A novela do autofinanciamento de campanhas eleitorais

ANDRÉ L. M. MARQUES

Sobre o autor:

André L. M. Marques. *Advogado, membro efetivo das Comissões de Direito Eleitoral do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB e da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio de Janeiro – OAB/RJ.*

RESUMO

Eleições 2020. Fontes de financiamento de campanhas eleitorais. O autofinanciamento, sua história e modalidades. Nosso novo quotidiano a partir das regras de isolamento social decorrentes da pandemia do COVID-19. Analogia lúdica da história das eleições no Brasil com o fenômeno da substituição da telenovela por outras formas de entretenimento, entre elas o "jornalismo-novela" ou "noticiário-novela". Os escândalos do "Mensalão do PT", do "Petrolão" e a "Operação Lava jato" como sendo as novas "soap operas" brasileiras, acompanhadas diuturnamente pela sociedade e as suas influências na evolução do processo eleitoral. A saga das recentes e constantes mudanças no artigo 23 da Lei 9.504/97 com a finalidade de contrabalançar a proibição de doações de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, desde o julgamento da ADIn 4650/DF pelo STF. O ponto médio aristotélico para a solução do problema, o estágio atual estabelecido pela Lei 13.878/19 e equivalentes dispositivos na Resolução TSE 23.607/19, vigentes para as eleições municipais deste ano.

Palavras chave: Eleições 2020, Campanhas eleitorais, Financiamento, Fontes, Autofinanciamento, Jornalismo-novela, Noticiário-novela, Novas "soap operas" brasileiras, Mensalão, Petrolão, Lava Jato, Processo eleitoral, Influências, Doação de pessoas jurídicas, ADIn 4650/DF, Lei 9.504/97, Lei 13.878/19, Resolução TSE 23.607/19.

ABSTRACT

Elections 2020. Sources of election campaign financing. Self-financing, its history and modalities. Our new daily life based on the rules of social isolation resulting from the COVID-19 pandemic. Playful analogy of the history of the elections in Brazil with the phenomenon of the replacement of the telenovela by other forms of entertainment, among them "journalism - soap opera" or "news - soap opera". The scandals of the "Mensalão do PT", the "Petrolão" and the "Operation Lava Jato" as being the new Brazilian "soap operas", followed daily by society and their influences in the evolution of the electoral process. The saga of the recent and constant changes in article 23 of Law 9.504/97 with the purpose of counterbalancing the ban on donations by private corporations for electoral campaigns, since the judgment of the ADIn 4650/DF by the STF. The Aristotelian midpoint for solving the problem, the current stage established by Law 13.878/19 and equivalent provisions in TSE Resolution 23607/19, in force for the municipal elections this year.

Keywords: 2020 elections, Election campaigns, Financing, Sources, Self funding, Journalism-soap opera, News-soap opera, New Brazilian soap operas, "Mensalão","Petrolão", "Lava Jato", Electoral process, Influences, Donation by private corporations, ADIn 4650/DF, Law 9.504/97, Law 13.878/19, TSE Resolution 23.607/19.

I. Introdução: nosso novo quotidiano.

As regras de isolamento social decorrentes da pandemia do COVID-19 que vem assolando a humanidade obrigaram às pessoas ficarem em casa e nela fazerem de tudo, do trabalho às aulas nas escolas e faculdades, e, claro, o lazer! As "lives" de artistas nos fins de semana são os novos shows e animam as baladas privadas. Jogos de futebol antigos e recentes, rememorando grandes conquistas da seleção brasileira de futebol e de diversos clubes, são a atração dominante nos canais esportivos, já que estão proibidos treinos e partidas.

Mas as séries em plataformas "on demand" viraram a nova mania nacional, criando legiões de fãs e aficcionados que não desgrudam da tela, em verdadeiras maratonas até o desfecho do último capítulo da temporada em que, invariavelmente, deixa uma ponta solta que só saberemos a solução na próxima temporada, daqui a 6 meses ou 1 ano... Até lá, o pessoal engata em outra série e segue o mesmo ritmo, sucessivamente...

Estamos, assim, presenciando a substituição de outra paixão típica da nossa cultura popular moderna que era a "telenovela", com seus grandes elencos compostos por galãs e namoradinhas, produções de qualidade cinematográfica, que formou várias gerações de superestrelas e celebridades, mas que vem perdendo espaço para essas novas formas de entreter.

