

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

CÁSSIO VICENTE ZASSO

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA:  
O artigo 27 da Lei das Eleições e suas possíveis consequências.**

PORTO ALEGRE

2016

CÁSSIO VICENTE ZASSO

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA:**

**O artigo 27 da Lei das Eleições e suas possíveis consequências.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira

PORTO ALEGRE

2016

CÁSSIO VICENTE ZASSO

**FINANCIAMENTO DE CAMPANHA:**

**O artigo 27 da Lei das Eleições e suas possíveis consequências.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em \_\_\_\_ de julho de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira - *Orientador*

---

Integrante 1

---

Integrante 2

Dedico esta monografia aos meus filhos,  
Enzo e Caio, orgulhos de minha vida,  
pelos momentos abdicados da minha  
presença em função da dedicação a este  
trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira, pelo acompanhamento e interesse.

Agradeço, também, à minha mulher e companheira, Flávia Silveira de Sá, pela compreensão, apoio e carinho a mim dispensados ao longo dessa tarefa, e aos meus colegas de trabalho, pela informação compartilhada e pela paciência em lidar com um formando estressado.

*“Leis são como teias de aranhas:  
retém os pequenos insetos;  
os grandes as rompem.”*

(Anacársis, séc. VI a. C.)

## RESUMO

No mundo todo, cresce, a cada pleito, a preocupação com o peso que o poder econômico pode ter no processo de tomada de decisões dos eleitores. Discute-se as formas de financiamento das campanhas eleitorais e os meios possíveis de realizá-las. No tocante ao financiamento, há um debate permanente sobre qual a proporção ideal entre o financiamento público e o privado. No Brasil, tem-se um modelo de financiamento misto, com a arrecadação de contribuições privadas e a distribuição de recursos públicos, ambas sujeitas a limites legais. Não obstante a limitação, os gastos nas campanhas eleitorais brasileiras estão entre os mais altos do mundo, computando-se apenas as despesas contabilizadas. Importante registrar que, ao longo dos anos, a legislação brasileira tem avançado no estabelecimento de normas visando a obter, ao final da campanha, uma prestação de contas mais fidedigna e transparente. Entretanto, forçoso reconhecer que há brechas na legislação que permitem burlar o controle da arrecadação e a fiscalização dos gastos na campanha, como é o caso do artigo 27 da Lei n. 9.507/1997, que propicia, a cada eleitor, efetuar despesas limitadas em candidaturas de sua preferência sem a necessidade de registro. Ainda que o limite não seja alto, a ação combinada de eleitores em prol de um candidato pode impactar no volume de propaganda eleitoral, interferindo na igualdade de condições na disputa. Há dificuldades na fiscalização e no controle do financiamento obtido e da propaganda gerada por esses meios. O esforço dos órgãos fiscalizadores visa a evitar deslizes nos mecanismos de financiamento eleitoral, garantindo a legitimidade do próprio sistema político. É importante para a Justiça Eleitoral, assim como para o bem comum, manter o incentivo da participação do eleitor sem privá-lo da liberdade de escolher e apoiar a quem bem desejar e, concomitantemente, zelar pela igualdade de condições de todos os candidatos na disputa.

**Palavras-chave:** interferência, financiamento, campanha eleitoral, propaganda eleitoral, fiscalização, gastos, limite, condições.

## ABSTRACT

Worldwide, in every poll, it grows concern about the weight that economic power may have on decision-making of voters. It is discussed the ways of campaign financing and possible means of conducting it. As financing regards, there is an ongoing debate about what the ideal proportion between public and private financing. In Brazil, there is a mixed funding model, with the fundraising from private sources and the distribution of public resources, both subject to legal limits. Despite the limitation, spending in election campaigns in Brazil are still among the highest in the world, counting only the costs recorded. Important to note that, over the years, the Brazilian legislation has advanced in setting standards aiming to obtain, at the end of the campaign, the accounts more reliable and transparent. However, it must be recognized that there are loopholes that allow circumventing the control of collection and the monitoring of expenditures in the campaign, as it turns out in the case of Article 27 of Law n. 9.507/1997, which provides, for each voter, making limited expenditures on candidates of their choice without the need for registration. Even the limit not being high, the combined action of voters in favor of a candidate may cause impact on the volume of electioneering, affecting the equality of the playing field in the race. There are difficulties in monitoring and controlling the obtained financing and also electioneering produced by these means. The efforts of the inspection organs aim to avoid slipping on the funding mechanisms, ensuring the legitimacy of the political system itself. It is important for the Electoral Justice, as well as for the common good, keep encouraging voters participation without depriving them of the freedom of choosing and supporting whomever they want, and, simultaneously, ensure the equal conditions for all candidates in the race.

**Keywords:** interference, financing, campaign, electoral propaganda, electioneering, monitoring, expenditures, limit, conditions.



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Gastos dos candidatos aos cargos do Legislativo nas eleições de 2014 (Totais por cargo) .....	27
<b>Tabela 2</b> - Gastos dos candidatos aos cargos do Legislativo nas eleições de 2014 (Médias por candidato) .....	49

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>Sistemas existentes em outras democracias ocidentais.....</b>	<b>15</b>
2.1.1	ALEMANHA.....	15
2.1.2	ESTADOS UNIDOS.....	17
2.1.3	FRANÇA.....	20
<b>2.2</b>	<b>Legislação brasileira.....</b>	<b>23</b>
2.2.1	RESPONSABILIDADE PELA CAMPANHA.....	25
2.2.2	CUSTOS DA CAMPANHA.....	26
2.2.3	DOAÇÕES.....	29
2.2.4	GASTOS.....	32
2.2.5	FISCALIZAÇÃO DA CAMPANHA.....	35
<b>3</b>	<b>O ARTIGO 27 DA LEI 9.054/1997.....</b>	<b>38</b>
<b>3.1</b>	<b>Legislação.....</b>	<b>38</b>
3.1.1	CONFLITOS COM OUTROS ARTIGOS DA LEI DAS ELEIÇÕES.....	45
3.1.2	INTERFERÊNCIA DO ARTIGO 27 NA CAMPANHA ELEITORAL.....	48
<b>3.2</b>	<b>Jurisprudência.....</b>	<b>50</b>
3.2.1	CONSULTA n. 14.404 – DF.....	50
3.2.2	RECURSO ESPECIAL ELEITORAL n. 21.386 – TRE-SP.....	50
3.2.3	AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 7.120 – TRE-MG.....	51
3.2.4	AGRAVO REGIMENTAL NO REC. ESPECIAL ELEITORAL n. 25.782 – TRE-SP.....	51
3.2.5	RECURSO ORDINÁRIO n. 1.449 – TRE-GO.....	52
3.2.6	RECURSO ORDINÁRIO n. 1.454 – TRE-GO.....	53
3.2.7	RECURSO - PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CANDIDATO n. 256 – TRE-RS.....	53
3.2.8	RECURSO ELEITORAL n. 724 – TRE-RS.....	54
3.2.9	RECURSO ELEITORAL n. 161 – TRE-RS.....	55
3.2.10	RECURSO ELEITORAL n. 693 – TRE-RS.....	55
3.2.11	RECURSO ELEITORAL n. 73662 – TRE-RS.....	56
3.2.12	AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 290-95 – TRE-RJ.....	57
3.2.13	RECURSO ORDINÁRIO n. 5003-24 – TRE-SE.....	57
<b>3.3</b>	<b>Perspectiva do autor à luz de princípios.....</b>	<b>58</b>
3.3.1	PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO.....	59

3.3.2	PRINCÍPIO DA IGUALDADE.....	60
3.3.3	PRINCÍPIO DA LIBERDADE.....	61
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>64</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>67</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A evolução dos gastos de campanha tem apresentado crescimento no mundo todo. No Brasil, particularmente, houve um processo de encarecimento das campanhas nas quatro últimas décadas, aliado ao desenvolvimento dos meios de comunicação e das técnicas de propaganda. Para acompanhar essa evolução, diversas normas têm sido editadas para melhor regular a questão do financiamento das campanhas eleitorais.

É nesse contexto que a Lei n. 9.504/1997 surgiu no Brasil. Também conhecida como Lei das Eleições, esse diploma legal trouxe diversos dispositivos que buscam aperfeiçoar as regras e os controles das campanhas eleitorais, que, até o momento de sua edição, eram tratados de forma difusa, dispersos na legislação eleitoral concernentes a cada pleito.

A partir do momento de vigência da lei citada, passou-se a ter parâmetros perenes para as campanhas eleitorais, principalmente no tocante a limites para o financiamento das candidaturas. Dentre esses parâmetros, sobressai-se o disposto no artigo 27 da referida lei, cujo teor é a base para desenvolvimento deste estudo.

Com efeito, a real possibilidade de serem efetuados gastos eleitorais sem contabilização é um tema assaz importante nos dias atuais. Com a intensificação da fiscalização das contas, qualquer lacuna porventura existente na lei deve ser observada com mais atenção.

A relevância do estudo em tela se evidencia em face do desequilíbrio que o uso do disposto no artigo 27, como regra, pode gerar na propaganda e no financiamento de uma campanha eleitoral. Ao propiciar a cada eleitor efetuar gastos sem contabilização em candidaturas de sua preferência, o controle da arrecadação e a fiscalização dos gastos dos candidatos na campanha poderiam ser fortemente prejudicados, possibilitando, eventualmente, alterações no volume de propaganda e talvez acarretando uma prestação de contas distorcida ao final do processo.

Nesta monografia, busca-se analisar a interferência do artigo 27 da Lei das Eleições na campanha eleitoral, discorrendo-se sobre as alterações ocorridas no financiamento de campanhas a partir da instituição da lei referida, bem assim as

consequências decorrentes da utilização do dispositivo como meio de levantamento de recursos para a propaganda de candidaturas políticas.

Dentre as hipóteses levantadas, está a da dificuldade de se exercer um controle sobre a forma de financiamento da campanha propiciada pelo artigo em comento. Sem a necessidade da contabilização, provavelmente será afetada a função controladora do órgão fiscalizador. Em muitas situações, poderá haver interpretações discrepantes tanto por parte dos fiscais da lei como de parte dos julgadores. Essas interpretações divergentes, em conjunto com disposições conflitantes na legislação – como a questão da responsabilidade pelos gastos –, podem acarretar insegurança jurídica.

Em outra linha de pensamento, tem-se a questão da igualdade das condições de disputa. Afinal, a conjugação de pequenas contribuições de eleitores a determinados candidatos poderia, em tese, proporcionar um desequilíbrio na campanha. Em casos extremos, não seria de duvidar, inclusive, de uma possível situação de abuso econômico.

Para uma boa condução do estudo, adotou-se uma abordagem do trabalho pelo método dedutivo, partindo-se de uma breve análise comparativa de modelos de financiamento eleitoral em consagradas democracias ocidentais com o modelo brasileiro. No aspecto monográfico, também foi focado no estudo o histórico da legislação pertinente, com procedimentos comparativos, e selecionados alguns julgados da jurisprudência eleitoral para ilustrar os conflitos de entendimentos.

Dessarte, a presente monografia foi estruturada em dois capítulos. O primeiro faz uma comparação de modelos de financiamento de campanhas mistos, com exemplos de predominância ora de fundos públicos, ora privados, e os relaciona ao modelo brasileiro atual. Para não tornar essa análise muito extensa e com excesso de dados, limita-se o comparativo a três países ocidentais de destaque, cuja proeminência nos cenários socioeconômico e político mundiais e a existência de eleições regulares em todos os níveis, os tornam exemplos de democracias estáveis. No estudo da legislação brasileira sobre o financiamento, são abordados aspectos da campanha eleitoral, começando pelas formas de arrecadação de recursos e de dispêndio destes, separando doações e gastos, além

de se discutir os custos e a responsabilidade das despesas. Em continuação, discorre-se sobre a fiscalização da campanha, mormente no aspecto financeiro.

No segundo capítulo, entra em foco o artigo 27 da Lei das Eleições, inicialmente perfazendo-se um breve caminho histórico do dispositivo na legislação eleitoral brasileira. No momento seguinte, realiza-se uma verificação dos conflitos entre artigos da mesma lei com o artigo em comento, com observações de vários doutrinadores, e, após, trata-se da interferência do artigo 27 na campanha eleitoral. Após a análise da legislação pertinente, passa-se à jurisprudência, quando são listados e comentados, a partir de uma pesquisa qualitativa, posicionamentos jurisprudenciais acerca do teor do artigo objeto deste estudo.

Por derradeiro, ainda insertos no segundo capítulo, o autor faz uma digressão sobre os princípios fundamentais que norteiam uma democracia, tecendo comentários sobre os princípios democrático, da liberdade e da igualdade. Vistos pelo prisma da Constituição Federal, esses ideais formam, juntos, a base sobre a qual deve se assentar todo o processo eleitoral brasileiro.

Cabe ressaltar, por fim, que modestamente se espera, com este estudo, despertar o interesse para o debate de um tema tão premente e, ao mesmo tempo, tão pouco explorado na área do Direito Eleitoral.

## 2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

O financiamento das campanhas políticas eleitorais é um dos temas mais proeminentes a cada eleição. O alto custo financeiro de uma campanha há muito tempo gera preocupações no meio político com as possibilidades de desequilíbrio na disputa em função do poder econômico. Essa questão não é uma exclusividade brasileira, causando perturbações em graus variáveis em diversos países com eleições regulares.

Mister destacar que os sistemas de financiamento de campanhas eleitorais no mundo ocidental - parte do globo em que predominam regimes democráticos – apresentam-se sob as mais variadas configurações. Como um certo padrão, pode-se dizer que o financiamento público é uma característica dos países que adotam sistema eleitoral proporcional, enquanto que países com sistema majoritário tendem a contar com financiamento exclusivamente privado<sup>1</sup>. Todavia, não existe um modelo pronto e acabado, que possa ser aplicado a qualquer realidade. O que existe em comum a todos os países democráticos é a preocupação com a influência do poder econômico sobre o processo eleitoral e, conseqüentemente, sobre a vontade final do eleitor no exercício do sufrágio. Não há consenso sobre a melhor forma de financiamento de campanhas, com as regras variando significativamente de país para país, como bem observa o consultor legislativo Carlos Ernesto Pereira de Araújo<sup>2</sup>:

Em alguns casos, a contribuição de particulares é livre e a exigência da norma incide exclusivamente sobre a transparência do processo; em outros, particulares estão sujeitos a limites de contribuição; há sistemas que combinam fontes públicas e privadas de financiamento; houve, finalmente, casos de países que optaram por mecanismos de financiamento exclusivamente públicos, vedando toda contribuição de particulares.

As regras também costumam variar ao longo do tempo e conforme o comportamento político de partidos e candidatos. Crises políticas ou escândalos financeiros suscitam discussões sobre as formas de financiamento, levando a

<sup>1</sup>BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada**. 2009. 152f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Comunicações Humanas; Universidade de São Paulo, São Paulo: 2009. p. 135.

<sup>2</sup>ARAÚJO, Carlos Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa Brasília**. a. 41 n. 161 jan./mar. 2004. p. 59.

constantes revisões e modificações nos regramentos de sustentação financeira de campanhas eleitorais.

Para melhor entendimento da questão do financiamento eleitoral no Brasil, serão sucintamente analisados os modos de levantamento de fundos para campanhas em algumas das principais democracias ocidentais, de maneira a proporcionar um comparativo entre as experiências desses países com o modelo brasileiro.

## **2.1 SISTEMAS EXISTENTES EM OUTRAS DEMOCRACIAS OCIDENTAIS**

### **2.1.1 ALEMANHA**

A Alemanha adota um sistema de financiamento eleitoral misto, com recursos advindos tanto da esfera pública quanto privada. Segundo Araújo, “o princípio que rege a legislação sobre financiamento de campanha é o da proteção de partidos e candidatos da influência de grandes financiadores”<sup>3</sup>.

Regidas por uma lei federal (Lei de Partidos, de 24/7/1967), as regras de financiamento inicialmente se direcionavam apenas à reposição dos custos de campanha, acontecendo apenas nos anos de eleições<sup>4</sup>. Na década de 1990, após alterações na lei citada, o financiamento deixou de ser apenas eleitoral e os recursos públicos passaram a ser distribuídos anualmente. Importante frisar que, naquele país, esses recursos também abarcam a campanha eleitoral, não estando previsto o fornecimento de uma soma extra para gastos eleitorais.

