter melhores oportunidades de sensibilizar os eleitores (e suas intenções de voto) do que candidato cujo aporte de recursos for menor, mesmo ignorando diversas outras variáveis independentes tais como partido político, busca pela reeleição, carisma.

Em suma, o financiamento privado de campanhas eleitorais, como hoje ainda disciplinado, há um tempo permite que se instile – e de modo aberto, sem que sequer se possa falar em abuso – a influência do poder econômico nas eleições e que, justamente em virtude disso, se quebre o princípio da igualdade de todos os candidatos no pleito. Maiores chances, potencialmente, para os que consigam mobilizar maiores recursos financeiros e para que o poder econômico seja cada vez mais disciplinado e contido em sua avidez por interferir na esfera política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referências Bibliográficas

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 404

ANASTASIA, Fátima, NUNES, Felipe. **A reforma da representação**, p. 17-33. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

ARCHELA, Rosely Sampaio; ARCHELA, Edison. Webquest com orientações para a construção de mapas temáticos. **Geografia**, v. 15, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Rosely_Archela/publication/277855024_Webquest_com_orientacoes_para_a_construcao_de_mapas_tematicos/links/559864ad08ae21086d236d3c/Webquest-com-orientacoes-para-a-construcao-de-mapas-tematicos.pdf>. Acesso em 02 de abril de 2016.

AUSTIN, Reginald, TJERNSTRÖM, Maja. **Funding of Political Parties and Election Campaigns**. IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance). 2003.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1.996

BeVier, Lillian R. **Campaign Finance Reform: Specious Arguments, Intractable Dilemmas**. Vol. 94, No. 4 (May, 1994), pp. 1258-1280. Columbia Law Review Association, Inc. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1123283?seq=1##page_scan_tab_contents>

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada**. 2009. 151 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-23112009-102329/fr.php>. Acesso em: 4 de setembro de 2015.

BRAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo. **Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros**. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, n. 93, p. 09-21, July 2012. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000200002&lng=en&nrm=iso>. access on 26 mar 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002012000200002>.

BRASIL, Atlas. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Disponível em <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em 7 de julho de 2018, v. 22, 2016.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Eleições 2002: O Financiamento das Campanhas Eleitorais e seu Controle. Enquadramento Jurídico**. *Revista de Direito Mackenzie*, São Paulo, v. 2, n.1, p. 1-15, 2001.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 10, p. 215-., 2002.´

CAMPOS, Adriana ; OLIVEIRA, Igor B. S. . **O gasto de publicidade institucional no ano eleitoral e os limites impostos pela Lei nº 9.504/97**. Estudos Eleitorais, v. 9, p. 10-29, 2014

CAMPOS, Adriana ; SANTOS, M. C. O. . **Tudo junto ou separado? Breves posicionamentos acerca da proposta de reforma política apresentada pelo poder executivo ao congresso nacional em 2009**. In: Conpedi. (Org.). Anais da Biblioteca Nacional. 1ed.Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, v. 1, p. 2406-2418.

CAMPOS, Adriana. ANDRADE NETO, João. **Liberdade e segurança: o impacto de um conflito (aparente) entre princípios**. Justiça em Revista. V.1, p. 88-102, Belo Horizonte, 2010.

CAMPOS, Mauro Macedo. **Financiamento de campanhas eleitorais e accountability na América do Sul: Argentina, Brasil e Uruguai em perspectiva comparada**. Programa de Ciência Política da UFMG,2004.

CÂNDIDO, Joel. J. **Direito eleitoral brasileiro**. Bauru (SP): EDIPRO, 2010.

CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1997, p. 419

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed., Coimbra: Almedina, 2003.

CASTRO, Edson Resende. **Teoria e Prática do Direito Eleitoral**. 4a ed. Editora Mandamentos. 2008

CATTONI DE OLIVEIRA, M. A. . **A Constituição entre o Direito e a Política**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 95, p. 155-183, 2007.

