

FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E FUNDO PARTIDÁRIO: ANÁLISE À LUZ DA
“DEMOCRACIA INTERNA” DOS PARTIDOS POLÍTICOS / CAMPAIGN FINANCE
POLICY AND PARTISAN CAMPAIGN FUND: ANALYSIS UNDER THE "INTERNAL
DEMOCRACY" OF THE POLITICAL PARTIES

Daniel Queiroz Pereira¹

Larissa Camargo Costa²

RESUMO

O objetivo do presente trabalho reside em abordar aspectos relevantes concernentes aos partidos políticos, para que se possa melhor compreender a dinâmica do financiamento de campanhas e a relação deste tema com a infidelidade partidária, além de toda uma ordem de considerações que tem ensejado o advento de reformas no âmbito do Direito Eleitoral (Lei nº. 11.300/06, e.g.) e de propostas ainda em discussão no Congresso Nacional (PLP nº. 1.210/07 e PL nº. 35/07, e.g.).

Palavras-chave: Partidos políticos; financiamento de campanha; reforma política

ABSTRACT

The main purpose of this article is to analyse relevant aspects related to political parties in order to better comprehend the dynamics of campaign financing and the connection of this topic with political infidelity, as well to expose some considerations that lead to reforms in Electoral Law (Law nº. 11.300/06, e.g.) and to proposals yet in discussion in Brazilian National Congress (PLP nº. 1.210/07 e PL nº. 35/07, e.g.).

Key-words: Political parties; campaign financing; political reform

¹ Professor Assistente de Legislação Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. Assistente de pesquisas da Editora Atlas S.A. Advogado. Bacharel, Mestre e Doutorando em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Ex-Professor Substituto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Ex-Coordenador Editorial da Revista de Direito da Cidade: Revista dos PósGraduandos em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

² Bacharelanda em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Monitora da disciplina Formação do Estado Brasileiro. Ex-monitora da disciplina Sociologia Geral. Estagiária do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM.

I – Introdução

A origem dos partidos políticos remonta ao surgimento de correntes de opinião no bojo do Parlamento Inglês a partir da aprovação do Bill of Rights. Tal fato decorre da ocorrência precoce de uma revolução naquele país, que, além de instituir as bases do constitucionalismo moderno, apresentou repercussões nas esferas religiosa, política e social.

Contudo, o reconhecimento legal dos partidos políticos se verificou apenas a partir da consolidação da doutrina de aceitação da oposição política com a Exclusion Bill³. Apesar de precursora, a Inglaterra só veio a praticar o sistema que criara a partir da Reform Bill, em 1832. Ainda do ponto de vista histórico merecem destaque as experiências americana e francesa, bem como, o surgimento do primeiro partido de esquerda no cenário europeu, a União Geral dos Trabalhadores Alemães.

No Brasil, a evolução dos partidos políticos apresentou peculiaridades. Pinto Ferreira, ao escrever sua obra Teoria Geral do Estado em 1975, asseverou que “os partidos políticos brasileiros ainda dependem em alto grau da maneira como se correlacionam com as estruturas sociais e econômicas de distribuição do poder⁴”. Afirmou ainda o aludido autor que como o controle das bases econômicas do poder está, sobretudo, concentrado nas forças rurais e agrárias, com uma industrialização que ainda não atingiu um grau eficiente de força, uma orientação conservadora ainda domina a feição dos partidos políticos⁵.

Embora as assertivas do autor fossem adequadas para o período em que foram escritas,

³ “A aceitação da oposição política perfaz-se como a doutrina base da democracia, pela qual os adversários do governo não são considerados como “inimigos do Estado”, mas simplesmente oposicionistas, cujos direitos devem ser respeitados”. AIETA, Vânia Siciliano. Partidos Políticos: Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo IV. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 03.

⁴ 4 FERREIRA, Luís Pinto. Teoria Geral do Estado. 2º vol. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 726.

⁵ 5 FERREIRA, Luís Pinto. Teoria Geral do Estado. 2º vol. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 726. Nesse particular, Pinto Ferreira, citando estudo de Merle King intitulado “Contribuição para uma teoria da instabilidade do poder e da política na América Latina”, estabelece a relação entre propriedade e soberania ao afirmar que “visto unicamente em função dos padrões nacionais da posse da terra na América Latina, o proprietário parece que quase personifica a definição clássica da soberania” FERREIRA, Luís Pinto. Teoria Geral do Estado. 2º vol. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 727.

o quadro brasileiro evoluiu de um esquema elitista bastante fechado para um cenário mais próximo ao modelo pluralista. O antigo monopólio de poder da elite tradicional foi fragilizado pela expansão de uma estrutura capitalista que se irradia cada vez mais para o campo político, resultando na coexistência de várias modalidades de organização político-eleitoral. Se nas áreas menos desenvolvidas ainda resistem chefias e máquinas oligárquicas, nos centros maiores têm emergido lideranças de origem empresarial, dando à política uma fisionomia classista, de representação de segmentos econômicos⁶.

As aludidas mudanças de ordem econômica e social acabam, mais uma vez, tendo reflexos diretos na estrutura dos partidos políticos e, principalmente, no que se refere à destinação dos recursos oriundos do fundo partidário, isto é, no financiamento de campanhas. Dessa forma, faz-se necessário abordar, neste trabalho, aspectos relevantes concernentes aos partidos políticos, para que se possa melhor compreender a dinâmica do financiamento de campanhas e a relação deste tema com a infidelidade partidária, além de toda uma ordem de considerações que tem ensejado o advento de reformas no âmbito do Direito Eleitoral (Lei nº. 11.300/06, e.g.) e de propostas ainda em discussão no Congresso Nacional (PLP nº. 1.210/07 e PL nº. 35/07, e.g.).

II – Os Partidos Políticos

Os partidos políticos são

corpos intermediários da sociedade, por sua própria etimologia, representam partes, frações e parcelas do eleitorado, identificadas por determinada concepção de Estado e de Sociedade que pretendem, através de seus meios e esforços, levar ao controle do poder político⁷.

Caracterizam-se ainda por serem organizações duráveis, cuja esperança de vida política mostra-se superior a de seus dirigentes. Diferem-se, pois, dos grupos de pressão e de interesse por exercerem atividade permanente, essencialmente política.

Possuem natureza jurídica de pessoas jurídicas de direito privado⁸. Assim sendo, a criação, alteração estrutural e extinção (fusão, incorporação e autodissolução) de um partido

⁶ DULCI, Otávio Soares. “As Elites Políticas” in AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Fundação Unesp, 2004, p. 242.