A distribuição dos recursos segue o sistema eleitoral adotado naquele país – o modelo distrital misto. Dessarte, os recursos estatais são repassados conforme os votos que os partidos tenham recebido em suas listas, nacionalmente, ou em seus candidatos no distrito<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup>ARAÚJO, Carlos Ernesto Pereira de. **Revista de Informação Legislativa Brasília**. p. 63.

<sup>4</sup>BACKES, Ana Luíza. **Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha**. Março 2013. 17f. Estudo. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados: Brasília, 2013. p. 6.

<sup>5</sup>**Ibidem**. p. 7.



Nesse sistema de financiamento, as contribuições de filiados representam, em média, de 30% a 50% das receitas dos partidos, enquanto as contribuições públicas respondem por cerca de 30% dos recursos<sup>6</sup>. O restante advém de outras fontes variadas, como doações de pessoas físicas, empresas, eventos, investimentos etc. Cabe ressaltar que as mensalidades dos filiados são dedutíveis, até um determinado limite, de pagamento de impostos. Assim, em verdade, há um incremento na participação de recursos públicos no percentual de financiamento<sup>7</sup>.

Quanto a doações de pessoas físicas e jurídicas, parece não haver limite. No entanto, frise-se que não ter limite não significa não haver controle: doações que superem os 10 mil euros devem ser publicadas na prestação de contas dos partidos, com o nome e o endereço do doador<sup>8</sup>.

Conforme levantamentos de Ana Luíza Backes, as doações de pessoas físicas variam conforme o porte do partido, representando de 6% (Partido Social-Democrata) até 22% (União Social Cristã) do total arrecadado pela agremiação política. Já o volume das doações de pessoas jurídicas no total de cada partido apresenta percentuais mais baixos, com os extremos delimitados em 0,43% dos recursos arrecadados pelo partido A Esquerda, até 12,65% da verba angariada pela União Social Cristã<sup>9</sup>.

Impende mencionar que a lei alemã fixa limites para a participação de recursos públicos no financiamento partidário. Há o limite relativo (*relative obergrenze*), que estipula que a soma dos recursos públicos destinados a um partido não pode ultrapassar os recursos que o partido tenha recebido de fontes próprias, e o limite absoluto (*absolute obergrenze*), que estabelece que a soma dos recursos que todos partidos recebem do Estado não pode ultrapassar um teto fixado na lei para os gastos públicos com partidos<sup>10</sup>. Em 2012, esse teto atingiu 150 milhões de euros<sup>11</sup>.

Interessante notar que, atualmente, os recursos públicos são distribuídos considerando, além do número de votos obtidos, também o total da arrecadação partidária. Segundo a consultora Backes, esse modelo atenua o círculo vicioso criado pelo critério de distribuição anterior, que, ao considerar somente o número de

---

<sup>6</sup> ARAÚJO, Carlos Ernesto Pereira de. **Revista de Informação Legislativa Brasília**. p. 63.

<sup>7</sup> BACKES, Ana Luíza. **Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha**. p.10.

<sup>8</sup> ARAÚJO, Carlos Ernesto Pereira de. **Op. cit.** p. 63.

<sup>9</sup> BACKES, Ana Luíza. **Op, cit.** p.10-11.

<sup>10</sup> **Ibidem.** p. 7.

<sup>11</sup> **Ibidem.** p. 8.

votos, fazia com que partidos mais votados ganhassem mais recursos públicos, gastassem mais em propaganda e tivessem mais chances de se elegerem, conseqüentemente aumentando, para uma próxima eleição, o montante a receber do Estado.

Por fim, cabe referir que, para fazerem jus ao reembolso estatal, os partidos devem apresentar contas minuciosas, de receitas e despesas, ao Presidente da Câmara<sup>12</sup>.

### 2.1.2 ESTADOS UNIDOS

Preponderantemente de caráter privado, o financiamento eleitoral nos Estados Unidos da América, no curso de sua história, passou pelas mais abrangentes reformas na sua legislação aplicável, principalmente em momentos que se seguiram a escândalos envolvendo grandes contribuições, corrupção ou outras atividades controvertidas ou claramente ilegais<sup>13</sup>.

No início da década de 1970, foi criada uma lei, denominada *Federal Election Campaign Act (FECA)*, para lidar com os crescentes custos de campanhas eleitorais e para superar a frouxidão das regras anteriores relativas às informações prestadas sobre a arrecadação e os dispêndios dos recursos. Em 1974, constatadas as limitações dessa nova lei após o escândalo de *Watergate*, foram feitas reformas no dispositivo, tornando mais estritas as regras sobre prestações de informações, impondo novos limites aos gastos e às contribuições de indivíduos, comitês partidários e comitês de ação política (*PAC*, na sigla em inglês). As alterações também definiram limites totais para gastos de campanhas federais, restringiram os gastos partidários nas campanhas e, principalmente, instituíram um programa de financiamento público de campanhas presidenciais e uma agência reguladora, a *Federal Election Commission (FEC)*<sup>14</sup>. Assim, no processo de escolha do Presidente da República, a cada contribuição privada individual, o candidato passou a receber

---

<sup>12</sup>ARAÚJO, Carlos Ernesto Pereira de. *Revista de Informação Legislativa Brasília*. p. 63.

<sup>13</sup>TELLES, Olívia Raposo da Silva. *Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 217.

<sup>14</sup>*Ibidem*. p. 221.

uma quantia do fundo público nas eleições primárias, recebendo, ainda, outro montante fixo de verba pública nas eleições gerais<sup>15</sup>.

Essas emendas ao *FECA*, no entanto, tiveram alcance reduzido, pois a Suprema Corte dos Estados Unidos, considerou que algumas das disposições da nova lei, ao limitar gastos do próprio candidato na campanha assim como gastos pessoais independentes, restringiam a liberdade de expressão apregoada na Primeira Emenda da Constituição Federal daquele país<sup>16</sup>.

Apesar desse revés jurídico, o *FECA* funcionou a contento nos seus primeiros anos de aplicação, aumentando a transparência das contas. Entretanto, na década de 1980, o sistema começou a ser corroído por novas táticas de financiamento de campanhas que, com base em pareceres da própria *FEC*, foram autorizados a receber contribuições de fontes irregulares e em somas proibidas pelo *FECA*<sup>17</sup>. Com a condição de que esses recursos – chamados de *soft money* – não fossem usados para influenciar a eleição federal e que tivessem contabilidade separada, os comitês partidários poderiam utilizar os valores em atividades partidárias genéricas, como custeio de despesas administrativas e campanhas de incentivo ao comparecimento às urnas.

Ao longo do tempo, essa característica genérica foi sendo desvirtuada a ponto de o *soft money* se tornar a principal fonte de recursos das campanhas estadunidenses, pois todo dinheiro de doações feitas diretamente aos candidatos que excedia o limite legal passou a ser redirecionado aos partidos políticos. Esses valores eram então utilizados em atividades de filiação e, mormente, em propaganda eleitoral, defendendo propostas de candidatos ou criticando ideias de adversários, sem qualquer freio legal<sup>18</sup>.

Em 2002, em nova tentativa de impor limites de arrecadação e gastos, foi aprovado o *Bipartisan Campaign Reform Act (BCRA)*, proibindo o uso de *soft money* pelos partidos. A partir dessa lei, os comitês partidários nacionais só podem usar o chamado *hard money* – dinheiro arrecadado em conformidade com as regras federais, respeitando as proibições de fontes e os limites impostos às

---

<sup>15</sup> TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França**. p. 247.

<sup>16</sup> MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Mônica Herman Salem. (Coord.). **Culturalismo jurídico: o voto nas Américas**. Barueri: Minha Editora; São Paulo: Cepes, 2008. p. 183-217. p. 210. Esse precedente é conhecido como o caso Buckley vs. Valeo.

<sup>17</sup> TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Op. cit.** p. 222.

<sup>18</sup> MACHADO, Marcelo Passamani. **Op. cit.** p. 211.

contribuições<sup>19</sup>. Todavia, em que pese o *BRCA* ter reforçado os limites já impostos pelo *FECA*, outra vez o poder econômico encontrou uma brecha na legislação, desta feita canalizando recursos para campanhas por meio dos comitês de ação política (*PAC*), que são organizações civis agrupadas por interesse em temas específicos, semelhantes às ONGs brasileiras. Como esses *PACs* não trabalham explicitamente para um candidato, não se enquadram nos parâmetros de fiscalização da *FEC*<sup>20</sup>.

Cabe mencionar que, nos Estados Unidos, assim como no Brasil, também existe a proibição de financiamento de campanha a partir de determinadas fontes. Por exemplo, nenhuma pessoa física ou jurídica estrangeira pode contribuir para uma eleição, seja direta ou indiretamente. Também são proibidos de contribuir os bancos, as empresas e os sindicatos<sup>21</sup> e as empresas de mídia, seja em dinheiro ou cedendo espaço para propaganda. Pessoa com contrato firmado com o governo é outro caso de vedação de contribuição. Por último, importante notar que, nos EUA, ninguém pode contribuir para campanha em nome de outra pessoa ou aceitar contribuição feita por outrem em seu nome, assim como aceitar contribuição realizada por alguém em nome de outra pessoa<sup>22</sup>.

Há, entretanto, algumas exceções, como: as contribuições de estrangeiros portadores de visto permanente (*green card*); os gastos com propaganda interna – dirigida a seus membros - realizada por sindicatos e empresas; e as atividades dos comitês de ação política (*PAC*) em esferas estaduais<sup>23</sup>.

Além das exceções mencionadas, é possível encontrar também algumas brechas para burlar a regulação em comento. Como já referido, alguns *PACs* agrupados por interesses específicos não se consideram comitês políticos *stricto sensu*, alegando que suas ações são genéricas, não destinadas a um candidato ou eleição específica, não tendo de se submeter ao controle e à fiscalização federal. Há também o caso do patrocínio empresarial às convenções partidárias, por meio de comitês locais (*host committees*), e as festas patrocinadas por grandes empresas em paralelo a esses eventos, que têm se tornado cada vez mais dispendiosos.

---

<sup>19</sup>TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França**. p. 224.

<sup>20</sup>MACHADO, Marcelo Passamani. **Culturalismo jurídico: o voto nas Américas**. p. 212.

<sup>21</sup>TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Op. cit.** p. 228.

<sup>22</sup>**Ibidem**. p. 234.

<sup>23</sup>**Ibidem**. p. 229. Em face do modelo federativo, cabe ressaltar que o financiamento de campanhas estaduais e locais segue a legislação de cada estado, em muitos casos conflitando com a legislação federal.

Ainda, tem-se as matérias e editoriais em favor de candidatos pelas empresas de mídia, inclusive coordenando suas mensagens com a campanha do candidato<sup>24</sup>.

Quanto aos limites das contribuições, a lei norte-americana estipula, no âmbito federal, um valor igual para todas as pessoas físicas<sup>25</sup>, até um teto de U\$ 95 mil a cada dois anos, não computados os serviços voluntários. Gastos coordenados<sup>26</sup> do eleitor com a campanha, como, por exemplo, custeio de despesas de viagem ou de propaganda solicitada pelo candidato, também compõem esse limite. Já os gastos não coordenados – sem interação do candidato, por vezes até desconhecidos por ele - são ilimitados, porquanto o entendimento pacificado pela Suprema Corte de que impor limites a esses gastos independentes fere a liberdade de expressão. Há limites também para as despesas dos partidos coordenados com a campanha de seus candidatos. Já os candidatos podem gastar tudo o que puderem arrecadar conforme a lei, exceto nos casos de concorrerem à Presidência e tiverem optado por receber recursos públicos. Nessa exceção, convém referir que a *FEC* estipula o limite de gastos coordenados em U\$ 0,02 (dois centavos) por eleitor americano<sup>27</sup>.

### 2.1.3 FRANÇA

A França demorou para elaborar leis sobre financiamento de campanhas eleitorais. Em verdade, ela foi uma das últimas nações europeias a legislar sobre o assunto. De forma semelhante ao processo norte-americano, somente após grandes escândalos políticos, ocorridos na década de 1980, é que surgiu um regramento do financiamento político naquele país<sup>28</sup>.

<sup>24</sup>TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França**. p. 234.

<sup>25</sup>**Ibidem**. p. 236. Atualmente, o valor corresponde a U\$ 4 mil para cada candidato federal por ciclo eleitoral (primárias e gerais).

<sup>26</sup>**Ibidem**. p. 225. Conforme nos explica a autora, gastos coordenados são aqueles realizados por meio da interação entre candidatos e indivíduos, partidos ou comitês, qualificando juridicamente as atividades dos últimos como contribuições para a campanha e as sujeitando aos limites legais. São despesas feitas em cooperação, conhecidas ou concertadas com o candidato ou algum agente político dele. Os critérios para definição de gastos coordenados consideram variáveis como conteúdo e conduta. Segundo a autora, a noção de coordenação é desconhecida do direito eleitoral brasileiro.

<sup>27</sup>**Ibidem**. p. 239.

<sup>28</sup>**Ibidem**. p. 373.

O sistema de financiamento eleitoral francês pode ser considerado misto, com uma predominância marcante dos recursos públicos na sua formatação. A característica principal do modelo francês é o seu funcionamento por meio de reembolso estatal, que faz com que os candidatos tenham o maior interesse em declarar todas as despesas possíveis como eleitorais, porquanto, desse modo, podem obter o máximo de ressarcimento do Estado<sup>29</sup>. Esse sistema por reembolso força os candidatos a usarem recursos próprios na campanha, usualmente valendo-se de empréstimos de bancos ou dos partidos para conseguirem os valores necessários para participar da eleição com alguma chance de se elegerem. Com efeito, o expediente comum de utilizar verba emprestada acaba gerando discussão se os juros desses empréstimos seriam despesas eleitorais ou não<sup>30</sup>. Cabe mencionar que são proibidos os empréstimos bancários sem pagamento de juros, pois a lei francesa considera que juros são equivalentes à contribuição de pessoa jurídica<sup>31</sup>.

Nesse sentido, importante referir que pessoas jurídicas, tanto públicas quanto privadas, estão proibidas de contribuir para eleições desde 1995. Já as pessoas físicas podem doar aos partidos até 7.500 euros por ano, embora as contribuições privadas costumem não ser vultosas, mesmo estando prevista a possibilidade de deduzir até 60% da doação no imposto de renda<sup>32</sup>. Por sua vez, os gastos independentes na campanha, tão comuns nos Estados Unidos, são proibidos em solo francês, onde são conhecidos como contribuições *in natura*. Com relação a contribuições estrangeiras, a França tem legislação semelhante ao Brasil.

A lei francesa prevê duas vias de financiamento público, uma para os partidos e outra para os candidatos. Isso possibilita que uma pessoa possa se candidatar a cargo público eletivo sem ser filiada a partido político<sup>33</sup>. No tocante ao financiamento partidário, a matemática de cálculo considera uma parte em função do número de votos obtidos no primeiro turno das eleições legislativas, independentemente do resultado, e outra parte paga aos beneficiários da primeira fração considerando então os eleitos para o Parlamento<sup>34</sup>. Em verdade, esse cálculo acarreta distorções, incentivando os partidos a lançarem muitos candidatos para

---

<sup>29</sup>TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França**. p. 378.

<sup>30</sup>**Ibidem** . p.379.

<sup>31</sup>**Ibidem**. p. 403.

<sup>32</sup>**Ibidem**. p. 398.

<sup>33</sup>**Ibidem**. p. 388.

<sup>34</sup>**Ibidem**. p. 383.

receber mais verba. Mais grave ainda, o método oportuniza até o surgimento de partidos unipessoais. Para atenuar esse efeito indesejado, foi criada uma cláusula de barreira, que exige um percentual mínimo de votos (1%) em 50 circunscrições do país<sup>35</sup>.

Com a proibição das contribuições de pessoas jurídicas, o regramento se concentra na regulação de doações de pessoas físicas. As leis do país permitem contribuições limitadas em espécie, não podendo passar de 20% do teto autorizado para o candidato. Se ultrapassado o limite, o candidato fica sujeito a multa e, dependendo do caso, prisão por um ano. Para maior controle da fiscalização, doações acima de 150 euros tem que ser em cheque e as contribuições acima de 3 mil euros devem trazer o nome do candidato registrado no recibo<sup>36</sup>.

