

**INSTITUTO VALE DO CRICARÉ  
FACULDADE VALE DO CRICARÉ  
CURSO DE DIREITO**

**O BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE E A  
(IN)CONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO PÚBLICO OU  
PRIVADO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS**

**CHRYSTIANO BARREIRA DE SOUZA**

**SÃO MATEUS**

**2018**

CHRYSIANO BARREIRA DE SOUZA

**O BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE E A  
(IN)CONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO PÚBLICO OU  
PRIVADO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS**

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, da Faculdade Vale do Cricaré, elaborado sob a orientação do Prof.<sup>a</sup> Rosana Júlia Binda.

**SÃO MATEUS**

CHRYSTIANO BARREIRA DE SOUZA

**O BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DO  
FINANCIAMENTO PÚBLICO OU PRIVADO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade Vale do Cricaré, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharelado em Direito.

Aprovado em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof.<sup>a</sup> Rosana Júlia Binda  
FACULDADE VALE DO CRICARÉ  
ORIENTADOR**

---

**Prof.  
FACULDADE VALE DO CRICARÉ**

---

**Prof.  
FACULDADE VALE DO CRICARÉ**

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, por ser essencial em minha vida, autor de meu destino, meu guia, socorro presente na hora da angústia, a minha mãe, minha tia, meu pai, especialmente minha amada esposa e meus filhos, meus irmãos e verdadeiros amigos que conquistei na faculdade, aos professores, verdadeiros mestres do conhecimento e exemplo de vida. Faço uma referência especial aos meus amigos de todos os momentos: Vinícius e Jauber, verdadeiros irmãos que tive o privilégio de conhecer nesta caminhada.

A minha família, base sólida, constituída debaixo da graça e da bondade de Deus, pois são eles o motivo pelo qual busco todos os dias vencer os obstáculos e romper as barreiras no intuito de dias melhores e abençoados.

“Ainda que a minha mente enfraqueça,  
Deus é a minha força, Ele é tudo que eu  
sempre preciso.”

Salmos 73:26

## RESUMO

O presente trabalho visa posicionar os direitos e os partidos políticos diante da teoria do bloco de constitucionalidade, verificando tais garantias no embate das principais discussões sobre o financiamento, seja público ou privado de campanhas eleitorais. Assim, urge falar do constitucionalismo, movimento que visa limitar o poder dos governantes. Para limitar esse poder urge um instrumento legítimo que é a constituição, a qual no caso da CRFB/1988, abarca a partir do artigo 7º até o 17, inclusive os direitos relacionados ao exercício democrático do poder popular. trata-se de característica inerente ao ser humano de participar do governo, desdobramento da dignidade humana. Assim, constrói-se a teoria do bloco de constitucionalidade, englobando normas materiais e formalmente constitucionais para testar determinados atos normativos e condutas públicas, sendo o financiamento de campanha instrumento de verificação de compatibilidade como bloco de constitucionalidade. Existem argumentos favoráveis e contrários, tanto no sentido do financiamento público, quanto privado, mas o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de abordar o tema no julgamento da ADI 4650/2011, no qual, por maioria de seus membros declarou inconstitucional a doação de recursos eleitorais advindos de empresas, visto que as normas que tratam dos direitos políticos são normas capazes de realizar o controle de constitucionalidade, a exemplo do artigo 14, § 9º da CF/88, o que evidencia serem os direitos políticos e os partidos políticos integrantes do chamado bloco de constitucionalidade, capazes então de repelir qualquer norma contrária, além de serem dotados de eficácia paralisante contra quaisquer normas que mitiguem seu conteúdo. Logo, os direitos políticos e os partidos políticos vedam a influência do poder econômico, capaz de causar desequilíbrio no pleito eleitoral, ou ainda, promover desigualdade entre candidatos e em última análise, manipular o exercício legítimo da democracia popular.

Palavras-chave: direitos políticos, bloco de constitucionalidade, financi privado, inconstitucionalidade.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1 TEORIA DA CONSTITUIÇÃO E O BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE</b> .....	<b>11</b>
1.1 CONCEITO DE CONSTITUIÇÃO NO PÓS POSITIVISMO E NEOCONSTITUCIONALISMO .....	14
1.2 A SUPREMACIA CONSTITUCIONAL E OS NOVOS MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL .....	15
1.3 BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE E NATUREZA NA NORMA INCONSTITUCIONAL .....	17
<b>2 O CENÁRIO DOS DIREITOS POLÍTICOS NA CRFB 1988</b> .....	<b>21</b>
2.1 ESPÉCIES DE DIREITOS POLÍTICOS E O CONCEITO DE DEMOCRACIA	21
2.2 DOS PARTIDOS POLÍTICOS: FIDELIDADE PARTIDÁRIA.....	27
2.3 ABUSO DE PODER, CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO E CONDUTAS VEDADAS .....	30
<b>3 FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS</b> .....	<b>34</b>
3.1 MINIRREFORMAS ELEITORAIS.....	36
<b>3.1.1 Fundo Especial de Financiamento de Campanha</b> .....	<b>38</b>
3.2 FUNDO PARTIDÁRIO .....	40
3.3 FINANCIAMENTO PÚBLICO .....	41
3.4 FINANCIAMENTO PRIVADO .....	42
3.5 FORMA DE FINANCIAMENTO ADOTADO NO BRASIL: O FINANCIAMENTO MISTO.....	43
<b>4 PROPOSTAS PARA MELHORAR O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS</b> .....	<b>44</b>
4.1 ADI 4650/11 – PROIBIÇÃO DAS DOAÇÕES ADVINDAS DAS EMPRESAS.	44
4.2 FINANCIAMENTO TOTALMENTE PÚBLICO .....	46
4.3 PEC 352/13: DOAÇÕES EMPRESARIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL...	46
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

Muito se debate sobre as reformas, e bastante são as opiniões no sentido de que as instituições estão em perfeito funcionamento, com inteira liberdade e o povo é o legítimo detentor do poder.

Porém, sabe-se que o poder econômico é influente a ponto de dominar democracias, ao mesmo em tese, sobretudo pela omissão dos poderes constituídos.

Resta então saber se os direitos políticos previstos no texto constitucional têm força normativa a ponto de ensejar e acionar mecanismos de proteção à Constituição, notadamente em prol do Estado Democrático que tem o povo como destinatário do poder e razão de ser do Estado.

A hipótese é que, tanto os direitos políticos, quanto os partidos políticos são normas material e formalmente constitucionais, sem dúvida de natureza paralisante, e eficácia impeditiva contra toda norma contrária e de índole antidemocrática.

Mas há possibilidade de que, no contexto de liberdade de iniciativa, o poderio econômico possa influenciar o processo democrático, desigualando eleições, já que aquele candidato que gozar de maiores financiamentos privados logrará êxito na vitória, burlando em tese, a livre expressão da vontade popular e o sentimento de respeito a condição humana de igualdade perante a comunidade, frustrando os ditames cravados na pedra da Carta Política.

Além disso, e o comportamento dos guardiões da Constituição serão omissos ou casuísticos, ou terão coragem para fazer valer a legitimidade conferida pelo povo?

Para tanto, o primeiro capítulo traz temas imprescindíveis ao entendimento da teoria da constituição como a visão do que é uma constituição na nova fase denominada de constitucionalismo que vem acontecendo no mundo no pós-segunda guerra mundial, dada a necessidade de proteger o ser humano das atrocidades. Dai, far-se-á necessária a colocação sobre o que vem a ser bloco de constitucionalidade, pois se quer verificar se os direitos políticos e as normas referentes aos partidos políticos fazem parte desse bloco, capazes de realizar o controle de constitucionalidade e defender a constituição.

Já em um segundo capítulo, a ideia é contextualizar no plano da Constituição Federal de 1988, em qual patamar está localizado, e qual tamanho e importância dada pelo Texto Magno, aos direitos políticos, aos partidos políticos, já que o artigo primeiro da norma constitucional elege o Estado Democrático de Direito.

Por sua vez, o terceiro capítulo entra na seara os recursos para ao financiamento dos partidos, um histórico para contextualizar e perpassar pelas reformar ocorridas no sistema eleitoral.

Finalmente, entra-se no posicionamento das principais correntes sobre os pontos favoráveis e os contrários o financiamento das campanhas, seja no aspecto publico, seja o financiamento privado, sempre lançando mão das decisões do STF, já que constitui em principal, mas não único interprete e guardião da Constituição Federal.

Portanto, trata-se de uma pesquisa eminentemente bibliográfica, contanto com a melhor doutrina do Direito Constitucional e Eleitora, seja nacional, seja estrangeira, bem como das decisões das cortes constitucionais.

## 1 TEORIA DA CONSTITUIÇÃO E O BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE

Quando se fala em teoria da Constituição, são temas recorrentes o conceito de constituição, o estudo das normas constitucionais, a análise do poder constituinte e o constitucionalismo.

Com relação à teoria das normas constitucionais, a doutrina mais aceita, inclusive no âmbito do Supremo Tribunal Federal é a teoria de José Afonso da Silva que classifica as normas em normas de eficácia plena, contida e limitada, conforme assevera Marcelo Novelino (2016, p. 106), informando que as normas de eficácia plena são aquelas que possuem aplicabilidade direta e imediata por não dependerem de legislação posterior para sua inteira operatividade, a exemplo do artigo 145, §2º, artigo 19, artigo 184, § 5º.

Há também a norma de eficácia contida, qual possui os mesmos atributos da norma de eficácia plena, mas pode ocorrer restrição por parte do legislador infraconstitucional, a exemplo da previsão do inciso XIII, do artigo 5º da CF, a qual estatui o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, mas uma lei pode estabelecer certas condições.

Ainda, pela qualificação de José Afonso da Silva, há a norma de eficácia limitada, a qual possui direitos estabelecidos que somente podem ser exercidos com o advento de norma regulamentadora, a exemplo do direito de greve dos servidores público, nos termos do artigo 37, VII da Carta da República.

Daí, vale descrever as normas formalmente constitucional que versam sobre os principais direitos políticos:

### OS DIREITOS POLÍTICOS

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

- I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
- II - facultativos para:
  - a) os analfabetos;
  - b) os maiores de setenta anos;
  - c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;

- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:
  - a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
  - b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
  - c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
  - d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

- I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;
- II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

- I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
- II - incapacidade civil absoluta;
- III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
- IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
- V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

Tais direitos políticos estão consignados nos primeiros artigos da Constituição Federal de 1988, significando o principal parâmetro de controle de constitucionalidade que visa expurgar normas infraconstitucionais, atos normativos, omissões e condutas contrárias ao texto magno, inclusive emendas à constituição.

Outro tema da teoria da constituição é o estudo do poder constituinte que é o poder de elaborar uma constituição, reformá-la, bem como de criar constituições estaduais, no caso do Brasil.