⁷ AIETA, Vânia Siciliano, op. cit., p.17. José Afonso da Silva sustenta que “o partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 394.

⁸ Em decorrência do caráter dual do registro dos partidos políticos, duas correntes se formaram no que concerne a sua natureza jurídica. “Uma primeira corrente advoga que, não obstante sejam pessoas jurídicas de

tornou-se uma decisão interna corporis. Tal concepção afina-se com a autonomia partidária, princípio a que se aludirá adiante.

No que concerne ao registro dos partidos políticos, o mesmo está disciplinado nos arts. 8º a 11 da Lei nº. 9.096/95. Prevê ainda o art. 17, § 2º da CRFB/88 que “os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral”. Cumpre aqui tecer um breve comentário acerca da necessidade do duplo registro exigido pela letra do referido artigo. Na verdade, o partido político já adquire personalidade jurídica mediante o simples registro civil. Com o segundo registro, realizado junto ao Tribunal Superior Eleitoral, adquire capacidade jurídica específica, isto é, pode inscrever seus candidatos e participar do processo eleitoral.

Dentre suas finalidades destacam-se o recrutamento e seleção do pessoal dirigente para cargos políticos, ou seja, a escolha dos candidatos; a coordenação e controle dos órgãos governamentais; a integração societária pela satisfação e pela conciliação das demandas dos grupos ou pela contribuição de um sistema comum de crenças e de ideologias; a integração social dos indivíduos por mobilização de seus apoios e por socialização política; exercer ou influenciar o poder do Estado para realizar total ou parcialmente um programa político de caráter geral (âmbito do “dever ser”); assegurar o poder a seus dirigentes no seio de um grupo institucionalizado, a fim de realizar um ideal ou obter vantagens materiais para os seus militantes (Max Weber); extrair da sociedade a vontade geral, refletindo as expectativas e perspectivas políticas de diversos setores que compõem a comunidade social.

De fato, os partidos políticos são indispensáveis para o funcionamento da democracia indireta. Daí Hans Kelsen afirmar que a democracia requer indubitavelmente um “Estado de partidos”⁹. Contudo, são tributários da observância dos princípios constitucionais no desempenho de suas atividades¹⁰.

direito privado, os partidos políticos exercem uma parcela de autoridade pública, ressaltada pelo monopólio das candidaturas, que resulta, inclusive, que os atos dos dirigentes partidários sejam passíveis de impugnações por via mandamental, já que eles praticam atos de delegação da autoridade pública. Ao revés, uma segunda corrente sustenta a natureza pública dos partidos políticos. Nessa linha de raciocínio, Sérgio Sérulo da Cunha advoga que muitos excelentes autores, de modo precipitado, entenderam que os partidos sejam, atualmente, pessoas jurídicas de direito privado por adquirirem personalidade jurídica na forma da lei civil. Mas, se no Brasil, os cargos políticos dos poderes constituídos, à exceção do Poder Judiciário, são alcançados mediante o processo eleitoral e que, no universo das eleições, só se admite candidato mediante a inscrição partidária (CRFB/88, artigo 14, § 3º, inciso V), pode-se sustentar que sem o concurso dos partidos não haveria modo de organização e desempenho das funções estatais” AIETA, Vânia Siciliano, *op. cit.*, pp. 186-187.

⁹ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1992 apud AIETA, Vânia Siciliano, *op. cit.*, p. 242.

¹⁰ SILVA, José Afonso da, *op.cit.*, pp. 404-408.

Neste ponto, cumpre destacar a liberdade partidária que, no âmbito dos partidos políticos, se expressa sob dois aspectos. Um interno, que reflete a impossibilidade de controle ideológico-programático e liberdade de organização e outro externo, representado pela liberdade de fundação e liberdade de atuação partidária (art. 17 da CRFB/88). Estão condicionados, entretanto, a serem de caráter nacional, a não receberem recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiro ou a subordinação a estes, a prestarem contas à Justiça Eleitoral (tema que será detalhado mais à frente, sobretudo, no que se refere ao balanço contábil) e a terem funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

Há ainda outros condicionamentos à liberdade partidária. Ficam os partidos condicionados a vários princípios, ou seja, devem manter compromisso com o regime democrático. É isso que significa sua obrigação de resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Veda-se também a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar (art. 17, § 4º da CRFB/88).

Outra regra importante acerca da organização e do funcionamento dos partidos encontra-se inscrita no art. 17, § 1º da CRFB/88⁹. Dela decorre o princípio da autonomia e democracia partidária. Segundo José Afonso da Silva, trata-se de

uma conquista sem precedente, de tal sorte que a lei tem muito pouco a fazer em matéria de estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos. Estes podem estabelecer os órgãos internos que lhe aprouverem. Podem estabelecer as regras que quiserem sobre sua organização e seu funcionamento, assim como para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal¹⁰.

Insta mencionar que o referido princípio permite concluir pela desnecessidade de manter-se a vinculação vertical obrigatória, bem como autoriza os partidos a escolher o sistema que melhor lhes parecer para a designação de seus candidatos, estabelecer requisitos para fins de filiação e militância, disciplinar órgãos e dirigentes, determinar o tempo que julgarem mais apropriado para a duração do mandato de seus dirigentes. É óbvio, entretanto, que aqui também estarão os partidos políticos sujeitos ao regime democrático, posto que não é compreensível que uma instituição resguarde o regime democrático se internamente não observa o mesmo regime.

⁹ O aludido dispositivo prevê que “é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária”.

¹⁰ 12 SILVA, José Afonso da, op. cit., pp. 405-406.

A disciplina e a fidelidade partidária, hodiernamente, constituem uma determinante estatutária, conforme preleciona o já referido art. 17, § 1º da CRFB/88. Isso não significa, contudo, que sejam meras faculdades dos estatutos. Eles deverão prevêê-las atribuindo conseqüências ao seu descumprimento.

No momento em que o postulante a candidato é aclamado como candidato do partido na Convenção Partidária, estabelece-se um elo de confiança. Esclarece Vânia Siciliano Aieta que

esta pessoa é alçada a um status diferenciado pois o partido deposita toda confiança e crença que o candidato irá cumprir o programa partidário, atenderá ao estatuto do partido e buscará constantemente a realização das demandas dos filiados do partido. O candidato não é e nem pode ser candidato de si mesmo, mas sim consagra-se como um representante dos anseios e expectativas de um **coletivo coeso de pessoas**¹¹.

Em regra, entende-se que a disciplina e fidelidade partidária pressupõem o cumprimento do programa do partido, o atendimento ao estatuto partidário e a busca constante da realização das demandas dos filiados dos partidos.