Na França, há muita regiões (cantões) e municípios (comunas) pequenos, comunidades em que a movimentação econômica concernente a eleições não é significativa. Assim, a lei cuida de regrar gastos de campanha em circunscrições de mais de 9 mil habitantes, impondo um teto de despesas aos candidatos em localidades com populações acima desse patamar. Cabe observar que esse teto é corrigido a cada três anos, majorado de modo a acompanhar o aumento dos custos de campanha. Ressalte-se que, se o candidato não respeitar esse limite, terá suas contas rejeitadas e perderá o direito ao financiamento público, além de correr o risco de ter sua eleição anulada ou seu mandato cassado, podendo ter de arcar com multa e ainda se tornar inelegível para o mesmo cargo por um ano<sup>37</sup>.

A lei francesa, ao contrário da brasileira, não apresenta rol taxativo para os gastos eleitorais, contudo estabelece critérios aperfeiçoados a cada eleição para que as despesas possam ser enquadradas como de eleição. A grande dificuldade é a fixação dos critérios para determinar quais são os gastos eleitorais, que são os que podem ser reembolsados pelo Estado. Basicamente, a fiscalização analisa a natureza da despesa, o local do gasto e o fato de a despesa ter sido feita pelo candidato. Assim, por esses critérios, é possível haver situações em que um gasto pode ser eleitoral e, ainda assim, não ser ressarcido<sup>38</sup>. As despesas restituídas são as gastas com dinheiro próprio do candidato. Dinheiro recebido do partido, sem ter sido emprestado, ou contribuições *in natura* das pessoas físicas não têm reembolso,

---

<sup>35</sup> TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França**.p. 385.

<sup>36</sup> **Ibidem**. p. 399.

<sup>37</sup> **Ibidem**. p. 376.

<sup>38</sup> **Ibidem**. p. 390.



pois são consideradas condutas que possibilitam enriquecimento ilícito. Assim, o Estado só reembolsa contas aprovadas e que não ultrapassem o teto.

Por fim, cabe referir que os artigos publicados na mídia não são considerados despesa eleitoral, podendo a imprensa se posicionar a favor ou contra candidatos, ressalvados casos em que a publicação tenha sido criada especificamente para influenciar a eleição, como, por exemplo, um jornalzinho editado pelo comitê do candidato.

## **2.2 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

As leis brasileiras vêm sendo atualizadas constantemente, acompanhando a preocupação do legislador com o financiamento das campanhas eleitorais. Antes de se adentrar em detalhes desse tipo de levantamento de fundos, convém contextualizar a história recente da legislação brasileira.

Historicamente, pode-se afirmar que o controle do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil tornou-se possível a partir da criação da Justiça Eleitoral (Decreto nº 21.076/1932), a qual, como órgão independente do processo eleitoral, passou a ter a função de auditá-lo<sup>39</sup>. Em 1950, o Código Eleitoral estabeleceu, entre outras regras, a fiscalização das contas dos partidos pela Justiça Eleitoral, a obrigatoriedade do registro das receitas e despesas partidárias e a vedação do recebimento de contribuições de entidades estrangeiras, autoridades públicas, sociedades de economia mista ou concessionárias de serviços públicos<sup>40</sup>.

No início do período de governo militar, em que pese a limitação das liberdades políticas, houve um aumento da preocupação com a influência do poder econômico nas eleições. É desse período a edição do atual Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965) e da primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971), sendo esta caracterizada pela transformação dos partidos políticos em pessoas jurídicas de direito público interno, pela criação do fundo partidário, pela obrigatoriedade dos partidos fixarem limites máximos para as campanhas, além de outras restrições a auxílios provenientes de empresas privadas e sindicatos<sup>41</sup>.

<sup>39</sup>MACHADO, Marcelo Passamani. *Culturalismo jurídico: o voto nas Américas*. p. 185.

<sup>40</sup>*Ibidem*. p. 186.

<sup>41</sup>*Ibidem*. p. 186.



Desde o início da vigência do Código Eleitoral, em 1965, o aporte de recursos para a campanha era oriundo do fundo partidário, regido pelo governo, ou por doações de pessoas físicas. Empresas não podiam contribuir oficialmente, uma vez que não havia previsão legal. Desse modo, muito do dinheiro gasto em campanha não era registrado, configurando o chamado “caixa 2”. As contas dos partidos simplesmente eram uma total ficção, tal a falta de controle da arrecadação e das despesas eleitorais<sup>42</sup>. Nos anos 80 do século passado, a partir do processo de redemocratização, a volta da prática política mais intensa – livre da tutela militar – acarretou um crescimento acentuado dos custos de campanha e, por conseguinte, uma necessidade maior de arrecadação de fundos para as candidaturas. A falta de controle efetivo nas contas eleitorais levou a números absurdos de arrecadação e gastos, cujo exemplo mais notório foi o caso da campanha do candidato Fernando Collor de Melo à presidência da república em 1989. Após a vitória na eleição, vieram à tona denúncias de corrupção envolvendo a figura de seu então tesoureiro, Paulo César Farias, e o destino das altas somas que restaram como sobras da campanha<sup>43</sup>.

A partir desse episódio, que culminou com o impedimento do referido presidente em 1992, ficou claro aos legisladores que era imprescindível uma melhor regulação do financiamento partidário para evitar o excessivo peso do poder econômico no processo eleitoral e as suas consequências nefastas no campo político-institucional.

Em 1997, em tentativa para acabar de vez com as “leis do ano”, foi editada a Lei das Eleições (Lei 9.504/1997), que regulamentou, entre outros pontos, a questão do financiamento eleitoral. Combinada com a nova Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995), que reestruturou o fundo partidário, a Lei das Eleições tratou da responsabilidade partilhada de partidos e candidatos sobre a arrecadação e aplicação de recursos na campanha; da fixação de limites máximos de gastos e a constituição de comitês financeiros por parte dos partidos; da abertura de contas específicas, a administração financeira da campanha, e a responsabilidade pela prestação de contas como encargos dos candidatos; da possibilidade do uso de recursos próprios, de recursos do partido (inclusive do fundo partidário) e daqueles provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas para a campanha, com a

---

<sup>42</sup> PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: temas polêmicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1994. p. 55-56.

<sup>43</sup> **Ibidem**. p. 56.

observância dos limites em relação aos rendimentos brutos para pessoas físicas e ao faturamento bruto para pessoas jurídicas; da vedação de doações provenientes do estrangeiro e de recursos públicos de qualquer natureza (órgãos públicos, fundações, concessionários ou permissionários de serviço público, etc.)<sup>44</sup>.

Não tardaram, ao longo do tempo, a serem editados novos diplomas - os quais serão citados no decorrer deste estudo - propondo alterações em determinados pontos dessas leis. Impende destacar que as mais recentes e impactantes mudanças vieram com a Lei n. 13.165/2015, que, ao revogar os artigos 17-A e 81 da Lei de Eleições, respectivamente, terminou com doações de pessoas jurídicas para campanhas e atribuiu ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para definir o valor nominal limite para gastos de campanha, em cada eleição e para cada cargo disputado, com base nos parâmetros legais.

## 2.2.1 RESPONSABILIDADE PELA CAMPANHA

O Código Eleitoral, em seu artigo 241, concentra a responsabilidade dos gastos nos partidos. Após o episódio do impeachment do presidente Collor e outros acontecimentos delicados do ponto de vista ético – denúncias e escândalos como o caso dos “anões do orçamento”, ocorrido em 1993 -, a Lei n. 8.713/1993, buscou complementar o Código, imprimir mais rigor no controle das contas de campanha. A partir dela, a origem dos recursos passou a ser especificada e os gastos mais controlados, tirando da obscuridade volumes enormes de dinheiro. Além disso, o candidato passou a ser o único responsável pela veracidade das informações financeiras e contábeis referentes à sua campanha (art.37).

Na Lei n. 9.054/1997, essa responsabilidade foi consolidada. Em seu artigo 17, a lei traz que as despesas da campanha eleitoral serão realizadas tanto sob a responsabilidade dos partidos como de seus candidatos:

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei.

---

<sup>44</sup>ARAÚJO, Carlos Ernesto Pereira de. **Revista de Informação Legislativa Brasília**. p. 60.

Na opinião de Joel Cândido, foi mantido “o Princípio da Responsabilidade Financeira Solidária, entre partidos e candidatos, já constante, há tempo, em nosso Direito Eleitoral”<sup>45</sup>. Em outra visão – que, bem se diga, parece mais perspicaz -, Sídia de Lima entende que esse artigo, em verdade, torna autônoma a responsabilidade de cada parte, restando extinta a solidariedade nas contas de candidatos e partidos<sup>46</sup>.

Como inovação, a lei estendeu expressamente a responsabilidade ao tesoureiro da campanha (artigo 21, com nova redação dada pela Lei n. 11.300/2006).

Nessa lei, a intenção dos legisladores foi tentar reduzir a interferência do poder econômico nos resultados das eleições, controlando a origem, o montante e o gerenciamento dos recursos usados nas campanhas buscando evitar ilicitudes e abusos.

## 2.2.2 CUSTOS DA CAMPANHA

O uso de recursos financeiros é necessário para quem visa a ser escolhido para um cargo eletivo. Embora não possa ser vedado por leis relativas ao tema, cabe discutir a limitação quantitativa dos valores arrecadados e, principalmente, empregados numa campanha. Os custos de uma campanha eleitoral são usualmente muito altos. Nos Estados Unidos, tamanho é o custo das eleições que as pessoas se perguntam se a democracia americana não marcha inevitavelmente para a plutocracia<sup>47</sup>. No Brasil, o gasto médio em campanha supera em muitas vezes o padrão norte-americano de despesa<sup>48</sup>. Em levantamento estatístico elaborado pelo jornal Folha de São Paulo<sup>49</sup>, com base em dados do TSE referentes às últimas

<sup>45</sup>CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 14.ed. rev. atual. e ampliada. Bauru, SP: EDIPRO, 2010. p. 445.

<sup>46</sup>LIMA, Sídia Maria Porto de. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2009. p. 245.

<sup>47</sup>PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: UnB, 2000. p. 19.

<sup>48</sup>ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. **Revista de Informação Legislativa**. p. 61. Segundo o autor, os especialistas estimam a diferença de gastos de campanha no Brasil entre um mínimo de duas a um máximo de dez vezes o valor gasto nas campanhas norte-americanas.

<sup>49</sup>CUSTO de 5 bilhões fazem eleições deste ano baterem recorde histórico. **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>>. Acesso em: 05 maio 2016.

eleições gerais, verificou-se que a campanha eleitoral de 2014 foi a mais cara da história da democracia brasileira, aproximando-se de 5 bilhões de reais. Na mesma pesquisa, tem-se os valores totais aproximados dos gastos de campanha para os cargos do Poder Legislativo no país, conforme a tabela infra:

**Tabela 1 - Gastos dos candidatos aos cargos do legislativo nas eleições de 2014 - totais por cargo.**

<b>CARGO</b>	<b>DESPESAS</b>
SENADOR (1 vaga por UF)	R\$ 252.800.000,00
DEPUTADO FEDERAL	R\$ 1.000.000.000,00
DEPUTADO ESTADUAL	R\$ 1.200.000.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 2.452.000.000,00</b>

Fonte: 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>.

Vale referir que as campanhas para eleições majoritárias têm valores mais altos, uma vez que concentradas em poucos nomes de cada partido ou coligação.

Para cobrir os custos de campanhas eleitorais, os partidos dispõem atualmente de diversas fontes. A principal delas é o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – mais conhecido em sua forma resumida: fundo partidário –, previsto pelo artigo 38 da Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995). Esse fundo é composto por multas e penalidades pecuniárias aplicadas com base no Código Eleitoral e leis conexas, por recursos destinados a ele por lei, por doações de pessoas físicas depositadas diretamente nessa conta e por dotações orçamentárias anuais da União. Além da verba proveniente desse fundo, os partidos obtêm dinheiro para amparar seus gastos por meio de doações de pessoas físicas (artigo 39 da Lei dos Partidos Políticos), sem limites de arrecadação para os meses fora dos períodos eleitorais. Impende referir que, apesar de ambos os artigos supracitados da Lei n. 9.096/1995 preverem em seu texto doações de pessoas jurídicas, o Supremo Tribunal Federal, em recente julgamento de uma ação direta de

inconstitucionalidade<sup>50</sup>, declarou ser inconstitucional os dispositivos legais que autorizavam as contribuições de empresas para o financiamento político, tanto dos partidos quanto das campanhas eleitorais. Por fim, uma outra forma de bancar os custos de uma campanha é o candidato se utilizar do próprio patrimônio para os gastos eleitorais. Nesse caso, o limite do gasto previsto em lei é o total do patrimônio declarado pelo candidato.

Em eleições baseadas somente no Código Eleitoral, eram os próprios partidos e candidatos que exerciam um controle interno de seus custos. A visão idealista do Código citado levava a muitas distorções na realidade contábil. Olivar Coneglian destaca os seguintes pontos:

- a) quem fazia a propaganda era o candidato, tanto que nas eleições proporcionais havia candidatos que gastavam muito mais que outros do mesmo partido;
- b) o partido fingia uma previsão de gastos bem menor que a realidade;
- c) cada candidato apresentava aos partidos notas fiscais irreais, com valores menores que os verdadeiramente gastos, com o nome do partido, embora a conta tivesse sido paga pelo candidato;
- d) o partido prestava uma conta fictícia;
- e) o comitê eleitoral fingia que a prestação de contas estava correta;
- f) a Justiça Eleitoral homologava as prestações de contas com base no exame do comitê, sem se aprofundar na sua análise.<sup>51</sup>

Destarte, esse controle, evidentemente, não existia na prática, com os partidos e candidatos registrando arrecadação e gastos bem aquém da realidade. As informações eram repassadas à Justiça Eleitoral para mero registro e acabavam sendo fantasiosas.

Houve uma tentativa de aprimorar o controle das contas na Lei n. 8.713/1993, com a instituição dos “bônus eleitorais”<sup>52</sup>, uma espécie de “moeda eleitoral”<sup>53</sup>. A complexa rede de tramitação desses recursos, que envolvia a emissão de papéis pelo Ministério da Fazenda em substituição ao dinheiro arrecadado e a

---

<sup>50</sup>A ação foi ajuizada pelo Conselho Federal da OAB, pedindo que fossem declarados inconstitucionais os dispositivos da legislação eleitoral (Leis n. 9.096/95 e n. 9.504/97) que autorizam doações de empresas a candidatos e a partidos políticos. O julgamento ocorreu nos dias 16 e 17 de setembro de 2015, com relatoria a cargo do Ministro Luiz Fux. A decisão - que não foi unânime - já se aplica para as eleições de 2016 e - fato pouco usual - já começou a valer independentemente da publicação do acórdão.

<sup>51</sup>CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. 9.ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2008. p. 133.

distribuição deles pela Justiça eleitoral, a pedido dos partidos e candidatos, como recibo aos doadores, se revelou ineficiente e essa modalidade restou utilizada somente nas eleições municipais de 1994. A partir da Lei n. 9.096/1995 e, posteriormente, da Lei n. 9.054/1997, coube à Justiça Eleitoral a fiscalização das contas de campanha.

### 2.2.3 DOAÇÕES

Pela legislação atual, os partidos políticos podem receber, em períodos fora de época de campanha para eleições, doações de toda e qualquer pessoa, física ou jurídica, sem que exista um teto limitador a esse ingresso de receitas. Todavia, como já mencionado, o STF, em setembro do ano passado, declarou inconstitucional as doações de empresas, tornando proibido, na prática, a contribuição de quaisquer pessoas jurídicas. Afora essa novel restrição, no artigo 24 da Lei n. 9.054/1997 há uma lista taxativa de entes vedados de contribuir: entidades ou governos estrangeiros; órgãos da Administração Pública direta e indireta ou fundações mantidas com recursos provenientes do Poder Público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidades de direito privado que recebam, na condição de beneficiárias, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidades de utilidade pública, de classe ou sindicais; pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior; entidades beneficentes, religiosas e esportivas; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público.

---

<sup>52</sup>BRASIL. **Lei n. 8.713/1993** - Art. 40. O órgão de direção nacional consolidará os limites de gastos estabelecidos para cada circunscrição, acrescidos do limite que fixar para a eleição presidencial, e solicitará ao Ministério da Fazenda a emissão de Bônus Eleitorais ao portador em valor correspondente ao total de gastos previstos pelo partido para todas as eleições de que trata esta lei. Art. 41. O Ministério da Fazenda emitirá os Bônus Eleitorais ao portador, os quais deverão: I - indicar o valor em moeda da doação, convertido em Unidade Fiscal de Referência (Ufir); II - ser previamente numerados, para fins de identificação de sua distribuição posterior aos partidos; III - ser emitidos em valores variados. Art. 42. O órgão de direção nacional do partido repassará aos regionais os bônus correspondentes à respectiva circunscrição, os quais serão distribuídos aos candidatos no limite individual permitido para seus gastos. Art. 43. Toda doação a candidato específico deverá ser feita mediante troca por Bônus Eleitorais, correspondente ao seu valor. Parágrafo único. Os recursos próprios do candidato poderão ser utilizados em sua campanha, desde que sejam integralmente convertidos em bônus recebidos do Comitê Financeiro.