Nesse contexto, dentre as diversas classificações do poder constituinte urge a do poder constituinte originário, o responsável pela elaboração da constituição, o qual surgiu no seguinte panorama histórico, conforme lecionam Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco (2009, p.231):

[...] A autoridade máxima da Constituição, reconhecida pelo constitucionalismo, vem de uma força política capaz de estabelecer e manter o vigor normativo do Texto. Essa magnitude que fundamenta a validade da Constituição, desde a Revolução Francesa, é conhecida com o nome de poder constituinte originário. Ao contrário do que ocorre com as normas infraconstitucionais, a Constituição não retira o seu fundamento de validade de um diploma jurídico que lhe seja superior, mas se firma pela vontade das forças determinantes da sociedade, que a precede. Poder constituinte originário, portanto, é a força política consciente de si que resolve disciplinar os fundamentos do modo de convivência na comunidade política. O conceito de poder constituinte originário é devedor dos estudos do abade Sieyès, autor do opúsculo *Que é o Terceiro Estado?*, verdadeiro manifesto da Revolução Francesa. No livro, Sieyès assinala, nas vésperas da Revolução, que o chamado Terceiro Estado – que englobava quem não pertencesse à nobreza ou ao alto clero, e que, portanto, incluía a burguesia - , embora fosse quem produzisse a riqueza do país, não dispunha de privilégios e não tinha voz ativa na condução política do Estado. No livro, o Terceiro Estado reivindica a reorganização política da França. Nesse contexto, Sieyès teoriza sobre o poder constituinte originário [...].

Assim prevalece que o poder constituinte originário tem como destinatário o povo, diferentemente daqueles que imaginariam ser a nação ou a população, bem como trata-se de um poder de fato e não de direito, que cria a ordem jurídica, sendo portanto inicial, incondicionado e juridicamente ilimitado.

E claro que para a doutrina atual, o poder constituinte originário possui limites no sentido da revolução que o criou, também sendo limitado nos direitos naturais e na vedação do retrocesso social.

Portanto, os direitos políticos se inserem no contexto de serem normas constitucionais, produzidos, em sua maioria, pelo poder constituinte originário, fruto dos anseios do povo.

## 1.1 CONCEITO DE CONSTITUIÇÃO NO PÓS POSITIVISMO E NEOCONSTITUCIONALISMO

A doutrina assegura que o chamado constitucionalismo que é o movimento político, jurídico, filosófico, histórico e social de busca pela limitação do poder do governantes através das constituições nasceu a muito tempo, desde os hebreus, passando por Grécia e Roma e chegando aos dias atuais, sobretudo no pós segunda guerra mundial com o chamado neoconstitucionalismo, significando uma nova busca pela limitação do poder tendo como principais características a força normativa da constituição, o caráter vinculante e normativo dos direitos fundamentais, a força dos princípios e a nova sistemática de interpretação da constituição.

Com o neoconstitucionalismo, a doutrina verifica uma reaproximação do Direito com a ética e a moral, uma espécie de pós-positivismo, conforme leciona Marcelo Novelino (2016, p. 58 e 59):

[...] O termo pós-positivismo tem sido empregado, a partir da década de 1990, para designar uma via intermediária entre o jusnaturalismo e o juspositivismo, cujos referenciais teóricos são as obras de Robert Alexy e Ronald Dworkin. A normatividade dos princípios, a centralidade da argumentação jurídica e a defesa de uma conexão necessária entre direito e moral são alguns dos aspectos centrais dessa nova concepção jusfilosófica que tem como alvo o caráter meramente descritivo da teoria jurídica, a separação entre direito e moral, bem como o conceito factual de direito e moral, bem como o conceito factual de direito, teses centrais do positivismo jurídico. O pós-positivismo pode ser empregado em três acepções: I) como método para o estudo do direito; II) como ideologia; e III) como teoria jurídica...A constituição, como diploma normativo encarregado de consagrar os valores fundamentais de uma sociedade ("reserva de justiça"), constitui-se no principal instrumento de realização dos ideais pós-positivistas [...].

Esse fenômeno claramente influencia as produções literárias, o modo de ver e interpretar as normas jurídicas, e enfim, a vida do cidadão que anseia por uma política pública ou uma decisão judicial.

Por outro lado, vale verificar o surgimento da ideia e concepções do neoconstitucionalismo:

[...] Cunhado por Susanna Pozzolo em 1997, numa conferência proferida no XVIII Congresso Mundial de Filosofia Jurídica e Social realizada na Argentina, o termo neoconstitucionalismo ganhou projeção a partir das coletâneas organizadas por Miguel Carbonell. Na doutrina constitucional brasileira, diversos trabalhos foram dedicados ao estudo do tema na última década. Há três acepções nas quais o termo costuma ser usualmente empregado: I) como modelo específico de organização jurídico-política, cujos traços

característicos, esboçados a partir da Segunda Guerra Mundial, ganham contornos mais definitivos no final do século XX (neoconstitucionalismo como modelo constitucional); II) como teoria do direito utilizada para descrever e operacionalizar este novo modelo constitucional (neoconstitucionalismo teórico); III) como ideologia que valoriza positivamente as transformações ocorridas nos sistemas constitucionais (neoconstitucionalismo ideológico). Na precisa síntese de Paolo Comanducci (2005), o neoconstitucionalismo como modelo constitucional designa “alguns elementos estruturais de um sistema jurídico e político, que são descritos e explicados pelo (neo) constitucionalismo como teoria, ou que satisfazem os requisitos do (neo) constitucionalismo como ideologia” [...] (NOVELINO, 2016, p. 59).

Portanto, vive-se uma nova fase, seja na perspectiva do pós-positivismo, no qual o comportamento ético, probo, correto é correlacionado com o Direito, assim, como o modelo constitucional atual corresponde as influências do neoconstitucionalismo colocando a Constituição como centro do ordenamento jurídico.

## 1.2 A SUPREMACIA CONSTITUCIONAL E OS NOVOS MÉTODOS DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL

O mundo do pós-segunda guerra mundial viu crescer um fenômeno de valorização das constituições, notadamente pelos horrores da guerra com a matança de milhões de pessoas, sobretudo judeus, percebeu-se que os direitos fundamentais deveriam ser melhores protegidos, pois não basta a lei, já que em nome da lei muitos crimes foram cometidos.

Também nada adiantaria ter uma constituição meramente formal sem força normativa, o que implicaria na ineficácia dos direitos fundamentais, urge então nesta nova fase histórica da evolução dos direitos reconhecer que a constituição possui força normativa e está acima das leis, notadamente de códigos como o Código Civil, o Código Penal e os códigos processuais.

Os princípios são reconhecidos então com carga normativa irradiante e paralisante sobre todo o ordenamento, o que faz com que os métodos de interpretação clássicos como o literal ou gramatical, o sistemático, o histórico, o restritivo, ou autêntico, o ampliativo e etc., não sejam mais suficientes para interpretar o texto normativo da constituição, inclusive no que tange os direitos políticos que ganham ênfase com a evolução do constitucionalismo.

Daí a doutrina e a jurisprudência avançam em novos métodos que não abandonam os clássicos mais aprimoram a técnica de entender e aplicar a constituição.

Dessa maneira, vale a observação feita por Ingo Sarlet, Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (2017, p. 217), sob a forma peculiar de se interpretar a constituição e a necessidade de novos métodos:

[...] Sob o rótulo princípios da interpretação constitucional cuida-se de elencar um catálogo do que se poderia designar de técnicas e diretrizes para assegurar uma metódica racional e controlável ao processo de interpretação (e aplicação) da constituição e de suas normas (princípios e regras), portanto, auxiliar na construção de respostas constitucionalmente adequadas para os problemas jurídicos-constitucionais. Na dicção de Gomes Canotilho, a elaboração de um catálogo de princípios tópicos auxiliares relevantes para a solução do problema prático enfrentado, mas que sejam ao mesmo tempo metodicamente operativos e constitucionalmente praticáveis. O elenco de princípios interpretativos a seguir enunciados foi originalmente proposto por Konrad Hesse, tendo sido revisitado, ajustado e posteriormente difundido, na doutrina constitucional de língua portuguesa, por José Joaquim Gomes Canotilho. Também aqui não deixaremos de fazer, a despeito da substancial fidelidade aos modelos invocados, parcial ajuste e reestruturação. De qualquer sorte, tais princípios não esgotam o elenco dos princípios e critérios de interpretação, não guardam hierarquia entre si e devem ser compreendidos, como bem salienta Paulo Gustavo Gonet Branco, com uma necessária dose de relativização [...].

Logo, os autores apresentam o princípio da unidade da Constituição, do efeito integrador, da concordância prática ou da harmonização, da ponderação, da proporcionalidade e razoabilidade, da supremacia da constituição, da máxima eficácia e efetividade da constituição, da força normativa da constituição e o da interpretação das leis conforme à constituição (SARLET, MARINONI, MITIDIERO, 2017, p. 217 a 226).

Por sua vez, Marcelo Novelino (2016, p. 135 a 144), traz um rol de novos métodos de interpretação, dentre os quais, o método hermenêutico clássico, científico-espiritual, tópico-problemático, hermenêutico-concretizador, normativo-estruturante, concretista da constituição aberta.

Vale então verificar, um trecho destacado pela doutrina de um novo método de interpretação constitucional denominado de normativo-estruturante:

[...] Inspirado pela tópica, Friedrich Muller (2000) propõe uma metódica estruturante desenvolvida para o direito constitucional. Segundo o formulador do método normativo-estruturante, a indicação dos elementos tradicionais de interpretação como métodos da práxis e da ciência jurídica é fruto de uma compreensão equivocada da estrutura da realização prática do direito. Ante

a impossibilidade de direito e realidade subsistirem autonomamente, deve-se falar em concretização, e não em interpretação, sendo esta considerada apenas um dos elementos, embora dos mais relevantes, do processo de concretização da norma. Muller (2000) faz uma distinção entre a norma e o texto normativo. O texto não possui normatividade; não é lei, mas apenas a forma de lei; atua como diretriz e limite das possibilidades legais de uma determinada concretização material do direito (função diretiva e limitativa). A normatividade, como um processo estruturado que se manifesta nas decisões práticas, não decorre somente do texto da norma, mas também de numerosos textos que transcendem o seu teor literal, como os materiais legais, os manuais didáticos, os comentários e estudos monográficos, os precedentes judiciais e o material fornecido pelo direito comparado. O texto só toma sentido quando colocado numa operação ativa de concretização [...] (NOVELINO, 2016, p. 1430).

Veja-se que os métodos novos de interpretação constitucional têm o ponto favorável de resolver inúmeros casos concretos, possibilitando a jurisdição constitucional solucionar os problemas mais complexos do dia-dia do cidadão, porém tem o ponto negativo que é a maior insegurança jurídica.