CATTONI DE OLIVEIRA, M. A. ; ALVES, A. D. . **Considerações sobre a reforma política: uma análise da relação entre Legislativo e Executivo contra o Presidencialismo de coalizão e o bonapartismo**. Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, v. 9, p. 13-32, 2011.

CERQUERIA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua, CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. **Tratado de direito eleitoral**. São Paulo: Premier Máxima, 4 volumes, 2010.

CLAESSENSA, Stijn, FEIJEND, Erik, LAEVEN, Luc. **Political connections and preferential access to finance: The role of campaign contributions**. Journal of Financial Economics. 2008. Disponível em:
<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0304405X07001353>>.

DAHL, Robert. **A Moderna Análise Política**. Ed. Zahar. Rio de Janeiro, 1988.

DE QUEIROZ, Antônio Augusto. **Por Dentro do Governo: como funciona a máquina pública**. Diap, 2009.

DIAMOND, L.; MORLINO, L. **Introduction**. In: DIAMOND, L.; MORLINO, L. (Org.), *Assessing the quality of democracy*. New York: John Hopkins University Press, 2005

FEARON, James. "**Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance**". In: Manin, Bernard, Przeworski, Adam Stokes, Susan (eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Disponível em: <
https://scholar.google.com/scholar_lookup?title=Electoral+accountability+and+the+control+of+politicians::+selecting+good+types+versus+sanctioning+poor+performance+Democracy,+accountability,+and+representation&author=Fearon+JamesManin+Bernard&author=Przeworski+Adam&author=Stokes+Susan&publication_year=1999>. access on 26 mar 2018

FERREIRA, Lara Marina. **Cifras e votos: uma relação democrática: análise das propostas de reforma do sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil à luz da teoria da democracia deliberativa-participativa**. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2012. Disponível em: <
http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8XNPRS/disserta__o__lara_marina_ferreira.pdf?sequence=1>. Acessado em: 21 de julho de 2014

FIERRO, Carlos Navarro. **Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidades em la contenda electoral: estudio comparado de 19 países de América Latina**. México: Instituto Federal Electoral, 2006. 135p

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. **Gastos eleitorais: os determinantes das eleições? Estimando a influência dos gastos de campanha nas eleições de 2002**. *Revista Urutágua (Online)*, v. 8, p. 1-10, 2005

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. **O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Pernambuco : UFP, 2009

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. **Reforma de Financiamento de Campanha e Opinião Pública: o caso dos EUA**. *Revista Sisifo*, Recife, v. 1, p. 86-104, 2005.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto. **Regulação eleitoral e financiamento de campanha: uma breve revisão teórica**. *Revista Três Pontos*, UFMG, v. 2, p. 63-70, 2005.

FLEISHER, David. **Reforma Política e financiamento de campanhas eleitorais**. In: HOFMEISTER, W. (Org.). *Os custos da Corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 79-104, 2000.

FLEISHER, David. **Reforma política no Brasil uma história sem fim**. *Rev. Do curso de direito. Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal (AEUDF)*, v. 5, n. 1, p. 9-28, jan./jun. 2004.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Igualdade e diferença: Estado Democrático de Direito a partir do pensamento de Habermas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

GAMBOGI, Flávio Boson. **Política, Direito e Cidadania: Uma análise da limitação temporal à propaganda política-eleitoral no contexto democrático**. 2017. Dissertação

(Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2017. Disponível em: < <https://pos.direito.ufmg.br/defesa/diss.php> >. Acesso em 05 de maio de 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 6ª ed. Editora Atlas, 2011

GRANT, Thomas D. (Ed.). **Lobbying, government relations and campaign finance worldwide navigating the laws, regulations and practices of national regimes**. New York, Oceanas, 2005. 654p.

HÖFFE, Otfried. **Justiça Política**. Martins Fontes, São Paulo, 2006

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 5ª ed. Editora Del Rey, 2010

JENSEN, Michael C., CLIFFORD H. Smith Jr., eds. **The Modern Theory of Corporate Finance**. McGraw-Hill, 1984.