<sup>53</sup>CONGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. p. 134.

Para o período eleitoral, ou seja, a fase onde já estão definidos e registrados os candidatos e a campanha eleitoral está aberta, foi proibida pela recente Lei n. 13.165/2015 – já com base no entendimento da ADI n. 4.650 - a doação de pessoas jurídicas, enquanto que há limites a serem respeitados nas contribuições de pessoas físicas, como pontua o artigo 23 da Lei n. 9.504/1997:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 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.

§ 2º As doações estimáveis em dinheiro a candidato específico, comitê ou partido deverão ser feitas mediante recibo, assinado pelo doador, exceto na hipótese prevista no § 6º do art. 28.

§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de:

I - Cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos;

II - Depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo.

III - Mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, e que deverá atender aos seguintes requisitos:

a) identificação do doador;

b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada.

§ 5º Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas.

§ 6º Na hipótese de doações realizadas por meio da internet, as fraudes ou erros cometidos pelo doador sem conhecimento dos candidatos, partidos ou coligações não ensejarão a responsabilidade destes nem a rejeição de suas contas eleitorais.

§ 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).

Importante mencionar algumas alterações efetuadas no artigo 23 supra pela Lei n. 11.300/2006, que incluiu a transferência eletrônica de depósitos entre as formas de doação relacionadas no artigo 4º e a proibição de premiações, ajudas e doações por parte de candidatos a outrem durante o período eleitoral, citadas no novel artigo 5º. A partir dessa lei, as doações financeiras só puderam ser feitas através de conta bancária específica, de acordo com o artigo 22 da Lei das Eleições.

As doações para as campanhas eleitorais podem ser feitas por qualquer pessoa física, seja ela eleitora ou não. A única restrição é quanto ao montante, que não pode ultrapassar os dez por cento dos rendimentos brutos do doador no ano anterior ao do pleito. Se isso ocorrer, o doador pode ser multado pesadamente, nos moldes do parágrafo 3º do artigo 23.

A Lei n. 12.034/2009, entretanto, abriu uma esdrúxula exceção a esse limite ao introduzir na Lei das Eleições o parágrafo 7º, que admite a cedência de bens móveis e imóveis até certo montante. Esse item não só foi mantido pela Lei n. 13.165/2015, como o valor originalmente previsto (50 mil reais) foi reajustado para 80 mil reais. Com efeito, esse parágrafo distorce completamente o limite imposto pelo artigo, possibilitando que um indivíduo que possua renda bruta anual de, por exemplo, 80 mil reais, possa ceder bens correspondentes a cem por cento de sua renda, ou seja, dez vezes mais do que a restrição original. Cabe ressaltar, no entanto, que a minirreforma eleitoral de 2009 trouxe também uma série de novos dispositivos para regular transações eletrônicas e de cartão de crédito, além de tentar controlar o uso da internet na transferência de recursos de campanha eleitoral (parágrafos 2º; 4º, inciso III; e 6º)

Importante destacar, todavia, que a Lei 13.165/2015 inovou ao estabelecer limites de doações com base em gastos realizados na campanha anterior, introduzindo o artigo 24-C na Lei de Eleições, que assim dita:



Art. 24-C. O limite de doação previsto no § 1º do art. 23 será apurado anualmente pelo Tribunal Superior Eleitoral e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 1º O Tribunal Superior Eleitoral deverá consolidar as informações sobre as doações registradas até 31 de dezembro do exercício financeiro a ser apurado, considerando:

I - as prestações de contas anuais dos partidos políticos, entregues à Justiça Eleitoral até 30 de abril do ano subsequente ao da apuração, nos termos do art. 32 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995;

II - as prestações de contas dos candidatos às eleições ordinárias ou suplementares que tenham ocorrido no exercício financeiro a ser apurado.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, após a consolidação das informações sobre os valores doados e apurados, encaminhá-las-á à Secretaria da Receita Federal do Brasil até 30 de maio do ano seguinte ao da apuração.

§ 3º A Secretaria da Receita Federal do Brasil fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e, apurando indício de excesso, comunicará o fato, até 30 de julho do ano seguinte ao da apuração, ao Ministério Público Eleitoral, que poderá, até o final do exercício financeiro, apresentar representação com vistas à aplicação da penalidade prevista no art. 23 e de outras sanções que julgar cabíveis.

#### 2.2.4 GASTOS

Até a última eleição, não havia nenhum limite estabelecido, em norma alguma, para os gastos em uma campanha eleitoral. Cabia aos partidos estabelecer esses valores, indicando qual o montante total a ser gasto pelo partido e, individualmente, por cada um de seus candidatos. Conforme salienta Decomain, cada partido definia o seu limite de gastos, segundo os seus próprios critérios, não estando os partidos e candidatos jungidos a qualquer patamar máximo fixado pela Constituição ou por qualquer lei<sup>54</sup>. A Justiça Eleitoral apenas era comunicada desses valores e dava ampla publicidade dessas informações:

<sup>54</sup> DECOMAIN, Pedro Roberto. **Eleições (comentários à Lei nº 9.504/1997)**. 2.ed. São Paulo: Dialética, 2004. p. 169.

Art. 17-A. 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; 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.

O artigo 17-A, inserido na Lei das Eleições por meio da Lei n. 11.300/2006, previa a fixação de um limite de gastos de campanha por lei para cada um dos cargos em disputa, estabelecendo a data de 10 de junho do ano eleitoral em pauta como prazo para essa determinação. Até o último pleito, essa prerrogativa do artigo nunca havia sido utilizada, vigorando os limites estabelecidos pelos próprios partidos. Com a Lei n. 13.165/2015, foi revogado o artigo 17-A e passou a vigorar a nova redação do artigo 18, agora acompanhado dos artigos 18-A e 18-B, que passou ao Tribunal Superior Eleitoral a responsabilidade por estipular esse teto:

Art. 18. Os limites de gastos de campanha, em cada eleição, são os definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral com base nos parâmetros definidos em lei.

§ 1º (*Revogado*).

§ 2º (*Revogado*).

Art. 18-A. Serão contabilizadas nos limites de gastos de cada campanha as despesas efetuadas pelos candidatos e as efetuadas pelos partidos que puderem ser individualizadas.

Art. 18-B. O descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico.

Cabe observar que a adoção de limites impostos pela Justiça Eleitoral pode vir a servir de base para avaliações do peso econômico que os gastos efetuados por eleitores, ao abrigo do artigo 27 da Lei n. 9.054/1997, têm na campanha política eleitoral, principalmente nos municípios pequenos.

Quanto aos gastos eleitorais em geral, é o artigo 26 que trata desse tema na Lei n. 9.054/1997:

Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei:

I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3º do art. 38 desta Lei;

II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;

III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;

IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas;

V - correspondência e despesas postais;

VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;

VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;

VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;

IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;

X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;

XI - (*Revogado*)

XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;

XIII - (*Revogado*)

XIV - (*Revogado*);

XV - custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;

XVI - multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.

XVII - produção de jingles, vinhetas e *slogans* para propaganda eleitoral.

Parágrafo único. São estabelecidos os seguintes limites com relação ao total do gasto da campanha:

I - alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais: 10% (dez por cento);

II - aluguel de veículos automotores: 20% (vinte por cento).

Analisando-se o rol de possibilidades de gastos eleitorais, nota-se que há, entre eles, uma grande quantidade de despesas de propaganda que sofrem baixo controle pela fiscalização. Confecção e distribuição de material impresso, despesas postais, remuneração de pessoal prestador de serviço, gastos com carros de som,

despesas com transporte ou deslocamento de candidato, todos são de difícil controle pela Justiça Eleitoral. Torna-se ainda mais complicado o controle se o gasto se enquadrar no artigo seguinte da lei, o de número 27, objeto deste estudo:

Art. 27. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

De acordo com o teor desse artigo, qualquer eleitor poderá, por exemplo, mandar confeccionar e distribuir panfletos em apoio a determinado candidato, desde que o gasto não ultrapasse o valor mencionado no dispositivo e não haja reembolso pelo candidato, partido ou coligação. Não é necessário o conhecimento – e nem sequer o consentimento – do candidato apoiado para que o eleitor leve a cabo sua intenção. Do mesmo modo que ocorre com panfletos, também pode ser comum ao eleitor apoiador – em outro exemplo – gastar com adesivos de campanha, os quais, com o valor limite previsto, seriam produzidos e distribuídos aos milhares, ajudando a encorpar a divulgação da candidatura e das propostas do beneficiado – em outras palavras, fazendo propaganda do candidato e de suas ideias.

### 2.2.5 FISCALIZAÇÃO DA CAMPANHA

A fiscalização de uma campanha eleitoral envolve aspectos vários, começando no momento das convenções dos partidos e seguindo até a diplomação. Dois desses aspectos são a propaganda eleitoral e as contas de campanha. Nesses – assim como em outros atos que envolvem as eleições –, a Justiça Eleitoral, como fiscal, age de ofício, independentemente de provocação<sup>55</sup>.

Na fiscalização da propaganda política eleitoral, tudo é acompanhado por essa Justiça especializada, assim como pelos promotores eleitorais legalmente designados, exigindo sempre celeridade nas representações e nas decisões: rádios, televisões, jornais, cartazes, panfletos, comícios, carros de som, carreatas, pichações, etc., nada deve escapar do olhar atento do órgão fiscalizador.

A partir desse cenário, a fiscalização dos mecanismos de arrecadação e despesas de campanha, imposta por lei à Justiça Eleitoral, também se converte em

<sup>55</sup> CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. p. 53.

uma atividade árdua. Essa atividade requer o acompanhamento e a conferência de contas bancárias de partidos e candidatos e de um emaranhado de notas e recibos que dão muito trabalho às equipes envolvidas na apreciação da prestação de contas de uma eleição.

Em eleições municipais, a fiscalização é conduzida pelo juiz eleitoral da respectiva zona, ou, havendo mais de um, o que houver sido indicado pelo Tribunal Regional Eleitoral<sup>56</sup>. Em eleições gerais, cabe aos TREs realizarem essa tarefa, excetuando-se a fiscalização da eleição para a Presidência da República, que fica ao encargo do Tribunal Superior Eleitoral.

Nessa ação de fiscalizar, a participação do Ministério Público Eleitoral, como *custos legis* por excelência, é muito importante, uma vez que cabe ao MPE, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, formular representações sobre a fiel observância das leis eleitorais e velar por sua uniforme aplicação, inclusive em questões envolvendo matéria financeira<sup>57</sup>.

Enfatizando o aspecto financeiro, vale referir que a Lei n. 11.300/2006 havia introduzido o artigo 17-A na Lei das Eleições em mais uma tentativa de aprimorar o controle dos orçamentos e gastos dos partidos em campanha, destacando que a Justiça Eleitoral deveria dar ampla publicidade aos números financeiros das eleições, o que, em tese, propiciaria mais facilidade e acuidade na fiscalização das contas das campanhas eleitorais

Por esse dispositivo, o legislador tinha até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral para fixar o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa, sempre observando as peculiaridades locais, que podem variar conforme a circunscrição do pleito. Ocorre que, desde a edição dessa lei, em nenhuma das eleições sob esse regramento houve a estipulação desses limites, ficando ao encargo dos partidos a estimativa dos valores<sup>58</sup>. Na prática, essa permissividade – agora, em tese, controlada com a “família” do artigo 18 - acabava fazendo com que todos os partidos e candidatos superestimassem seus gastos, de modo a não correrem riscos de, ao receberem doações vultosas inesperadas, ultrapassarem o valor informado ao órgão fiscalizador e, por isso, receberem pesadas multas.

---

<sup>56</sup> STOCO, Rui; STOCO, Leandro de Oliveira. **Legislação eleitoral interpretada: doutrina e jurisprudência**. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 267.

<sup>57</sup> RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 182-86.

<sup>58</sup> Fala-se de eleições posteriores a 2006, uma vez que o dispositivo foi considerado inaplicável às eleições daquele ano, conforme decisão do TSE de 23.5.2006 (ata da 57a sessão, DJ de 30.5.2006), devido ao princípio constitucional da anterioridade e por alterar o processo eleitoral (art. 16 da Constituição Federal).

Se o artigo 17-A permitia arbitrar um valor irreal como teto de arrecadação, o que dizer da fiscalização dos gastos feitos com amparo no artigo 27, que dispensa a contabilização? Como conferir se o gasto não ultrapassou o limite previsto por eleitor, se nada disso é documentado pelo partido ou pelo candidato?

Na opinião de diversos doutrinadores, o artigo 27 é um ponto vulnerável da lei. Como assinala Joel Cândido, “nenhuma pena ou controle existe para quem ultrapassar o limite de UFIR”<sup>59</sup>. Em verdade, não há controle sobre o valor gasto por eleitor, uma vez que a despesa não é contabilizada.

Assim, se, por um lado, busca-se aprimorar a fiscalização, por outro, a lei abre um flanco para os aproveitadores de ocasião. Nesse contexto, o financiamento de campanha por meio de gastos diretos do eleitor vai de encontro ao rigor buscado, parecendo tratar-se de um descuido do legislador. Como assevera Rodrigo Zilio, “ao assegurar que os gastos eleitorais não estão sujeitos a contabilização, o legislador torna letra morta e inócua as demais regras que objetivam possibilitar a fiscalização da arrecadação de verbas para as campanhas eleitorais”<sup>60</sup>.

Com balanços financeiros fantasiosos, uma vez que a demonstração das despesas e das receitas vem comprometida pelos recursos não contabilizados e pelos gastos realizados à revelia de controle, a fiscalização da Justiça Eleitoral enseja um certo faz de conta que tem permitido aos partidos e candidatos, por meio dos esgotos legais, caminhos para driblar o ordenamento jurídico<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. p. 476.

<sup>60</sup> ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais**. 2.ed. rev. atual. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 385.

<sup>61</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6.ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 753.

### 3 O ARTIGO 27 DA LEI n. 9.054/1997

Em todas as eleições brasileiras, é sabido que há gastos que ficam à margem das prestações de contas. Despesas com pessoas encarregadas da propaganda e a compra de apoios políticos – casos como os de deputados que despendem muito dinheiro para contar com o apoio de vereadores ou líderes regionais – são segmentos que demandam muita verba<sup>62</sup>. A partir da Lei das Eleições, restou consolidado que também pequenos gastos em campanha, em valores que não ultrapassem R\$ 1.064,10 por eleitor, não necessitam ser informados ao órgão fiscalizador. É esse, basicamente, o teor do artigo 27 da Lei n. 9.054/1997, que passará a ser analisado a seguir.

#### 3.1 LEGISLAÇÃO

A inspiração para a criação do artigo 27 da Lei n. 9.054/1997 vem da democracia norte-americana. Naquele país já é consolidada a arrecadação de valores reduzidos entre os simpatizantes de uma candidatura, sem necessidade de registro quanto à origem. Essa coleta, chamada de “*fund raising*” – em tradução livre, “levantamento de fundos” – é realizada pelos chamados Comitês de Ação Política e tem como objetivo estimular a participação política e o exercício da cidadania<sup>63</sup>. Com base nesse modelo, foi introduzido na legislação eleitoral brasileira, em 1993, aquele que seria o embrião do atual artigo 27. A Lei n. 8.713/1993, de 30 de setembro de 1993 – que, diga-se de passagem, trouxe uma série de dispositivos que aperfeiçoaram o controle da utilização do poder econômico nas campanhas –, adaptou para o contexto brasileiro aquela prática comum na política dos Estados Unidos, experimentando o modelo em seu artigo 48:

Art. 48. Qualquer eleitor poderá realizar gastos pessoais até um mil UFIR em apoio aos candidatos de sua preferência desde que esses

<sup>62</sup> CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. p. 134.

<sup>63</sup> CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. Baureri, SP: Manole, 2004. p. 130.

gastos não sejam sujeitos a reembolso pelo candidato ou pelos comitês ou partidos.