### 1.3 BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE E NATUREZA NA NORMA INCONSTITUCIONAL

Em razão da supremacia da constituição e da máxima efetividade de suas normas, há necessidade de um sistema de controle de constitucionalidade que significa realizar uma verificação de compatibilidade vertical entre a constituição e a lei ou ato normativo que se coloca contrário a ela.

Para tanto, é preciso se ter um parâmetro sob o qual se via realizar o controle, fato que faz surgir a ideia da existência de um bloco de constitucionalidade contendo as normas e princípios parâmetros para se realizar tal controle e assim proteger a constituição.

Normalmente o parâmetro são as normas formalmente constitucionais, ou seja, aqueles que estão inseridas no texto da constituição, porém há quem defenda existir um conjunto maior de normas que mesmo não estando na constituição dizem respeito a organização do Estado, ao exercício do poder e aos direitos e garantias fundamentais, as quais são materialmente constitucionais, servindo assim de parâmetro para esse controle.

Daí, valem as lições doutrinárias sobre o surgimento e alcance da teoria do bloco de constitucionalidade:

[...] O conceito de bloco de constitucionalidade foi desenvolvido por Louis Favoreu, em referência às normas com status constitucional do ordenamento jurídico francês, dentre elas, a Constituição de 1958, o preâmbulo da Constituição de 1946, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1798, além de outras normas de valor constitucional. Em razão da pluralidade de acepções de constituição, abrangência material do bloco de constitucionalidade pode variar conforme o significado atribuído. Em sentido estrito, compreende a totalidade de normas constitucionais, expressas ou implícitas, constantes da constituição formal. Corresponde, portanto, ao conceito de parâmetro (ou “norma de referência”) do controle de constitucionalidade. Em sentido amplo abrange, além das normas formalmente constitucionais, as apenas materialmente constitucionais – e. g., normas de direitos humanos compreendidas no Pacto de São José da Costa Rica -, além de outras que, embora situadas abaixo da constituição, são vocacionadas a desenvolver, em toda a sua plenitude, a eficácia dos postulados e dos preceitos inscritos na Lei Fundamental [...] (NOVELINO, 2016, p. 160).

Nesse sentido que as normas que veiculam direitos políticos são nitidamente de caráter constitucional e ainda que não estejam formalmente no texto constitucional fazem parte do bloco de constitucionalidade, podendo servir como parâmetro para o controle de constitucionalidade, a exemplo do Código Eleitoral e demais normas eleitorais que trazem em seu bojo o exercício da democracia popular.

Logo, além dos artigos 14 a 17 da CRFB/88, que versam sobre os direitos políticos e dos partidos políticos inseridos no texto constitucional, também faz parte do bloco de constitucionalidade a estrutura dos juízes e tribunais eleitorais:

#### DOS TRIBUNAIS E JUÍZES ELEITORAIS

Art. 118. São órgãos da Justiça Eleitoral:

- I - o Tribunal Superior Eleitoral;
- II - os Tribunais Regionais Eleitorais;
- III - os Juízes Eleitorais;
- IV - as Juntas Eleitorais.

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

- I - mediante eleição, pelo voto secreto:
  - a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;
  - b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;
- II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º - Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

- I - mediante eleição, pelo voto secreto:
  - a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;
  - b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;

II - de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo;

III - por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.

§ 2º - O Tribunal Regional Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os desembargadores.

Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

§ 1º Os membros dos tribunais, os juízes de direito e os integrantes das juntas eleitorais, no exercício de suas funções, e no que lhes for aplicável, gozarão de plenas garantias e serão inamovíveis.

§ 2º Os juízes dos tribunais eleitorais, salvo motivo justificado, servirão por dois anos, no mínimo, e nunca por mais de dois biênios consecutivos, sendo os substitutos escolhidos na mesma ocasião e pelo mesmo processo, em número igual para cada categoria.

§ 3º São irrecorríveis as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, salvo as que contrariarem esta Constituição e as denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança.

§ 4º Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais somente caberá recurso quando:

I - forem proferidas contra disposição expressa desta Constituição ou de lei;  
II - ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais;

III - versarem sobre inelegibilidade ou expedição de diplomas nas eleições federais ou estaduais;

IV - anularem diplomas ou decretarem a perda de mandatos eletivos federais ou estaduais;

V - denegarem *habeas corpus*, mandado de segurança, *habeas data* ou mandado de injunção.

Nota-se que além das regras de composição, tempo de exercício jurisdicional e competência, a Constituição Federal cuidou de recursos e ações autônomas de natureza constitucional de cunho eleitoral, ferramentas importantes na proteção de direitos políticos tão nobres ao funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Não obstante, vale lembrar que também faz parte do bloco de constitucionalidade em matéria de direitos políticos a própria existência da Advocacia (artigo 133 da CF/88) e do Ministério Público, cujo exemplo de norma constitucional vale citar:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

§ 1º São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.

§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Se o Ministério Público não encaminhar a respectiva proposta orçamentária dentro do prazo estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo considerará, para fins de consolidação da proposta orçamentária anual, os valores aprovados na lei orçamentária vigente, ajustados de acordo com os limites estipulados na forma do § 3º.

§ 5º Se a proposta orçamentária de que trata este artigo for encaminhada em desacordo com os limites estipulados na forma do § 3º, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

§ 6º Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

Art. 128. O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;
- b) o Ministério Público do Trabalho;
- c) o Ministério Público Militar;
- d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

II - os Ministérios Públicos dos Estados.

Logo, texto constitucional elencou o Ministério Público como entidade essencial à justiça, comissionando o do dever de proteger o Estado Democrático de Direito, logicamente zelando pelos direitos políticos, nitidamente de matiz constitucional.

## 2 O CENÁRIO DOS DIREITOS POLÍTICOS NA CRFB 1988

O cenário dos direitos políticos na CF/88 é o melhor possível, com a chamada redemocratização, é certamente dada ênfase aos direitos políticos, indisfarçadamente ligados à noção de dignidade da pessoa humana, princípio que se irradia para os demais valores da República.

Dessa maneira, os direitos políticos de votar e ser votado, participar da tomada de decisões no seio da nação ganha relevância, se encontrado em termos topográficos, no ponto culminante do rol de previsões constitucionais.

### 2.1 ESPÉCIES DE DIREITOS POLÍTICOS E O CONCEITO DE DEMOCRACIA

Inicialmente deve-se refletir que os direitos políticos estão no rol de direitos participativos, ou status ativo dos direitos fundamentais, e logo, intimamente ligados à noção de cidadania e democracia.

Nesse contexto, para Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (2017, p. 702 e 703), enquanto a nacionalidade representa o vínculo jurídico-político da pessoa com o Estado e por conseguinte com a ordem jurídica estabelecida neste Estado, a cidadania, via de regra, direitos e deveres fundamentais relacionados ao fato de ser cidadão, o que está intimamente ligado ao chamado status activus do indivíduo, isto é a cidadania.

Assim, é inegável que o indivíduo possui direitos ou competências de participação ativa na formação da vontade política e, nesse sentido, de todo processo democrático e decisório da nação (SARLET, MARINONI e MITIDIERO, 2017).

Logo, se o cidadão possui o status negativo em seu favor de poder exigir do Estado certa abstenção em relação a intervenção em sua esfera de liberdade; se possui o status positivo, pois em determinadas situações, pode exigir prestações positivas como o exemplo dos direitos sociais à saúde, à educação, ao trabalho e etc; se possui também o status passivo no sentido de cumprir determinadas obrigações na comunidade; logicamente, o indivíduo deve usufruir do status ativo, ou seja, do direito de participação dos destinos da sua nação, consubstanciados na direção tomada pelo Estado, notadamente, isso passa pelo campo dos direitos políticos.

A partir daí os autores destacam a ligação entre democracia, direitos políticos e dignidade da pessoa humana, lançando mão da doutrina de Peter Haberle, J. J. Gomes Canotilho e Konrad Hesse, dentre outros:

[...] Precisamente quanto a tal aspecto assume relevo a vinculação entre a democracia e os direitos políticos e a dignidade humana, pois, de acordo com a lição de Peter Haberle, a democracia é a garantia organizacional e política da dignidade da pessoa humana e do pluralismo, ao passo que esta assume a condição de premissa e pressuposto antropológico do Estado Democrático de Direito. Afinal, é mediante a fruição de direitos de participação política (ativos e passivos) que o indivíduo não será reduzido à condição de mero objeto da vontade estatal (mero súdito), mas terá assegurada a sua condição de sujeito do processo de decisão sobre a sua própria vida e a da comunidade que integra [...].

Então, em observância a dignidade da pessoa humana, o cidadão não pode ser visto como indivíduo que apenas fica na expectativa das decisões tomadas unilateralmente pelos governantes em nome do Estado, pois isso coloca a pessoa como objeto, violando sua natureza humana, já que o ser humano é o fim e a razão de ser do Estado.

Essa condição humana, fundamenta o direito de participação, seja votando, seja se colocando como opção de ser votado e vai além, exigindo que o Estado e as instituições trabalhem para que a participação do cidadão nas decisões seja cada vez maior.

Prosseguem os autores:

[...] Assim, os direitos políticos, ainda mais quando assumem a condição de direitos fundamentais (vinculando os órgãos estatais, incluindo o Poder Legislativo), exercem, nesse contexto, dúplici função, pois se, por um lado, são elementos essenciais (e garantes) da democracia no Estado Constitucional – aqui se destaca a função democrática dos direitos fundamentais -, por outro representam limites à própria maioria parlamentar, já que esta, no campo de suas opções políticas, há de respeitar os direitos fundamentais e os parâmetros estabelecidos pelos direitos políticos, de tal sorte que entre os direitos políticos e os direitos fundamentais em geral e a democracia se verifica uma relação de reciprocidade e interdependência, caracterizada por uma pertinente e recíproca implicação e tensão [...] (SARLET, MARIONI, MITIDIERO, 2017, p. 703).

Logo, não se pode falar que a democracia é absoluta, pelo menos no que tange ao exercício dela pelo Poder Legislativo, notadamente quanto exercer uma prerrogativa concedida pelo povo.

Noutro giro, a própria democracia é uma garantia do exercício dos direitos políticos que devem ser observados, pois o ser que a exerce e tem todo poder é a razão de ser e o fim último das instituições do Estado, ou seja, o povo.

E é assim que a Constituição Federal positiva esse entrelaçamento entre democracia, direitos políticos e dignidade humana, alocando como fundamentos da República Federativa do Brasil, tanto a cidadania, quanto a soberania que é popular, quanto a dignidade humana, valor irradiante ao demais, pluralismo político que permite a convivência democrática das diferenças e tudo isso, estabelecendo um Estado de Direito, mas que vai além pois é Estado acima de tudo democrático, onde vale o diálogo e o benefício da maioria, sem menosprezar a minorias e os vulneráveis.

