

PRINCIPAIS ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO ELEITORAL: DA LAVA JATO ATÉ AS ELEIÇÕES DE 2022

Jeison Giovani Heiler¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é sistematizar as principais alterações promovidas na legislação eleitoral desde a promulgação da Lei 13.165/2015 cujo escopo foi o de alterar substancialmente as regras das campanhas eleitorais visando a redução de custos exigida pela mudança de chave na dinâmica do financiamento eleitoral que passou de majoritariamente privado para público com a criação do FEFC em 2017. Neste artigo espera-se apontar como várias das mudanças havidas desde então visam racionalizar as despesas eleitorais submetendo-os a uma estrutura mais sofisticada de controle. Seja através de novas formas de arrecadação tais como o crowdfunding ou no controle de despesas próprias realizadas com recursos públicos do FEFC.

Palavras-Chave: Direito Eleitoral; Reforma Eleitoral; Eleições 2022; Financiamento Eleitoral.

ABSTRACT

The purpose of this article is to systematize the main changes promoted in electoral legislation since the enactment of Law 13.165/2015, whose scope was to substantially change the rules of electoral campaigns in order to reduce costs required by the key change in the dynamics of electoral financing that passed from mostly private to public with the creation of the FEFC in 2017. This article aims to point out how several of the changes that have taken place since then aim to rationalize electoral expenses by submitting them to a more sophisticated control structure. Either through new forms of collection such as crowdfunding or in the control of own expenses carried out with public resources from the FEFC.

¹ Pós Doutorando em Ciência Política – USP. Doutor em Ciência Política – UNICAMP. Mestre Sociologia Política – UFSC. Graduado Direito Católica de SC. Professor na Escola de Direito Católica SC. Líder do grupo de pesquisa ‘Direito Economia e Globalização’ ORCID: 0000-0002-2781-9724. Endereço eletrônico: jeisonheiler@gmail.com

Keywords: Electoral Law; Electoral Reform; Elections 2022; Electoral Financing.

1. INTRODUÇÃO

Quando se trata do apetite reformador do legislador brasileiro em matéria eleitoral já se identificou um movimento pendular e uma reatividade a escândalos eleitorais em detrimento da perseguição a objetivos ideais que visassem algum tipo de melhoria para o sistema político eleitoral. O objetivo deste artigo é sistematizar as principais alterações promovidas na legislação como reação às revelações trazidas à tona pela Operação Lava Jato, que colocou atrás das grades personagens importantes na cena política, tais como um ex-presidente da república, um ex-presidente da câmara de deputados e ministros de estado. Sem adentrar no mérito da Operação, o fato é que ela atraiu a atenção para o impacto do dinheiro na política. Revelando que empresas como a Odebrecht chegaram a criar setores para articular o pagamento de propina relativa a esquemas que visavam, dentre outros, o financiamento de campanhas eleitorais.

Na esteira da Lava Jato adveio a promulgação da Lei 13.165/2015 cujo escopo foi o de alterar substancialmente as regras das campanhas eleitorais visando a redução de custos exigida pela mudança de chave na dinâmica do financiamento eleitoral que passou de majoritariamente privado para público com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) em 2017.

Neste artigo espera-se apontar como várias das mudanças havidas desde então visam racionalizar as despesas eleitorais submetendo-os a uma estrutura mais sofisticada de controle. Seja através de novas formas de arrecadação tais como o *crowdfunding* ou no controle de despesas próprias realizadas com recursos públicos do FEFC. Dentre as mais recentes alterações eleitorais ocorridas nos últimos anos se pode listar a EC nº 97/2017 que

instituiu a cláusula de Barreira, a EC nº 111/2021 que tratou da infidelidade Partidária, realização de consultas populares plebiscitárias e ajustes na distribuição do FEFC. A Lei nº 13.165/2015 com a Proibição Financiamento Eleitoral Empresarial seguida da Lei nº 13.487/2017 que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguiu a propaganda partidária no rádio e na televisão que veio a ser restaurada depois pela Lei nº 14.291/2022 e regulamentada pela Res TSE nº 23.679/2022. A Lei nº 13.488/2017 que trata da Distribuição, Financiamento, despesas eleitorais e Propaganda a Lei nº 14.211/2021 que regulamentou a EC nº 97/2017 trazendo a regras sobre a vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais; sobras e redução limite de candidatos nas eleições proporcionais. E finalmente uma das alterações mais importantes para as eleições de 2022, qual seja, a Lei nº 14.208/2021 que disciplinou as Federações Partidárias regulamentadas pela Resolução TSE nº 23670/2021², sobre Federações Partidárias e a Resolução TSE nº 23677/2021³ que disciplinou o Sistema Eleitoral, e novas regras para a distribuição de vagas por partidos que não atingiram o quociente partidário, as chamadas sobras.

2.1. REGRAS GERAIS FEDERAÇÃO – APENAS UMA NOVA FORMA DE COLIGAÇÃO?

Uma das alterações eleitorais mais significativas dos últimos tempos foi a aprovação das federações partidárias introduzida pela Lei nº 14.208/2021 e regulamentada pela Resolução TSE nº 23670/2021. Em clara articulação em reação à proibição das coligações introduzidas pela EC nº 97/2017 esta alteração ilustra bem o que já se apelidou como movimento pendular das inovações eleitorais (CAMPOS & PEIXOTO, 2015).

² <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-670-de-14-de-dezembro-de-2021>

³ <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2021/resolucao-no-23-677-de-16-de-dezembro-de-2021>

Como foi promulgada em 2021 com mais de um ano de prazo de antecedência à data das eleições esta alteração já se aplica para o pleito de 2022. Desta forma, embora não possam se coligar para a eleição proporcional, dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária. Importante registrar, entretanto, que neste caso, a federação importa em uma “coligação” ampla, abrangendo as candidaturas majoritárias e proporcionais dentre os partidos dela integrantes, que será válida por quatro anos e com abrangência nacional.

Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária. E da mesma forma como ocorreria em uma coligação assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação.

Assim como as coligações as federações poderão ser constituídas até a data final do período de realização das convenções partidárias. Mas diferentemente das coligações que podiam ser formadas de maneira pontual em municípios e estados, a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral.

Caso o partido integrante da federação opte por sair dela antes do tempo, a lei não veda esta possibilidade, contudo, o partido ficará proibido de ingressar em nova federação e de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário. Ainda nesta hipótese a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam nela 2 (dois) ou mais partidos.

Além disso deve-se registrar que as federações poderão realizar coligações majoritárias com outros partidos, e até mesmo com outras federações. Contudo, não poderão ser realizadas coligações nas eleições proporcionais entre partidos, federação e partidos ou mesmo entre federações.