Inexistente até então<sup>64</sup>, a regra passou a valer para as eleições gerais de 1994. Importante lembrar que, antes da criação da Lei n. 9.054/1997, as eleições eram costumeiramente regidas por “leis do ano”, que significa considerar que as regras mudavam a cada eleição, muitas vezes ao sabor de casuísmos<sup>65</sup>. Cabe também observar que não há no texto do artigo qualquer referência à contabilização, necessária ou não, não se sabendo se intencional ou por descuido do legislador. Sem essa especificação, todos os candidatos tendiam a adotar interpretação mais benéfica a eles, ou seja, a desnecessidade de contabilização.

Para aquelas eleições gerais, a resolução do Tribunal Superior Eleitoral que regulamentou o artigo 48 foi a de número 14.404/1994, que reiterou essa posição sobre despesas individuais de eleitores, em resposta a uma consulta de mesmo número<sup>66</sup>.

Esse artigo 48 da Lei n. 8.713/1993 – ou, melhor dizendo, outro artigo com teor semelhante – seria repetido na Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995, com algumas alterações significativas. Nessa lei de 1995, a norma apareceu como artigo 39:

Art. 39. Qualquer cidadão pode realizar, em apoio a candidato de sua preferência, gastos até 200 UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não sejam reembolsados.

A diferença mais importante, que se sobressai, diz respeito ao valor-limite para gastos, reduzido em relação ao texto original da lei anterior. De mil UFIR, a regra passou a limitar o gasto por cidadão em 200 UFIR – um quinto do que podia ser despendido antes. Também apareceu no texto a expressão “não sujeitos à contabilização”, definindo a intenção do legislador ao reiterar esse artigo em uma lei eleitoral. Outra mudança sutil foi a troca da palavra “eleitor” por “cidadão”, a qual, ao fim e ao cabo, não altera substancialmente o sentido da norma. Em vigor para as

<sup>64</sup>CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. p. 476.

<sup>65</sup>JARDIM, Torquato. **Introdução ao direito eleitoral positivo**. São Paulo: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1994. Sobre as leis do ano, explana o autor: “A cada eleição edita-se uma lei do ano, e, por isso mesmo, de caráter transitório. São princípios que ainda não constam de leis permanentes, ou providências particularíssimas a um pleito [...] ou para estabelecer normas para a realização das eleições [...]”.

<sup>66</sup>DECOMAIN, Pedro Roberto. **Eleições (comentários à Lei nº 9.504/1997)**. p. 184.



eleições municipais de 1996 – as primeiras com utilização de urnas eletrônicas –, a norma restou regulamentada pela Resolução TSE n. 19.510/1996, que trazia instruções sobre prestação de contas das campanhas eleitorais. O texto foi inscrito no artigo 6º, §2º, inciso V, alínea 'a', como parte dos procedimentos gerais após o recebimento das prestações de contas pelos órgãos da Justiça eleitoral:

Art. 6º. Consideram-se Procedimentos Gerais:

[...]

§ 2º. Após o recebimento das Prestações de Contas, o Tribunal Superior Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Juízes Eleitorais deverão:

[...]

V - examinar se os recursos arrecadados foram trocados por Recibos Eleitorais, se os bens e serviços foram estimados em dinheiro pelo valor de mercado ou por outro critério pertinente, e se as quantias em moeda corrente foram adequadamente convertidas em Unidades Fiscais de Referência - UFIR:

a) qualquer cidadão poderá realizar, em apoio a candidato de sua preferência, gastos até 200 (duzentas) Unidades Fiscais de Referência - UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não sejam reembolsados.

Em verdade, a alínea que espelha o artigo 39 da Lei n. 9.100/1995 parece estar deslocada, em aparente contradição em relação a seu inciso, uma vez que o citado item fala na exigência de recibo eleitoral, enquanto que a alínea descarta a necessidade de contabilização.

Em 30 de setembro de 1997, foi sancionada pelo Presidente da República em exercício a Lei n. 9.054/1997, chamada Lei das Eleições, que incorporou definitivamente a questão do gasto individual não contabilizável por eleitor em seu artigo 27. O referido artigo, objeto central deste estudo, retomou o texto da Lei n. 8.713/1993, voltando a tratar de gasto por eleitor em vez de cidadão e retornando ao limite anteriormente proposto de um mil UFIR:

Art. 27. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

Vale observar que, considerando a idade mínima para votar, até menores de 18 anos, sem CPF próprio, podem realizar esses gastos, uma vez que não é

prevista sua contabilização. Como assinala Joel Cândido, “a lei não veda gastos feitos por menores, sendo a única exigência que faz é que sejam eleitores, o que uma pessoa de 16 anos pode legalmente ser”<sup>67</sup>.

A partir da edição da Lei n. 9.054/1997, todas as resoluções sobre eleições trouxeram incutidas em seu texto o artigo 27<sup>68</sup>.

Nas instruções sobre arrecadação e aplicação de recursos na campanha eleitoral e prestação de contas das eleições gerais de 1998, a Resolução TSE n. 20.102, traz, em seu artigo 12, a seguinte regra:

Art. 12. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

Observa-se que o texto é, *ipsis literis*, o que preconiza o artigo 27 da Lei n. 9.054/1997.

Para a eleição seguinte, a resolução que tratou do assunto foi a de número 20.566/2000, desta vez no artigo 11:

Art. 11. Qualquer eleitor poderá realizar gastos estimáveis em dinheiro, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil Unidades Fiscais de Referência (UFIR), não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

Nessa resolução, a novidade foi a inclusão da expressão “estimáveis”. Assim, inclui-se na possibilidade de gastos aqueles que não eram feitos em espécie, mas de outra forma, como, por exemplo, um serviço prestado ou, talvez, um aluguel não cobrado. Essa alteração, em princípio, simples, criou divergências na hora de aplicação da regra e criou conflitos com outras normas, como será visto mais adiante.

Nas regras estipuladas para as eleições gerais de 2002, foi o artigo 20, da Resolução TSE n. 20.987/2002, que transpôs o teor do artigo 27 da Lei n. 9.054/1997:

Art. 20. Qualquer eleitor/a poderá realizar gastos estimáveis em dinheiro, em apoio a candidato/a de sua preferência, até a quantia

<sup>67</sup> CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. p. 476.

<sup>68</sup> A exceção a essa regra se deu em 2003, por ocasião do referendo sobre o comércio de armas, uma vez que não se tratava de eleição a cargo eletivo e sim de uma consulta popular sobre tema de interesse público, onde não havia partidos, mas duas grandes frentes opostas. Talvez por não estar em jogo nenhum mandato, com todos os interesses conexos a cargos eletivos, não houve nenhum dispositivo que espelhasse o artigo 27 nas normas eleitorais para o referendo.

equivalente a R\$ 1.064,10 (um mil sessenta e quatro reais e dez centavos), não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

Desta feita, a alteração destacada é a pronta conversão da referência em UFIR para a moeda corrente. O artigo já trouxe o valor de um mil UFIR convertido para os R\$1.064,10 – facilitando a compreensão do limite de gastos referido<sup>69</sup>. O último valor de referência, ainda considerado até hoje, é de R\$ 1,0641 (assim mesmo, com quatro dígitos após a vírgula)<sup>70</sup>.

Para o pleito municipal de 2004, o tema dos gastos individuais por eleitor, sem contabilização, surge no artigo 31 da Resolução TSE n. 21.609/2004:

Art. 31. Com a finalidade de apoiar candidato de sua preferência, qualquer eleitor poderá realizar gastos estimáveis em dinheiro até o valor de R\$1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos).

Parágrafo único. Os gastos previstos no *caput* estarão sujeitos a contabilização caso sejam reembolsados.

Na oportunidade, foi criado um parágrafo único para destacar a hipótese de contabilização dos gastos. Essa contabilização teria de ser feita no caso de o eleitor ter obtido reembolso pelos valores despendidos na campanha. O fato de mencionar em separado do *caput* do artigo a questão da contabilização indica a preocupação do Tribunal Superior Eleitoral em alertar aos candidatos, partidos e eleitores para uma fiscalização que seria, em princípio, mais rigorosa em relação a essa modalidade de dispêndio eleitoral.

Nas eleições gerais de 2006, a norma da Lei n. 9.054/1997 esteve presente no artigo 22 da Resolução TSE n. 22.250/2006:

Art. 22. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

<sup>69</sup>Cabe referir que a Unidade Fiscal de Referência (UFIR), instituída pela Lei n. 8.383/91, foi extinta pela medida provisória de número 1.973-67/2000, tendo sido sua última reedição (MP n. 2.176-79/2001) convertida na Lei n. 10.522/2002. Vale dizer, para efeito de cálculo de projeção, que o Estado do Rio de Janeiro ainda utiliza essa unidade no âmbito regional, reajustando seu valor anualmente. Conforme dados da Secretaria da Fazenda daquele Estado, o valor da UFIR-RJ, em 2016, é de R\$ 3,0023. Fonte: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz>>. Acesso em: 07 de junho de 2016.

<sup>70</sup>O Tribunal Superior Eleitoral determinou, por meio do acórdão TSE n. 4.491/2005, a possibilidade de conversão, em moeda corrente, dos valores fixados em UFIR.

O texto nesse ano repetiu a escrita de 1998, que havia sido a primeira resolução baseada na referida norma, voltando a se referir à quantidade de UFIR em vez da transposição para a unidade monetária corrente no país.

Nas eleições municipais de 2008, a regra sobre essa forma de despesa veio inscrita no artigo 24 da Resolução TSE n. 22.715:

Art. 24. Com a finalidade de apoiar candidato de sua preferência, qualquer eleitor poderá realizar gastos totais até o valor de R\$1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos), não sujeitos à contabilização, desde que não reembolsados.

Parágrafo único. Não integram o conceito dos gastos de que trata o *caput*, os bens e serviços entregues ao candidato, hipótese em que deverão ser tratados como doação.

Como diferencial, esse artigo traz expresso que os gastos a que se refere a lei são totais, afastando a hipótese de algum eleitor interpretar o limite como patamar individual de cada contribuição efetuada por ele. A princípio, parece mera questão de semântica, mas é certo que, desse modo, ninguém poderia fazer várias despesas únicas de até um mil UFIR se a soma desses gastos ultrapassasse o limite da lei. Cabe registrar ainda o parágrafo único, que reflete a confusão que a utilização dessa norma estava causando em pleitos pretéritos, criando conflitos com outros dispositivos da legislação eleitoral, especialmente o artigo 23 da Lei das Eleições.

Em 2010, o teor do artigo 27 da Lei n. 9.054/1997 foi lançado no artigo 23 da Resolução TSE n. 23.217, com a seguinte redação:

Art. 23. Com a finalidade de apoiar candidato de sua preferência, qualquer eleitor poderá realizar gastos totais até o valor de R\$1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos), não sujeitos à contabilização, desde que não reembolsados.

Parágrafo único. Não representam gastos de que trata o *caput* os bens e serviços entregues ao candidato, hipótese em que, por serem doação, deverão observar o disposto no art. 16 desta resolução.

Aqui, mais uma vez, a preocupação com a confusão entre o que é gasto ou doação, contabilizável ou não, em outra tentativa de tornar mais claro aos afetados pela resolução a possibilidade de uso do dispositivo legal, bem assim melhor auxiliar aos órgãos fiscalizadores na aplicação de sanções.

Na última eleição municipal, em 2012, a regra em comento da Lei de Eleições surgiu no artigo 31 da Resolução TSE n. 23.376, da seguinte forma:

Art. 31. Com a finalidade de apoiar candidato de sua preferência, qualquer eleitor poderá realizar gastos totais até o valor de R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos), não sujeitos à contabilização, desde que não reembolsados, hipótese em que o documento fiscal deverá ser emitido em nome do eleitor ( Lei nº 9.504/97, art. 27).

Parágrafo único. À exceção do disposto no inciso I do art. 25 e § 10 do art. 30 desta resolução, não representam gastos de que trata o *caput* os bens e serviços entregues ou prestados ao candidato, hipótese em que, por ser doação, deverão observar o art. 25 desta resolução

Nessa resolução, aparece a preocupação em tentar, ao menos, monitorar o gasto independente realizado pelo eleitor, estipulando-se que seja emitido um documento fiscal em nome do contribuinte. Essa medida acabou com a palavra dada como comprovante da despesa, pois que criada uma prova material para casos de contestação do apoio prestado. Todavia, em que pese a boa intenção da norma, pouco muda em termos de controle efetivo do gasto, porquanto permanecer difícil o rastreamento desses gastos pela fiscalização.

As exceções do parágrafo único se referem à atividade voluntária, pessoal e direta do eleitor em suporte à candidatura ou a partido político de sua preferência, a qual também não deve ser contabilizada, ressalvadas eventuais condutas indevidas e excessos que configurem abuso do poder econômico ou alguma outra infração legal.

Nas recentes eleições gerais, foi o artigo 32 da Resolução TSE n. 23.406 que parafraseou o artigo 27 da Lei n. 9.504/1997, praticamente repetindo o texto utilizado na resolução similar da eleição imediatamente anterior, nos termos a seguir:

Art. 32. Com a finalidade de apoiar candidato de sua preferência, qualquer eleitor poderá realizar pessoalmente gastos totais até o valor de R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos), não sujeitos à contabilização, desde que não reembolsados, hipótese em que o documento fiscal deverá ser emitido em nome do eleitor.

Parágrafo único. Bens e serviços entregues ou prestados ao candidato não representam os gastos de que trata o *caput* e caracterizam doação, sujeitando-se às regras do art. 25 desta resolução.

Por fim, para o pleito municipal vindouro, foi editada no ano passado a Resolução TSE n. 23.463, cujo artigo 39 abriga em seu bojo o teor do dispositivo em estudo:

Art. 39. Com a finalidade de apoiar candidato de sua preferência, qualquer eleitor pode realizar pessoalmente gastos totais até o valor de R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos), não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados (Lei n° 9.504/1997, art. 27).

§ 1º Na hipótese prevista neste artigo, o comprovante da despesa deve ser emitido em nome do eleitor.

§ 2º Bens e serviços entregues ou prestados ao candidato não representam os gastos de que trata o *caput* e caracterizam doação, sujeitando-se as regras do art. 20.

Para 2016, o texto segue a ideia já expressa na eleição anterior, apenas distribuindo em dois parágrafos as referências ao comprovante de despesa emitido em nome do eleitor contribuinte e a ressalva de bens e serviços que se enquadram como doação.

### 3.1.1 CONFLITOS COM OUTROS ARTIGOS DA LEI DAS ELEIÇÕES

Como já mencionado na breve análise histórica do artigo 27, viu-se que, ao longo das eleições, o disposto nesse artigo tem sido objeto de tênues mudanças na redação dos artigos correspondentes nas resoluções eleitorais, com o intuito de aprimorar o entendimento sobre o seu teor e aplicação. No decorrer dos pleitos, conforme foi se intensificando a sua utilização, o artigo 27 gerou dúvidas e conflitos em relação a outros dispositivos da mesma lei, em especial os artigos 17, 23, 26 e 38, como será discutido a seguir.

O artigo 17 define a responsabilidade sobre as despesas da campanha eleitoral. Enquanto esse artigo atribui a responsabilidade referida aos partidos ou aos candidatos, o artigo 27 subverte a regra, pois o eleitor que faz o gasto o faz espontaneamente, sem que nada seja contabilizado pelo candidato ou seu partido, indo no sentido de afastar a responsabilidade dos entes políticos. Pode ocorrer até de o candidato não ter sequer conhecimento do gasto realizado, ou do material ou

serviço gerado por essa despesa<sup>71</sup>. Assim, o artigo 27 parece expressar uma exceção ao disposto no outro artigo em comento.

O artigo 23 rege as doações de campanha. Nesse caso, muitas vezes confunde-se doação com gasto. Como bem assenta Joel Cândido:

O artigo [27] difere do conteúdo normativo do art. 23, §1º, I. Ali temos “doação ou contribuição” e, aqui, temos “gastos”. Aqui a pessoa não dá o dinheiro ao candidato, mas gasta o recurso, pessoalmente, de qualquer forma, auxiliando essa candidatura. Se houver doação direta ao candidato, em cheque ou dinheiro, não estamos frente a este artigo, mas sim ao 23. Neste artigo [27] o reembolso é vedado, e com razão, para não acarretar compra de votos, crime previsto em lei. O elemento subjetivo da despesa deverá se a espontaneidade movida pela preferência, mesmo que não ideológica, pelo candidato. Jamais a troca de votos pela vantagem pecuniária vinda com o reembolso.<sup>72</sup>

Assim, se o eleitor destinar valores em prol do candidato de sua preferência, sem contabilização, em vez de gastá-los diretamente, ele estará efetuando uma doação. Seria interessante, para uma melhor fiscalização, “traçar determinadas distinções, delimitando o que é gasto de apoio efetuado pelo eleitor – que não é sujeito à contabilização – com o que é doação revertida diretamente ao candidato – que é sujeito a registro e ao limite legal”<sup>73</sup>.