De maneira curiosa, os recentes escândalos na política do país transformaram o telejornalismo em uma modalidade também de entretenimento, em que cada dia se tem uma novidade mais bombástica que a do dia anterior, ainda no mesmo assunto, como um "Direito de Nascer"[1] infinito mas em que os personagens são detentores de

[1] Título de uma telenovela que teve 4 adaptações para televisão, todas com muitos capítulos de duração. A 1ª. foi produzida e exibida pelas extintas TV Tupi São Paulo e TV Rio às 21h30, entre 7 de dezembro de 1964 e 13 de agosto de 1965, tendo 160 capítulos. A 2ª. foi produzida e exibida em Curitiba pela TV Paraná (Canal 6), às 21h15, entre 03 de janeiro de 1966 e 20 de setembro de 1966. Além de ser exibida em Curitiba, a novela veiculou em grande parte dos estados do Paraná e Santa Catarina, seguindo a primeira adaptação. A 3ª. adaptação foi produzida e exibida pela extinta Rede Tupi entre 31 de julho de 1978 a 26 de maio de 1979, às 19h30. A 4ª. adaptação foi produzida pela JPO Produções para o SBT em 1997, porém exibida apenas quatro anos depois, entre 21 de maio e 2 de outubro de 2001, em 116 capítulos. Fonte: https://pt.wikipedia.org.

mandato eletivo, empreiteiras de obras e serviços públicos – os novos "vilões" –, que vivem criando estratagemas para burlar as Leis e oprimir a sociedade.

Contra eles, lutam os novos "mocinhos" e "paladinos da Justiça", cujos superpoderes se manifestam pelas mãos e mentes de membros do Ministério Público e da Magistratura, só que eles são pessoas que conhecemos do nosso dia a dia do foro, de palestras, seminários, aulas e cursos, de processos em que atuamos, enfim, da vida real!

Por tudo isso, cunhou-se recentemente as expressões "jornalismo-novela" e "noticiário-novela" para melhor representar esse estado de coisas que a sociedade brasileira vive quotidianamente, testemunhando uma denúncia de corrupção atrás da outra, prisões hollywoodianas, operações policiais e investigações ultra sofisticadas que desbaratam esquemas de desvio de recursos públicos, lavagem de dinheiro oriundo de fraudes em licitações, funcionários fantasma e esquemas de devolução de seus salários para financiamento de máquinas partidárias e eleitorais, além de toda a sorte de artimanhas e peripécias na incessante busca de espoliar o erário público.

E, como pano de fundo, o cenário onde tudo isso se desenrola e se ambienta está montado no grande "estúdio" do Direito Eleitoral que são as Eleições, o mecanismo[2] que os personagens do "mal" usam para chegar ao poder e, assim, conseguirem cometer seus crimes e obter suas vantagens econômicas que acabam sendo revelados antes mesmo do capítulo final, invariavelmente através de uma delação premiada de um comparsa insatisfeito com a divisão do assalto.

Não parece uma típica novela? A tristeza disso é que reflete a nossa realidade a qual estamos sempre vendo de novo, mesmo que não valha a pena.

II. Sinopse: o resumo dessa "soap opera"[3].

[2] Não por outra razão que este termo – "mecanismo" – deu origem a uma série homônima produzida e exibida pelo Netflix, inspirado em fatos reais, cujo 1º. episódio da 1ª. temporada, não coincidentemente, é intitulado de "Lava Jato". Fonte: https://www.netflix.com/br/title/80120485.

[3] "Soap opera" é um anglicismo que refere-se a um gênero muito popular nos Estados Unidos e que no nosso vernáculo é utilizado para se referir à telenovela tal como conhecemos, isto é, um gênero de obras de ficção dramática ou ficção cômica difundidas por canais de televisão em séries compostas por capítulos, diferenciando-se das telenovelas brasileiras porque são de duração indeterminada, mas assemelhando-se a estas da seguinte maneira: os episódios não têm unidade do ponto de vista do argumento,

A "ópera de sabonete"[4] da política é um dramalhão sem fim e, como sabemos e vimos testemunhando ao longo dos últimos anos pelo nosso "noticiário-novela" diário, foi a partir do julgamento da ADIn 4650/DF pelo STF, em 17.09.2015, que teve como Relator o Ministro Luiz Fux, que foram proibidas as doações empresariais a campanhas eleitorais.