Portanto, em que pese algumas semelhanças, não há como confundir a federação com a coligação. A principal diferença é o caráter permanente das federações. As alianças formadas nas coligações valem apenas até a eleição, podendo ser desfeitas logo em seguida às eleições. Ao mesmo tempo a federação traz uma vantagem adicional uma vez que unifica a ideia de coligação e coalização. Com as federações os partidos unidos em aliança automaticamente farão parte da coalizão governista em caso de vitória.

2.2. PROIBIÇÃO ÀS COLIGAÇÕES PROPORCIONAIS

Já há algum tempo a alteração do sistema eleitoral brasileiro está na mira do legislador. Em parte, entre outras motivações evidentemente, as causas para essa sanha devem-se à tentativa de reduzir a hiper fragmentação partidária existente no Brasil. Contudo, até o presente momento não foi possível, efetivamente, mudar o sistema eleitoral abandonando o modelo proporcional para um sistema majoritário (também conhecido como distrital) ou misto. Diante desta impossibilidade o legislador tem adotado outras medidas para minar a fragmentação. Uma delas, e talvez a mais dura, foi a inclusão de uma cláusula de desempenho, da qual tratar-se-á mais a frente. Além disso as mudanças nas regras de coligação também caminham no sentido de impor mais restrições à sobrevivência de partidos de menor expressão eleitoral. E até mesmo de limites à criação de novas legendas. O quadro abaixo sintetiza estas mudanças.

Quadro 1 – Mudanças legislativas nas regras de coligação proporcional

ELEIÇÃO	Lei 9504/95	Lei 13.165/2015	EC 97/2017	Lei 14.2011/2021
MAJORITÁRIA	SIM	SIM	SIM	SIM + FEDERAÇÃO

PROPORCIONAL	SIM	LIMITADA ⁴	NÃO ⁵	NÃO
--------------	-----	-----------------------	------------------	-----

Até as eleições de 2016, sob vigência da Lei nº 9.504/95 não existiam restrições ou limites para a realização de coligações. Entretanto, com a entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015 as coligações embora não proibidas foram desencorajadas.

Isso porque fixou-se no art. 10 da Lei 9.504/97 que cada partido ou coligação poderia registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher nas cidades com mais de cem mil eleitores e UF com mais de 12 deputados. Ou seja, na prática, coligado ou isolado, o partido poderia lançar o mesmo número de candidatos por vaga, isto é 1,5 candidato por vaga. E isto acabaria funcionando como desestímulo à coligação para partidos maiores. Já que deixaria de existir a vantagem advinda da possibilidade de apresentar uma nominata maior de candidatos⁶ acaso o partido buscase uma coligação com um partido menor⁷.

A Emenda Constitucional 97/2017, por sua vez, limitou expressamente a possibilidade de coligações ao vedar que elas ocorressem já a partir das eleições proporcionais de 2018. Ficou mantida, entretanto, a possibilidade de coligação nas eleições majoritárias. Ou seja, para os cargos de Prefeito,

⁴ Era possível a coligação, mas com redução do n. de candidatos por vaga (Cidades acima 100 mil eleitores coligações não poderiam mais lançar 2 candidatos por vaga, mas apenas 1,5 candidato por vaga)

⁵ Art 2º EC 97/2017 – Vedou Coligações Eleições Proporcionais a partir eleição de 2020.

⁶ Imagine-se por exemplo uma cidade cuja câmara tivesse vaga para 16 vereadores. Antes da Lei 13.165/2015 se um Partido X (grande) se coligasse com um Partido Y (pequeno) poderia lançar 32 candidatos a vereador. Por outro lado, se concorresse isolado, sem coligar-se, poderia apresentar apenas 24 candidatos. Assim seria vantajoso coligar-se pois isso permitiria lançar mais candidatos do PX na coligação – No limite até 31 já que uma vaga ficaria com o PY. Nas novas regras, coligado ou não, o PMDB só poderia lançar 24 candidatos. A vantagem de coligar desapareceu.

⁷ O efeito acabou sendo o contrário do desejado. Pois os partidos realizando uma engenharia reversa acabaram inflando partidos menores com os nomes que sobravam de suas listas principais. Ver por ex. n. de candidatos nas cidades em 2012 e 2016.

Governador, Senador⁸ e Presidente da República as coligações estão mantidas. Foram banidas para as eleições dos cargos de vereador, deputado estadual, deputado distrital, e deputado federal. A única possibilidade então de escapar a esta limitação é através da realização de federações tais como a registrada pelo PT, PV e PCdoB⁹

2.3. LIMITE DE 10% PARA DISTRIBUIÇÃO NOMINAL DE VAGAS DE ELEITOS ENTRE PARTIDOS QUE ATINGIRAM O QUOCIENTE ELEITORAL

A distribuição de vagas de eleitos entre partidos que atingiram o quociente eleitoral também foi objeto de variação legislativa ao longo dos últimos anos. Para entender esta alteração é preciso saber que a definição dos candidatos que vão ocupar as cadeiras de eleitos nas eleições proporcionais depende do número de votos total do partido político. Isso porque o sistema de eleição dos cargos legislativos é proporcional ao um número mínimo de votos de cada partido. Este número é o Quociente Eleitoral (QE), que resulta da divisão dos votos válidos pelo número de vagas em disputa ($\text{Votos Válidos} \div \text{Vagas}$). Uma vez conhecido o QE cabe determinar se o partido atingiu esse número apurando-se o Quociente Partidário (QP) o qual é resultado da divisão dos votos totais do partido (nominais + votos de legenda) pelo QE (Votos

⁸ O TSE decidiu que os partidos podem lançar candidatos ao Senado pela mesma coligação ao Governo, mas não podem fazer coligações cruzadas. E podem ainda, se desejar, mesmo que coligados lançar a candidatura de forma isolada. Respondendo positivamente para as três questões formuladas à Corte: (1) Existe obrigatoriedade de que os partidos A; B; C e D participem da mesma coligação majoritária para o cargo de Senador da República do Estado X? (2) Podem os partidos coligados ao cargo de Governador, lançar, individualmente, candidatos para Senador da República? (3) Pode o Partido A, sem integrar qualquer coligação, lançar, individualmente, candidato ao Senado Federal? Disponível em <https://www.jota.info/eleicoes/tse-veda-coligacoes-cruzadas-para-senador-e-governador-e-autoriza-candidatura-isolada-21062022>. Acesso em 24 de junho de 2022.

⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/04/13/diretorio-nacional-do-pt-confirma-aprovacao-da-federacao-com-o-pcdoB-e-o-pv.shtml>. Acesso em 03/05/2022.

Partido ÷ QE).¹⁰ Estabelecidas estas premissas cabe determinar em que ponto a legislação mudou neste aspecto.

Ao determinar as vagas para eleitos por QE, ou seja, quais candidatos ficaram com as vagas internamente a cada partido, dispunha a lei eleitoral até 2015 que estavam eleitos, entre os candidatos registrados por um partido, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

Contudo a partir da Lei 13.165/2015 passou-se a exigir que os candidatos tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, para que tenham direito a ocupar uma das vagas, e, portanto, sejam declarados eleitos.

A redação atual do Código Eleitoral, dada pela Lei 14.2011/2021 mantém esta exigência de 10%, o que muda é que ela também passa a se aplicar às federações formadas a partir das eleições de 2022. O principal propósito desta mudança foi limitar o chamado “efeito tiririca”, ou seja, a possibilidade de que um candidato sozinho faça votos em número muitas vezes superior ao quociente eleitoral levando a eleição de candidatos com votações muito pequenas¹¹.

2.4. MUDANÇAS NAS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE VAGAS NAS SOBRAS

¹⁰ Vale alertar que ao apurar o QE deve-se arredondar para cima se a fração for superior que 0,5, desprezando-se a fração se igual ou inferior a 0,5 (arredonda para baixo), conforme expresso no Código Eleitoral, art. 106. Já o quociente partidário - divisão da *quantidade de votos válidos* dados sob o mesmo partido político ou federação de partidos pelo *quociente eleitoral*, tem a fração desprezada, ou seja, não se realiza arredondamentos a teor do Código Eleitoral, art. 107; e Lei nº 9.504, art. 6º-A.

¹¹¹¹ Em 2011, por exemplo, o palhaço Tiririca foi eleito deputado com 1,35 milhão de votos e acabou garantindo mais 3,5 cadeiras para sua coligação. Outro caso citado pelos ministros durante o julgamento foi o do deputado Enéas, que ao ser eleito pelo antigo Prona com mais de 1 milhão de votos em 2002 acabou permitindo que mais cinco candidatos do partido entrassem na Câmara, alguns deles com menos de 1.000 votos. Ver <https://noticias.r7.com/brasil/efeito-tiririca-stf-mantem-regra-que-enfraquece-puxadores-de-votos-04032020>. Acesso em 03/05/2022.

A participação de partidos que não atingiram o QE nas eleições proporcionais na distribuição de vagas nas chamadas “sobras” também foi objeto de alterações legislativas nos últimos anos. Até a edição da Lei nº 13.2105/2015 só poderiam participar da distribuição de vagas nas sobras aqueles partidos que tivessem atingido o QE. Uma vez distribuídas as vagas aos partidos que atingiram o quociente eleitoral passam-se a repartição das vagas que literalmente sobraram depois dessa primeira distribuição proporcional. Nesta fase da operação adotou-se o seguinte entendimento ao longo do tempo:

- a) Lei 13.165/2015 – Repetiu a redação do CE Lei nº 4737/65 de que as vagas de sobras se destinam somente aos partidos e coligações que atingirem o QE (CE § 2º, art. 109)
- b) Lei 13.488/2017 – As vagas de sobras destinam-se a todos os partidos e coligações mesmo àqueles que não atingiram o QE (Art. 3º).
- c) Lei 14.2011/2021 – As vagas de sobras destinam-se a Partidos, coligações e FEDERAÇÕES que atingirem pelo menos 80% do QE e candidatos que tenham obtido no mínimo 20% desse QE.

Isso porque em sua redação atual dispõe a Lei 14.2011/2021 “Art. 11. As vagas não preenchidas com a aplicação do quociente partidário e a exigência de votação nominal mínima, a que se refere o art. 8º desta Resolução, serão distribuídas pelo cálculo da média, entre todos os partidos políticos e as federações que participam do pleito, desde que tenham obtido 80% (oitenta por cento) do quociente eleitoral (Código Eleitoral, art. 109, caput, III e § 2º, I e Lei nº 9.504, art. 6º-A).”

Este tema ainda foi objeto de debates quando em 2020 o STF julgou a ADI 5420¹² discutindo os critérios fixado na Lei nº 13.165 de 2015 para o cálculo da média, que é como as vagas das chamadas sobras são distribuídas. Na ocasião o STF invalidou dispositivo da Lei que estabelecia um divisor fixo para cálculo destas vagas.

2.5. NÚMERO LIMITE DE CANDIDATOS POR VAGA NA ELEIÇÃO PROPORCIONAL

O número de candidatos registrados por um partido em relação ao número de vagas na eleição proporcional também sofreu alterações ao longo do tempo. Em primeiro lugar este número dependia da realização de coligações ou não. Assim originalmente no Código Eleitoral partidos coligados lançariam 2 candidatos por vaga (200%). E partidos isolados 1,5 candidato por vaga (150%). Essa regra mudou com a Lei 13.165/2015 para desencorajar as coligações, e após a Lei nº 14.2011/2021, visando restringir o número de candidatos, baratear os custos das campanhas eleitorais, bem como combater a fragmentação partidária, mudou novamente, resumidamente as alterações foram as seguintes:

- a) Código eleitoral 1965 - 1,5 candidato por vaga para partidos isolados ou 2 candidatos por vaga para partidos coligados
- b) Lei nº 13165/2015 - 1,5 candidato por vaga, independentemente de existência de coligação ou não, para Municípios acima de 100 mil eleitores ou Estados com mais de 12 deputados estaduais.
- c) Após Lei 14.2011/2021 - 1 candidato por vaga + 1

¹² Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=305583>. Acesso em 24/06/2022.

A redação atual da Lei nº 9.504/85 (Lei eleições) com alterações da Lei 14.211/2021 expressa o seguinte: Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um). Desta forma opera-se uma redução importante no número de candidaturas que cada partido ou federação poderá apresentar nas eleições proporcionais.

2.6. PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO

A propaganda eleitoral gratuita no Rádio e na TV foi sensivelmente diminuída a partir da Lei 13.165/2015. O período de exibição, bem como os horários, foi diminuído. A propaganda passou a ser veiculada em 35 dias, e não mais em 45 dias. Além disso o tempo de duração reduziu-se à metade do tempo existente antes do advento da lei. Outra alteração importante deu-se na forma de distribuição do tempo. Antes da Lei nº 13.165/2015 dividia-se 1/3 do tempo total igualmente entre todos os partidos, e 2/3 do tempo era distribuído levando-se em consideração o nº de deputados eleitos para a câmara federal. Depois da Lei nº 13.165/2015 a distribuição igualitária reduziu-se a 10%, sendo 90% do tempo dividido de acordo com o nº de deputados eleitos para a Câmara Federal. Estas regras foram mantidas na reforma eleitoral realizada em 2017 e em 2021.