O artigo 26 disciplina os gastos eleitorais em geral. Esse artigo relaciona-se diretamente ao artigo 27, uma vez que se refere a gastos de campanha eleitoral, inclusive elencando diversos itens que, por seu baixo custo, são afeitos a ambos os dispositivos. Em verdade, a grande maioria dos 14 incisos em vigor do artigo 26 pode se enquadrar em gastos com base no artigo seguinte, dependendo apenas do volume do gasto e da forma como for feito. Se a despesa total for menor que R\$ 1.064,10 e for feita pelo eleitor simpatizante sem passar pelo candidato, comitê ou partido, parece estar abrangida pelo artigo 27. Já alguma distorção na forma do gasto pode gerar outra interpretação, como exemplifica Zilio:

<sup>71</sup>Sobre essa questão, interessante notar que a lei francesa, assim como a americana, distingue despesas feitas com ou sem aprovação do candidato, ou seja, extingue a lacuna correspondente ao art. 27 da lei brasileira. Consoante leciona Olívia Telles (TELLES, op.cit., p.381), na França as contribuições independentes (chamadas *in natura*), sem aprovação ou consentimento expresso dos candidatos, são proibidas. Mais ainda: é dever do candidato denunciar o fato. Nesse sentido, cabe referir que o Tribunal Constitucional francês tem entendimento diverso da Suprema Corte dos EUA, que privilegia a liberdade de expressão em detrimento do controle de gastos.

<sup>72</sup>CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. p. 476-77.

<sup>73</sup>ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais**. p. 386.



Com efeito, se um eleitor cede determinado imóvel para o candidato utilizar como comitê de campanha, torna-se necessária a realização de um contrato do negócio entabulado, a emissão do respectivo recibo eleitoral, estimando-se o valor do aluguel e declarando-o como gasto eleitoral, sujeito ao limite legal; portanto, esta hipótese caracteriza-se, em verdade, como gasto eleitoral (art. 26 da Lei n. 9.504/97), e não como gasto de apoio realizado por eleitor (art. 27).<sup>74</sup>

Em outra interpretação para exemplo semelhante, já houve decisão do TSE no sentido de que esse tipo de gasto deve ser considerado como doação estimável em dinheiro, se o imóvel houver sido emprestado em regime de comodato pelo eleitor a candidato ou a partido<sup>75</sup>.

Por fim, o artigo 38 versa sobre a responsabilidade acerca da distribuição de propaganda eleitoral impressa e da necessidade de licença ou autorização para essa atividade:

Art. 38. Independe da obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral pela distribuição de folhetos, volantes e outros impressos, os quais devem ser editados sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato.

Esse artigo invoca a liberdade de manifestação através de impressos, usualmente os populares “santinhos”, que são elementos comuns da propaganda eleitoral e de baixo valor, facilmente custeáveis por eleitores simpatizantes tratados no artigo 27. Vem de Adriano Soares Costa uma forte crítica à interseção do artigo 38 com o 27:

A parte final desse dispositivo não tem grande valor prático. Adverte que o material de propaganda utilizado deve ser editado sob a responsabilidade do partido, coligação ou candidato. Tal norma, aparentemente séria, desmunheca pela possibilidade de particulares realizarem gastos em favor de candidatos, notadamente na confecção de material de propaganda. Tal gasto, não contabilizado nem reembolsável, fica fora do controle da Justiça Eleitoral, podendo ser feito diretamente pelo eleitor ou correligionário, inclusive sem que o próprio candidato venha a ter ciência da ajuda dada. Como o controle de tais gastos liberados é flácido, a lei terminou fechando a porta e abrindo uma grande janela, na qual passarão incontáveis burlas ao ordenamento jurídico.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais**. p. 386.

<sup>75</sup> TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução n. 14.404/94**, Inciso I.

<sup>76</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. p. 781.



### 3.1.2 INTERFERÊNCIA DO ARTIGO 27 NA CAMPANHA ELEITORAL

Passados quase vinte anos desde sua incorporação à legislação eleitoral, ainda não existe uma medição do impacto da utilização do artigo 27 nas campanhas eleitorais pelo país. Sabe-se apenas, empiricamente, que seu uso está cada vez mais difundido entre os políticos, visto como uma forma de contornar o controle cada vez mais rígido da Justiça Eleitoral sobre a propaganda eleitoral e as contas de campanha. O artigo 27 é, assim, um ardil usual do candidato contra uma representação por gasto irregular.

Diversos doutrinadores o veem como uma brecha muito perigosa na legislação, como observa Joel Cândido:

Uma fortuna pessoal pode ser canalizada em favor da campanha de um candidato, com grandes vantagens, sem a menor possibilidade de freio legal, quebrando o Princípio Iguatário que a lei quer manter e propiciando o abuso do poder econômico que a lei quer vedar.<sup>77</sup>

De fato, se vários eleitores realizarem gastos em favor de determinado candidato, este acabaria terceirizando sua campanha graças à ação dos simpatizantes, o que desvirtuaria a ideia original da regra<sup>78</sup>. Em uma campanha para vereador, os gastos realizados por uma legião de apoiadores em panfletos, adesivos, espaços para comícios, anúncios em pequenos jornais, etc, poderiam solapar a campanha dos concorrentes – e tudo feito sem nenhuma contabilização. Poderia haver, no momento da prestação de contas, uma situação de candidato eleito sem ter gastado – ou sequer arrecadado – nenhuma soma em dinheiro, o que seria, no mínimo, surrealista. Mesmo para o cargo de deputado estadual, a utilização de recursos com base no artigo em comento pode, se bem orquestrada, resultar em uma campanha relativamente bem custeada e propagandeada. Tomem-se os dados da tabela abaixo:

---

<sup>77</sup> CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. p. 477.

<sup>78</sup> ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais**. p. 386.

**Tabela 2 - Gastos dos candidatos aos cargos do legislativo nas eleições de 2014 - médias por candidato.**

CARGO	QTD. CANDIDATURAS	VAGAS	DESPESAS	MÉDIA POR CANDIDATO
SENADOR	185	27	R\$ 252.800.000,00	R\$ 1.366.486,00
DEPUTADO FEDERAL	7.137	513	R\$ 1.000.000.000,00	R\$ 140.115,00
DEPUTADO ESTADUAL	17.005	1.059	R\$ 1.200.000.000,00	R\$ 70.567,00
<b>TOTAL</b>	<b>24.327</b>	<b>1.599</b>	<b>R\$ 2.452.000.000,00</b>	<b>R\$ 100.793,00</b>

Fontes: 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>>.

Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/sistema-de-divulgacao-de-candidaturas>>.

O quadro acima traz os gastos médios nacionais por candidatura em 2014, considerando-se o valor arredondado das despesas dividido pela quantidade de candidatos nas últimas eleições gerais. Com base nesses números, verifica-se que bastariam 67 eleitores simpatizantes para atingir o montante despendido, em média, por um candidato a deputado estadual no último pleito.

Já para Adriano Soares da Costa, “a lei desmunhecou”, pois, ao se adotar esse dispositivo, a estrutura de moralidade montada por ela, com o objetivo de controlar a legalidade dos recursos dos comitês partidários, desmoronou:

Assim, os candidatos encontrarão nessa faculdade um meio de burla da legislação, atribuindo aos gastos pessoalmente realizados pelos eleitores certos gastos não computados, criando o mau vezo da legalização, ainda que indireta, de recursos recebidos *por fora*, sem contabilização.<sup>79</sup>

Ainda segundo o mesmo autor, a falta de contabilização traz consequências como a possibilidade de “maquiar” determinados financiadores, criando uma rede de doadores laranjas<sup>80</sup>. Rodrigo Zilio, por sua vez, crê que essa possibilidade de burla acaba “abrindo espaço para a perpetuação de abuso de poder econômico”<sup>81</sup>.

<sup>79</sup> COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. p. 753.

<sup>80</sup> **Ibidem**. p.753.

<sup>81</sup> ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais**. p. 385.

### **3.2 JURISPRUDÊNCIA**

A jurisprudência tendo por objeto o artigo 27 da Lei das Eleições é parca. Uma das razões pode ser o relativo curto tempo de existência do referido artigo – ou ainda, de seus predecessores – na legislação eleitoral, sendo ele, então, ainda desconhecido da maior parte dos eleitores e até mesmo de candidatos. Outra razão possível é a frouxidão histórica das prestações de contas, que, se não torna raro o uso – ou a alegação de uso – da regra contida no dispositivo, faz com que pouco se saiba nos órgãos fiscalizadores sobre a intensidade de utilização do recurso por parte dos eleitores. Para todos os efeitos, reuniram-se aqui alguns casos para exemplificar, com uma breve análise, como tem sido a interpretação dada pelas egrégias Cortes regionais e pelo colendo TSE nos processos em que o artigo 27 é referido.

#### **3.2.1 CONSULTA n. 14.404 – DF – Resolução n. 14.404 – 28/06/1994.**

Relator: Ministro Carlos Mário da Silva Velloso.

Em resposta à consulta feita no ano após a edição da Lei n. 8.713/1993, o TSE respondeu, em decisão unânime, nos termos do relator, que o eleitor pode realizar gastos pessoais, em bens e serviços, em apoio a candidato de sua preferência, até mil UFIR, desde que esses gastos não sejam sujeitos a reembolso pelo candidato ou pelos comitês ou partidos, com base no artigo 48 daquele diploma legal.

#### **3.2.2 RECURSO ESPECIAL ELEITORAL n. 21.386 – TRE-SP – 19/02/2004.**

Relator: Ministro Fernando Neves.

Em acórdão com votação unânime, os ministros do TSE negaram provimento ao recurso impetrado pelo candidato Roberto Gouveia Nascimento. O candidato havia sido condenado por não emitir recibo e não registrar a movimentação em conta bancária de quantia em dinheiro arrecadada para pagar

propaganda na imprensa escrita. Ainda que o candidato alegasse que o dinheiro se tratava de gastos pessoais de eleitores em benefício de sua candidatura, o TSE não entendeu assim e confirmou a decisão do TRE paulista, evidenciando no texto do acórdão que “a coleta de numerário para pagar obrigação assumida pelo próprio candidato não pode ser enquadrada como pequenos gastos pessoais de eleitor, a que se referem os arts. 27 da Lei n. 9.504/97 e 20 da Resolução TSE n. 20.987/2002, configurando, na verdade, doação, que demanda emissão de recibo eleitoral e movimentação em conta bancária”.

### 3.2.3 AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 7.120 – TRE-MG – 01/08/2006.

Relator: Ministro José Delgado.

Em acórdão com votação unânime, os ministros do TSE mantiveram decisão agravada, pela qual a falta de emissão de recibos eleitorais proporcionou a rejeição das contas do então agravante, candidato a vereador no município de Carmo da Mata, em Minas Gerais. A decisão se apoiou em manifestação do Ministro Fernando Neves, relator do Recurso Especial n. 21.386/SP, que afirmara, nesse processo, que a coleta de soma em dinheiro para pagamento de obrigação assumida pelo candidato não pode ser considerada como pequenos gastos pessoais de eleitor, mas, sim, como doação, requerendo emissão de recibo e a respectiva movimentação em conta bancária.

### 3.2.4 AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL n. 25782 – TRE-SP – 13/02/2007.

Relator: Ministro José Gerardo Grossi.

Em acórdão com votação unânime, os ministros do TSE desproveram o agravo regimental, nos termos do voto do relator. De acordo com o relatório, houve a desaprovação das contas no primeiro grau e o recurso à segunda instância foi desprovido. No recurso especial, a defesa sustentou que não teria havido arrecadação de receita para campanha, pois esta - realizada em cidade pobre de

menos de dez mil eleitores - teria sido modesta, feita toda com base no artigo 27 da Lei das Eleições (art. 31 da Res. n. 21.609/2004). O recorrente apontou que houve erro no acórdão regional, pois os gastos pessoais em favor da candidatura seriam baseados no artigo citado e não se caracterizariam como doações de pessoas físicas. O candidato não teria arrecadado nem gastado nada, pois todos os recursos seriam gastos pessoais de eleitores em apoio a sua candidatura, não necessitando de contabilização. O relator afirmou ser inviável rediscutir toda a matéria já analisada pela Corte regional e votou pela manutenção da decisão do TRE, reiterando que a arrecadação de recursos sem a emissão de recibos eleitorais constitui irregularidade que enseja a rejeição das contas de campanha do candidato.

### 3.2.5 RECURSO ORDINÁRIO n. 1.449 – TRE-GO – 31/03/2009.

Relator: Ministro Eros Grau.

Em acórdão com votação unânime, os ministros do TSE proveram o recurso interposto pelo candidato a deputado federal Dirceu Ferreira de Araújo. No acórdão do TRE-GO, o candidato havia sido condenado por gasto ilícito de recursos e captação de sufrágio, com risco de ter seu diploma cassado. O TSE entendeu, ao apreciar o recurso ordinário do candidato, que o gasto total feito pela eleitora Leda Borges, de 175 reais, na compra de camisetas para uso de cabos eleitorais durante a campanha, se enquadrava no disposto no artigo 27 da Lei n. 9.054/1997/1997. Conforme o entendimento, as camisetas não visavam a proporcionar vantagem aos eleitores que as receberam, mas, sim, uniformizar a equipe da eleitora Leda Borges, cabo eleitoral do candidato. Importante referir que as camisetas não traziam nenhuma identificação do candidato ou partido, servindo apenas para identificar as pessoas que trabalhavam para a cabo eleitoral – segundo ela, voluntariamente – fazendo propaganda para o candidato, e teriam sido devolvidas a quem as mandou confeccionar, não infringindo, portanto, o parágrafo 6º do artigo 39 da Lei n. 9.054/1997. Não há qualquer referência ao impacto dessa atividade de propaganda e seus resultados nos números finais da campanha do referido deputado.

### 3.2.6 RECURSO ORDINÁRIO n. 1.454 – TRE-GO – 23/06/2009.

Relator: Ministro Enrique Ricardo Lewandowski.

Em acórdão com votação unânime, os ministros do TSE desproveram o recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra o candidato Helder Valim Barbosa. No acórdão do TRE-GO, o candidato havia sido condenado por haver doado camisetas para eleitores, com base no tipo descrito no parágrafo 6 do artigo 39 da Lei das Eleições. Apesar de o Ministério Público Eleitoral afirmar que existia uma equipe profissionalizada que fazia propaganda para o candidato, paramentada com camisetas com as cores da campanha dele, e sustentar, ainda, que há gastos que são implicitamente vedados, o TSE não proveu o recurso. Entendeu aquele Tribunal que não ocorreu distribuição de camisetas a eleitores com a intenção de lhes proporcionar vantagem ilícita, mas sim a aquisição de 11 peças por parte de cabos eleitorais, compradas individualmente por dez reais e devidamente comprovadas por notas fiscais juntadas aos autos. Ainda que houvesse uniformização pela cor, as camisetas não traziam nenhuma identificação do candidato ou do partido dele, nem foram usadas como moeda de troca com eleitores, descaracterizando a compra de votos. Prevaleceu, assim, o disposto no artigo 27, com o gasto efetuado muito aquém do limite previsto.

### 3.2.7 RECURSO - PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CANDIDATO n. 256 – TRE-RS - 28/07/2009.

Relatora: Desa. Federal Marga Inge Barth Tessler.

Em acórdão com votação unânime, os juízes do Pleno do TRE-RS aprovaram a prestação de contas, com ressalvas, do candidato a vereador Gaspar Martins dos Santos. Conforme informações constantes no processo, houve desaprovação das contas no juízo *a quo*, em razão da utilização de recursos que não foram objeto de regular lançamento e informação. Esses recursos dizem respeito a despesas com combustível sem que constasse qualquer registro de cessão ou locação de veículo correspondente na campanha eleitoral do candidato. Em sua defesa, o candidato argumentou que utilizou veículo próprio e que o gasto

com combustível foi inferior ao valor estipulado pelo artigo 27 da Lei das Eleições (no caso, o artigo 24 da Resolução TSE n. 22.715/2008). Ao justificar seu voto pelo provimento do recurso, a relatora entendeu que não houve má-fé do candidato, pois não é razoável desaproveitar contas quando se verificar que o valor despendido se mostra compatível com o gasto e este não é excessivo. Foi considerada, ainda, a possibilidade que tem o eleitor de realizar gastos em apoio a candidato, até o limite legal, sem necessidade de contabilização, conforme estabelece o art. 24 da supracitada norma. Interessante que o candidato foi, para efeito de enquadramento no artigo 27 da lei n. 9.504/1997, considerado eleitor de si mesmo, o que lhe possibilita gastar o valor previsto no dispositivo citado sem ter que contabilizá-lo em sua campanha. Nesse caso concreto, o gasto foi feito em combustível para o próprio veículo.