Transcreva-se trecho da ementa do acórdão da referida ADin:

"[...]

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 3 de 355

ADI 4650 / DF

INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. "PLUTOCRATIZAÇÃO" DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(...)

19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar **apenas e tão somente** a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões *"ou pessoa jurídica"*, constante no art. 38, inciso III, e *"e jurídicas"*, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

[...]"

---

ou seja, os desenvolvimentos da história prolongam-se por vários episódios sequenciais; a produção inicia-se sem um calendário previamente definido para o seu término; tramas com exaltação de sentimentos; multiplicidade de enredos; uso de personagens estereotipados. Fonte: https://thebrazilbusiness.com/article/most-popular-brazilian-telenovelas.

[4] Quando as primeiras novelas começaram a ser produzidas, logo passaram a ser patrocinadas por fabricantes de sabão e sabonete. Com a grande audiência atraída por este tipo de programa, estes fabricantes notaram que seus anúncios – destinados ao público feminino da época – teriam mais visibilidade nos horários das novelas, que passaram então a serem chamadas de "soap operas", em inglês. Fonte: https://www.englishexperts.com.br/por-que-novela-em-ingles-e-soap-opera/?lang=pt-br.

Desde então, os atores da política vêm tentando encontrar formas de financiar suas "produções" com o objetivo de atingirem os cargos eletivos que almejam, chegando tal escalada ao seu auge com a aprovação, em 2017, das Leis nºs 13.487 e 13.488, as quais criaram, respectivamente, o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas – FEFC (também chamado de "Fundão") e outras regras para baratear os custos das campanhas.

Desse modo, para o financiamento de campanhas eleitorais, restaram as seguintes fontes: doação de pessoas físicas[5]; doações de outros partidos políticos e de outros candidatos; comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político; *"crowdfunding"* ("vaquinha virtual"); recursos próprios dos partidos[6]; e autofinanciamento.

Apesar da plêiade de temas, o objeto do presente e modesto argumento é apenas o autofinanciamento, que, sozinho, já é suficiente a uma boa trama, nos ajudará a desvendar alguns mistérios e a melhor compreender a realidade quase ficcional em que vivemos. Vamos a ele.

II. O autofinanciamento de campanhas eleitorais e suas modalidades.

De maneira literal e fácil, compreende-se autofinanciamento, grosso modo, como qualquer utilização de recursos do próprio candidato para custear sua campanha eleitoral na disputa pelo cargo eletivo que almeja ocupar.

Assim, de acordo com a melhor doutrina Eleitoralista e à luz da legislação eleitoral pátria atual, conceitualmente temos 2 versões de autofinanciamento, a saber:

[5] Segundo o artigo 23 da Lei 9.504/97, podem ser em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, sendo aquelas limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição;

[6] Oriundas de doações empresariais anteriores à ADIn 4650/DF, de colaborações de afiliados e simpatizantes, do Fundo Partidário e do "Fundão".

a) Autofinanciamento "puro" ou "propriamente dito": possibilidade de o candidato poder usar recursos financeiros próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre;

b) Autofinanciamento decorrente de recursos obtidos mediante empréstimo bancário: o candidato contrata um empréstimo pessoal junto a uma instituição financeira ou equiparadas, desde que autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Na última eleição geral de 2018, no Estado do Rio de Janeiro, os tetos dos limites de gastos de campanha foram os seguintes: Governador - R$ 14 milhões; Senador - R$ 5,6 milhões; Deputado Federal - R$ 2,5 milhões; Deputado Estadual - R$ 1 milhão. Para o 2º. Turno, os candidatos a cargo majoritário ainda podiam gastar mais 50% do limite previsto para o 1º. Turno[7].

Assim, podiam gastar do seu próprio bolso até o total de tais limites, caso dispusessem de tais recursos "em caixa", com lastro bancário e declarado em suas declarações de Imposto de Renda de Pessoa Física – DIRPF do ano calendário de 2017.

Para o pleito que se aproxima, de acordo com os artigos 18-C da Lei nº 9.504/97 e 4º. da Resolução TSE 23.607, *"o limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir"*[8].

---

[7] Lei nº 13.488/17, art. 6º, §3º.