KATZ, Richard. **Party organizations and finance**. In: LEDUC, Lawrence; NIEMI, Richard; NORRIS, Pippa (Eds.). *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*. Beverly Hills: Sage, 1996.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo Enxada e Voto: O município e o regime representativo no Brasil**. 7ª ed. Companhia da Letras. 2012

LIMA, Sídia Maria Porto. **O controle Jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais: Uma preocupação mundial**. Revista do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, Recife, PE, v. 5, n. 1, p. 29-46, 2004.

MAGALHAES, J. L. Q. . **A crise da democracia representativa**. Revista Eletrônica Apriori, Curitiba, 29 mar. 2004.

MAGALHAES, J. L. Q. . **A reforma política II - financiamento de campanha**. Forum - Jornal da Faculdade de Direito Izabela Hendrix, Nova Lima, , v. 14, 30 ago. 2002.

MAGALHAES, J. L. Q. . **Os sistemas eleitorais e a democracia**. Revista Universo Jurídico, Belo Horizonte, 03 abr. 2007.

MANCUSO, W. P. . **Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa**. Revista de Sociologia e Política (Online), 2014.

MANCUSO, W. P. ; FERRAZ, A. S. . **As distorções do financiamento de campanhas**. Fórum (São Paulo. 2001), v. 108, p. 1, 2012.

MANCUSO, W. P. ; SPECK, B. W. **Financiamento de campanhas e prestação de contas**. Cadernos ADENAUER (São Paulo), 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELO, Carlos Ranulfo. **Reforma Política em Perspectiva Comparada na América do Sul**, pp. 45-62. In. AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fática (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

NASSMACHER, Karl-Heinz. **Regulation of Party Finance**, In. R.S.Katz e W. Crotty (eds.), Handbook of Party Politics. London, Sage, pp. 446-455. 2006.

NASSMACHER, Karl-Heinz: **Introduction: Political parties, funding and democracy**. Pp. 1-19. In. AUSTIN, Reginald, TJERNSTRÖM, Maja. IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), Estocolmo, 2003.

NEISSER, Fernando Gaspar. **Crime e mentira na política**. Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2016.

NORRIS, Pippa, Andrea Abel van Es and FENNIS, Lisa. **Checkbook Elections: Political Finance in Comparative Perspective. Money, Politics and Transparency Project**. 2015. Sydney, Australia. Disponível em: <http://moneypoliticstransparency.org/static/img/MPT_WEB_FINAL_spreads.pdf>. Acessado em 09 de novembro de 2015.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **A igualdade de oportunidades nas competições eleitorais: reflexões a partir da teoria da justiça como equidade de John Rawls**. **Paraná Eleitoral**, v. 2, n. 2, p. 175-190, 2013. Disponível em: <http://www.tres.gov.br/arquivos/OLIVEIRA_igualdade_oportunidades.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

OLIVEIRA, Márcio Luis de. **A Constituição juridicamente adequada** – Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. **Financiamento de Campanhas: o Brasil em perspectiva comparada**. Perspectivas, São Paulo, v. 35, p. 91-116. 2009.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional Democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Tutela coletiva no Direito Eleitoral. Controle social e fiscalização das eleições**. Rio de Janeiro, Lumen Júris, 2008.

PIRES, Luciano. **As Horas**. Portal Café Brasil. Disponível em: <http://www.portalcafebrasil.com.br/podcasts/575-as-horas/>. Acesso em 03 de maio de 2018

PIRONI, Cristiane Rachel. **Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07052009-170520/pt-br.php>>. Acessado em: 23 de julho de 2014

PORTUGAL, Adriana C. e BUGARIN, Maurício S. **Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: Efeitos Sobre Bem-Estar Social e Representação Partidária no Legislativo**. Texto n.º. 273. Brasília: UNB, 2003.

REIS, Bruno P. W. **O presidencialismo de coalizão sob pressão: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias**. Plenarium, v. 4, n. 4, p. 80-103, maio 2007.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da política no Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28092010-113713/pt-br.php>>. Acessado em 26 de julho de 2014

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996

RIBEIRO, Renato Janine. **Financiamento de Campanha (Pública versus Privado)**. Pp. 77-81 In. AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fática (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas. Fundos Públicos versus fundos privados**. São Paulo: Novos Estudos CEBRAP. N. 73. 2005.