Terão também repercussão no âmbito das finanças partidárias, uma vez que partidos e candidatos assumem juntos os custos da campanha, conforme prevêem os arts. 20 e 21¹² da Lei nº. 9.504/97. Os partidos políticos gastam muitos recursos com as campanhas de seus candidatos. Tais recursos, de fato, pertencem a todos os componentes do partido, pois são obtidos através do fundo partidário, isto é, são oriundos das contribuições decorrentes das mensalidades dos membros do partido, do percentual das doações estatutárias dos parlamentares e detentores de cargos de confiança e doações de simpatizantes do partido. É neste ponto que dois dos principais temas a serem abordados neste trabalho – a infidelidade partidária e o financiamento de campanha - se tocam, conforme se buscou aqui demonstrar e se aprofundará adiante.

Insere-se aqui também a questão concernente ao patrulhamento ideológico. Pode ele se manifestar de modo expresso, quando

¹¹ AIETA, Vânia Siciliano, op. cit., p.247.

¹² “Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta Lei.

Art. 21. O candidato é solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do art. 20 desta Lei pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas. (Redação dada pela Lei nº. 11.300, de 2006)”.

incide em menosprezar publicamente as condutas, as atitudes, os comportamentos, os pronunciamentos, os posicionamentos políticos, os votos, os pareceres, os escritos e as imagens divorciadas do que “os fiscais de ideologia” consideram como posturas políticas corretas ou, pelo menos, como razoáveis¹³.

Já quando o patrulhamento se dá de modo sutil, o mesmo expande-se através de um comportamento silente acerca dos êxitos do patrulhamento, especialmente através dos meios de comunicação, sobre a pessoa que se pretende excluir.

Ainda em relação ao tema, deve-se analisar a problemática envolvendo a disciplina partidária e a o voto de consciência. No Brasil, impera a plena liberdade de voto do representante eleito, logo, não está ele obrigado a votar em conformidade com a orientação dada pelo partido.

Conforme parecer exarado após consulta feita ao Instituto Brasileiro de Administração Municipal¹⁴:

Outro importante ponto a ser analisado consiste nas recentes discussões em sede doutrinária e jurisprudencial acerca das sanções por infidelidade partidária no curso do mandato eletivo.

Sabe-se que não há disposição constitucional expressa que comine a tal prática a penalidade retromencionada. A Carta Magna de Direitos brasileira apenas impõe, em seu artigo 14, §3º, III, a filiação partidária como condição de elegibilidade¹⁵.

É cediça, entretanto, a importância da representação partidária no sistema político eleitoral brasileiro, especialmente no que tange ao preenchimento das vagas no Poder Legislativo em âmbito federal, estadual e municipal que se perfaz em obediência ao sistema proporcional. Com efeito, nessa hipótese, estabeleceu o Código Eleitoral Brasileiro que os votos serão computados a favor do Partido Político em detrimento do candidato em si.

O diploma normativo supramencionado não deixou clara a possibilidade ou a impossibilidade do parlamentar, uma vez eleito, no curso do mandato, se desligar do partido político através do qual se consagrou vencedor do certame e se filiar a outro qualquer.

Nesse mister, coube ao Tribunal Superior Eleitoral em resposta à consulta CTA nº. 1.391/2001, pacificar a questão ao pronunciar-se no sentido de que tendo em vista a

¹³ AIETA, Vânia Siciliano, op. cit., p.251.

¹⁴ 16 Parecer nº. 1576/2011 de autoria de Larissa Camargo Costa e Marcus Alonso Ribeiro Neves exarado pelo Instituto Brasileiro face a consulta realizada no dia 10 de agosto de 2011.

¹⁵ 17 Artigo 14, § 3º, inciso III da CRFB: § 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) III - o alistamento eleitoral;

relevância dos partidos na ordem constitucional brasileira, os votos, em eleições proporcionais, pertencem ao Partido Político e não ao indivíduo eleito.

Tais hipóteses excepcionais estão contempladas no art. 1º, §1º, e seus incisos, da Resolução nº. 22.610/2007 editada pelo Tribunal Superior Eleitoral.¹⁶

Face ao exposto, tornou-se evidente que, excetuadas as hipóteses contidas na norma a que fizemos referência, a mudança de partido no curso do mandato tem, como consequência direta, a perda do cargo eletivo.

Ocorre que, o Supremo Tribunal Federal, em 27 de abril de 2011, por 10 votos a 1, emanou decisão na qual estabeleceu que em caso de afastamento, seja este temporário ou definitivo, de parlamentar o cargo deve ser ocupado pelo primeiro suplente não do partido, mas da coligação partidária formada nas eleições que consagraram vencedor o vereador ou deputado ora afastado¹⁷. A decisão fundamentou-se na autonomia para a escolha de pertencer ou não a determinada coligação que, uma vez estabelecida representa as siglas partidárias que a compõe.

Cumprir mencionar que os efeitos da criação de uma coligação superam a simples disponibilidade de maior período de tempo em propagandas eleitorais televisivas gratuitas, visto que no momento da apuração dos votos, os mesmos são computados em favor da coligação em detrimento dos partidos que a compõe.

Ademais, o cálculo do coeficiente eleitoral, nesta hipótese, leva em consideração a coligação, inexistindo, nesse caso, o chamado coeficiente partidário o que enseja o direito de, havendo a coligação substituído o partido político, gozar, esta, do mesmo tratamento jurídico a ele dispensado enquanto perdurar o mandato eletivo.

O Ministério Público, em parecer exarado pelo Procurador-Geral da República, Roberto Gurgel, mostrou-se também favorável a que a suplência do cargo vago seja devida à coligação e não ao partido sob a seguinte justificativa:

¹⁶ Resolução nº. 22.610/2007 do TSE: "Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em e ocorrência de desfiliação partidária sem justa causa, § 1º - Considera-se justa causa: I) incorporação ou fusão do partido; II) criação de novo partido; III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; IV) grave discriminação pessoal."

¹⁷ Decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal em sede do Mandado de Segurança nº. 30.260 de relatoria da Ministra Cármen Lúcia.

"A coligação é efêmera, mas com efeitos que perduram enquanto existam atos que precisem de sua participação. Ainda que seja uma pessoa de vida temporária, há efeitos e atos que remanesçam de sua existência, que não pode ser ignorada"¹⁸

Há que se pontuar, no entanto, que o novo entendimento não exclui o fato do parlamentar estar diretamente vinculado ao partido político, ou seja, o conteúdo da supracitada resolução n.º. 22.610/2007 em seu artigo 1º não resta prejudicado pelo que ficou decidido pelo Supremo Tribunal Federal. Logo, caso o parlamentar intente mudar para sigla partidária diversa, ainda que o novo partido pertença à mesma coligação de seu partido de origem, o mesmo perderá o mandato eletivo.