2.7. CLÁUSULA DE DESEMPENHO (BARREIRA)

A cláusula de barreira não existia até a EC 97/2017 por se entender que seria uma limitadora da livre criação e manutenção de partidos políticos

expressa na CRFB/88¹³. Contudo, por intermédio de EC o legislador estabeleceu uma cláusula de desempenho gradual a iniciar-se nas eleições de 2018.

Naquela eleição os partidos precisaram atingir 1,5 % dos votos distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou eleger pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação

Na eleição de 2022 os partidos precisarão atingir 2% dos votos distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou eleger pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

Esta proporção será aumentada a cada eleição até às eleições de 2030 quando precisão obter, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou eleger pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

O partido que não atingir tais limitadores até poderá continuar a existir, porém, funcionando como sublegenda com poderes bastantes restritos. Pois não terá acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão.

¹³ No passado se havia tentado uma cláusula de barreira prevendo a lei dos Partidos Políticos no art. 13 “Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”. No entanto, na ocasião o STF entendeu pela inconstitucionalidade do dispositivo (ADIN’s 1351-3 e 1354-8)

2.8. REGRAS PARA NOVAS ELEIÇÕES EM CASO DE ANULAÇÃO DO RESULTADO ELEITORAL

A Lei nº 13.165/2015 incluiu o § 3º no Art. 224 do Código Eleitoral de forma que a decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, a realização de novas eleições diretas, independentemente do número de votos anulados, sendo desnecessário o trânsito em julgado da decisão, uma vez que o poder judiciário entendeu ser inconstitucional a exigência do trânsito em julgado para a realização de novas eleições¹⁴.

Este foi o precedente por exemplo, adotado para determinação de nova eleição municipal no município de Vilhena/RO em razão da incidência da causa inelegibilidade prevista no art. 1º, I, d, da Lei Complementar 64/90

Eleições 2016. Recurso especial eleitoral. Registro de candidatura. Prefeita eleita. Deferimento pelo TRE. Condenação em ação de impugnação de mandato eletivo. Abuso do poder econômico. Inelegibilidade. Art. 1º, i, d, da Lei Complementar 64/90. Incidência. Exaurimento do prazo. Data posterior ao pleito. Fato superveniente. Não configuração. Provimento do apelo nobre. [...] 7. O indeferimento do registro do candidato mais votado para o cargo de prefeito acarreta, com a publicação do acórdão, a realização de novas eleições. Inconstitucionalidade da locução 'após o trânsito em julgado' constante do § 3º do art. 224 do Código Eleitoral (ADI 5.525, rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 19.3.2018). [...]” Se a decisão ocorrer a menos de seis meses do final do mandato a eleição será indireta. (Recurso Especial Eleitoral nº 25651, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 27/04/2018)

Já na hipótese de pleito proporcional, como o candidato sub judice concorreu com o registro deferido, os votos que receber são válidos em parte, eis que aproveitados para a agremiação política e computados para a formação

¹⁴ Vide ADIN STF Nº 5.525

dos quocientes eleitoral e partidário. Como consequência, o candidato sub judice eleito será sucedido pelo seu suplente” (GOMES, 2021. P 688)

2.9. PESQUISAS E TESTES PRÉ-ELEITORAIS

Outro tema que tem permanecido na mira do legislador são os possíveis efeitos da divulgação de pesquisas eleitorais sob a decisão de voto do eleitor. Apesar da existência de propostas para proibir totalmente a divulgação a opção acabou sendo a de uma maior regulamentação e controle com a imposição de regras para registro e transparência das metodologias aplicadas¹⁵. O tema é detalhado na Resolução do TSE 23.676/2021 e Res TSE 23.600/2019.

A divulgação de pesquisa não registrada no TSE, além de constituir crime eleitoral, poderá ensejar pesada multa para todos aqueles que a divulgarem indevidamente, podendo chegar a R\$ 106.410,00. Porém, nada impede que partidos e candidatos realizem, pesquisas, enquetes e sondagens para uso interno, a qual não poderá ser divulgada. (ROLLO, 2021, p. 150).

A publicação de pesquisa de Boca de Urna - levantamento de intenção de voto efetivado no dia das eleições fica proibida no dia da votação enquanto não finalizadas as votações. No entanto, sua realização é possível e o resultado só poderá ser divulgado após o horário previsto para encerramento da votação em todo o território nacional para as eleições presidenciais e nos demais casos, a partir das 17 (dezesete) horas do horário local. (Art. 12 RES TSE 23600/2019).

2.10. PROPAGANDA ELEITORAL

¹⁵ Sistema de Consultas às pesquisas registradas: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/pesquisa-eleitorais/consulta-as-pesquisas-registradas>

O período de propaganda eleitoral também foi modificado pela Lei 13.165/2015 se reduzindo de 90 para 45 dias. Mas não somente o prazo como também as formas permitidas se alteraram ao longo do tempo. A lei nº 11.300 de 2006 proibiu a realização dos polêmicos *showmícios* e de eventos assemelhados para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral. A mesma lei proibiu a propaganda eleitoral mediante outdoors (na prática foram proibidas placas com mais de 4m²) e a confecção, utilização, distribuição de quaisquer brindes tais como camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor.

Posteriormente além de outdoors (placas com mais de 4m²) também foram vedadas placas com mais de 0,5m² permitindo-se apenas a utilização de adesivos ou papel nestas dimensões.

Finalmente, ingressando em uma nova era de propaganda eleitoral, a Lei nº 13.488/2017 incluiu a permissão de publicidade paga na internet de impulsionamento (facebook, twitter) e buscadores de conteúdo, abrindo espaço para a propaganda eleitoral paga nos ambientes digitais.

2.11. FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Uma das alterações mais importantes introduzidas pela Lei nº 13.65/2015 foi a que permitiu a desfiliação partidária sem a consequente perda de mandato. Até a Lei 13.165/2015 o parlamentar que se desfiliasse de seu partido, fora das hipóteses legais previstas, ou seja, sem justa causa, teria que arcar com a possibilidade da perda do mandato (Art. 22-A Lei nº 9.096/95). Entretanto, em 2015 a referida lei adicionou a possibilidade de mudança no prazo de 30 dias que antecede o prazo de filiação, ou seja, passou a ser

possível a desfiliação sem perda do mandato na janela de 30 dias no sétimo mês que antecede as eleições. Tal regra foi mantida e segue em aplicação. Além disso no ano de 2015 o STF decidiu (ADI 5081) que a regra de fidelidade partidária não se aplica a candidatos eleitos pelo sistema majoritário.