[8] De acordo com os §§ 1º e 2º. do mesmo artigo da Resolução 23.607, a atualização dos valores terá como termo inicial o mês de julho de 2016 e como termo final o mês de junho de 2020, os quais serão divulgados por ato editado pelo presidente do TSE até 20 de julho deste ano da eleição.

Já o autofinanciamento com origem em empréstimo pessoal contratado foi uma novidade que surgiu no Direito Eleitoral para vigorar nas Eleições de 2016, quando já estavam proibidas as doações empresariais. Somente é admitido quando os candidatos cumprem os seguintes requisitos cumulativos: estejam caucionados por bem integrantes do patrimônio do candidato ou do partido no momento do registro de candidatura; não ultrapassem a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica.

Nesta modalidade, muito pouco utilizada desde sua aparição, o candidato e o partido político devem comprovar à Justiça Eleitoral até a entrega da prestação de contas final: a realização do empréstimo por meio de documentação legal e idônea; na hipótese de candidato, a sua integral quitação em relação aos recursos aplicados em campanha. A autoridade judicial pode determinar que o candidato ou o partido político identifique qual a origem dos recursos utilizados para a quitação.

Por isso, o autofinanciamento "puro" ou "propriamente dito" passou a ser o protagonista quando o tema de gastos eleitorais está na ribalta, despertando acalorados debates, paixões e resenhas ao longo da sua oscilante trajetória pelas Eleições no Brasil, mais especialmente na nossa história pós-Constituição de 1988.

Abram-se as cortinas para que ele entre em cena!

III. A evolução do autofinanciamento no tempo e a origem da sua controvertida história, antes mesmo do escândalo do "mensalão do PT".

Registrado no Supremo Tribunal Federal – STF como Ação Penal nº 470, foi neste processo em que se julgou o escândalo do "Mensalão do PT"[9], onde foi exposta

[9] Um dos maiores escândalos da história política do País surgiu quando o então deputado federal Roberto Jefferson (PTB-RJ) denunciou o pagamento de propina em troca do apoio de parlamentares da base aliada. O esquema do mensalão abalou o governo e tirou da chefia da Casa Civil o todo-poderoso ministro José Dirceu, até então considerado o candidato natural à sucessão do presidente Lula. As denúncias de corrupção também mexeram com a direção do PT. Apontado como o principal responsável pelos pagamentos, Delúbio Soares perdeu o cargo de tesoureiro e foi expulso da legenda. O Congresso realizou uma CPI cujo relatório final pediu a cassação de 18 deputados acusados de se beneficiar do esquema. Entre eles estavam o então ex-presidente da Câmara, João Paulo Cunha, e o próprio Roberto Jefferson. Apesar da lista extensa de envolvidos, apenas Dirceu, Jefferson e Pedro Corrêa perderam os mandatos. Os demais foram absolvidos pelos colegas. No STF, contudo, o relator do processo, Ministro Joaquim Barbosa, aceitou a denúncia contra 38 envolvidos e apontou José Dirceu como o chefe da quadrilha. Entre as acusações, crimes de

uma ampla rede de corrupção que abalou a República, pela primeira vez exibido às vísceras em rede nacional de rádio, TV e todo o tipo de mídia existente na época, podendo-se dizer que foi a primeira temporada do "jornalismo-novela" que a sociedade brasileira acompanhou desde que veio à tona, em junho de 2005[10].

Ali foram lançadas luzes sobre as formas de financiamento das campanhas eleitorais e sua estruturada rede de alimentação por dinheiro desviado de recursos públicos, o que já se sabia de há muito, mas ainda não havia tido comprovação tão cabal e contundente por nenhum foro ou Tribunal, que dirá pelo STF, onde os julgamentos sempre sofreram muita interferência política daqueles que lá são julgados por prerrogativa de função.

De todo modo, naquele momento foi gerado o embrião de investigações e mudança de postura das instituições republicanas quanto ao tema do financiamento de campanhas, que culminou com o escândalo do "Petrolão", exposto pela "Operação Lava Jato".

Esta página negra da nossa história, sem dúvida alguma, foi a principal inspiração ao desfecho da ADIn 4650/DF, que, como já dito, proibiu a doação de pessoas jurídicas de direito privado nas Eleições desde o seu julgamento pelo Pleno do STF, em 17/09/2015[11].