Dessa maneira é que a Constituição Federal de 1988 entrelaça os institutos no glorioso artigo 1º:

[...] Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

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

Veja-se que o artigo 1º da Constituição Federal é a identidade do Estado Brasileiro, estabelecendo que se trata de uma República, na qual há responsabilização dos governantes, os quais não são donos do poder, nem ficam imunes às responsabilidades, sequer tem vitaliciedade no exercício do poder, bem como é federativa, ou seja, não se trata de um estado unitário, mas cujo poder é distribuído em um território, criando os Entes Federativos que são a União, os Estados Membros, o Distrito Federal e os Municípios.

Vale dizer que, a função desses entes é exercer uma descentralização do poder com autonomia, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização e autoadministração, podendo criar leis próprias, ter poderes próprios e administrar seus bens e serviços, e tudo isso para cuidar do bem estar dos seus administrados.

Nota-se claramente que as funções e os fins dos entes federados não têm sido cumpridos, pois, o que se têm são péssimos serviços públicos, descasos na educação e saúde, que são direitos basilares, caos na segurança pública e altíssimos impostos. Logo, a CF/88 tem sido desrespeitada reiteradamente.

Em seguida a Carta Política assevera que o Estado Brasileiro prima pela lei, limitando os poderes públicos, mas não se trata de qualquer lei, a lei que se estar a dizer é uma lei democrática, tanto na sua feitura, quanto no seu conteúdo, destinada a zelar pelo povo.

Os direitos políticos devem viabilizar que o Estado continue democrático nos termos que sonhou e efetivou o legislador constituinte originário.

Ressalta-se o tratamento diferenciado dos direitos políticos na Constituição Federal de 1988, nas lições de Ingo Sarlet, Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (2017, p. 707):

[...] Os direitos políticos, como de resto os direitos fundamentais em geral, tiveram uma posição de destaque na Constituição Federal. Os direitos políticos em sentido estrito, no sentido de direitos e garantias diretamente destinados a assegurar uma livre e eficaz participação do cidadão nos processos de tomada de decisão política na esfera estatal, foram contemplados pela CF nos arts. 14 a 16, ao passo que o regime jurídico-constitucional dos partidos políticos foi objeto de previsão no art. 17, ainda no Título Dos direitos e garantias fundamentais. Assim, embora previstos em capítulo apartado, os partidos políticos integram o conjunto dos direitos políticos, em especial a liberdade de criação e de associação partidária, essencial à concepção de democracia representativa e partidária que é predominante na Constituição. Além disso, ninguém poderá eleger alguém que não esteja vinculado a partido político, sendo tal vinculação condição de exercício dos direitos políticos passivos. Ainda assim, pela sua relevância e pelas peculiaridades do regime jurídicos dos partidos políticos, estes serão abordados em separado [...].

Inclusive dos direitos políticos estão elencados nos primeiros artigos da Constituição Federal, merecendo tratamento especial, dada, dentre outras coisas, a localização topográfica.

Então, a doutrina divide os direitos políticos em ativos (capacidade eleitoral ativa) e direitos políticos passivos (capacidade eleitoral passiva) (ALMEIDA, 2014, p. 86 a 91).

Inicialmente vale lançar mão do conceito de direitos políticos, conforme lições do mestre José Afonso da Silva (apud ALMEIDA, p. 83):

[...] o regime representativo desenvolveu técnicas destinadas a efetivar a designação dos representantes do povo nos órgãos governamentais. A princípio, essas técnicas aplicavam-se empiricamente nas épocas em que o povo deveria proceder à escolha dos seus representantes. Aos poucos, porém, certos modos de proceder foram transformando-se em regras, que o direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes, acabara exigindo a formação de um conjunto de normas legais permanentes, que recebera a denominação de direitos políticos [...].

Assim, os direitos políticos formam um conjunto de normas previstas na Constituição e na lei que dizem respeito às formas com as quais os cidadãos escolhem seus representantes e enfim, participação dos destinos do Estado.

Logicamente, os direitos políticos não se confundem com democracia, que pode ser conceituada na visão do líder inglês Winston Churchill como a pior de todas as formas imagináveis de governo, com exceção de todas as demais que já existiram, ou na ótica de Pinto Ferreira, para quem, a democracia significa o regime político fundado na vontade popular, expressa nas urnas, com uma técnica de liberdade e igualdade, variável segundo a história, assegurando o respeito às minorias, ou ainda no conceito mais direto e objetivo de Abraham Lincoln, Presidente dos EUA dos anos de 1861 a 1865, quando diz que democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo (ALMEIDA, 2014, p. 84).

Não obstante, a democracia possui uma classificação muito peculiar, conforme observa Roberto Moreira de Almeida:

[...] A democracia pode ser classificada em direta (os cidadãos participam, por si, das decisões estatais fundamentais, fazendo leis, julgando e administrando, tal como na Grécia antiga), indireta ou representativa [o povo participa dos negócios do Estado, através de seus representantes eleitos (parlamentares e governantes, que recebem dos eleitores um mandato para representa-los), tal como sói acontecer na atualidade na grande maioria das nações) e semidireta ou eclética (a população politicamente ativa participa ora direta ora indiretamente dos destinos governamentais) [...] (2014, p. 84).

Além disso, a Constituição Federal de 1988 que prevê expressamente a democracia semidireta ou mista no parágrafo único do artigo 1º, também trouxe hipóteses de democracia direta ou soberania popular. O plebiscito, forma de consulta prévia ao cidadão, o referendo, que é uma consulta posterior e a iniciativa popular de leis, conforme artigo 61, § 2º da Lei Maior (ALMEIDA, 2014, p. 85).

Vale ainda ressaltar como se obtém direitos de cidadania, nas palavras de Roberto Moreira de Almeida (2014, p. 84):

[...] os direitos de cidadania são auferidos no momento da formalização do alistamento, isto é, na ocasião em que o indivíduo obtém, nos termos da lei, a qualidade de eleitor e, ipso facto, adquire o direito de votar nas eleições em geral, nos plebiscitos e nos referendos, bem como de subscrever projetos de lei de iniciativa popular. A capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado), contudo, é gradativa, isto é, aos dezoito anos, desde que se preencham os demais requisitos de elegibilidade, adquire-se a capacidade para ser

vereador; aos 21 (vinte e um) anos, para ser Deputado Estadual, Distrital, Deputado Federal, Prefeito ou Vice-Prefeito; aos 30 (trinta) anos, para Governador e Vice-Governador de Estado ou do Distrito Federal; e aos 35 (trinta e cinco) anos, para Presidente da República e Vice-Presidente da República [...].

Logo, sobre os direitos políticos ativos, José Afonso da Silva (apud MOREIRA, 2014, p. 84) conceitua como o conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais, ou seja, é o direito do cidadão de participar do processo eleitoral, utilizando-se para tanto, o voto, seja em eleições, ou mesmo plebiscitos ou referendo, em suma é o direito de votar.

Mas há que se fazer uma distinção entre voto, sufrágio e escrutínio:

[...] A palavra sufrágio deriva do latim “suffragium”, que significa apoio, aprovação. Em termos jurídicos, sufrágio consiste no direito público e subjetivo assegurado ao cidadão para eleger e ser eleito... José Afonso da Silva extirpa dúvidas sobre os institutos em tela com bastante lucidez: “ as palavras sufrágio e voto são empregadas comumente como sinônimas. A Constituição, no entanto, dá-lhes sentidos diferentes, especialmente, no seu art. 14, por onde se vê que o sufrágio é universal e o voto é direto, secreto e tem valor igual. A palavra voto é empregada em outros dispositivos, exprimindo a vontade num processo decisório. Escrutínio é outro termo com que se confundem as palavras sufrágio e voto. É que os três se inserem no processo de participação do povo no governo, expressando: um, o direito (sufrágio), outro, o seu exercício (voto), e o outro, o modo de exercício (escrutínio). Destarte, o sufrágio é o direito público e subjetivo de participar ativamente dos destinos políticos da nação; o voto nada mais é do que o exercício concreto do direito de sufrágio e o escrutínio consiste no modo de exercício do sufrágio [...] (ALMEIDA, 2014, p. 86).

Por sua vez, os direitos políticos passivos ou capacidade eleitoral passiva, na dicção de Roberto Moreira de Almeida (2014, p. 88), tem a ver com a elegibilidade da pessoa ou o direito de ela ser votada. São as condições ou os requisitos exigidos do cidadão para ser votado e, uma vez eleito, poder ocupar determinado cargo público

Daí, o candidato deve ter condições de elegibilidade, ou seja, precisa preencher determinadas condições ou requisitos e ainda não se enquadrar em qualquer hipóteses legal de inelegibilidade, além do que o artigo 14, § 3º da Constituição Federal exige nacionalidade brasileira, pleno gozo dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade mínima (ALMEIDA, 2014, p.89).

## 2.2 DOS PARTIDOS POLÍTICOS: FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, sendo identificados por diversos autores como verdadeiros institutos de direito público, ora como instrumento necessário ao mecanismo do regime constitucional, ora como órgãos da democracia, bem como parte integrante do processo governativo, verdadeiros órgãos do governo, uma parte do governo mesmo, órgãos para a vontade estatal, grupos sociológicos ou entidades político-sociais, conforme bem observa Marcos Ramayana (2016, p.285).

Vale trazer à tona, o principal regramento constitucional dos partidos políticos:

### CAPÍTULO

V

#### 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:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. [...].

Também importa destacar que o tema partidos políticos constitui normas formais e materialmente constitucionais, fazendo parte do bloco de constitucionalidade capaz de servir como parâmetro para proteger a Constituição.

Dessa maneira, Marcos Ramayana (2016, p.285), traz à baila, o conceito de partidos políticos na visão de diversos autores consagrados:

[...] No conceito histórico de Benjamin Constant os partidos políticos são: uma reunião de homens que professem a mesma doutrina política... E ainda, na conceituação de Maurice Duverger é necessário um caráter de organização fazendo menção a uma estrutura especial, ou seja, uma anatomia. Deveras, no arquétipo partidário é preciso identificar uma auto-organização e autoadministração, e, em especial, a assunção de responsabilidades na condução da agremiação partidária perante os filiados e a sociedade de eleitores [...].

Já Uadi Lammêgo Bulos (apud ALMEIDA, 2014, p. 153), leciona que partidos políticos são associações de pessoas unidas por uma ideologia ou interesses comuns, que, organizadas estavelmente, influenciam a opinião popular e a orientação política do país.

Por sua vez, Celso Ribeiro Bastos (apud ALMEIDA, 2014, p.153) traz a ideia de que partido político se trata de uma organização de pessoas reunidas em torno de um mesmo programa político com a finalidade de assumir o poder e de mantê-lo ou, ao menos, de influenciar na gestão da coisa pública através de críticas e oposição.

Por fim, Thales Tácito Cerqueira e Camila Albuquerque Cerqueira (apud ALMEIDA, 2014, p. 153), ensinam que partido político seria um fragmento do pensamento político da nação, cujos adeptos ou simpatizantes se vinculam a ideologia por afinidade, buscando o exercício do poder (situação) ou fiscalização dos detentores desse poder (oposição), sem prejuízo de atividades administrativas e institucionais.