SALGADO, Joaquim Carlos . **O Estado Ético e O Estado Poiético**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 27, n.2, p. 03-34, 1998.

SAMUELS, David, et al. "**Financiamento de campanha e eleições no Brasil.**" **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu abramo (2003): 388-91.

SAMUELS, David. **Does money matter? Credible commitments and campaign finance in new democracies: theory and evidence from Brazil**. In. Comparative Politics. PP 23-42.

SAMUELS, David. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In. SOARES, Gláucio Ary Dillon. Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SAMUELS, David. **Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil**. The Journal of Politics, 63, pp 569-584. 2001

SAMUELS, David. **Pork Barreling is not credit claiming or advertising: Campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil**. In. The journal of Politics, Vol. 64. Issue 03. pp. 845-863. 2002

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Uso da máquina pública nas campanhas eleitorais: as condutas vedadas aos agentes públicos**. 2008.

SANTANA, Ana Claudia. **O procedimento para o financiamento de campanhas eleitorais e a problemática da prestação de contas dos recursos utilizados**. Jus Navigand, Teresina, ano 10, n. 836, 17 out. 2005. Disponível em <<http://jus.com.br/artigos/7435/o-procedimento-para-o-financiamento-de-campanhas-eleitorais-e-a-problematica-da-prestacao-de-contas-dos-recursos-utilizados#ixzz38Jv0x8cA>>. Acessado em 21 de julho de 2014

SARLET, Ingo Wolfgang. MARINONI, Luiz Guilherme. MITIDIERO, Daniel. **O sistema constitucional brasileiro**. In: **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed., revista, atualizada e ampliada. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo, 2013, p. 548

SCARROW, Susan. **"Political Finance in comparative perspective"** Annual Review of Political Science. 2007 (Partially reprinted in translation in *Argent et Politique*, ed Eric Phelippeau. 2011. paris: Direction de l'information légale et administrative.). Disponível em <<http://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.polisci.10.080505.100115>>, acessado em 16 de junho de 2015.

SILVA, Fernandes Neves. **Financiamento de campanha eleitoral e corrupção eleitoral**. In: Anais da XVIII Conferência Nacional dos Advogados do Brasil: cidadania, ética e Estado. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2003.

SOBIERAJSKI, Denise Goulart Schlickmann. **Financiamento de campanhas eleitorais**. 4. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009. 430 p.

SPECK, Bruno Wihelm. **A Compra de Votos: Uma aproximação empírica. Opinião Pública**, vol 9, nº1, pág. 148-168. Campinas, 2003.

SPECK, Bruno Wihelm. **Como financiar a competição política? Concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação no Uruguay**. In: Gerardo Caetano et alii: *Dinero y Política. El Financiamiento de los Partidos em la Democracia*, Montevideo, Ediciones de La Banda Oriental, 2002.

SPECK, Bruno Wihelm. **O Financiamento de Campanhas Eleitorais**. Pp. 153-158. In. AVRITZER, Leonardo e ANASTASIA, Fática (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006

SPECK, Bruno Wihelm. **O financiamento de partidos e campanhas eleitorais nos Estados Unidos: uma aproximação descritiva**. In *Estudos e análises de conjuntura; Observatório Político dos Estados Unidos; Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para estudos sobre os Estados Unidos*. 2010. Pag. 04. Disponível em: <<http://www.opeu.org.br/2011/07/09/o-financiamento-de-partidos-e-campanhas-eleitorais-nos-estados-unidos-uma-aproximacao-descritiva/>> Acesso em: 18 de junho de 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm, et al. **Os custos da corrupção. Cadernos Adenauer**, n. 10. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000, 3-127 p

SPECK, Bruno Wilhelm. **Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil**. *Cadernos Adenauer*, v. 6, n. 2, p. 123-159, set. 2005.