Pode-se dizer, portanto, que a "Lava Jato" inaugurou a "segunda temporada" do "noticiário-novela" e desde então até hoje vem fazendo diversas estreias de novos episódios, tanto no cenário nacional, quanto em diversos Estados espalhados pela Federação Brasileira.

---

peculato, lavagem de dinheiro, gestão fraudulenta, corrupção ativa, corrupção passiva, evasão de divisas, formação de quadrilha e falsidade ideológica. Em várias reportagens, a ampla cobertura da imprensa sobre o caso questionou as versões oficiais, apresentou dados mais tarde confirmados pela PF e mostrou que os demais partidos, tanto da base aliada como da oposição, também mantinham seus próprios mensalões. Fonte: https://istoe.com.br/161884_MENSALAO+ABALA+GOVERNO+E+CUPULA+DO+PT/

[10] O julgamento da AP 470 foi o mais longo da história do Supremo Tribunal Federal (STF). Instaurada em 12/11/2007, teve o início de seu julgamento em 02/08/2012. Foram necessárias 53 sessões plenárias para julgar o processo contra 38 réus. Quando começou a ser julgada, a ação contava com 234 volumes e 495 apensos, que perfaziam um total de 50.199 páginas. Dos 38 réus, 25 foram condenados e 12 foram absolvidos. O acórdão do julgamento da Ação Penal (AP) 470, com 8.405 páginas, foi publicado em 22/04/2013. Fontes: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=236494 e https://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesNewsletter.php?sigla=newsletterPortalInternacionalNoticias&idConteudo=214544

[11] Fonte: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=300015.

São mais personagens – alguns novos, mas a maioria se repete e já são conhecidos do público há bastante tempo –, em subtramas e enredos os mais variados, porém todos sobre o mesmo tema e sem sair do tom[12]: corrupção como mecanismo de desvio de dinheiro público para fins eleitorais e enriquecimento pessoal dos atores da política.

Tanto a 1ª. parte quanto a 2ª. são ilustradas pelas apreensões de dinheiro em espécie em grandes quantidades, automóveis de luxo, relógios caríssimos, iates, casas e apartamentos espetaculares com decoração e requinte de fazer inveja aos barões da droga dos cartéis de Cáli e de Medellín dos anos 1980/1990.

Todavia, antes mesmo da ocorrência desses 2 grandes marcos de depuração da política acima mencionados, os esforços para se coibir o abuso do poder econômico em campanhas eleitorais – seja com a utilização de recursos públicos desviados pela corrupção, seja por recursos próprios dos candidatos de origem aparentemente lícita – sempre foram uma obsessão do legislador[13].

Prova dessa preocupação com o autofinanciamento "puro" e os abusos que dele poderiam advir é que o instituto se materializou em texto legal, mas ao longo do tempo teve vários desvios no seu roteiro original. Basta ver o quanto que o artigo 23 da Lei das Eleições foi alterado ao longo do tempo, seja no seu "caput", §1º. e nos seus incisos:

Redação	*"Art. 23. A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas*

[12] O compositor Hebert Viana, líder do grupo de rock "Os Paralamas do Sucesso", compôs em 1995 para o disco "Vamo batê lata", a letra da música "Luiz Inácio", inspirada numa frase de 1993 que foi colhida do ex-Presidente Lula em uma entrevista sobre o escândalo dos "anões do orçamento", quando disse *"Há no congresso uma minoria que se preocupa e trabalha pelo país, mas há uma maioria de uns trezentos picaretas que defendem apenas seus próprios interesses."* A partir dessa inspiração, na 1ª. parte da 2ª. estrofe da letra, compôs os seguintes versos: *"Eles ficaram ofendidos com a afirmação/ Que reflete na verdade o sentimento da nação/ É lobby, é conchavo, é propina e jeton/ Variações do mesmo tema sem sair do tom."* A música chegou a ter sua execução censurada em um show em Brasília na época do lançamento. Quantas ironias o destino aprontou a partir desse episódio...