Submetem-se ainda os partidos a um sistema de controles. O primeiro deles consiste no controle de caráter externo, que responde a uma regulamentação minimalista, pelo qual se propugna a observância das leis penais e de polícia, inadmitindo-se, deste modo, o recurso à violência e o abuso na afirmação de seus programas. Pode-se enunciar também o controle de caráter ideológico-programático, isto é, prevê o ordenamento um controle sobre as ideologias, os programas e a atividade política dos partidos de forma a coibir a constituição e a atividade dos partidos com viés subversivo e revolucionário. Há ainda o controle de caráter interno, que se manifesta na exigência, a que já se referiu, de os partidos políticos observarem a democraticidade também em sua organização interna e não apenas no que se refere ao programa e atividade política. O controle financeiro, ao seu turno, impõe limites à apropriação dos recursos financeiros dos partidos, que só podem buscá-los em fontes estritamente indicadas, sujeitando-se à fiscalização do Poder Público, conforme se verá melhor adiante. Por fim, propugna-se como sistema de controle a conformidade ideológica das postulações do partido com os fins do Estado constitucional, isto é, o respeito às “regras do jogo”.

José Afonso da Silva, ao citar Vanossi e esclarecendo o que vêm a ser as chamadas “regras do jogo”, assevera que

unicamente alcançarão o reconhecimento de ‘partidos’ aquelas agrupações que afinem fervorosamente sua homogeneidade ideológica com o sistema imperante, quer dizer, com as pautas dominantes do regime político vigente, de tal modo que resulta inconcebível – para este critério – que sejam admitidos partidos de tendência autoritária ou monocrática num Estado que garanta o pluralismo ou inversamente, que sejam legalizados partidos de orientação

¹⁸ Parecer exarado pelo Ministério Público face ao julgamento do Mandado de Segurança n.º. 30.260 de 27 de abril de 2011.

pluralista num Estado cujas bases de sustentação peculiarizam uma autocracia ou monocracia¹⁹.

Em suma, dentro dessa perspectiva, se reserva ao Estado o poder indispensável de aceitar no “jogo” apenas os partidos que professem as mesmas “regras do jogo” que a Constituição estabelece para a vida política do país.

Outro aspecto relevante consiste na relação entre partidos e pluralismo, uma vez que ambos possuem a mesma geratriz, isto é, decorrem da crença de que um mundo monocrático não deve ser a única base possível de formação política.

O pluralismo ostenta dessa forma um tríplice aspecto: cultural, que guarda relação com os necessários paradigmas trazidos por um legado civilizatório de natureza diferenciada e também pelos seus traços homogêneos; societário, que diz respeito aos princípios estruturais reveladores das naturais complexidades de uma sociedade; e político, que se revela a partir de uma multiplicidade de grupos que são concomitantemente independentes e não-inclusivos. É esta a ótica que atende aos partidos políticos, uma vez que

a democracia precisa tanto do conflito quanto do consenso, o consenso não significa unanimidade, a necessária adoção de limites ao princípio da maioria (restringindo-o exclusivamente a uma técnica de tomada de decisão) com o fito de evitar o surgimento de tiranias políticas que desrespeitem as minorias, a afirmação da tolerância como um vetor democrático e, por fim, no que tange ao esteio estrutural da problemática, o pluralismo político precisa ser voluntário sob pena de se confundir com fragmentação política, imposta pelo status quo²⁰.

Contudo, cumpre aqui salientar que, além do pluripartidarismo, pode-se ter o monopartidarismo - que, em regra, aparece nas ditaduras de direita e também nos países de inspiração marxista e costuma propiciar “formas conspirativas de tomada de poder” - e o bipartidarismo - que se caracteriza pela alternância da vocação majoritária, sendo característico dos países onde os partidos apresentam clareza ideológica, acentuando, dessa forma, a essencialidade de normatividades que prescrevam a fidelidade partidária.

Nesse contexto, o pluripartidarismo caracteriza-se por apresentar um espaço de disputa menor que no bipartidarismo. Além disso, os sistemas pluripartidários necessitam explicitar detalhadamente seus valores e projetos, o que redundará em maior integração e coerência interna dos partidos políticos.

Deve-se aqui traçar uma distinção entre pluripartidarismo e multipartidarismo.

¹⁹ SILVA, op. cit., pp. 400-401.

²⁰ 22 AIETA, Vânia Siciliano, op. cit., p. 189.

No primeiro caso, o sistema resulta da existência de ideologias diversas, de diferentes visões acerca do Estado, traduzindo ética e desenvolvimento político. Porém, no multipartidarismo ocorre exatamente o oposto: a ausência de conscientização sobre o papel da res publica e, por via oblíqua, do necessário amadurecimento político que o sistema deve demonstrar²¹.

Dentro do pluripartidarismo também adquire relevo a exigibilidade da fidelidade partidária, já que o mesmo propicia o desenvolvimento de uma multiplicidade de alternativas para o agente político.

Dentro desta abordagem genérica relativa aos partidos políticos é alvissareiro tratar dos critérios de classificação dos mesmos.

O primeiro critério que pode ser aqui elencado reside no da organização. Por ele, tem-se partidos de formação aberta (exige apenas a qualidade de cidadãos para que seus membros possam a ele aderir), de formação corporativa (impõem que seus partícipes pertençam, previamente, às organizações contidas no universo da sociedade organizada) e de formação fechada (exigem dos militantes uma formação ideológica prévia).

Outro critério reside na análise da estrutura interna dos partidos. Sob esse prisma, fala-se em partidos declarativos e orgânicos. São declarativos aqueles que apresentam uma declaração de princípios, de perfil vago e pouco verticalizado em termos analíticos, podendo os militantes do partido aderir de forma expressa ou tácita. Já os partidos orgânicos se caracterizam por promoverem um programa partidário pleno, que prescreve as aspirações doutrinárias e ideológicas, as obrigações e os direitos dos militantes, de forma a sedimentar um estatuto que preveja, verdadeiramente, a organização interna do partido.

Já com base na diretriz doutrinária, dividem-se os partidos políticos em partidos de massa e partidos de quadros. Enquanto os primeiros objetivam alcançar o maior número possível de adeptos, “através de uma campanha de divulgação ideológica permanente e verticalizada, impondo também um forte controle no que se refere à disciplina política e à fidelidade partidária²⁴”. Os partidos de quadros, ao seu turno, caracterizam-se pela primazia da qualidade de seus membros em detrimento do critério da quantidade, conferindo maior importância à elite dirigente.