TABORDA, Maren Guimarães. O princípio da igualdade em perspectiva histórica: conteúdo, alcance e direções. **Revista de Direito Administrativo**, v. 211, p. 241-269, jan./mar. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47142/45717>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

Titunuk, Rocío. **"Incumbency advantage in Brazil: evidence from municipal mayor elections"**. Inédito, Berkeley (CA), 2009. Disponível em <http://www-personal.umich.edu/~titiunik/papers/Titiunik_IABrazil.pdf>. access on 26 mar 2018

TRINDADE, Fernando. **Financiamento Eleitoral e Pluralismo Político**. Textos para Discussão. Vol. 4. Consultoria Legislativa do Senado Federal (Coordenação de Estudos). Brasília, 2004.

WALZER, Michael. *Spheres Of Justice: A Defense Of Pluralism And Equality*, Reprint edition. New York: Basic Books, 1984

WILLIAMS, Robert John. **Aspects of Party Finance and Political Corruption**. Ed. Palgrave Macmillan. 2000. Disponível em: <http://www.palgrave.com/resources/sample-chapters/9780333739860_sample.pdf>

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 4ª edição, 2014.

ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. *Opinião Pública*, vol. 11, nº 2, Campinas 2005. Pág. 287-336.

Referências Normativas e Jurisprudenciais

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.612, de 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. 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2151995>>. Acesso em 06 de maio de 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Congresso derruba veto de Temer e mantém limite para autofinanciamento de campanha**. Publicada em 13 de dezembro de 2017. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/12/congresso-derruba-veto-de-temer-e-mantem-limite-para-autofinanciamento-de-campanha>>.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017

BRASIL. Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013. **Altera As Leis nos 4.737, de 15 de Julho de 1965, 9.096, de 19 de Setembro de 1995, e 9.504, de 30 de Setembro de 1997, Para Diminuir O Custo das Campanhas Eleitorais, e Revoga Dispositivos das Leis nos 4.737, de 15 de Julho de 1965, e 9.504, de 30 de Setembro de 1997..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112891.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. **Institui O Código Eleitoral..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe Sobre Partidos Políticos, Regulamenta Os Arts. 17 e 14, § 3º, Inciso V, da Constituição Federal..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece Normas Para As Eleições.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. **Altera As Leis nos 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.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 380, de 6 de outubro de 2017.** 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Msg/VEP-380.htm>. Acesso em 12 de maio de 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 206, de 2017.** Altera as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, permitir a propaganda eleitoral paga no rádio e na televisão, e restringir o horário eleitoral gratuito aos canais de rádio e de televisão de responsabilidade do poder público. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129782>>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5.808/2017.** Rel. MIN. DIAS TOFFOLI. Pje. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5304749>>. Acesso em 25 de junho de 2018

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta De Inconstitucionalidade nº 4.650/DF.** Relator Ministro Luiz Fux. Julgado em 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>> Acesso em: 20 abril 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 4447320166250032.** Ilha Das Flores/SE 73482017, Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 04/02/2018, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico - 20/02/2018 - Página 63-67.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 0000313-76.2016.6.20.0052.** Rel. Ministro Luís Roberto Barrosoi. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório avaliação das eleições 2016.** Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2017. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/institucional/catalogo-de-publicacoes/lista-do-catalogo-de-publicacoes>>. Acesso em 10 de maio de 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.217,** de 2 de março de 2010. 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. 2010. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES232172010.htm>>. Acesso em 5 de maio de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.376,** de 1º de março de 2012. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2012. Disponível em <

<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2012/RES233762012.htm>>. Acesso em 7 de maio de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.406**, de 17 de fevereiro de 2014. 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. 2014. Disponível em < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2014/normas-e-decisoes/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>>. Acesso em 7 de maio de 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.463**, de 15 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições de 2016. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234632015.html>>. Acesso em: 20 abr. 2017

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.553**, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. 2017. Disponível em < <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2012/RES233762012.htm>>. Acesso em 7 de maio de 2018.