[13] Oportuno registrar que a Resolução TSE sobre arrecadação e prestação de contas para as Eleições municipais de 2012, seguiu a redação originária do inciso II, §1º., do art. 23 da L. 9.504/97; e a Resolução TSE 23.406, para as Eleições gerais de 2014, limitou a utilização de recursos próprios até 50% do patrimônio informado à RFB na DIRPF do ano anterior.

originária	*poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei."*
Redação atual	*"Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei."* (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Redação originária	*"§1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:"*
Redação atual	*"§1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição."* (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Redação originária	*"I – No caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;"*
Redação atual	"I – (revogado)"; (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Redação originária	*"II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei."*
Redação atual	*"II –* (revogado)" (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Com pertinência ao núcleo central do presente estudo, que é o autofinanciamento "puro", percebamos que a redação original do inciso II do artigo 23 autorizava ao candidato se valer de recursos próprios apenas até o valor máximo de

gastos estabelecidos pelo seu partido, que era quem definia tais valores, de acordo com o seu perfil programático e com o nível sócio-econômico dos seus afiliados.

Mas, dependendo do caso, esse "teto" partidário nem sempre era equivalente ao limite máximo de gastos eleitorais definidos pelo TSE, o que acabou motivando sua revogação após 18 (dezoito) anos de vigência e a criação do §1º-A, em 29/09/2015, com a entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015, da seguinte maneira:

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

Pelo então novo dispositivo, que serviria para regular as Eleições municipais de 2016, o candidato poderia se autofinanciar por inteiro e até o limite de gastos eleitorais definidos pelo TSE – não mais o limite fixado pelo partido a que fosse filiado –, uma vez que não mais poderia receber doações de pessoas jurídicas. Isto, apenas 12 (doze) dias após o término do julgamento da ADIN 4650/DF. Qualquer coincidência não é mera semelhança...

A reação da sociedade civil, dos órgãos de imprensa e vários formadores de opinião foi forte, todos já no clima da "Lava Jato" que havia contagiado o país como atração campeã de audiência em todos os horários. Tanto é que, nos preparativos das Eleições de 2018, o §1º-A do artigo 23 veio de ser revogado pela Lei nº 13.488, de 06/10/2017.

Porém, como o nosso país *"não é para principiantes"*[14] e dando mais uma mostra da criatividade contida nessa verdadeira peça literária que é a história da nossa política, a mudança legislativa acabou sendo solenemente vetada pelo então Presidente da República, o Exmº Sr. Michel Temer.

E assim chegamos a mais um clímax nessa espetaculosa fábula chamada Brasil!

[14] Frase atribuída ao Maestro Antônio Carlos Jobim, o "Tom Jobim".

IV. O dilema shakespeareano pré-Eleições de 2018: autofinanciamento integral ou limitado, eis a questão!

Havia algo de podre no reino da Dinamarca... Saltava aos olhos de qualquer míope espectador a clara intenção dos grupos representados pelo autor do veto presidencial: driblar o clamor da sociedade brasileira para coibir, em mais um pleito, o abuso do poder econômico pelas vias do autofinanciamento "puro" integral, até o limite de gastos eleitorais.

Mas não é que ainda havia esperança de se gravar um final de capítulo com outra versão? Pois é, dando sequência ao "jornalismo-novela", no retorno do processo legislativo da Lei 13.488/17 ao Congresso Nacional, o veto foi derrubado em 15/12/2017! Pulos e gritos de alegria foram dados, ouviram-se muitas palavras e expressões de ordem tais como *"vitória da sociedade!"*, *"todo poder aos mais pobres, defensores dos fracos e oprimidos"*, etc., que, ao fim e ao cabo, terminaram em um redondo engano dos ufanistas da vez.

Esse episódio, que à época foi apelidado de "Emenda Dória"[15], foi objeto de grande e intrigante controvérsia, porque o texto original do projeto de PLC 8612/2017 da Câmara dos Deputados contemplava a revogação do 1º-A do artigo 23 (inserido pela Lei nº 13.165/15), permitindo o autofinanciamento de somente até 7% do limite de gastos para os cargos proporcionais e a quantia de R$ 10 mil para os candidatos a cargos majoritários[16].

---

[15] Muito se falou na época sobre uma tentativa de favorecimento ao então Prefeito de São Paulo, João Dória Jr. – hoje Governador do Estado homônimo –, que tencionava ser candidato a Presidente da República bancando toda sua campanha com recursos próprios, pois que havia declarado à Receita Federal na sua DIRPF de 2018 (referente ao exercício de 2017) possuir patrimônio de mais R$ 170 milhões, o que desequilibraria a disputa em relação aos outros candidatos que não dispunham desse valor – pelo menos declarado oficialmente – e não poderiam receber doações de pessoas jurídicas.