### 3.2.8 RECURSO ELEITORAL n. 724 – TRE-RS - 09/07/2010.

Relatora: Juíza Lúcia Liebling Kopittke.

Em acórdão com votação unânime, os juízes do Pleno do TRE-RS aprovaram a prestação de contas, com ressalvas, do candidato Gerson Lopes Teixeira. O candidato alegou, em sua defesa, que a desaprovação das contas de campanha foi desproporcional, pois as irregularidades foram de pequeno valor e não teriam sido dolosamente praticadas. No voto da relatora, os valores apontados como irregulares pelo parecer técnico não chegaram a mil reais e representaram menos de 10% dos gastos do candidato. No mesmo voto, são citados ainda julgados anteriores para corroborar o provimento parcial ao recurso, entre eles o acórdão relacionado imediatamente acima (PC nº 256, de 28/07/2009), que faz referência aos gastos independentes do eleitor em apoio ao seu candidato. Também nesse caso houve uso de veículo familiar, sem registro de cedência ou locação nas contas do candidato, o que foi mitigado pela Corte, consoante precedentes ocorridos em casos semelhantes.

### 3.2.9 RECURSO ELEITORAL n. 161 – TRE-RS - 12/11/2010.

Relatora: Desa. Federal Marga Inge Barth Tessler.

Em acórdão com votação unânime, os juízes do Pleno do TRE-RS desaprovaram a prestação de contas do candidato a prefeito Hamilton Silverio Lima, mantendo a decisão do juízo originário. O recurso não foi provido, pois, para o colegiado do TRE, a movimentação de recursos realizada através da conta bancária do comitê impossibilita a fiscalização das fontes de financiamento de campanha e inviabiliza o reconhecimento da legalidade das demonstrações contábeis, havendo, portanto, uma irregularidade insanável. Também restou decidido acerca da impossibilidade de enquadramento de despesas com combustível realizadas por eleitores no artigo 27 da Lei das Eleições (no caso, o artigo 24 da Resolução TSE n. 22.715/2008), fatos alegados sem a devida comprovação. A defesa sustentou que o abastecimento dos veículos foi realizado por doações dos coordenadores da campanha, dentro do limite previsto no artigo 24 da referida resolução. O colegiado manteve o entendimento do juízo da primeira instância, que interpretou como doação de recurso estimável em dinheiro o abastecimento dos veículos, o que se enquadraria no parágrafo segundo do artigo 23 da Lei n. 9.504/1997 e, portanto, exigiria a contabilização e a comprovação por meio de recibos. Ao embasar o julgamento, o juízo originário frisou que não foi juntado aos autos nada que comprovasse que se tratavam de gastos pessoais de eleitores, hipótese que atenderia ao disposto no artigo 24 da resolução supracitada.

### 3.2.10 RECURSO ELEITORAL n. 693 - TRE-RS - 12/04/2012.

Relator: Juiz Jorge Alberto Zugno.

Em acórdão com votação unânime, os juízes do Pleno do TRE-RS aprovaram a prestação de contas, com ressalvas, do candidato a vereador Arnaldo Carvalho da Silva. Nesse caso, houve desaprovação no juízo originário das contas de campanha pela ausência de anotação de doação estimável em dinheiro e da emissão do correspondente recibo eleitoral, com relação a panfletos confeccionados por iniciativa de eleitora em favor do candidato. Também foram constatadas



irregularidades em nota fiscal e CNPJ da empresa que confeccionou o material gráfico publicitário. O recorrente alegou que houve erro formal no registro do material recebido, uma vez que foi anotado como doação em vez de apoio da eleitora. Também ressaltou que o valor despendido foi de pequena monta (R\$ 25,00), bem abaixo do limite previsto no artigo 27 da Lei das Eleições. No que interessa a este estudo, o colegiado decidiu, no mérito, que a inconformidade merecia parcial provimento, porquanto as irregularidades remanescente não acarretavam a rejeição total das contas e o valor gasto com a propaganda paga pela eleitora, considerados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, era inexpressivo diante do total despendido na campanha do candidato.

### 3.2.11 RECURSO ELEITORAL n. 73662 - TRE-RS - 22/10/2013.

Relator: Juiz Ingo Wolfgang Sarlet.

Em acórdão com votação unânime, afastadas as preliminares suscitadas, os juízes do Pleno do TRE-RS desaprovaram a prestação de contas do candidato a vereador Paulino de Moura, mantendo a decisão do juízo originário. O colegiado afastou a preliminar de nulidade da sentença, rejeitou prefacial de cerceamento de defesa e saneou algumas falhas apontadas no parecer técnico. Houve, no entanto, a permanência das irregularidades consistentes em despesas pagas em dinheiro e sem o devido registro, bem assim a utilização de recursos estimáveis em dinheiro (combustível) em desacordo com o art. 23 da Resolução TSE n. 23.376/2012, que apregoa que a doação deve ser produto do serviço ou da atividade econômica do doador. Essas falhas macularam a confiabilidade da prestação de contas. Importante referir que, no voto do relator, houve uma ressalva quanto a uma propaganda publicada em jornal local, reconhecendo que a alegada irregularidade concernente a essa doação de eleitora poderia ser superada por força do disposto no artigo 31 da resolução citada (equivalente ao artigo 27 da Lei das Eleições), visto que o valor gasto estava dentro do limite estipulado naquele dispositivo.

### 3.2.12 AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 29095 – TRE-RJ – 29/10/2013.

Relator: Ministro José Antônio Dias Toffoli.

Em acórdão com votação unânime, os ministros do TSE desproveram o agravo regimental, nos termos do voto do relator. Conforme a ementa, neste julgado, afastou-se a extinção do processo sem julgamento de mérito, afirmou-se a impossibilidade de se atribuir sanção em valor inferior ao mínimo legal, estando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade adstritos aos limites mínimo e máximo estabelecidos em lei, e, ainda, registrou-se que não foi realizado o cotejo analítico entre as decisões confrontadas nem demonstrada a necessária similitude fática, não sendo a mera colação de acórdãos apta à demonstração da divergência jurisprudencial. No que se refere ao tema em estudo, constou que houve doações acima do valor legal para a campanha do candidato Fernando Tinoco Ferreira. Na análise desse ponto, o relator afirmou não ser possível aplicar o art. 27 da Lei n. 9.504/1997 aos autos, uma vez que os valores doados foram superiores a 1.000 UFIR, devendo ser considerado o todo doado, e não apenas o valor extrapolado.

### 3.2.13 RECURSO ORDINÁRIO n. 003-24.2006.6.25.00 – TRE-SE – 02/12/2014.

Relatora originária: Ministra Fátima Nancy Andriahi.

Relatora derradeira: Ministra Maria Thereza de Assis Moura.

Em longo acórdão com votação por maioria, os ministros do TSE, apesar de conhecerem do recurso, o desproveram. Segundo a ementa, a interpretação do artigo 27 da Lei n. 9.504/97 deve ser restritiva, de modo a limitar sua abrangência apenas aos recursos de pequeno valor, porquanto conter exceção ao princípio da prestação de contas. Conforme o voto divergente da derradeira relatora, dado o pequeno valor dos gastos comprovados nos autos, a cassação seria uma sanção desproporcional. No que diz respeito ao objeto deste estudo, a relatora originária e a derradeira concordaram que os gastos realizados pelos movimentos populares não poderiam ser incluídos no escopo do artigo 27 da Lei das Eleições, pois o caso em tela não tratava de recursos gastos por eleitores individualmente considerados, mas

sim por agrupamento de pessoas ("movimentos populares"), circunstância não compatível com o referido artigo. Além disso, a candidata não apresentou prova de que os gastos pessoais de cada eleitor não ultrapassavam o limite previsto no dispositivo. A relatora originária ainda referiu, em seu voto, que outra interpretação permitiria a terceirização das campanhas, conduzida com o propósito específico de burlar a fiscalização sobre a arrecadação e os gastos eleitorais pela Justiça Eleitoral. Assim, os gastos realizados pelos movimentos populares, ainda que de pouca monta, deveriam ter sido contabilizados e objeto de prestação de contas, como doações estimáveis em espécie. Interessante notar que, ainda que demonstrado nos autos o grande alcance da propaganda realizada pelos ditos movimentos populares, o fato de não haver qualquer registro contábil desses gastos influenciou no voto da relatora derradeira pela não cassação do diploma da candidata recorrida, divergindo da relatora originária.

### ***3.3 PERSPECTIVA DO AUTOR À LUZ DE PRINCÍPIOS***

No decorrer deste estudo, foram vistas as diferentes formas de serem tratadas as questões relativas ao financiamento político, em especial a parte pertinente à campanha eleitoral. Valores culturais, éticos e morais influem na ação legisladora, que não é – e nem poderia ser – uniforme nos países democráticos, particularmente nas democracias ocidentais exemplificadas neste trabalho. O que perpassa ser um fator comum a todos é o desejo de se estabelecer regramentos guiados por princípios que busquem fortalecer a democracia, preservar o equilíbrio de chances nas disputas políticas e garantir a liberdade de manifestação, em diferentes graus de prioridade e prevalência. Como alicerce para a persecução desses valores, parecem essenciais três princípios, discriminados a seguir, que certamente conduzem ao estabelecimento de uma concorrência eleitoral justa.

### 3.3.1 PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Uma sociedade livre e igualitária deve ser baseada num regime democrático, partindo do pressuposto de eleições livres como forma legítima de ver eleitos os seus governantes e representantes. Essa sociedade deve ter, dentro do espírito democrático que a rege, base nos princípios da liberdade e da igualdade. O Brasil, sendo um país que partilha desse ideal democrático, traz consagrados em sua Carta Magna esses princípios, consubstanciados em um princípio maior, que é o Princípio Democrático.

Preconiza o texto maior da nação brasileira, em seu artigo 1º, parágrafo único:

Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Esse artigo define o Brasil como uma democracia representativa, pois o poder político do Estado é exercido de forma indireta por representantes periodicamente eleitos<sup>82</sup>. Em uma democracia representativa como a brasileira, permeada pelo princípio democrático, em tese, todos podem votar e ser votados, respeitadas as regras e as instituições que regulam a forma de participação dos cidadãos no processo político.

No dizer de Sanseverino, “o Princípio Democrático está consagrado como um dos Princípios Fundamentais”<sup>83</sup> da Constituição de 1988. Ressalta, ainda, o mesmo autor:

Ainda quanto ao **Princípio Democrático**, deve-se ter em mente a coexistência da **liberdade** e a **igualdade**, como aspectos essenciais, exercendo as funções de princípios, direitos ou valores. Coexistência significa que ambos, liberdade e igualdade, [devem] existir simultaneamente. É verdade que se pode estabelecer uma relação inversamente proporcional entre liberdade e igualdade: quanto mais espaço (ou peso) para um, menor espaço (ou peso) para outro, mas sempre mantido um núcleo mínimo. [grifos do autor]<sup>84</sup>

<sup>82</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2000. – p. 141.

<sup>83</sup> SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Direito Eleitoral**. 2.ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008. p. 141.

<sup>84</sup> **Ibidem**. p. 19.

Conforme se pode depreender do exposto, o Princípio Democrático é uma composição equilibrada de igualdade e liberdade, aspectos que são essenciais e coexistentes em toda e qualquer democracia. Importante frisar que esse equilíbrio deve ser preservado, ainda que, como lembra Bobbio, esses dois princípios sejam, dependendo de sua aplicação, incompatíveis<sup>85</sup>. Embora a relação paradoxal, igualdade e liberdade andam sempre juntas em uma democracia, uma complementando a outra, merecendo também serem comentadas à parte.

### 3.3.2 PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O Princípio da Igualdade vem destacado já no início da Constituição Federal, como parte dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo. Em seu artigo 5º, no *caput*, reza a Carta Magna que “todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, garantindo aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”. A importância que a igualdade tem na Constituição pode ser constatada a seguir no texto daquela Lei Maior, uma vez que ela é o tema do primeiro inciso desse artigo, estabelecendo direitos e obrigações iguais a todas as pessoas, independente de gênero.

No plano político, é mister que haja igualdade de oportunidades a todos os atores do processo. Partidos, coligações e candidatos devem dispor das mesmas chances de representação política. Para tanto, cabe à Justiça Eleitoral atuar como mediadora, para verificar, prevenir e apurar os casos de abusos de poder político e econômico, evitando, dentro do possível, distorções indevidas nessa representação<sup>86</sup>.

Na busca pelo mandato eletivo, em plena campanha política eleitoral, a igualdade de condições entre os candidatos torna-se mais do que um princípio e passa a ser uma utopia a ser perseguida, uma vez que os candidatos são usualmente desiguais, considerando as suas condições pessoais, as posições ocupadas na sociedade e no mundo político, o partido a que pertencem, além da

---

<sup>85</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 22.

<sup>86</sup> **Ibidem**, p. 22.

exposição na mídia e do momento vivido<sup>87</sup>. Importante ressaltar que essa desigualdade existe não só entre partidos e coligações diferentes, mas também dentro das agremiações políticas. Em um partido, sempre coexistem os candidatos fortes economicamente, os que possuem grande potencial eleitoral (denominados de “puxadores de voto”) e os mais fracos, tanto econômica quanto eleitoralmente. Esses últimos servem, no mais das vezes, para completar a nominata do partido, sendo meros figurantes que, com os votos obtidos em seus nomes, auxiliam na eleição dos mais poderosos<sup>88</sup>. Ainda, a igualdade pode ser afetada pela importância e abrangência do cargo em disputa. A discrepância de valores despendidos, assim como a exposição na mídia, tende a ser bem maior nos cargos majoritários em relação aos proporcionais. Há que se considerar, também, o peso que o apoio de eleitores simpatizantes pode ter em uma campanha eleitoral e seu potencial em gerar um desnível nas condições de cada candidato, quebrando a *pars conditio* na disputa<sup>89</sup>.

### 3.3.3 PRINCÍPIO DA LIBERDADE

O Princípio da Liberdade aparece na Constituição brasileira de 1988 também no *caput* do artigo 5º e, aliás, em diversos incisos desse artigo. Para o escopo deste estudo, interessa mencionar os incisos IV, IX, XIII, transcritos a seguir:

IV - É livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

Todo brasileiro tem o direito de manifestar suas ideias, independente de cor, credo ou ideologia. A única ressalva é a vedação do anonimato, ou seja, todos podem se manifestar livremente, desde que assumam essa manifestação como sua, identificando-se perante a sociedade e a opinião pública.

IX - É livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

<sup>87</sup> ROLLO, Alberto (Org.). Vários colaboradores. **Propaganda Eleitoral: teoria e prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 42.

<sup>88</sup> CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. p. 72.

<sup>89</sup> **Ibidem**. p. 32. Segundo o autor, “a *pars conditio* é a desejável condição de igualdade que deve existir entre diferentes candidatos postulantes ao mesmo cargo e originários de diferentes partidos”.

Toda e qualquer pessoa pode se expressar como bem entender, sem necessitar de permissão para isso e sem ser censurado. Em se tratando de política, todos podem expressar suas ideias e manifestarem o apoio às facções de sua preferência sem que, para isso, tenham que pedir licença a outrem. Assim, por exemplo, qualquer eleitor pode manifestar o seu apoio a candidato de sua preferência, não podendo ser censurado por isso e sem depender, inclusive, de permissão do próprio candidato apoiado.

XIII – É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer.

Todo e qualquer indivíduo pode exercer qualquer tipo de trabalho, devendo apenas respeitar a lei nos casos em que houver requisitos específicos para esse exercício. Em campanhas políticas, qualquer pessoa pode trabalhar em prol de partido ou candidatura política em qualquer função a que se dispuser, seja ela remunerada ou não. Cabe aos partidos e seus candidatos o acompanhamento financeiro das despesas decorrentes desse trabalho, se houver.