Dessa maneira, Marcos Ramayana (2016, p.285 e 286) traz os requisitos essenciais e dados importantes dos partidos políticos:

[...] Os partidos políticos possuem requisitos essenciais ou intrínsecos: a) disciplina partidária; b) unidade de ideologia; e c) composição de órgãos com divisão de tarefas. Na busca das ideologias não se pode olvidar da manutenção dos postulados da Declaração Universal dos Direitos do Homem; das normas do art. 17 da Lei Fundamental; e dos princípios republicanos e federativos, dentre outros de substância que preservem a qualidade da cidadania em seus múltiplos aspectos, seja do nascimento da personalidade humana até o degrau mais elevado da escala do poder. Leciona Pinto Ferreira que os partidos políticos “[...] não são só grupos sociológicos nos quais cada um entra e sai livremente, como também instituições de natureza jurídica “[...]”.

Daí, em razão da disciplina, dentre outros há necessidade de preservação da fidelidade partidária, devendo se fazer distinção entre a infidelidade partidária tratada pela Resolução do TSE de número 22.610/2007, a qual acarreta a perda do mandato; e a infidelidade partidária por violação a algum preceito normativo constante do estatuto do partido político, a qual vem disciplinada pela Lei nº 9096/1995, nos artigos 23 a 25, sendo essa última hipótese não geradora de perda do mandato, mas podendo acarretar algumas sanções, que deverão, igualmente, vir previstas no estatuto a exemplo da advertência (RAMAYANA, 2016, p. 296).

Vale então ressaltar a fidelidade partidária naquilo que produz a perda de mandato, conforme assevera Marcílio Nunes Medeiros (2017, p.81):

A fidelidade pressupõe a unicidade da filiação partidária, ou seja, cada eleitor somente pode permanecer validamente filiado a um único partido político (art. 22, inc. V, da Lei nº 9.096/95). Embora a migração partidária seja, em princípio, livre, já que não há como obrigar o indivíduo a manter-se filiado a partido que não deseja, tal atitude poderá trazer consequências jurídicas para o filiado que optar pela mudança de partido. A primeira consequência é a perda automática da função ou cargo que exerce na Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, do parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda se elegeu (art. 26 da Lei nº9096/95). A segunda e mais drástica consequência, criada pelo TSE ao arrepio da ordem jurídica, porém sob o beneplácito do STF, consiste na perda do mandato daquele que deixar o partido político sob o qual foi eleito. É evidente que a fidelidade partidária prestigia o princípio democrático, devendo ser repelidas as constantes mudanças de partido que conduzem ao enfraquecimento das agremiações partidárias e dificultam a percepção e a identificação dos partidos pelo eleitorado. As consequências jurídicas de eventual ato de infidelidade partidária, todavia, deveriam ser objeto da intervenção do legislador e jamais do Poder Judiciário, notadamente porque o ordenamento jurídico, à época da adoção do entendimento do TSE, não autorizava a conclusão a que a mudança viesse a ensejar a perda do cargo do filiado que exerce mandato eletivo [...].

Nota-se uma crítica fundamentada e que tem sido muito recorrente sobre o ativismo pernicioso do Poder Judiciário, o qual, além de não cumprir a legislação, em muitos casos, não cobrar dos poderes públicos a observância da lei, em tanto outros casos, exigir do cidadão o fiel cumprimento das leis, se arvora legislador em diversos casos, criando normas gerais e abstratas, usurpando da função de legislador positivo, quando deveria apenas atuar, caso necessário, como legislador negativo.

A doutrina prossegue narrando os acontecimentos nefastos na jurisprudência do TSE em conluio com o STF:

[...]De todo modo, a inconstitucionalidade do entendimento do TSE e da consequente regulamentação da Res. TSE nº 22.610/2007 restou superada diante das decisões do STF que consideraram válidos esses atos do TSE. Passado algum tempo desde a edição da mencionada resolução, percebeu-se que foi pífia a efetividade dessas decisões em suposta proteção da fidelidade partidária. Aliás, a migração partidária intensificou-se desde então, sob a forma mais deletéria de criação artificial e precipitada de partidos políticos, haja vista que a migração para novo partido constituía justa causa para a desfiliação... sem embargos, nesse interregno, talvez se dando conta de que teria ido muito longe na regulação do tema, o STF restringiu a perda de mandato por infidelidade partidária aos cargos proporcionais, entendendo-a inaplicável aos cargos majoritários, entendimento esse atualmente também adotado pelo TSE, conforme se infere de sua Súmula nº 67. Finalmente, a reforma eleitoral operada pela Lei. Nº 13.165/15 introduziu o art. 22-A da Lei nº 9.096/95, o qual, pelo meio adequado – lei em sentido formal – passou a prever validamente as hipóteses de cabimento da perda do mandato por desfiliação partidária sem justa causa [...].

Logo, a perda do mandato em caso de infidelidade partidária reforça a valorização dos partidos políticos, os quais são mecanismos de realização dos direitos políticos.

### 2.3 ABUSO DE PODER, CAPTAÇÃO ILÍCITA DE SUFRÁGIO E CONDUTAS VEDADAS

De acordo com a doutrina, independentemente da desaprovação das contas de campanha e da imposição de multa por meio da representação prevista no artigo 96 da Lei 9.504/1997, o gasto de recurso acima do limite pode configurar abuso do poder econômico, apurável por meio da ação de investigação judicial eleitoral, nos termos do artigo 22 da Lei Complementar nº 64/1990 (MEDEIROS, 2017, p. 809).

A Lei nº 9.504/1997 que é chamada Lei das Eleições, reza a representação ou reclamações, estabelecendo os órgãos do Poder Judiciário competente para conhecer das matérias, da seguinte forma:

Art. 96. Salvo disposições específicas em contrário desta Lei, as reclamações ou representações relativas ao seu descumprimento podem ser feitas por qualquer partido político, coligação ou candidato, e devem dirigir-se:

- I - aos Juízes Eleitorais, nas eleições municipais;
- II - aos Tribunais Regionais Eleitorais, nas eleições federais, estaduais e distritais;
- III - ao Tribunal Superior Eleitoral, na eleição presidencial.

§ 1º As reclamações e representações devem relatar fatos, indicando provas, indícios e circunstâncias.

§ 2º Nas eleições municipais, quando a circunscrição abranger mais de uma Zona Eleitoral, o Tribunal Regional designará um Juiz para apreciar as reclamações ou representações.

§ 3º Os Tribunais Eleitorais designarão três juízes auxiliares para a apreciação das reclamações ou representações que lhes forem dirigidas.

§ 4º Os recursos contra as decisões dos juízes auxiliares serão julgados pelo Plenário do Tribunal.

§ 5º Recebida a reclamação ou representação, a Justiça Eleitoral notificará imediatamente o reclamado ou representado para, querendo, apresentar defesa em quarenta e oito horas.

~~§ 6º Tratando-se de reclamação ou representação contra candidato, a notificação poderá ser feita ao partido ou coligação a que pertença.~~ [\(Revogado pela Lei nº 9.840, de 1999\)](#)

§ 7º Transcorrido o prazo previsto no § 5º, apresentada ou não a defesa, o órgão competente da Justiça Eleitoral decidirá e fará publicar a decisão em vinte e quatro horas.

§ 8º Quando cabível recurso contra a decisão, este deverá ser apresentado no prazo de vinte e quatro horas da publicação da decisão em cartório ou sessão, assegurado ao recorrido o oferecimento de contra-razões, em igual prazo, a contar da sua notificação.

§ 9º Os Tribunais julgarão o recurso no prazo de quarenta e oito horas.

§ 10. Não sendo o feito julgado nos prazos fixados, o pedido pode ser dirigido ao órgão superior, devendo a decisão ocorrer de acordo com o rito definido neste artigo.

§ 11. As sanções aplicadas a candidato em razão do descumprimento de disposições desta Lei não se estendem ao respectivo partido, mesmo na hipótese de esse ter se beneficiado da conduta, salvo quando comprovada a sua participação.

Veja que a lei admite exceções quanto essas regras de competência, deixando claro que é uma norma geral, sendo possível uma norma especial adotar critério diferenciado, além do que se trata de um rol apenas exemplificativo em termos de distribuição da competência eleitoral.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 64/1990 versa sobre a chamada inelegibilidade, trazendo à tona a chamada investigação judicial para apurar, dentre outros, o abuso do poder econômico:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: [\(Vide Lei nº 9.504, de 1997\)](#)

I - o Corregedor, que terá as mesmas atribuições do Relator em processos judiciais, ao despachar a inicial, adotará as seguintes providências:

- a) ordenará que se notifique o representado do conteúdo da petição, entregando-se-lhe a segunda via apresentada pelo representante com as cópias dos documentos, a fim de que, no prazo de 5 (cinco) dias, ofereça ampla defesa, juntada de documentos e rol de testemunhas, se cabível;
- b) determinará que se suspenda o ato que deu motivo à representação, quando for relevante o fundamento e do ato impugnado puder resultar a ineficiência da medida, caso seja julgada procedente;
- c) indeferirá desde logo a inicial, quando não for caso de representação ou lhe faltar algum requisito desta lei complementar;

II - no caso do Corregedor indeferir a reclamação ou representação, ou retardar-lhe a solução, poderá o interessado renová-la perante o Tribunal, que resolverá dentro de 24 (vinte e quatro) horas;

III - o interessado, quando for atendido ou ocorrer demora, poderá levar o fato ao conhecimento do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de que sejam tomadas as providências necessárias;

IV - feita a notificação, a Secretaria do Tribunal juntará aos autos cópia autêntica do ofício endereçado ao representado, bem como a prova da entrega ou da sua recusa em aceitá-la ou dar recibo;

V - findo o prazo da notificação, com ou sem defesa, abrir-se-á prazo de 5 (cinco) dias para inquirição, em uma só assentada, de testemunhas arroladas pelo representante e pelo representado, até o máximo de 6 (seis) para cada um, as quais comparecerão independentemente de intimação;

VI - nos 3 (três) dias subseqüentes, o Corregedor procederá a todas as diligências que determinar, ex officio ou a requerimento das partes;

VII - no prazo da alínea anterior, o Corregedor poderá ouvir terceiros, referidos pelas partes, ou testemunhas, como conhecedores dos fatos e circunstâncias que possam influir na decisão do feito;

VIII - quando qualquer documento necessário à formação da prova se achar em poder de terceiro, inclusive estabelecimento de crédito, oficial ou privado, o Corregedor poderá, ainda, no mesmo prazo, ordenar o respectivo depósito ou requisitar cópias;

IX - se o terceiro, sem justa causa, não exibir o documento, ou não comparecer a juízo, o Juiz poderá expedir contra ele mandado de prisão e instaurar processo s por crime de desobediência;

X - encerrado o prazo da dilação probatória, as partes, inclusive o Ministério Público, poderão apresentar alegações no prazo comum de 2 (dois) dias;

XI - terminado o prazo para alegações, os autos serão conclusos ao Corregedor, no dia imediato, para apresentação de relatório conclusivo sobre o que houver sido apurado;

XII - o relatório do Corregedor, que será assentado em 3 (três) dias, e os autos da representação serão encaminhados ao Tribunal competente, no dia imediato, com pedido de inclusão incontinenti do feito em pauta, para julgamento na primeira sessão subseqüente;

XIII - no Tribunal, o Procurador-Geral ou Regional Eleitoral terá vista dos autos por 48 (quarenta e oito) horas, para se pronunciar sobre as imputações e conclusões do Relatório;

~~XIV - julgada procedente a representação, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 3 (três) anos subseqüentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico e pelo desvio ou abuso do poder de autoridade, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e processo crime, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;~~

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subseqüentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

~~XV - se a representação for julgada procedente após a eleição do candidato serão remetidas cópias de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral,~~

~~para os fins previstos no art. 14, §§ 10 e 11 da Constituição Federal, art. 262, inciso IV, do Código Eleitoral. (Revogado pela Lei Complementar nº 135, de 2010)~~

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam. (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Parágrafo único. O recurso contra a diplomação, interposto pelo representante, não impede a atuação do Ministério Público no mesmo sentido.