Inaplicabilidade da regra de perda do mandato por infidelidade partidária ao sistema eleitoral majoritário. (...) As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput). [ADI 5.081, rel. min. Roberto Barroso, j. 27-5-2015, P, DJE de 19-8-2015)¹⁶

A novidade de tal decisão há época residiu em incluir o cargo de senador na possibilidade de migração partidário sem a perda do mandato. Por fim a EC nº 111/2021 passou a dispor textualmente que todos os cargos proporcionais (Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores) que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão.

2.12. PARTICIPAÇÃO FEMININA E DE PESSOAS NEGRAS

¹⁶ Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp?item=727&tipo=CJ&termo=3>. Acesso em 24/06/2022.

Outro aspecto que foi objeto de atenção por parte do legislador foi a sub-representação feminina das mulheres nos cargos eletivos. Com uma legislação que historicamente conferia pouco estímulo a estas candidaturas a Lei 13.165/2015 determinou que no Horário eleitoral destinado ao TSE fosse utilizado tempo para estimular tais candidaturas (5 min diários) entre 01 abril e 30 julho ano eleitoral. Da mesma forma destinou-se 10% do tempo da inserção dos partidos destinado às mulheres. A lei tornou ainda obrigatória a aplicação de 5% dos recursos do Fundo Partidário para programas de incentivo à participação feminina na política (Art. 44, V Lei nº 9.096/95).

A EC nº 111/2021 estabeleceu que para fins de distribuição dos Recursos do Fundo Partidário e do FEFC os votos dados a candidatas mulheres ou candidatos negros para a câmara de deputados nas eleições de 2022 a 2030 serão computados em dobro. E na EC nº 117/2022 tornou constitucional a obrigatoriedade de utilização de 5% dos recursos do fundo partidário.

Há também determinação do STF para que os partidos reservem no mínimo 30% do fundo para financiar as candidaturas de mulheres, conforme decisão em torno da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.617/2018.

. O tema foi regulamentado na Res. TSE nº 23.665/2021, mas já no ano de 2020 o TSE respondeu a consulta eleitoral para dirimir dúvidas sobre a forma em que tal regra seria operacionalizada¹⁷. Assim, o procedimento a ser observado é o seguinte, em primeiro lugar, distribui-se os recursos segundo os limites por gênero. Então, necessariamente 30% dos recursos devem ser destinados a um gênero de candidaturas e 70% ao outro gênero (normalmente

¹⁷ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Junho/tse-comeca-a-discutir-reserva-de-recursos-do-fundo-eleitoral-e-tempo-de-radio-e-tv-para-candidatos-negros?SearchableText=cotas%20negros>. Acesso em 24/06/2022. Acórdão disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/tse-consulta-0600306-47-voto-ministro-luis-roberto-barroso-30-06-2020/@@download/file/CTA%20n%C2%BA%200600306-47%20-%20Voto%20MLRB.pdf. Acesso em 24/06/2022.

70% homens, 30% mulheres), depois disso passa-se a segunda do procedimento que consiste na distribuição proporcional de acordo com candidaturas de mulheres negras e homens negros. Por exemplo, se um partido estiver lançando 10 candidatos. Sete de homens e 3 de mulheres. Então na divisão por gênero: os recursos serão divididos Recursos 70% x 30%. Depois disso os 70% seriam divididos proporcionalmente entre os candidatos homens brancos e negros e os 30% seriam divididos proporcionalmente entre as candidatas negras e brancas. Assim se o partido lançar duas candidatas negras e uma branca, então 2/3 dos recursos (destes 30%) devem ir para as negras. No quadro abaixo apresenta-se uma simulação com o montante de R\$ 100 mil para dividir entre 10 candidatos de um partido. Dos quais, 7 candidatos homens e 3 candidatas mulheres. Sendo dentre os homens 4 candidatos brancos e 3 candidatos negros, e dentre as mulheres, 2 candidatas negras e 1 candidato branco.

Quadro 2: Simulação de distribuição de recursos de acordo com a RES TSE 23665/2021

Nº CANDIDATOS	Percentual FEFC	Proporção	% R\$	R\$
HOMENS: 7	70%	4 brancos	4/7 ou 57%	39.900
		3 negros	3/7 ou 43%	30.100
MULHERES: 3	30%	2 negras	2/3 ou 66,6%	20.000
		1 branca	1/3 ou 33,3%	10.000

Fonte: Elaboração própria do Autor

Lembrando que uma vez respeitadas as respectivas cotas por gênero e por candidaturas de pessoas negras, o partido pode dispor livremente tais recursos. Ou seja, não é obrigado a dividir igualmente, por exemplo, os R\$ 39.900 entre todos quatro candidatos negros. Podendo dispor desses recursos dentre eles de acordo com a estratégia adotada.

3. UM CAPÍTULO À PARTE – ALTERAÇÕES NO FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS

No Brasil, a Operação Lava Jato, deflagrada pela Polícia Federal, desnudou uma sistemática de financiamento eleitoral irregular adotado de forma geral pelos partidos políticos mais competitivos. No âmbito da operação ficou evidenciado que os pagamentos não contabilizados, o caixa 2, existem há décadas e afetam todos os partidos competitivos no Brasil.

O episódio de corrupção desvendado pela operação Lava Jato no Brasil é apontado como um dos maiores casos de corrupção da história, dadas as cifras, o número de empresas, partidos, pessoas e até países envolvidos. Entretanto, não se constitui em nenhuma grande novidade, a par do que já vem alertando especialistas no tema de financiamento no Brasil, há algum tempo. Existe um quase consenso entre os cientistas sociais do País de que é preciso mudar as regras de financiamento das campanhas eleitorais, que, historicamente, sempre foram um convite à corrupção (ZOVATO, 2005).

Além de todos os elementos trazidos pela operação Lava Jato, indicando os aspectos ilícitos atinentes ao financiamento eleitoral, em um dos mais completos trabalhos sobre o custo das eleições no Brasil, Bruno W. Speck demonstra que as doações têm origem e destinos concentrados: *“a política é financiada por poucos atores, e as empresas são responsáveis por mais da metade do volume dos recursos, provenientes de um grupo muito restrito de doadores”* (SPECK, 2012, p. 75). Sem dúvidas o motivo para tal concentração é uma legislação leniente e com limites inexistentes para doações eleitorais como se deu no Brasil até 2015, quando as doações privadas foram definitivamente proibidas.