Ainda referente ao tema liberdade, a Constituição traz, em seu artigo 17, a livre organização dos partidos políticos:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

Destaca-se o inciso III como um fator limitador a essa liberdade, mormente no sentido econômico, cuja intenção do legislador certamente buscou obter a transparência da movimentação financeira partidária, visando a evitar o desequilíbrio econômico exagerado entre as agremiações, proporcionando menos desigualdade na atuação eleitoral. Nesse sentido, opina Sanseverino:

A liberdade não é absoluta, sendo relativizada pela necessidade da imposição de restrições que preservem, na medida do possível, a igualdade de oportunidades entre candidatos e partidos políticos, evitem o abuso do poder político e econômico e os excessos de linguagem.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Direito Eleitoral**. p.145.

Por fim, vale gizar que, em uma democracia, os princípios da liberdade e da igualdade se destacam, variando de peso conforme as manifestações projetadas na sociedade, sendo o equilíbrio entre ambos de capital importância ao estilo de vida democrático.<sup>91</sup>

Na análise comparativa feita no capítulo anterior, percebe-se a variação dessas medidas entre as nações estudadas. A Alemanha se preocupa em propiciar condições semelhantes de financiamento, especialmente no tocante à verba pública, utilizando uma fórmula que impede a concentração de recursos pelos partidos maiores. Já nos Estados Unidos, a prioridade parece ser a questão da liberdade, com maior participação de recursos privados nas campanhas eleitorais em todos os níveis. A preponderância da liberdade também exsurge no entendimento da Suprema Corte daquele país no trato dos gastos independentes, considerados uma forma de expressão livre de cada cidadão e, portanto, que não podem ser tolhidos pelo Estado. A França, por sua vez, adota um modelo que busca a igualdade de chances nas disputas eleitorais, pois privilegia o financiamento público, com maior controle sobre os gastos de campanha. Por derradeiro, o Brasil, com a recente reforma em sua legislação, sinaliza seguir na direção dos modelos europeus, aumentando a participação do fundo público no financiamento eleitoral, numa tentativa de diminuir os altos custos das campanhas no país e de equilibrar as condições de disputa entre os candidatos.

---

<sup>91</sup> MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito Eleitoral: atualizado com a reforma eleitoral da Lei 9.504/97, que modificou a lei eleitoral, a lei dos partidos políticos e o Código Eleitoral**. 7.ed. Rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 76.



#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao encerrar este estudo, cabe, de pronto, destacar que a legislação eleitoral brasileira – ainda que imperfeita – tem avançado muito nos últimos anos. Especialmente após o término do regime de exceção, conduzido por sucessivos governos militares, a plena vivência do Princípio Democrático, por meio do exercício do voto em eleições livres e regulares, fez aumentar o interesse de todos – eleitores e candidatos – no processo eleitoral. A regularidade das eleições, combinada com o desenvolvimento das formas de comunicação – entenda-se canais de propaganda –, levou ao incremento das campanhas eleitorais, com a consequente elevação de custos dessas campanhas. Os novos patamares de custos criaram a necessidade de ajustes na lei para controlar as formas de arrecadação e dispêndio de recursos e evitar desequilíbrios na disputa.

Vale dizer que, a cada código ou lei eleitoral editada, muitos pontos referentes à campanha eleitoral são revistos. O regramento que trata do financiamento da campanha, bem assim da execução dela por meio da propaganda eleitoral, sofre seguidas alterações em seu corpo, visando tornar mais claras e justas as condições de disputa. Na última grande mudança na legislação, ocorrida por força da Lei n. 13.165/2015, acabou-se com o financiamento de campanha proveniente de pessoa jurídica, encurtou-se o período de campanha eleitoral em 40 dias e atribuiu-se à Justiça Eleitoral a fixação de limites claros de tetos de gastos eleitorais, entre outras importantes alterações. Com efeito, essas três cruciais medidas já devem afetar de modo substancial o montante de despesas realizadas por partidos e candidatos nas próximas eleições.

Nessa toada, impende não se olvidar que a Lei n. 9.504/1997 foi um belo marco nesse processo. Depois de muitos pleitos em que prevaleciam as “leis do ano”, a chamada Lei das Eleições veio ocupar um espaço definitivo na legislação brasileira, compilando, em tese, o que de melhor houve nas leis eleitorais temporárias precedentes. Nessa seleção realizada, encontrou-se o importante – ainda que pouco conhecido – preceito que resultou no artigo 27 da mesma lei.

Inspirado na legislação da maior e mais tradicional democracia mundial – a norte-americana –, o artigo 27 surgiu da boa intenção de estimular a participação de todo e qualquer eleitor na campanha de candidato de sua preferência. Ao incentivar

o eleitor comum a colaborar financeiramente na campanha de seu candidato, por meio de gastos de pequena monta sem contabilização, a lei, além de criar uma alternativa de financiamento, reduziu a burocracia da campanha ao dispensar o registro contábil. Por outro lado, essa faceta propiciou o crescente uso do mesmo dispositivo legal para burlar as regras de financiamento de campanha, abrindo uma senda por onde pode ser incrementada a propaganda eleitoral de determinados candidatos, sem nenhum controle efetivo dos órgãos fiscalizadores.

Percebe-se aí a relevância do tema aqui estudado, pois é grande o potencial de interferência do comportamento previsto nesse artigo em uma campanha eleitoral, se bem orquestrada a sua execução.

Necessário ainda dizer que não foram poucas as dificuldades encontradas no decorrer do desenvolvimento deste trabalho. O tema é árduo e a legislação sobre o assunto é recente. Em verdade, há pouca jurisprudência sobre o dispositivo estudado, o que dificultou o aprofundamento de uma análise jurídica e comparativa. Em que pese a escassa bibliografia e os julgados sobre o assunto, este breve estudo permite tecer algumas considerações acerca da interferência do dispositivo legal analisado na campanha eleitoral, sob os aspectos do financiamento e da propaganda.

A princípio, tem-se a questão das responsabilidades. Tanto os gastos quanto a propaganda eleitoral feitos ao abrigo do artigo 27 estão submetidos a um controle ínfimo. Com efeito, muitos gastos e ações de propaganda acabam realizados sem o conhecimento e, inclusive, sem o consentimento do partido ou do candidato. Viu-se, por exemplo, que em países como a França esse tipo de gasto é proibido, sendo o candidato o responsável por provar que não consentiu com o gasto feito para não sofrer sanções.

De quem é a responsabilidade? A mesma liberdade de gastos até o limite proposto no artigo colabora para dificultar a responsabilização em casos de abusos ou irregularidades na campanha. Os conflitos com o disposto em outros artigos da mesma lei suscitam divergências de interpretação dos órgãos fiscalizadores, mormente sob o ponto de vista do dispêndio. A falta de contabilização propicia, ainda, a ultrapassagem do limite estabelecido no dispositivo legal sem que ninguém resulte punido por isso, uma vez que se torna difícil a produção de provas desse comportamento ilícito.

Em segundo lugar, ao se analisar as resoluções de eleição que trazem

inscritas em seu texto o teor do artigo 27, pode-se verificar a preocupação do Tribunal Superior Eleitoral em ajustar o enquadramento da norma a cada eleição, em tentativas de facilitar o entendimento da regra por parte de usuários e beneficiados, além de melhor subsidiar os fiscalizadores. Entretanto, da forma como tem sido transcrito o artigo nas resoluções, permanece impossível fiscalizar os gastos dos eleitores em prol de seus candidatos, porquanto inexistente a obrigação de contabilização das despesas. Assim, fica evidente que o artigo 27 figura como um ponto vulnerável na legislação eleitoral.

Em continuação, como demonstrado na jurisprudência, várias vezes o órgão fiscalizador se depara com representações contra gastos irregulares de campanha nas quais as únicas provas possíveis são testemunhais, gerando interpretações casuísticas e proporcionando, ao fim e ao cabo, insegurança jurídica. Os candidatos, sabedores da dificuldade de fiscalização e controle, podem ardilosamente planejar maneiras de “terceirizar” a campanha, aproveitando-se da brecha proporcionada pelo artigo 27. Ao obter recursos para a campanha de uma forma obtusa, além de colher os dividendos de propagandas eleitorais “independentes”, nos moldes vistos nas eleições norte-americanas, uma candidatura pode gerar um forte desequilíbrio na disputa, particularmente em se tratando de eleição em âmbito municipal.

Por fim, o artigo 27, utilizado indiscriminadamente e sem controle, fatalmente leva a uma falsa prestação de contas ao final do processo eleitoral. Ainda, como corolário desse descontrole, não se descarta um possível abuso econômico, afetando seriamente a igualdade de condições na contenda eleitoral.

Importante referir que o debate sobre o tema não se esgota neste ponto. Há muito que evoluir no campo do controle de campanhas eleitorais, em especial no tocante aos gastos, em busca de mais transparência no processo. Deve-se procurar alternativas para obliterar essa fenda na estrutura de controle das contas de campanha. Afinal, a brecha pode se tornar ainda maior se, por exemplo, for majorado o valor limite especificado no artigo. Soluções como alterar o texto do artigo, determinando responsabilidades e eventuais sanções ao eleitor envolvido no gasto, ou, ainda, a supressão da regra, eliminando a brecha e os conflitos na lei, são possíveis e só dependem de vontade política. O certo é que, da forma como se encontra, o artigo 27 representa uma peça dissonante no ordenamento jurídico eleitoral brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a.41 n.161, jan/mar 2004.

BACKES, Ana Luíza. **Financiamento partidário e eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha**. Março 2013. 17f. Estudo. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados: Brasília, 2013.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. **O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada**. 2009. 152f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Comunicações Humanas; Universidade de São Paulo, São Paulo: 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.737/1965**, de 15 de julho de 1965. Planalto. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.713/1993**, de 30 de setembro de 1993. Planalto. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.096/1995**, de 19 de setembro de 1995. Planalto. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 29 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.100/1995**, de 29 de setembro de 1995. Planalto. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9100.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.504/1997**, de 30 de setembro de 1997. Planalto. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.300/2006**, de 10 de maio de 2006. Planalto. Dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.034/2009**, de 29 de setembro de 2009. Planalto. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e n. 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12034.htm)>. Acesso em: 10 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.891/2013**, de 11 de dezembro de 2013. Planalto. Altera as Leis n<sup>OS</sup> 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 n<sup>OS</sup> 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/L12891.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12891.htm)>. Acesso em: 15 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.165/2015**, de 29 de setembro de 2009. Planalto. Altera as Leis n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e n. 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm)>. Acesso em: 20 maio 2016.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Direito Parlamentar e Direito Eleitoral**. Baureri, SP: Manole, 2004.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 14.ed. rev. atual. e ampliada. Bauru, SP: EDIPRO, 2010.

CONEGLIAN, Olivar. **Propaganda Eleitoral**. 9.ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2008.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6.ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006..

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Eleições (comentários à Lei nº 9.504/1997)**. 2.ed. São Paulo: Dialética, 2004.

JARDIM, Torquato. **Introdução ao direito eleitoral positivo**. São Paulo: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1994.

LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2009.

MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. *In*: LEMBO, Cláudio; CAGGIANO, Mônica Herman Salem. (Coord.). **Culturalismo jurídico: o voto nas Américas**. Barueri: Minha Editora; São Paulo: Cepes, 2008. p.183-217.

MICHELS, Vera Maria Nunes. **Direito Eleitoral: atualizado com a reforma eleitoral da Lei 9.504/97, que modificou a lei eleitoral, a lei dos partidos políticos e o Código Eleitoral**. 7.ed. Rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

PINTO, Djalma. **Direito eleitoral: temas polêmicos**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: UnB, 2000.

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

ROLLO, Alberto (organizador). Vários colaboradores. **Propaganda Eleitoral: teoria e prática**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Direito Eleitoral**. 2.ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

STOCO, Rui; STOCO, Leandro de Oliveira. **Legislação eleitoral interpretada: doutrina e jurisprudência**. 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4.650/DF**, julgado em 16 e 17 de setembro de 2015. Plenário. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

TELLES, Olívia Raposo da Silva. **Direito eleitoral comparado – Brasil, Estados Unidos, França**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ZÍLIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais**. 2.ed. rev. atual. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Acórdão**, de 28 de julho de 2009. Relatora: Desa. Federal Marga Inge Barth Tessler.. Recurso - Prestação de Contas de Candidato n. 256. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Acórdão**, de 9 de julho de 2010. Relatora: Juíza Lúcia Liebling Kopittke. Recurso Eleitoral n. 724. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Acórdão**, de 12 de novembro de 2010. Relatora: Desa. Federal Marga Inge Barth Tessler. Recurso Eleitoral n. 161. Disponível em:

<<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Acórdão**, de 12 de abril de 2012. Relator: Juiz Jorge Alberto Zugno. Recurso Eleitoral n. 693 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Acórdão**, de 22 de outubro de 2013. Relator: Juiz Ingo Wolfgang Sarlet. Recurso Eleitoral n. 73662. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Acórdão**, de 19 de fevereiro de 2004. Relator: Ministro Fernando Neves. Recurso Especial Eleitoral n. 21.386. TRE-SP. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Acórdão**, de 1º de agosto de 2006. Relator: Ministro José Delgado. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 7.120. TRE-MG. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Acórdão**, de 13 de fevereiro de 2007. Relator: Ministro José Gerardo Grossi. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral n. 25782. TRE-SP. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 03 jun. 2016

\_\_\_\_\_. **Acórdão**, de 31 de março de 2009. Relator: Ministro Eros Grau. Recurso Ordinário n. 1.449. TRE-GO. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 03 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Acórdão**, de 23 de junho de 2009. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Recurso Ordinário n. 1.454. TRE-GO. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Acórdão**, de 29 de outubro de 2013. Relator: Ministro José Antônio Dias Toffoli. Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n. 29095. TRE-RJ. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Acórdão**, de 02 de dezembro de 2014. Relatora: Ministra. Maria Thereza de Assis Moura. Recurso Ordinário n.003-24.2006.6.25.00. TRE-SE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 14.404/1994**, de 28 de junho de 1994. Relator: Ministro Carlos Mário da Silva Velloso. Eleitoral. Eleições de 1994. Gastos de campanha.



Empréstimo de imóvel: comodato. Valor estimável em dinheiro: contabilização. Parlamentar. Candidato a reeleição. Boletim informativo: utilização. Propaganda eleitoral: caracterização. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1994/eleicoes-1994>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 19.510/1996**, de 18 de abril de 1996. Relator: Ministro Torquato Jardim. Instruções sobre prestação de contas das campanhas eleitorais (eleições de 3 de outubro de 1996). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1996/eleicoes-1996>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 20.102/1998**, de 3 de março de 1998. Relator: Ministro Eduardo Alckmin. Instruções sobre arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestação de contas (eleições 1998). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998/eleicoes-1998>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 20.566/2000**, de 02 de março de 2000. Relator: Ministro Eduardo Alckmin. Instruções sobre arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestação de contas (eleições 2000). Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2000>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 20.987/2002**, de 21 de fevereiro de 2002. Relator: Ministro Fernando Neves. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas nas eleições de 2002. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2002/eleicoes-2002>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 21.609/2004**, de 5 de fevereiro de 2004. Relator: Ministro Fernando Neves. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas nas eleições municipais de 2004. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/legislacao/eleicoes-anteriores/eleicoes-2004/resolucao-tse-n-216092004/index.html>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 22.250/2006**, de 29 de junho de 2006. Relator: Ministro Gerardo Grossi. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e sobre a prestação de contas. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/legislacao/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/resolucao-tse-n-222502006/index.html>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 22.715/2008**, de 28 de fevereiro de 2008. Relator: Ministro Ari Pargendler. Dispõe sobre a arrecadação e a aplicação de recursos por candidatos e comitês financeiros e prestação de contas nas eleições municipais de 2008. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-tse-no-22-715-eleicoes-2008/view>>. Acesso em: 30 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 23.217/2010**, de 02 de março de 2010. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. 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. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antteriores/eleicoes-2010/arquivos/norma-em-vigor-23.217-pdf-eleicoes-2010>>. Acesso em: 02 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 23.376/2012**, de 1º de março de 2012. Relator: Ministro Arnaldo Versiani. 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: 02 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 23.406/2014**, de 27 de fevereiro de 2014. Relator: Ministro José Antônio Dias Toffoli. 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. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antteriores/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>>. Acesso em: 02 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 23.463/2015**, de 15 de dezembro de 2015. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 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: 02 maio 2016.