### 3 FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

A normatização das normas para coibir o abuso do poder econômico nas eleições no Brasil inexistiu por bastante tempo, de modo que a interferência do dinheiro nos financiamentos das campanhas eleitorais acontecia de forma dissoluta e desregrada, agravada ainda mais com a ausência do clamor social.

A sociedade evolui gradativamente, e de igual forma, assim também caminha o direito. Com o término da República Velha (1889-1930) e nascimento da era Vargas (1930-1945), o desenvolvimento tecnológico e industrial no Brasil avançou consideravelmente, tendo aumentado também a força do poder econômico na sociedade.

Como efeito, as legislações começaram a se modificar com o intuito de fiscalizar e controlar o poder econômico, pois esta possuía bastante influência em praticamente todos os setores da vida social da época.

A Constituição de 1934, ao dar autonomia constitucional à Justiça Eleitoral e ao destinar, no texto infraconstitucional, uma seção específica à esta, foi uma oportunidade de haver a regulamentação do processo eleitoral, inclusive no que concerne à influência do dinheiro.

A primeira legislação no Brasil que dispôs especificamente sobre o financiamento das campanhas eleitorais foi o Decreto-Lei nº 9.258/46 (dispõe sobre alistamento, os partidos políticos e dá outras providências), que vedava o recebimento de financiamento por qualquer fonte estrangeira, haja vista que na época havia um crescimento tímido dos partidos comunistas no Brasil.

Segundo historiadores, tais como Dutra (1963), antes da década de 50, o financiamento nas eleições políticas não era considerado responsabilidade do Estado, pois eram os partidos políticos responsáveis pela organização das finanças.

Assim, o financiamento de campanhas eleitorais é abordado de forma explícita pela legislação brasileira, uma vez que o Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.165, de 24 de julho de 1950), determinou que a fiscalização das contas dos partidos fosse realizada pela Justiça Eleitoral, bem como a obrigatoriedade do rígido registro de 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.

Na vigência deste regime, o Código Eleitoral foi suprido pela Lei n.º 4.737/1965, que vigora atualmente. Apesar do objetivo ter sido de burlar a democracia, além da criação da lei supra, também foi editada a Lei de Organização dos Partidos, n.º 4.740/1965, tempos depois revogada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, n.º 5.682, criada em 21 de julho de 1971, que também foi revogada pela Lei n.º 9.096/1995.

A novidade trazida pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos é que a partir dela, o sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil passou a ser misto (público e privado), que é o sistema vigente até atualmente. Essa mudança ocorreu devido à introdução do “Fundo Partidário”. Além disso, converteu os partidos políticos em pessoas jurídicas de direito público interno.

Com o término da censura imposta pela ditadura militar, houve no Brasil um processo de redemocratização, assim compreendeu Corrêa (2015) que uma série de medidas foram de forma progressiva ampliando novamente as garantias individuais e a liberdade de imprensa até chegar a eleição do primeiro presidente civil após 21 anos de ditadura militar.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve a edição de duas leis de extraordinária relevância sobre a matéria de legislação eleitoral: Lei 9.096/1995 e Lei 9.504/1997, ambas vigoram até hoje, aumentando a fiscalização, restringindo as doações de pessoas físicas e jurídicas.

A Resolução do TSE n.º 20.987/02 indicou quais as fontes de recursos que seriam lícitas para o financiamento das campanhas eleitorais, quais sejam: doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos.

Para Tonial, Oliveira (2014, p. 110), a Lei 11.300/2006 vedou doações de entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas que recebam recursos públicos, organizações não-governamentais que recebam verbas públicas e das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs).

O TSE elaborou as resoluções n.º 22.715/2006 e n.º 23.217/2010, que tutelam sobre a proibição de doações por cooperativas, cartórios e serviços notariais por todos os tipos de entidades desportivas, não somente as que percebem o auxílio de verbas públicas. Mais recentemente, legislando sobre a mesma matéria, foram editadas as leis 12.034/2009 e 12.891/2013, as quais não trouxeram grandes novidades no tocante do financiamento das campanhas eleitorais.

Entretanto, recentemente foi sancionada a Lei nº 13.165/15, onde promoveu várias minirreformas no processo eleitoral, com destaque nas alterações sobre o financiamento de campanhas, estabelecendo limites de gastos e ainda diminuindo o tempo da campanha.

### 3.1 MINIRREFORMAS ELEITORAIS

Dentre os anos de 1993 e 2014, as empresas brasileiras podiam livremente financiar as campanhas eleitorais, sendo que o limite era 2% do faturamento bruto da empresa no ano anterior ao da eleição. O beneficiário podia ser tanto o candidato quanto o partido político a qual era filiado, que realizava a transferência dos recursos.

Entretanto, com a minirreforma ocorrida em 2015, as doações por parte das empresas foram expressamente proibidas, sendo imposto limites para doação de empresas com o intuito de financiar as campanhas eleitorais.

Com essa proibição, restaram apenas doações de pessoas físicas para o financiamento privado das campanhas. Os cidadãos comuns podem doar às campanhas, no máximo 10% dos seus rendimentos brutos do ano anterior ao ano da eleição, além disso, as pessoas físicas também podem doar ou emprestar bens pessoais aos candidatos.

Em 2017, foi aprovada na Câmara e enviada para sanção presidencial a proposta de os partidos receberem um teto de R\$ 20 milhões de doações diretas, ou seja, sem especificar quais candidatos os doadores têm preferência.

Os partidos e os candidatos também não podem receber doações de: entidade ou governo estrangeiro, órgão da administração pública direta ou indireta, empresa que possui concessão para realizar serviço público, entidade de classe ou sindical, pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior, entidades beneficentes e religiosas, entidades desportivas, e organizações não governamentais que recebam recursos públicos.

Descoberta qualquer doação ilegal, existem penalidades tanto para os doadores, quanto para os partidos e os candidatos. Os doadores podem ser condenados a pagar multa de 5 a 10 vezes a quantia doada em excesso. Ainda assim, esses grupos não perdem o direito de fazer contratações com o poder público.

Os partidos podem perder uma parte dos recursos a que tem direito do Fundo Partidário. Já candidatos pegos recebendo dinheiro que não poderiam receber podem ter seu registro cassado e perder o direito de ser eleito nos próximos oito anos.

Não obstante, a Lei 13.487/2017 alterou as Leis nº 9.504/ 1997, e 9.096/1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão, cuja importante alteração trazida pela supramencionada lei foi à extinção da propaganda partidária na rádio e na televisão, conforme artigo 5º da referida lei. (CAVALCANTE, 2017).

Para tanto, é necessário entender o conceito de propaganda partidária, que nas palavras de Olivar Coneglian:

A propaganda político-partidária busca discutir temas sociais, programas ou metas do partido e tem o objetivo de conquistar simpatias para as cores partidárias ou para posições tomadas pelo partido em relação a questões sociais, políticas, filosóficas, econômicas, trabalhistas. (CONEGLIAN, p. 195, 2014)

Aspecto também importante é a alteração no prazo de existência para determinado partido político concorrer às eleições, uma vez que a exigência anteriormente era de um ano e com a alteração ficou reduzido a seis meses

Art. 4º Poderá participar das eleições o partido que, até seis meses antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

Também o domicílio eleitoral para os candidatos concorrerem às eleições também foi reduzido pela metade, de um ano para seis meses. No tocante ao conceito de domicílio eleitoral o próprio Tribunal Superior Eleitoral traz uma definição:

Para o Código Eleitoral, domicílio é o lugar em que a pessoa mantém vínculos políticos, sociais e econômicos. A residência é a materialização desses atributos. Em tal circunstância, constatada a antiguidade desses vínculos, quebra-se a rigidez da exigência contida no art. 55, III. (TSE. Ac. 4.769, 2.10.2004)

Ademais, discutiu-se via Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Conselho Federal da OAB para que fosse declarada a inconstitucionalidade parcial de alguns dispositivos das Leis Lei 9.504/97 e 9.096/95, em face dos dispositivos que autorizam doações de empresas a candidatos e a partidos políticos.

A fundamentação utilizada foi a que de o poder econômico nas eleições gera desigualdade política, uma que vez aumenta a influência dos ricos do Estado, além de boicotar o candidato que tem um menor poder econômico.

O Supremo Tribunal Federal entendeu que, dos dispositivos que autorizam doações de empresas a candidatos e a partidos políticos são inconstitucionais, uma vez tais doações não são compatíveis com a cidadania e o regime democrático de direito.

Além disso tal proibição não prejudicará a vida dos partidos políticos, pois todos os partidos têm acesso aos recursos do fundo.

### **3.1.1 Fundo Especial de Financiamento de Campanha**

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC foi criado pela Lei nº 13.487/17 e complementado pela Lei nº 13.488/17 nas quais é disciplinado o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos.

Entre várias mudanças advindas da Lei 13.487/2017, não menos importantes, o enfoque do presente artigo refere-se ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, trazidos pelos artigos 16-C e 16-D.

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso

II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

No que toca os recursos obtidos com o referido Fundo, o artigo 16-D dispõe a modo como serão distribuídos no primeiro turno das eleições entre os partidos políticos:

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

No parágrafo segundo do mesmo artigo, o requisito para o candidato obter referido recurso, é a realização formal de requerimento escrito endereçado ao seu respectivo órgão partidário.

Os limites dos gastos com as campanhas eleitorais também passam a ser definidos por Lei, antes definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) com base parâmetros nos delimitados em Lei. Agora que os gastos são definidos em lei, de acordo com a redação do artigo 18, cabe ao TSE apenas divulgá-los.