Ocorre que muitas vezes o processo de regulação do dinheiro na política é encarado como se despido de interesses conflitantes. A esse respeito

tratando sobre a mobilização de interesses empresariais na eleição de 2014 Mancuso *et all* (2017, p 39) chamam a atenção de que ao estudar o presidencialismo brasileiro, a ciência política precisa olhar não apenas para as instituições, “*mas também para os interesses que se constituem e se mobilizam em torno delas*”.

A operação Lava-Jato expôs os *modus operandi* da corrupção e a insuficiência dos marcos regulatórios existentes até então, bem como, as facilidades de transitar impunemente através deles. Foi determinante para provocar uma resposta do Poder Legislativo brasileiro às diversas pressões políticas e sociais quanto a criar formas de maior responsividade legal e social. A operação Lava Jato influenciou duas importantes reformas na regulação do sistema de financiamento eleitoral no Brasil, a partir do marco constitucional de 1988: a proibição do financiamento eleitoral empresarial (Lei 13.165/2015) e a criação do sistema de financiamento público (Leis 13.487/2017 e Lei 13.488/2017).

Cabe lembrar que logo nas primeiras eleições presidenciais que se seguiram a promulgação da Constituição de 1988 veio à tona a necessidade de maior atenção ao tema do financiamento de campanhas. No centro das investigações da CPI que levou ao *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo estavam as atividades de seu tesoureiro de campanha, as doações ilegais e o tráfico de influência entre doadores e governo. Um dos aspectos revisados a partir de então, foi justamente a questão do financiamento privado de campanhas eleitorais, que então era proibido (SPECK, 2003, p. 153).

Entre os resultados colhidos por esta CPI, seguiu-se uma permanente preocupação com as finanças eleitorais (BACKES, 2001, p. 6-7), refletida na produção legislativa a partir de então que acompanha escândalos sobre o tema, que pode ser resumida conforme o quadro que segue:

Tabela 1: Principais alterações no sistema de financiamento eleitoral brasileiro pós CRFB/88

Lei	Principais alterações no sistema de financiamento eleitoral
<p>Lei n. 8.713/93</p> <p>Temporária regulamentou apenas eleições de 1994</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ introduzidos vários mecanismos visando possibilitar maior fiscalização dos gastos, bem como definir melhor as penalidades; ✓ empresas passaram a poder doar recursos, sendo estabelecidos limites para as doações (art. 38) – 2% do faturamento ✓ doar e gastar recursos acima do definido em lei passou a ser considerado crime eleitoral, com penas de detenção e multa (art. 57).
<p>Lei n. 9.096/95</p> <p>Lei dos Partidos Políticos</p> <p>(Vigente)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ manteve a permissão de doações de empresas aos partidos, repetindo, contudo, as vedações da lei anterior (para empresas públicas, do governo ou associadas, entidades de classe e estrangeiras – art. 31); ✓ manteve e aperfeiçoou mecanismos de fiscalização sobre as finanças por parte da Justiça Eleitoral (art. 30); ✓ o Fundo Partidário foi reformulado: a lei estabeleceu um parâmetro para as dotações orçamentárias (35 centavos para cada eleitor), com o que o Fundo atingiu novos patamares; ✓ mudou também os critérios de distribuição dos recursos.
<p>Lei 9.504/97</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ manteve a permissão para doações de pessoas jurídicas (art. 81).

<p>Lei das eleições (Vigente)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ consolidou a importância da Justiça Eleitoral na fiscalização dos gastos, mantendo os mecanismos que lhe asseguram os poderes necessários para tanto. ✓ as doações ou gastos acima do permitido em lei deixaram de ser crimes, ficando as penalidades restritas a multas ou proibições de contrato com o poder público (art. 23) ✓ fixou proibição de financiamento eleitoral para as seguintes entidades (art. 24): entidade ou governo estrangeiro; órgão da Administração Pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.
<p>Lei 9.840/99 originada em Projeto de lei de iniciativa popular, promovido pela CNBB,</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ampliou o conceito de compra de voto, proibindo também o oferecimento de emprego público para obter votos ✓ aumentou muito a multa para compra de votos e definiu a pena de perda do registro da candidatura ou do diploma para os que infringissem as proibições.

<p>Lei nº 11.300/2006</p>	<ul style="list-style-type: none">✓ Fixou que a cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa (entretanto, restou inócua, já que a própria lei continha ressalva: não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos)✓ Os partidos políticos, as coligações e os candidatos passaram a ser obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (internet) os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral. (Contudo, a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados podiam dar-se somente na prestação de contas final, após as eleições)✓ Fixou proibição de financiamento eleitoral para as seguintes entidades: entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas que recebam recursos públicos; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; organizações da sociedade civil de interesse público.✓ proibida a realização de <i>showmício</i> e de evento assemelhado para promoção de candidatos, bem como a apresentação, remunerada ou não, de artistas com a finalidade de animar comício e reunião eleitoral;
--------------------------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ vedada a propaganda eleitoral mediante outdoors; ✓ confecção, utilização, distribuição por comitê, candidato, ou com a sua autorização, de camisetas, chaveiros, bonés, canetas, brindes, cestas básicas ou quaisquer outros bens ou materiais que possam proporcionar vantagem ao eleitor.*
<p>Lei 13.165/2015 Mini Reforma eleitoral 2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proibiu o financiamento empresarial privado ✓ Determinou a prestação de contas em 72 horas do recebimento de recursos eleitorais ✓ Diminuiu o prazo de propaganda eleitoral ✓ Estabeleceu limites rígidos de gastos ✓ Permitiu utilização de recursos próprios do candidato sem limites além do teto de gastos geral
<p>Lei 13.487/2017 Lei 13.488/2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Criou o financiamento público o eleitoral direto através do FEFC – Fundo eleitoral de financiamento de campanhas ✓ permissão de publicidade paga na internet de impulsionamento (facebook, twitter) e buscadores de conteúdo. ✓ estabelecimento de limites nominais para gastos: Presidente, Governador, Senador, Deputado Federal e Estadual/Distrital ✓ Aumento da penalização (multa) para doações acima do permitido (foi para 100% da quantia em excesso); ✓ Permitiu-se a criação de sistemas de financiamento coletivo (<i>crowdfunding</i>) com a arrecadação prévia de recursos pelos pré-candidatos,
<p>Lei</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Limitou a utilização de recursos próprios dos