Pelo critério do alcance geográfico, os partidos são classificados em nacionais, nacionalistas e internacionalistas. Os primeiros são aqueles cujos programas e objetivos se circunscrevem ao marco de um Estado nacional. Os nacionalistas são os que apresentam

²¹ AIETA, Vânia Siciliano, op. cit., pp. 200-201. ²⁴ op. cit., pp. 217.

como principal vetor a defesa dos interesses nacionais frente à ameaça efetiva de uma potência estrangeira. Os internacionalistas, por sua vez, notabilizam-se por buscar extrapolar as fronteiras geográficas de um determinado Estado com o intuito de implantar sua ideologia de modo permanente por todos os lugares. Em suma, seus programas e objetivos não se restringem ao marco de um Estado, estendendo-se no âmbito mundial.

Há ainda o critério da postura religiosa. Segundo ele, os partidos podem ser ortodoxos, heterodoxos e ateus²². São ortodoxos aqueles partidos identificados com algum credo religioso. Os heterodoxos caracterizam-se por propagarem a liberdade de cultos, despindo-se da exigência de adesão a uma religião específica. Já os partidos ditos ateus refutam abertamente toda e qualquer profissão de fé, a exemplo do que se verificou em relação aos partidos comunistas.

Por fim, tem-se o critério da opção ideológica. Sob este ângulo, dividem-se os partidos em democráticos e autoritários. O traço distintivo reside na observância ou não dos paradigmas da democracia clássica, ou seja, se o partido se submete ou não ao veredicto do eleitorado e se respeita os direitos individuais e as liberdades públicas. Deve-se mencionar que muitos partidos originalmente democráticos, ao conquistarem o poder, tornam-se totalitários, chegando, inclusive, a concretizar ditaduras de esquerda ou de direita.

Insta ainda salientar as classificações enfocadas por Daniel-Louis Seiler. Elas baseiam-se no “senso comum”. Assim sendo, os partidos, segundo o autor, podem ser qualificados em comunistas, socialistas, ecológicos, democrata-cristãos, liberais, agrários, conservadores e de extrema direita. Considera ainda a existência de um grupo residual de inclassificáveis, onde inclui os partidos americanos, étnicos e nacionalistas, além do partido irlandês²³.

A concepção esposada por Seiler, parece melhor afinar-se com uma teoria orgânica dos partidos políticos. Diferentemente da teoria tradicional - que analisa os partidos pelo viés organizacional, conforme se demonstrou anteriormente pela análise dos critérios enunciados - a teoria orgânica considera que a organização partidária não se presta a ser um instrumento

²² Salienta Vânia Siciliano Aieta que “a classificação pelo critério religioso emprestou sua terminologia também para o universo da análise estritamente política. Por essa razão, no âmbito interno dos partidos, posturas políticas mais conservadoras são chamadas de ortodoxas enquanto as correntes que permitem adequações e modificações à conjuntura política já concretizada recebem o nome de heterodoxas”. AIETA, Vânia Siciliano, op. cit., pp. 219.

²³ SEILER, Daniel-Louis (trad. Renata Maria Parreira Cordeiro). Os Partidos Políticos. Brasília: Editora UNB, 2000, p. 38.

eleitoral, mas sim se consagra pela construção de um espaço político dinâmico, permitindo o despertar da consciência histórica dos cidadãos.

Max Weber, ao seu turno, prefere dividir os partidos em “protopartidos” - que se caracterizariam pelo clientelismo e por estarem situados antes da instauração do sufrágio universal - e partidos modernos - que seriam investidos a partir do reconhecimento do sufrágio universal e da necessidade de organizar as massas, momento em que também se identifica o surgimento das “máquinas políticas” e, conseqüentemente, da racionalização e burocratização²⁴.

Já Jean Charlot, aprofundando a construção doutrinária de Duverger, classifica os partidos em partidos de notáveis, de eleitores (massmedia) e de militantes. Neste ponto, embora Charlot e Duverger estivessem de acordo quanto aos partidos de quadros ou de notáveis, criticava Charlot os partidos de massa.

Os partidos de massa contavam, geralmente, com um contingente menor de adeptos do que os partidos de eleitores, mas a diferença cabal residia no fato de os primeiros se organizarem, tendo por destinatários de sua ação política os seus militantes, enquanto os partidos de eleitores se preocupavam exclusivamente na captação do eleitorado²⁵.

III – Democracia Interna dos Partidos Políticos.

Conforme já se teve oportunidade de comentar, devem os partidos políticos observar a democraticidade também em sua organização interna e não apenas no que se refere ao programa e atividade política.

Dessa forma, critica-se os chamados partidos de quadros e, sobretudo, a sensibilidade dos partidos políticos aos candidatos que custeiam os gastos de campanha.

Mais do que isso, apontam-se problemas inerentes à democracia representativa, que acabam repercutindo no bojo dos próprios partidos, quais sejam, o desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar (art. 45, § 1º da CRFB/88), a ausência de regulamentação dos lobbies no Parlamento e a infidelidade partidária, a que já se aludiu.

O problema mais drástico, contudo, parece verificar-se em relação à lógica da mobilização (que se enfocará adiante), mais especificamente, no que concerne ao papel dos

²⁴ SEILER, Daniel-Louis, op. cit., p. 106.

²⁵ op .cit., pp. 278.

dirigentes. “A direção dos partidos, assim como de muitos grupos sociais (sindicatos, associações comerciais) revelam o duplo caráter de aparência democrática e de realidade oligárquica²⁶”.

Embora a democracia permaneça como doutrina dominante na era contemporânea, os chefes de partido, na tentativa de conservarem permanentemente o seu poder ou de até aumentá-lo, desenvolvem processos autoritários e oligárquicos, burlando inclusive os próprios estatutos partidários. Gera-se, deste modo, uma casta, de difícil acesso.

IV – Mobilização e a Teoria dos Círculos de Participação de Duverger

Preliminarmente, cumpre dizer que a mobilização partidária pressupõe a idéia de fidelidade a um determinado ideal; a comunhão de propósitos políticos (o companheiro de legenda representa uma vontade complementar e não antagonista); a identificação das modalidades institucionais que possam servir de um ponto de partida para uma realização satisfatória de comunhão política (a título de exemplificação pode-se citar a família que, indubitavelmente, tipifica a fenda entre as esferas pública e privada); e o embate entre o indivíduo e o aspecto social da personalidade (está aqui presente o paradoxo da sociabilidade, uma vez que, ao mesmo tempo que se reafirma a coesão de grupo, pode-se ter a destruição da individualidade de cada um).