[16] *"Art. 12. O candidato ao cargo de deputado federal, estadual ou distrital poderá usar recursos próprios em sua campanha, até o montante de 7% (sete por cento) do limite de gastos estabelecido nesta lei para o respectivo cargo. Parágrafo único. O candidato a cargo majoritário poderá utilizar recursos próprios em sua campanha até o limite de dez mil reais."*

Como visto, a revogação foi vetada pelo Presidente da República, mas a derrubada do veto só se deu na última sessão legislativa de 2017 – mais precisamente em 15 de dezembro daquele ano –, ocorrendo a partir deste momento a celeuma decorrente da seguinte confrontação de normas e situações jurídicas:

a) A parte da Lei nº 13.488/17 não vetada pelo Presidente Temer foi promulgada e publicada em 06/10/2017;

b) A parte vetada – e aí está a não revogação do §1º-A do art. 23 da ei 9.504/97 e sua substituição pelo art. 12 do PLC 8612/17 – foi promulgada e publicada em 15/12/2017;

c) Dispõe o art. 16. da Constituição Federal que *"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.***"

d) O art. 105 da Lei nº 9.504/97 estabelece que "***Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral,*** *atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei,* ***poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução,*** *ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos."*

Como a derrubada do veto se deu já dentro do período de 1 (ano) do pleito, a revogação do §1º–A do artigo 23 da Lei nº 9.504/97 não poderia prevalecer em razão do princípio da "Anualidade" inscrito no artigo 16 da Constituição Federal. Portanto, havia (como ainda há!) um comando constitucional e um de ordem legal que impediam a não aplicação do autofinanciamento integral tal qual a redação antiga do

§1º-A do art. 23 da Lei nº 9.504/97, inserido no ordenamento jurídico pela Lei nº 13.165/15.

E assim, tal como Hamlet na peça homônima de William Shakespeare desferiu o retumbante "Ser ou não ser, eis a questão", por mais que a questão parecesse complexa, na verdade se resolveu de maneira muito simples e menos trágica que o dilema de viver ou morrer: nas eleições de 2018, ainda houve o autofinanciamento "puro" e de maneira integral, até o limite de gastos eleitorais fixados pelo TSE. Visto isso, que desça o pano, pois estamos próximos do último ato.

V. O epílogo (do artigo) e a regra que efetivamente valerá para as Eleições municipais de 2020 no que se refere a autofinanciamento:

Seria de uma ingenuidade tamanha pensarmos que não teremos mais surpresas nesta novela da vida real das Eleições brasileiras. Daí este subscritor ter o cuidado de dizer que o epílogo a que ora adentramos é só o do artigo que está prestes a acabar.

Aliás, a abordagem do presente texto procurou mesclar a linguagem jurídica com uma mais branda em que se valeu de termos, referências e remissões usados no gênero audiovisual das novelas e outras artes dramáticas, com o objetivo de suscitar de maneira lúdica e suave que o verdadeiro cerne da questão aqui debatida não está no autofinanciamento enquanto instituto juridicamente permitido.

Precisamos, sim, é de dar uma correta e razoável mensuração do seu "quantum", de forma que o postulante ao mandato eletivo não sofra com a imposição de limites excessivos e até demagógicos (como, p. ex., os R$ 10 mil previstos no texto original do PLC 8612), nem possa aplicar recursos de maneira muito superior (como previsto e permitido pelo revogado e extinto §1º-A do artigo 23 da Lei nº 9.504/97), desequilibrando a disputa em relação aos demais concorrentes.

Mas parece que estamos próximos desse ponto médio aristotélico[17].

Diz-se isso porque, em 03/10/2019 – portanto, antes do período de 1 (um) ano do pleito marcado para 04/10/2020, observando-se, assim, o princípio constitucional da "Anualidade" –, entrou em vigor a Lei 13.878, que estabeleceu os limites de gastos de campanha para as eleições municipais. Oriunda do PL 4.121/2019, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, a nova norma determina a repetição das regras usadas no pleito de 2016, com atualização dos valores de acordo com a inflação.

Lembre-se que em 2016, o TSE fixou pela primeira vez um limite de gastos para as campanhas dos candidatos a vereador e prefeito. O critério escolhido foi um cálculo baseado nas prestações individuais de contas da campanha eleitoral anterior, em 2012, quando cada município recebeu o seu próprio teto para cada cargo. A única exceção foram os municípios com menos de 10 mil eleitores, onde o TSE estabeleceu valores fixos: R$ 108 mil para prefeitos e R$ 10,8 mil para vereadores.