13.878/2019	candidatos a 10% do limite de gastos da eleição respectiva
ART. 35§ 11 RES TSE 23607/2019	✓ Limites por tipo de despesa visando otimizar e controlar dispêndio dos recursos públicos oriundos do FEFC ✓ Proibição de gastos de campanha de natureza pessoal pelo próprio candidato (Combustível e manutenção veicular, remuneração, alimentação e hospedagem, inclusive de motorista particular, linhas telefônicas)
RES TSE 23665/2021 RES 23664/2021	✓ distribuição proporcional de acordo com candidaturas por gênero e percentual de pessoas negras

Fonte: Autor, com base na legislação eleitoral e BACKES (2001)

É difícil apontar um sentido que esteja sendo perseguido por este conjunto de alterações ao longo do tempo. Contudo, observa-se que após a Lava Jato houve uma virada de chave na lógica de financiamento eleitoral brasileiro, passando de um financiamento majoritariamente privado para o financiamento público. Boa parte das alterações sumarizadas até aqui refletem a necessidade de racionalizar o uso e a distribuição destes recursos. Além disso com a aprovação do FEFC e, portanto, do financiamento público, uma nova preocupação tem surgido, qual seja, adoção de determinados critérios para distribuição de tais recursos. É disso que trata a seção seguinte.

3.1. NOVAS REGRAS PARA DISTRIBUIÇÃO DO FEFC

Para as eleições de 2022 o Fundo Especial de Financiamento de Campanha FEFC, correspondente ao financiamento público de campanhas

eleitorais no Brasil terá R\$ 4,9 bilhões de reais, ou mais precisamente, R\$ 4.961.519.777,00¹⁸. Estes recursos serão divididos de acordo com o exposto no art. 5º da Res TSE nº 23.605/2019, ou seja:

- 2% dos recursos dentre todos os partidos com Registro no TSE
- 35% dos recursos devem ser divididos entre os partidos (de acordo com percentual votos válidos obtidos pelas siglas que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, tendo por base a última eleição geral)¹⁹
- 48% dos recursos do fundo serão divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados.
- 15% dos recursos do fundo devem ser divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado.

Como já salientado acima, ao tratar das alterações com vistas a reforçar a participação feminina e mitigar os efeitos da desigualdade racial, a partir da eleição de 2022 até 2030, para fins de distribuição entre os partidos políticos dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC, os votos dados a candidatas ou a candidatos negras(os) para a Câmara dos Deputados serão contados em dobro (Emenda Constitucional nº 111/2021, art. 2º). (Incluído pela Resolução nº 23.664/2021) e a distribuição segue proporções segundo gênero e número de pessoas negras. Esta medida visa estimular o recrutamento de mulheres candidaturas de pessoas negras diminuindo a histórica sub-representação política desta população.

Deve-se atentar para não confundir o FEFC com o Fundo Partidário, o qual se destina ao financiamento da atividade partidária fora do período eleitoral. Ao passo que o primeiro se destina exclusivamente às campanhas

¹⁸ <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Junho/tse-divulga-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2022>

¹⁹ Nos casos de incorporação ou fusão de partidos, os votos dados para o partido incorporado ou para os que se fundirem devem ser computados para a sigla incorporadora ou para o novo partido.

eleitorais. Tanto é assim que os recursos não utilizados na campanha devem ser devolvidos ao tesouro nacional nos termos do art. 11 da Res TSE 23.605/2019.

De acordo com a Agência Brasil, órgão de divulgação institucional do Governo Federal, o Fundo Partidário deve alcançar R\$ 1,2 bilhão em 2022 e R\$ 1,65 bilhão em 2023. A divisão é feita da seguinte forma: 5% do total do Fundo Partidário serão divididos, em partes iguais, a todos os partidos registrados no TSE e 95% do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

E que pese toda a polêmica que o financiamento público tem suscitado cabe refletir que o Brasil não é uma exceção quando se trata de financiar campanhas eleitorais com recursos públicos. Na verdade, esse tipo de financiamento é adotado por democracias consolidadas de países desenvolvidos e é visto como um sinal de vitalidade democrática. De acordo com dados do IDEA, 71,1% dos países observados restringem a fonte de doação empresarial para campanhas eleitorais. Vale notar que quase 70% dos países aportam fundos públicos diretos para os candidatos.

Da mesma forma, é importante destacar que as organizações partidárias alcançaram considerável grau de liberdade para manejar estes recursos públicos. Uma das poucas exigências é a definição prévia dos critérios para a utilização do FEFC que precisa ser aprovada antes das eleições pelo próprio TSE.

De toda sorte vale refletir se de fato o problema é a existência de um financiamento público para as campanhas eleitorais, como muitos querem sugerir, ou se a questão é a falta de contato com a realidade do parlamento brasileiro ao aprovar um fundo que supera qualquer lógica de correção monetária com relação aos montantes aprovados anteriormente.

3.2. LIMITAÇÃO A 10% DE RECURSOS PRÓPRIOS – AUTOFINANCIAMENTO

Em que pese todo o esforço realizado pelo legislador para limitar o fluxo de recursos privados para as eleições houve uma lacuna importante deixada pela Lei nº 13165/2015 no que diz respeito à possibilidade de utilização de recursos próprios dos candidatos. Na redação dada pela Lei nº 9504/95 o candidato poderia dispor de recursos próprios até o valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, ou seja, na prática inexistia um limite formal. Posteriormente, a Lei nº 13.165/2015 estabeleceu que O candidato poderia usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre. Como o limite de gastos era estabelecido por cargo, na prática, pode-se afirmar que nas eleições de 2016 e 2018 não houve limites para utilização de recursos próprios, o que pode ter beneficiado candidatos com maior patrimônio em detrimento de candidatos que não dispunham de tais recursos.

A Lei nº 13.178/2019 corrigiu esta distorção passando a limitar o autofinanciamento prevendo que o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer. Portanto, a partir das eleições de 2020 o autofinanciamento foi limitado. Vale esclarecer que a Resolução TSE nº 23.665/2021 adicionou (Art. 26, §2º) que tal limitação se estende à candidatura do vice, de maneira que os recursos do titular e do vice se somam para fins desta limitação.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por objetivo sistematizar as principais alterações promovidas na legislação eleitoral desde a promulgação da Lei 13.165/2015.