Partindo de tais pressupostos, concebe Duverger a “Teoria dos Círculos de Participação”. Segundo o autor,

o maior círculo engloba os eleitores, que votam nos candidatos apresentados pelo partido. O segundo se refere aos simpatizantes que, embora não sejam militantes, defendem o partido e o apóiam, revelando sua inclinação política. Depois, em um universo mais estreito que o dos simpatizantes, surgem os militantes que são os adeptos ativos, executantes das diretrizes partidárias. Por fim, no último círculo, encontram-se os dirigentes. Os dirigentes formam uma verdadeira “classe de chefes”, constituindo uma casta restrita, um círculo de difícil acesso²⁷.

Neste cenário, os eleitores, em relação às outras categorias, são mais fáceis de serem detectados numericamente, uma vez que basta levar em conta as estatísticas eleitorais para aferir o percentual do eleitorado que cabe a cada partido.

²⁶ AIETA, Vânia Siciliano, op. cit., pp. 295.

²⁷ AIETA, Vânia Siciliano, op. cit., pp. 290.

O simpatizante, ao seu turno, significa um cidadão mais engajado que o eleitor, posto que, enquanto este vota secretamente e sua escolha permanece indevassável, aquele declara publicamente seu voto, sem almejar o segredo de suas opções eleitorais. Cumpre salientar que, para que um eleitor seja considerado simpatizante, seu apoio não pode verificar-se em caráter sazonal, devendo verificar-se como uma constante em sua vida política. Vale ressaltar que “o simpatizante costuma recusar a sua adesão para que possa manter sua independência individual de escolha política, prática muito comum nos meios burgueses e nas comunidades agrícolas²⁸”. Contudo, é inegável que os simpatizantes são mais suscetíveis à propaganda do partido do que o homem comum e, portanto, têm maior propensão a tornarem-se militantes.

Os militantes são partidários que optam pelo engajamento em uma ação coletiva para servir a seu partido. Impõe-se ao militante a fidelidade partidária. Seu alcance varia em função de estar inserido em um partido de massa ou de quadros.

Nos partidos de massa, a sua ação política é bastante valorizada pois o militante promove e representa, no interior do “mundo partidário”, o papel reservado para os representados (o povo) na democracia indireta. Ao revés, nos partidos de quadros, o militante goza de um status minorado na medida em que costuma participar das ações políticas dos partidos exclusivamente a partir de seus trabalhos através dos comitês²⁹.

No que toca aos dirigentes, verifica-se uma tendência à oligopolização, que independe de ideologias. A afeição pelo poder político é uma marca constante que se flexibiliza de acordo com a composição social do partido, a força do sentimento democrático de seus membros, a natureza do eidos da doutrina do partido em questão e a idade do partido.

Vários fatores podem influir para que se verifique o fenômeno da oligopolização no bojo dos partidos políticos. Dentre eles, pode-se destacar questões de ordem técnica (decorre, em regra, do próprio crescimento do partido e da conseqüente maior dificuldade de dirigi-lo), administrativa (emana da necessidade de se ter um determinado número de pessoas que dediquem ao partido a completude de suas atividades), psicológica (está relacionada com o surgimento de um chefe no imaginário da massa partidária, a gratidão política dessas massas, a necessidade de veneração e algumas características acessórias dos próprios chefes políticos) e intelectuais (de modo geral, os quadros mais bem preparados

²⁸ AIETA, Vânia Siciliano, op. cit., pp. 292.

²⁹ 32 op. cit., pp. 293.

intelectualmente assumem postos de comando partidário, uma vez que estes reclamam conhecimentos muito específicos).

Assim sendo, como já se afirmou, tem-se a formação de uma verdadeira casta, isto é, a direção dos partidos, embora ostente aparência democrática, vive realidade oligárquica.

V – Financiamento de Campanha: o Fundo Partidário

Analisados os aspectos gerais concernentes aos partidos políticos e à observância da democracia também no âmbito interno dos mesmos, cumpre tratar da problemática envolvendo o financiamento de campanha, mais especificamente, o fundo partidário.

Segundo Paulo Bonavides, a criação do fundo partidário decorre do reconhecimento da função pública dos partidos. Deste modo, “associam-no ao Estado, que entra assim a estipendiar tais organizações, de modo a livrá-las eventualmente da intervenção ruinosa e suspeita de fontes clandestinas e antidemocráticas de apoio financeiro³³”.

Um primeiro aspecto a ser aqui ressaltado diz respeito à natureza das verbas que compõem o fundo partidário. “O STF, na ADI nº. 2.306, de 21 de março 2002, decidiu que as verbas oriundas do Fundo não compõem o patrimônio dos partidos políticos, de modo que estes possuem mera expectativa de direito na sua percepção”.

A constituição do fundo partidário está prevista no art. 38 da Lei nº. 9.096/95. Ele funciona como uma das principais fontes de arrecadação de receita, sendo constituído por multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas³⁴; recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; e dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. Há ainda necessidade de abertura de conta bancária para gestão e controle de tais receitas, conforme prevêm os arts. 40, §§ 1º e 2º; e 43 da Lei nº. 9.096/95.

Os partidos políticos podem receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos (art. 39 da Lei 9.096/95). Deverão, entretanto, os órgãos de direção nacional, estadual e municipal remeter à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil (art. 39, §1º da Lei 9.096/95).

A aplicação de tais recursos está fulcrada no art. 44 da Lei nº. 9.096/95. Prevê o aludido dispositivo que as verbas oriundas do referido fundo devem ser aplicadas na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, este último até o limite máximo de vinte por cento do total recebido; na propaganda doutrinária e política; no alistamento e campanhas eleitorais; e 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.

Na prestação de contas dos órgãos de direção partidária de qualquer nível devem ser discriminadas as despesas realizadas com recursos do Fundo Partidário, conforme prevê o art. 44, § 1º da Lei nº. 9.096/95.