Os limites com os gastos de recursos foram fixados pelos artigos 6º e 7º da Lei 13.488/17 – Lei que Estabelece a Minirreforma Eleitoral.

De acordo com a redação dada pelo artigo 6º, o limite de gastos na campanha dos candidatos às eleições de Governador e Senador em 2018 será definido de acordo com o número de eleitores de cada unidade da Federação apurado no dia 31 de maio de 2018, nos termos previstos neste artigo. (LEI 13.488/2017)

Já o artigo 7º estabelece o teto dos gastos de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais) para as campanhas dos candidatos às eleições de Deputado Federal e R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para as campanhas dos candidatos às eleições de Deputado Estadual e Deputado Distrital.

Entretanto, para a liberação desses recursos, fica a condição do registro de candidatura. Caso não seja efetivado o registro, os valores têm de ser devolvidos.

Concernente à prestação de contas, a Lei 13.488/17 acrescentou dois parágrafos, em que o parágrafo quarto - A, dispensa apresentação de recibo eleitoral, e estabelece que sua comprovação deverá ser realizada por meio de documentação bancária que identifique o CPF do doador. Outro parágrafo inserido foi o 8º, ainda do artigo 23 permitindo que as doações sejam realizadas em qualquer instituição financeira. O parágrafo 9º trouxe uma inovação nas modalidades de doação, com a possibilidade de as doações serem realizadas com cartão de crédito e débito. (Lei 13.488/17).

### 3.2 FUNDO PARTIDÁRIO

O Fundo Partidário é o nome popular dado ao Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, tendo sido criado em 1965, e se mantém como uma fonte de financiamento dos partidos políticos.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, o Fundo é constituído de dotações da União, multas, penalidades, doações e outros recursos atribuídos por lei.

Os partidos recebem os recursos do fundo partidário todos os meses, que vêm a partir de duas fontes, os duodécimos que são dotações mensais sempre no mesmo valor, e as multas eleitorais, que dependem do total arrecadado no mês anterior.

Todos os partidos cadastrados no TSE têm direito a uma fração do fundo, mas se o partido tiver suas contas rejeitadas ou reprovadas, fica suspenso de receber do fundo, além de poder receber multas.

O art. 44 da lei 9096/95 obriga que parte dos gastos vindos do Fundo sejam destinados a algumas atividades, quais sejam:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites:

a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional;

b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal;

II - na propaganda doutrinária e política;

III - no alistamento e campanhas eleitorais;

IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;

VI - no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado;

VII - no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes

Os critérios de distribuição interna são definidos por cada partido, eis que alguns optam por colocar mais recursos em estados com mais filiados, e outros distribuem de acordo com a quantidade de candidatos eleitos em cada estado.

A Constituição Federal de 1988 dispõe no artigo 17, inciso III, a obrigação dos partidos políticos de prestarem contas à Justiça Eleitoral, tal obrigatoriedade de prestação de contas é exigida anualmente dos partidos políticos, a Lei nº 9.096/95 também disciplina em seu Capítulo I do Título III:

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;

O trâmite para elaboração e entrega da prestação de contas dos partidos políticos está disciplinado na Resolução-TSE nº 23.464/2015, no art. 18:

Art. 18. A comprovação dos gastos deve ser realizada por meio de documento fiscal idôneo, sem emendas ou rasuras, devendo conter a data de emissão, a descrição detalhada, o valor da operação e a identificação do emitente e do destinatário ou dos contraentes pelo nome ou razão social, CPF ou CNPJ e endereço.

§ 1º Além do documento fiscal idôneo a que se refere o caput deste artigo, a Justiça Eleitoral pode admitir, para fins de comprovação de gasto, qualquer meio idôneo de prova, inclusive outros documentos, tais como:

I - Contrato;

II - Comprovante de entrega de material ou da prestação efetiva do serviço;

III - comprovante bancário de pagamento; ou

IV - Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações da Previdência Social (GFIP)

### 3.3 FINANCIAMENTO PÚBLICO

O Financiamento exclusivo público de campanha eleitoral alude o que foi abordado na ADI 4.650, visto que pessoa jurídica não exerce cidadania, e as doações implicariam em uma maior influência na organização do Estado.

Neste sentido para Oliveira:

Não é difícil concluir que nenhuma sociedade empresarial é naturalmente altruísta a ponto de doar recursos a um candidato por mero apoio ideológico ou por compatibilidade de ideais. As sociedades empresariais têm como propósito principal a busca do lucro, o que, por si só, indica o objetivo maior do financiamento privado de campanhas políticas. (OLIVEIRA, 2015)

Tais alterações implicam em alguns desafios, como o de conciliar a proporção dos recursos com as campanhas e a representatividade.

Outro desafio é a fiscalização para a averiguar se realmente as empresas não estão fazendo o chamado caixa-dois, contas bancárias internacionais, em que as campanhas são financiadas informalmente (RUBIO, 2005). Deste modo, é necessário o rigor das penalidades para quem receber recursos ilícitos.

### 3.4 FINANCIAMENTO PRIVADO

Sobre as doações para financiamento das campanhas eleitorais, o art. 23 da lei 9.504/97 trata sobre as doações realizadas por pessoas físicas, tanto em dinheiro ou estimáveis em dinheiro.

O parágrafo quarto diz como serão efetuadas as doações, conforme incisos:

- 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

Até 2015, as doações podiam ser realizadas por pessoas físicas, quanto jurídicas. Com a minirreforma, as empresas não podem mais doar, importante dizer que, sem sombra de dúvidas, grande parte dos recursos provia de doações do setor privado. A exceção de receber doações de pessoas jurídicas são as doações entre candidatos ou partidos. Além disso, os próprios candidatos podem também “se autofinanciar”.

As pessoas físicas podem doar até 10% de seus rendimentos auferidos no ano anterior ao da doação. Outra regra é que os partidos políticos que podem receber as doações e repassarem para as campanhas de seus candidatos. Além de dinheiro, podem ser doados bens, anteriormente o teto para o valor dos bens era de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), passou a ser em 2016 de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Vale ressaltar que as doações ocultas ou não identificadas são proibidas. Tais recursos devem ser transferidos ao Tesouro Nacional.

Cavalcante explica que a principal característica que esse tipo de financiamento diz respeito à relação entre os doadores e os destinatários desses recursos,

destacando a ação dos financiadores privados de campanhas eleitorais como agentes de pressão sobre os partidos e candidatos (KATZ; MAIR. p. 5-28, 1995, apud CAVALCANTE, 2011).

### 3.5 FORMA DE FINANCIAMENTO ADOPTADO NO BRASIL: O FINANCIAMENTO MISTO

Este é o modelo de financiamento utilizado atualmente no país. O financiamento de campanha misto ocorre com as doações da esfera pública e privada, mais especificamente, das pessoas físicas (BORGES, 2016), e ainda assim tem um limite para o valor de suas doações, que não deve ultrapassar 10% de seus rendimentos obtidos no ano anterior ao da sua doação.

A cientista política Cristiane Pironi defende a junção do financiamento público com o privado, pois, desta forma, o diferencial seria ter mais controle sobre a arrecadação e controle do dinheiro. (ATHANÍSIO, 2010)

Seria interessante haver nesse ponto ajuda maior do financiamento privado para poupar dinheiro público destinado a projetos sociais. O ponto positivo do financiamento público é o comprometimento com os partidos, principalmente os menores que não arrecadam tanto dinheiro.

Délia Ferreira Rubio afirma que o financiamento misto é o mais adequado, conforme fragmento abaixo:

A nosso ver, o mais aconselhável é estabelecer um sistema misto, que inclua o financiamento público e o privado. O primeiro, com base em critérios de distribuição que combinem os princípios de igualdade e proporcionalidade com algum elemento objetivo de enraizamento dos partidos na sociedade (votos, bancadas parlamentares, fundos arrecadados, etc.) O segundo, regulando de maneira a garantir a transparência sobre o montante, a origem e o destino dos recursos recebidos, com as limitações que sejam oportunas segundo as condições de cada país. (RUBIO, 2005).

O ponto negativo pode ser desequilíbrio entre candidatos, uma vez que políticos ricos podem financiar sua própria campanha, já o candidato que possui menos dinheiro, provavelmente, não será escolhido pelo partido.

## **4 PROPOSTAS PARA MELHORAR O FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS**

### **4.1 ADI 4650/11 – PROIBIÇÃO DAS DOAÇÕES ADVINDAS DAS EMPRESAS**

A referida ADI começou a ser julgada em 2014 pelo STF, que questiona as regras atuais para as doações privadas, pretendendo proibir qualquer forma de doação de empresas.

Dos vários argumentos que podem ser citados contra e a favor, citaremos três de cada lado. Os argumentos a favor, giram em torno da diminuição da influência do poder econômico, com a proibição de doações de empresas e teto baixo para doações de pessoas; ataca o excesso dos gastos nas campanhas eleitorais, ao mesmo tempo que conserva a liberdade dos candidatos em decidir as formas de fazer sua propaganda; e, com a redução dos custos, as campanhas ficariam mais baratas, caso fosse feita a referida alteração no financiamento. Já nos aspectos negativos, podemos citar a dificuldade de estabelecer um teto para as doações que possa reduzir os custos, e que seja aceitável para todos os partidos sem atropelar a maior parte das campanhas para a ilegalidade; a proibição da doação empresarial é artificial, eis que as eleições continuariam muito competitivas mediante essa alteração, podendo ser arriscado que todos os candidatos e empresas cumpram a lei e não façam transações entre si, lembrando ainda, que as doações de empresas já foram vedadas no Brasil até 1993, mas essas transações ocorriam da mesma forma, tornando tal proibição letra morta; e o teto de 700 reais para doações de cidadãos é considerado muito baixo.

Em 17/09/2015, o STF por maioria e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux, “julgou procedente em parte o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do ministro Teori Zavascki”.

O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigidos pelo artigo 27

da Lei 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplicaram-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da sessão de julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.

Vejamos alguns trechos das decisões dos Ministros, extraídos do sítio eletrônico do STF:

#### **Ministra Rosa Weber**

Em seu voto pela inconstitucionalidade da doação por pessoas jurídicas, a ministra Rosa Weber salientou que o financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos é uma questão delicada, de difícil equacionamento. A face real do problema é sombria, e não há um sistema perfeito ou ideal que possa afastar possibilidade de fraude, argumentou.

A ministra disse que o artigo 14 (parágrafo 9º) da Lei Maior oferece densidade normativa suficiente para o controle da constitucionalidade dos dispositivos questionados. Segundo ela, há no texto constitucional comando expresso para que legislação de regência assegure a normalidade e legitimidade das eleições contra influência do poder econômico.