Embora seja um trabalho de caráter exploratório buscou-se perquirir a hipótese de que as alterações nas regras das campanhas eleitorais implementadas desde 2015 visaram a redução de custos exigida pela mudança de chave na dinâmica do financiamento eleitoral que passou de majoritariamente privado para público com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas em 2017. O problema de pesquisa que orientou este trabalho residiu em buscar saber se e como as várias das mudanças havidas desde então podem racionalizar as despesas eleitorais submetendo-os a uma estrutura mais sofisticada de controle e gastos. A hipótese é verossímil, visto que além da introdução de novas formas controle, tais como a exigência de publicação em até 72 horas dos recursos obtidos, ou no controle de despesas próprias realizadas com recursos públicos do FEFC. também novas formas de arrecadação tais como o *crowdfunding* foram criadas.

Com este escopo sumarizamos as alterações introduzidas pelos seguintes marcos legislativos: EC 97/2017, EC 111/2021, EC 117/2022 alterando regras sobre a cláusula de desempenho, e, portanto, interferindo no sistema partidário visando a diminuir a fragmentação, trazendo alterações sobre a Infidelidade Partidária, Consultas Populares e Distribuição do FEFC. Todas estas EC sobrevieram a Lei nº 13165/2015 cuja principal alteração foi proibir o financiamento privado eleitoral. Como necessidade direta de responder a tal proibição sobrevieram as Lei nº 13.487/2017 que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguiu a propaganda partidária no rádio e na televisão e a Lei nº 13.488/2017 que estabeleceu critérios para a Distribuição do FEFC, despesas eleitorais e Propaganda. Posteriormente a Lei nº 14.211/2021, em face da vedação constitucional de coligações nas eleições proporcionais; regulamentou tal matéria e o sistema de sobras assim como a redução número de candidatos por vaga nas eleições proporcionais. Masi recentemente a Lei nº 14.208/2021 disciplinou as Federações Partidárias, as quais foram detalhadas na Resolução

TSE 23670/2021[1] - Federações Partidárias e Resolução TSE 23677/2021[2] - Sistema Eleitoral – QE/Sobras

Embora seja muito difícil responder em qual direção caminha o legislador, no caso das recentes alterações não seria exagero sustentar que em grande medida, tiveram como causa a dramática mudança de paradigma do sistema de financiamento eleitoral brasileiro. Nesta esteira, se fez necessário limitar gastos, aperfeiçoar a prestação de contas, reduzir o número de partidos e candidatos a fiscalizar e introduzir fontes alternativas de recursos, tais como o *crowdfunding*, para mitigar as possibilidades de caixa dois.

Se tais medidas alcançarem ou não os objetivos a que se propuseram este é tema para estudos mais sofisticados, observando-se os efeitos e resultados das eleições vindouras. O que é certo é que pelo menos desde 2012 nenhuma eleição foi disputada sob as mesmas regras.

REFERÊNCIAS

SEVERO, Gustavo; CHAVES, Humberto. A Reforma Eleitoral de 2015 – Breves comentários à Lei nº 13.165/2015. **Revista brasileira direito Eleitoral. RBDE.** Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 81-120, jul./dez. 2015

ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. **Voting with dollars: A new paradigm for campaign finance.** New Haven & London: Yale University Press, 2002

AGÊNCIA BRASIL. **Relator da reforma eleitoral defende modelo de transição para eleições 2018.** Disponível em:

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-03/relator-da-reforma-eleitoral-defende-modelo-de-transicao-para-eleicoes-2018>. Acesso em 23/03/2017.

BACKES, Ana Luiza. **Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica. 2001.** Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Brazil/Leyes/financiamento.pdf>>. Acesso em 16 jan. 2018.

CAMPOS M.M.; PEIXOTO, V. M. **Inovação institucional pendular: análise da regulação da participação privada no custeio do sistema político brasileiro** (1946 a 2015). Teoria & Sociedade, n. 23.2, p. 15-48, jul./dez. 2015.

HEILER, Jeison Giovani; VIANA, João Paulo Saraiva Leão; SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. **O custo da política subnacional: a forma como o dinheiro é gasto importa? Relação entre receita, despesas e sucesso eleitoral**. Opin. Publica, Campinas , v. 22, n. 1, p. 56-92, Apr. 2016 .

HEILER, J. G.. **Cómo entender la crisis política en Brasil. El pasado y el futuro de la crisis: los elementos políticos, económicos , legales y sociales**. In: Arqueros, Claudio. (Org.). Chile y Latino América. Crisis de las izquierdas del siglo XXI. 74ed.Concepción: Universidad del desarrollo, 2017, v. 1,

HEILER, J. G.. **O financiamento eleitoral em tempos de lava jato: o dinheiro, a lei e as eleições de 2016**. In: Itamar Luis Gelain. (Org.). Pensamento em Movimento: Direito, Justiça e Cidadania. 1ed.Jaraguá do Sul: Editora Mundo Acadêmico, 2017, v. 1, p. 181-205.

MARENCO. André. **Quando as leis não produzem os resultados esperados: uma perspectiva de direito comparado**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, no 4, 2010, pp. 821 a 853. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v53n4/a02v53n4.pdf> Acesso em 25/08/2019.

PORTO, Saulo Feitosa de Moura. **O financiamento de campanhas eleitorais e a transparência no combate a corrupção e a recuperação da representatividade política nas democracias contemporâneas**. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito: Universidade de Coimbra. 2017

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados**. Novos Estudos – CEBRAP, São Paulo, n. 73, nov. 2005. Disponível em: . Acesso em: Acesso em: 20 jul. 2018.

Chimenti, Ricardo C. **O exercício da soberania popular e a Minirreforma Eleitoral de 2021**. Disponível em: Minha Biblioteca, Editora Saraiva, 2021.

GOMES, José J. **Direito Eleitoral**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2021. 9788597028126. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597028126/>. Acesso em: 05 abr. 2022.

GOMES, José J. Direito Eleitoral. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2021. 9788597028126. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597028126/>. Acesso em: 05 abr. 2022.

ROLLO, Alberto Luis Mendonça, et all. **Eleições: A regra mudou**. 2. ed. Indaiatuba:SP. Editora Foco. 2021

Comunicado BACEN nº 35.979/2020

Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos)

Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições)

Lei 13.878/2019 (limite gastos eleições)

Instrução Normativa Conjunta RFB/TSE nº 1.019/2010

Portaria TSE/SRF nº 74

Resolução TSE Resolução nº 23.607/2019 - Link:

<https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>

RESOLUÇÃO TSE Nº 23624/2020

RESOLUÇÃO TSE Nº 23.665/2021

RESOLUÇÃO Nº 23.676, DE 16 DE DEZEMBRO DE 2021 – Pesquisas Eleitorais

Referências TSE

Consulta e registro de pesquisa eleitoral -

<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/pesquisas-eleitorais-2022>

Consulta a divulgação de campanhas e prestação de contas individual:

<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/pesquisas-eleitorais-2022>