Para 2020, caberá ao Tribunal divulgar a tabela de tetos por município e cargo antes do pleito, em que os valores de 2016 deverão ser atualizados pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e, nos municípios onde houver 2º. turno na eleição para prefeito, o teto de gastos será de 40% do estabelecido para o 1º. turno da disputa, de acordo com a redação do artigo 18-C, "caput" e parágrafo único, ora criados[18].

---

[17] Além das citações *"O homem que tudo teme é um covarde, mas o homem que nada teme é precipitado"* e *"O homem que se permite todos os prazeres é autocomplacente, mas o homem que não se permite nenhum é um bárbaro"*, o filósofo grego Aristóteles, em sua obra "Ética a Nicômaco", cunhou a frase *"A sabedoria está no meio"*, que é a maior expressão até os dias de hoje da "Doutrina do meio-termo" e faz parte da ética do sistema aristotélico, representando todas as virtudes como um equilíbrio entre os vícios do excesso e os do defeito.

[18] *"O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir. Parágrafo único. Nas campanhas para segundo turno das eleições para prefeito, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 40% (quarenta por cento) do limite previsto no caput deste artigo."* Este novo artigo limitador encontra correspondência na Resolução TSE 23.607/19: *"Art. 4º. O limite de gastos nas campanhas dos candidatos às eleições para prefeito e vereador, na respectiva circunscrição, será equivalente ao limite para os respectivos cargos nas eleições de 2016, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), aferido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir (Lei nº 9.504/1997, art. 18-C). ... §4º. Nas campanhas para segundo turno das eleições para prefeito, onde houver, o limite de gastos de cada candidato será de 40% (quarenta por cento) do limite previsto no caput deste artigo (Lei nº 9.504/1997, art. 18-C, parágrafo único)."*

No tocante ao tema principal de que estamos falando, que é o autofinanciamento "puro", ele deixou finalmente de ser integral, tendo o novo texto legal introduzido um limite para o investimentos de candidatos nas suas próprias campanhas limitado a 10% (dez por cento) do teto de gastos estabelecido pelo TSE para o cargo ao qual o candidato concorre.

Para isso, como o §1º-A do artigo 23 da Lei 9.504/97 já havia sido revogado em 2017 pela Lei 13.488, a nova Lei 13.878 precisou criar o §2º-A, com a seguinte redação:

> *"Art. 23.....*
>
> *§ 2º-A. O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer."*[19]

Desse modo, se for fixado pelo TSE o limite de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) para gastos totais de campanha para o cargo de prefeito da hipotética cidade de Sucupira, o candidato que quiser concorrer para se sentar na cadeira que um dia já foi de Odorico Paraguaçu, não poderá desembolsar de seus recursos próprios mais que R$ 100.000,00 (cem mil reais), sem embargo de eles serem complementados pelas outras fontes de financiamento previstas na legislação e que já foram mencionadas na sinopse desse artigo.

O mesmo se aplica aos candidatos ao cargo de vereador em suas cidades, cujos respectivos limites máximos de gastos também serão divulgados oportunamente pelo TSE.

Pois bem: eis que, enfim, passamos dos "entretantos" e chegamos ao "finalmentes"! Contudo, como visto e revisto ao longo dos últimos anos, a verdade é

[19] Esta redação foi repetida no §1º. do artigo 27 da Resolução TSE 23.607, de 17/12/19, pelo qual *"O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o total de 10% (dez por cento) dos limites previstos para gastos de campanha no cargo em que concorrer (Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 2º-A)."*

que o fim desta novela de incertezas, surpresas, desvios e imprevistos da luta pelo poder – bom título, não?! – parece estar cada vez mais longe ou nunca chegará.

A previsibilidade não é uma marca registrada da vida política nacional, haja vista a pandemia sem precedentes do COVID-19, que tornou incerta a própria realização das Eleições municipais de 2020 e ameaça, pelo menos, as suas datas, sem que tenhamos, às vésperas de início do prélio eleitoral, qualquer orientação do rumo que tomaremos.

Só nos resta, a seguir, assistir as cenas dos próximos capítulos...