Ao mencionar o desequilíbrio de forças na campanha eleitoral perpetrado pelo poder capital, a ministra salientou que essa interferência pode culminar por transformar processos eleitorais em um jogo político de cartas marcadas.

#### **Ministra Cármen Lúcia**

Ao acompanhar o voto do relator, a ministra Cármen Lúcia lembrou que o artigo 1º (parágrafo único) da Constituição diz que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, frisou a ministra em seu voto. No processo eleitoral na democracia representativa ou semidireta, povo é quem elege e pode ser eleito, quem vota e pode ser votado. Para a ministra, a participação no processo eleitoral depende dessa condição de cidadania.

Cármen Lúcia falou da igualdade de oportunidades no pleito, e salientou que a influência do poder econômico, de que fala o artigo 14 (parágrafo 9º) da Constituição, desiguala candidatos e partidos. Aquele que detém maior soma de recursos é aquele que têm melhores contatos com empresas, e depois vai representar esses interesses, e não o interesse de todo povo, o interesse legítimo que embasa a democracia.

Ao finalizar seu voto pela procedência da ação, a ministra salientou que, qualquer que seja a decisão da Corte, o essencial é que se faça o devido controle do que decidido, para que se resguarde a legalidade dos processos eleitorais.

#### **Ministro Celso de Mello**

O decano da Corte, ministro Celso de Mello, disse em seu voto que a Constituição Federal não cuida nem regula o tema das doações a campanhas políticas por pessoas jurídicas, apenas diz que abuso do poder econômico não será tolerado, sob pena de comprometer a normalidade e legitimidade do processo eleitoral. "A Lei Maior não veda a influência, o que a lei fundamental veda é exercício abusivo do poder econômico."

Pessoas jurídicas de direito privado têm interesses legítimos, cuja veiculação deve ser amparada e protegida pelo sistema jurídico, disse o decano. É preciso que isso se faça às claras, para permitir que se faça o efetivo controle, que cabe ao Ministério Público, a outros partidos e candidatos.

Ao concluir seu voto, acompanhando o ministro Teori Zavascki, o ministro disse entender que não contraria a Constituição o reconhecimento da possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem mediante

doação para partidos políticos e candidatos em razão de campanhas eleitorais, desde que sob um sistema de efetivo controle que impeça abuso do poder econômico.

#### 4.2 FINANCIAMENTO TOTALMENTE PÚBLICO

Nessa proposta, o financiamento das campanhas seria bancado por todo do poder público, enquanto empresas e cidadãos ficariam totalmente proibidos de doar dinheiro para campanhas. Os candidatos também ficariam proibidos de usar recursos próprios para as campanhas. A distribuição dos recursos seria feita a partir da votação recebida por cada partido nas eleições anteriores, de forma igualitária.

Nesse sentido, tem-se argumentos favoráveis e argumentos contrários. Os favoráveis, são que esse tipo de financiamento provavelmente acabaria com a relação de favorecimento de empresas através das doações eleitorais; haveria uma igualdade entre candidatos com melhor situação financeira e os menos favorecidos, tendo a mesma exposição; e esse sistema simplificaria a atividades de financiamento, haja vista que ao invés de ficar procurando por financiadores, esses partidos poderiam se concentrar mais nas atividades de campanha e propaganda eleitoral.

Quanto aos argumentos contrários, temos que este sistema é dificultoso de por em prática, pois é provável que surgirão muitas controvérsias sobre os procedimentos, tornando o processo eleitoral questionável; e como critério de distribuição seria o número de votos para cada partido, poderia surgir uma situação em que os partido têm suas chances de vitórias estagnadas, com evidente vantagem para os partidos já estabelecidos em detrimento dos menores e recentes.

#### 4.3 PEC 352/13: DOAÇÕES EMPRESARIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Essa Proposta de Emenda Constitucional foi aprovada em maio de 2015, e inclui na Constituição um artigo consente que empresas doem dinheiro para campanhas eleitorais, mas apenas para os partidos, e não diretamente para os candidatos.

Os argumentos contra e a favor dessa proposta de alteração ao financiamento de campanha são os seguintes. Nos argumentos favoráveis, as doações de empresas

passam a ser constitucionais, melhorando a fiscalização dos recursos utilizados para o financiamento das campanhas, pois podem ser doados apenas para os partidos; e a permissão na Constituição, de doações empresariais condiz com a realidade das campanhas, reconhecendo que elas são necessárias para que as campanhas possam ser realizadas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O constitucionalismo, em dúvida é o movimento que visa limitar o poder dos governantes e administradores públicos nas mãos dos governados, isto é do povo.

Para limitar esse poder urge um instrumento legítimo que é a constituição. A constituição é portanto, a lei máxima da nação, mas não somente, se constituindo em expressão máxima da soberania popular, fruto do poder constituinte originário traz em seu bojo os limites e os fins do Estado, consubstanciado na dignidade humana, princípio inseparável da condição de povo e de cidadão.

Assim, como característica própria do povo é o direito político de participação nos destinos do país, gozando do sufrágio universal ou lançando mão do seu próprio nome para ser colocado à disposição nas eleições, uma vez eleito e diplomado possa representar seu coirmãos.

Mas as coisas não são ideais e é provável que num Estado, sempre surjam problema, dificuldades, temores, tentativas de lesão, omissões e condutas atentatórias ao bom andamento do processo democrático.

Daí, como ferramenta de proteção da higidez constitucional entra em cena o sistema de controle de constitucionalidade que visa expurgar do ordenamento jurídico normas atentatórias aos ditames da ordem constitucional, sobre nas violações a direitos fundamentais.

Ocorre que para proteger a constituição, faz-se necessário lançar mão de parâmetros, dentre os quais os direitos e garantias fundamentais, cujos componentes notórios são justamente os direitos políticos e os partidos políticos.

Assim, constrói-se a teoria do bloco de constitucionalidade, englobando normas materiais e formalmente constitucionais para testar determinados atos normativos e condutas públicas, sendo o financiamento de campanha instrumento de verificação de compatibilidade com o bloco de constitucionalidade.

Então aparecem os argumentos favoráveis e argumentos contrários ao financiamento público. Os favoráveis, são que esse tipo de financiamento provavelmente acabaria com a relação de favorecimento de empresas através das doações eleitorais; haveria uma igualdade entre candidatos com melhor situação financeira e os menos favorecidos, tendo a mesma exposição; e esse sistema simplificaria a atividades de financiamento, haja vista que ao invés de ficar procurando

por financiadores, esses partidos poderiam se concentrar mais nas atividades de campanha e propaganda eleitoral.

Já os argumentos contrários, temos que este sistema é dificultoso de por em prática, pois é provável que surgirão muitas controvérsias sobre os procedimentos, tornando o processo eleitoral questionável; e como critério de distribuição seria o número de votos para cada partido, poderia surgir uma situação em que os partidos têm suas chances de vitórias estagnadas, com evidente vantagem para os partidos já estabelecidos em detrimento dos menores e recentes.

Além disso tem-se o financiamento privado, inclusive contando com Emenda Constitucional foi aprovada em maio de 2015, e inclui na Constituição um artigo consente que empresas doem dinheiro para campanhas eleitorais, mas apenas para os partidos, e não diretamente para os candidatos.

Surgem então os argumentos contra e a favor dessa proposta de alteração ao financiamento de campanha são os seguintes. Nos argumentos favoráveis, as doações de empresas passam a ser constitucionais, melhorando a fiscalização dos recursos utilizados para o financiamento das campanhas, pois podem ser doados apenas para os partidos; e a permissão na Constituição, de doações empresariais condiz com a realidade das campanhas, reconhecendo que elas são necessárias para que as campanhas possam ser realizadas.

Nesse interim, o Supremo Tribunal Federal já teve, como Corte Máximo do país, oportunidade de abordar o tema no julgamento da ADI 4650/2011, no qual, por maioria de seus membros declarou inconstitucional a doação de recursos eleitorais advindos de empresas.

Os principais argumentos residem em entender que as normas que tratam dos direitos políticos são normas capazes de realizar o controle de constitucionalidade, a exemplo do artigo 14, § 9º da Carta Constitucional, o que evidencia serem os direitos políticos e os partidos políticos integrantes do chamado bloco de constitucionalidade, capazes então de repelir qualquer norma contrária, além de serem dotados de eficácia paralisante contra quaisquer normas que mitiguem seu conteúdo.

Portanto, o exercício dos direitos políticos veda a influência exacerbada do poder econômico, de modo a causar desequilíbrio no pleito eleitoral, ou ainda, promover desigualdade entre candidatos e em última análise, manipular o exercício legítimo da democracia popular.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de direito eleitoral**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodium, 2014.

ATHANÍSIO, Ana. **Financiamento misto é mais adequado para política do País**. 2010. Disponível em: <<http://www.usp.br/agen/?p=17077>>. Acesso em: 24 maio. 2018.

BORGES, Thomaz Gomes De Matos Augusto. **As Modalidades de Financiamento Eleitoral E O Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil**. Disponível em: <[http://www.uni7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v\\_encontro/asmodalidadesdeefinanciamentoeleitoral.pdf](http://www.uni7.edu.br/recursos/imagens/File/direito/ic/v_encontro/asmodalidadesdeefinanciamentoeleitoral.pdf)>. Acesso em 24 maio. 2018.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. 16. ed. rev. atual. e. ampl. São Paulo: Edipro, 2016.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. 2017. **Comentários à minirreforma eleitoral de 2017 (Leis 13.487 e 13.488/2017)**. Disponível em: <<http://www.dizerodireito.com.br/2017/10/comentarios-minirreforma-eleitoral-de.html>>. Acesso em: 24 de maio. 2018.

**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 26 maio. 2018.

FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima; CUNHA, Maurício Ferreira. **Novo código de processo civil para concursos**. 7. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodium, 2017.

**Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950. Institui o Código Eleitoral**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L1164.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1164.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2018.

**Lei nº 9.096, de 19 de Setembro de 1995. Lei Orgânica dos Partidos Políticos**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

LIMA, Renato Brasileiro de. **Legislação criminal especial comentada**. 6. ed. rev. ampl. e. atual. Salvador: Juspodium, 2018.

MEDEIROS, marcílio Nunes. **Legislação eleitoral – comentada e anotada artigo por artigo**. Salvador: Juspodium, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev. ampl. e. atual. Salvador: Juspodium, 2016.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. “**O Brasil deve adotar o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais?**”. 7 de mai 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI220065,31047-O+Brasil+deve+adotar+o+financiamento+publico+exclusivo+de+campanhas>> Acesso em: 20 de maio. 2018.

RAMAYANA, Marcos. **Direito eleitoral**. 15. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.  
RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas – Fundos públicos versus fundos privados**. Novos Estudos CEBRAP, n. 73, p. 5-15, nov. 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guil; herme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

STF. Notícias. 2015. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015> Acesso em: 28 mai 2018.

**Tribunal Superior Eleitoral** - <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 20 mar. de 2018.