A distribuição das cotas oriundas do fundo partidário está prevista nos arts. 29, § 6º; 41; 42; 56, inc. V; e 57, inc. II da Lei nº. 9.096/95; art. 73, § 9º da Lei nº. 9504/97. Pode-se ter ainda a suspensão do repasse das cotas advindas do fundo em determinadas situações, que estão elencadas nos arts. 28, § 3º; 36; e 37, caput e § 2º da Lei nº. 9.096/95. Nesse sentido, é didática a ementa ora colacionada³⁵:

Prestação de contas. Executiva estadual do Partido da Mobilização Nacional (PMN). Exercício de 2000. Irregularidades, apontadas pela coordenadoria de controle interno do TRE/RJ, não dirimidas pela agremiação partidária. Manifestação da Procuradoria Regional Eleitoral opinando pela desaprovação das contas. Prestação de contas declaradas irregulares. Averbção da omissão em registro próprio do partido como inadimplente perante o TRE/RJ e envio de ofício ao órgão de direção nacional do PMN, para os fins do disposto no § 2.º do artigo 37 da Lei n.º 9.096/95 - suspensão de novas cotas do fundo partidário. (TRE - RJ, Processo nº. 1698, Relator: PAULO SÉRGIO DE ARAÚJO E SILVA FABIÃO, DOE - Diário Oficial do Estado, Volume III, Tomo II, Data 26/09/2002, Página 07) (Grifei).

VI – Finanças e Contabilidade

No que tange às finanças e contabilidade dos partidos políticos, cumpre salientar que os partidos políticos estão sujeitos à fiscalização contábil pelos órgãos da Justiça Eleitoral. Além disso, deve-se salientar que a distribuição dos recursos oriundos do referido fundo é definida em lei, proporcionalmente à expressão política do partido, e que sua utilização é fiscalizada pelo Tribunal de Contas da União.

As normas sobre finanças e contabilidade dos partidos estão expressas nos arts. 17 da CRFB/88³⁰ e 30 a 44 da Lei nº. 9.096/95.

³⁰ A CRFB/88 prevê no referido dispositivo que são preceitos de observância obrigatória na organização e funcionamento dos partidos políticos: o caráter nacional; a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; a prestação de contas à Justiça Eleitoral; e o funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

A lei (art. 32 da Lei nº. 9.096/95) obriga os partidos políticos a enviar o balanço contábil até o dia 30 de abril, referente ao ano anterior³¹. Deve o balanço conter os valores repassados pelo fundo partidário e sua distinção, assim como a descrição da origem e valor de todas as receitas e despesas (art. 33 da Lei nº. 9.096/95). As despesas de caráter eleitoral também devem ser detalhadas com a comprovação dos gastos com programas de rádio e TV, publicidade, comícios, entre outras atividades. Dessa forma, o órgão partidário nacional enviará o balanço ao Tribunal Superior Eleitoral; os órgãos estaduais, ao Tribunal Regional Eleitoral; e os municipais, aos juízes eleitorais.

Em ano eleitoral, os partidos políticos deverão enviar os balancetes mensais à Justiça Eleitoral nos 4 (quatro) meses anteriores e nos 2 (dois) meses posteriores ao pleito (art. 32, § 3º da Lei nº. 9.096/95).

Há ainda vedações impostas aos partidos políticos no que concerne à percepção de recursos (art. 31 da Lei nº. 9.096/95). Deste modo,

é expressamente vedado por lei o recebimento por partido político de qualquer contribuição, doação ou auxílio pecuniário de entidade ou governo estrangeiro, autoridade ou órgãos públicos (salvo quando a lei prevê), autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas por lei que recebam recursos de órgãos ou entidades governamentais, entidade de classe ou sindical.³²

O desrespeito a esta previsão implica a suspensão por 1 (um) ano do recebimento de quotas do fundo partidário.

³¹ 37 DUARTE, Eduardo Damian. *Noções de Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Ferreira, 2005, p. 78.

³² 38 DUARTE, Eduardo Damian, op. cit., p. 78. BONAVIDES, Paulo. *A Crise Política Brasileira*. Rio de Janeiro, 1969, p. 61 apud FERREIRA, Luís Pinto.

Manual Prático de Direito Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 1973, p. 121. Retratando ainda o período em que escreveu a obra, Pinto Ferreira sustenta que “este fundo partidário, na realidade, praticamente inexistente; os partidos na verdade vivem dos donativos de suas bancadas, mais polpudos ou deste tamanho, de acordo com as suas possibilidades. [...] As eleições têm, assim, o tranquilizante epílogo da sua vitória pelas oligarquias dominantes, salvo nos lugares de consciência política mais desenvolvida”. FERREIRA, Luís Pinto. *Manual Prático de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 1973, p. 121.

³⁴ Neste ponto, merece destaque a previsão contida no art. 105, § 1º da Lei nº. 9.504/97, segundo a qual “o Tribunal Superior Eleitoral publicará o código orçamentário para o recolhimento das multas eleitorais ao Fundo Partidário, mediante documento de arrecadação correspondente.”

³⁵ Outra interessante ementa sobre o tema: “Prestação de contas referente ao exercício de 2002. Partido Popular Socialista (PPS). Irregularidades não sanadas. Desaprovação. Suspensão do repasse de novas cotas do fundo partidário pelo prazo de um ano. Art. 37 da Lei nº. 9.096/95. Encaminhamento dos autos à Procuradoria-Geral Eleitoral para fins do disposto no art. 28 da Lei nº. 9.096/95”.

(TSE, Processo nº. 1.349, Relator: CARLOS EDUARDO CAPUTO BASTOS, DJ - Diário de justiça, Data 13/12/2006, Página 168) (Grifei).

Os partidos políticos têm ainda a possibilidade de examinar e impugnar as prestações de contas de outros partidos ou mesmo requerer a abertura de investigação para apurar ocorrência de ato ilegal.

Insta mencionar que devem os partidos políticos conservar os documentos relativos à sua contabilidade pelo prazo de 5 (cinco) anos.

VII – A Minireforma Eleitoral de 2006

A Lei nº. 11.300/06 promoveu uma espécie de minireforma eleitoral. Contudo, a primeira questão que se colocou em relação à referida lei foi a concernente à incidência total ou parcial do texto legal em face do princípio da anualidade eleitoral³³.

O STF, em 23 de maio de 2006, decidiu, em sessão administrativa, a incidência parcial do referido diploma legal. Calcou-se na distinção das normas eleitorais em substanciais e formais. Esclarece Marcos Ramayana que

as substanciais atingem os arts. 14 até 17 da Constituição Federal e tudo aquilo que afeta o eleitor como protagonista principal da eleição, além dos partidos políticos, candidatos, coligações e Ministério Público. Já as regras formais são apenas previstas em nível infraconstitucional, e tratam dos doadores de campanha (atos de terceiros), crimes eleitorais, propaganda política eleitoral e processo em sentido restrito, ou seja, normas de efeitos jurídicos correlatos aos sistemas da representação por abuso do poder econômico, político e captação ilícita de sufrágio³⁴.

Conclui ainda o autor que,

nesta atmosfera, é sempre arriscada a indicação pontual do que pode ou não ser modificado, sendo que seria mais fácil e consentâneo com o princípio da anualidade, a não aplicação destas novas regras, com exceção das que apenas repetem de forma similar o teor de outras regras já regulamentadas, inclusive por precedentes normativos⁴¹.

Superado o lapso temporal que ensejou a discussão, insta salientar os tópicos mais importantes que foram objeto da reforma, isto é, os principais dispositivos da Lei nº. 9.504/97 que foram alterados pela Lei nº. 11.300/2006.

³³ 39 Comentando a questão, afirma Marcos Ramayana que “o art. 16 da Constituição da República Federativa do Brasil é idealizado para impedir o casuismo e a alteração por surpresa, de regras já consolidadas. Na nossa visão, o texto [refere-se à Lei nº. 11.300/2006] não deveria incidir em sua totalidade, pois é inegável a extemporaneidade na aprovação destas novas diretrizes e normas eleitorais [...]. RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 6 ed. Niterói: Impetus, 2006, pp. 638-639.

³⁴ RAMAYANA, Marcos, op. cit., p. 639.

O primeiro deles reside no art. 21 que consagrou a responsabilidade solidária entre o candidato e a pessoa por ele designada para a administração financeira da campanha eleitoral, evitando a escusa de uma das partes, v.g., do contador, administrador ou gestor dos recursos em dinheiro ou bens.

Já o art. 22 foi acrescido dos §§ 3º e 4º, ensejando uma rigorosa atenção e responsabilidade para a abertura de conta específica que visa a dar transparência total na captação e gastos de recursos eleitorais.

O art. 23 consiste em um avanço em termos de fiscalização financeira, pois o seu § 4º tratou de obrigar o candidato a receber dinheiro apenas por intermédio de mecanismo capaz de possibilitar a identificação da fonte doadora. Elimina-se, deste modo, o recibo e permitese que a Justiça Eleitoral esteja mais apta a rastrear a fonte doadora, evitando doações ilícitas. Além disso, o § 5º do referido dispositivo buscou impedir que um determinado candidato possa doar dinheiro para pessoas físicas e jurídicas e, assim, burlar o mecanismo de auditoria contábil em suas contas de campanha por um sistema de reembolso.

O art. 24, ao seu turno, foi acrescido dos incs. VIII a XI com o intuito de impedir o abuso do poder econômico nas campanhas eleitorais⁴², bem como afastar o imbrincamento

I - A introdução do art. 41-A da Lei nº. 9.504/97 entre as hipóteses de cabimento de recurso contra expedição de diploma não teria que ter sido feita por lei complementar, pois não se alterou a competência dos Tribunais.
II - A jurisprudência da Corte está consolidada quanto à constitucionalidade do art. 41-A da Lei nº. 9.504/97, que não estabelece hipótese de inelegibilidade e possibilita a imediata cassação de registro ou diploma (precedentes/TSE).

III – Alegações de ocorrência de abuso do poder econômico e político e da conduta vedada pelo art. 41-A da Lei nº. 9.504/97 não comprovadas e sem potencial de comprometer a normalidade das eleições. Recurso improvido”.

(TSE, Processo nº. 613, Relator: CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO, DJ – Diário de Justiça, Data 20/09/2006, Página 80) (Grifei).

entre religião e política, uma vez que estão as entidades religiosas proibidas de financiar campanhas eleitorais.

O art. 26, ao tratar dos gastos eleitorais sujeitos a registro, promoveu mudanças³⁵. Em seu inc. IV incluiu as despesas com transportes do próprio candidato nos gastos eleitorais e no inc. IX proibiu a realização dos comícios artísticos e eventos em geral³⁶. Já o inc. XI foi

³⁵ É alvissareiro salientar que, segundo Marcos Ramayana, “a relação disposta pela lei é apenas de natureza exemplificativa, pois outras formas de gastos podem ser identificadas nas campanhas eleitorais”. RAMAYANA, Marcos, op. cit., p. 644.

³⁶ 44 Insta salientar que o Projeto nº. 1.210/07, de autoria do Deputado Regis de Oliveira do PSC-SP, volta a autorizar a realização de “showmícios”, proibidos nas eleições de 2006. A proposta limita esses eventos ao período entre 8 horas e 24 horas e permite a presença de “músicos, artistas e profissionais dos meios de

revogado, uma vez que previa o pagamento com gastos em cachês de artistas. O inc. XVII, por sua vez, incluiu os custos com a publicidade referentes aos jingles e slogans.

Outra mudança relevante se verificou com o acréscimo do § 4º ao art. 28, que criou um melhor mecanismo de controle do cidadão em relação à identificação dos doadores e financiadores em geral das campanhas eleitorais.

Por fim, com a inclusão do art. 30-A, buscou-se estabelecer um melhor controle no âmbito da representação por abuso de poder econômico e político.

Ainda no que concerne às mudanças legislativas recentes no âmbito do direito eleitoral, é alvissareiro mencionar a introdução do art. 41-A na Lei nº. 9.096/95³⁷ (Lei dos Partidos Políticos) alterando a regra estabelecida pelo Plenário do TSE³⁸, em fevereiro de 2007, logo depois que o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade da chamada cláusula de barreira, que norteava outra forma de divisão do fundo partidário. – O Projeto de Lei nº. 1.210/07: a Reforma Política

O Projeto de Lei nº. 1.210/07 prevê o financiamento público de campanhas. Trata-se de interessante medida no sentido de fazer com que o princípio da igualdade de oportunidades se verifique na prática, uma vez que os partidos políticos são desiguais por natureza. Assim sendo,

cabe ao Estado a recondução desta “desigualdade de fato” (no que se refere à inserção política, implantação eleitoral, capacidade de mobilização e obtenção de recursos) em igualdade jurídica de condições, pressupondo para o alcance de uma concorrência legal a paridade de tratamento, a tolerância e a neutralidade das entidades públicas, de forma a impedir quaisquer “mais valias” da posse legal do poder, por parte dos partidos governistas³⁹.

comunicação de massa”, desde que sejam contabilizados a preço de mercado na prestação de contas, mesmo que os serviços tenham sido prestados gratuitamente. Informações obtidas no site:

<http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=%20104880>. Consulta realizada em: 14/07/2007.

³⁷ 45 Preleciona o referido dispositivo que “5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados”.

³⁸ De acordo com entendimento anterior do TSE, uma quota de 42% do fundo partidário era distribuída igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados na Justiça Eleitoral; 29% eram divididos segundo a representação parlamentar, e outros 29% iam para as legendas que tivessem elegido representantes em duas eleições consecutivas em, no mínimo, cinco estados e obtivessem 1% dos votos válidos em todo o país.

Informações obtidas no site: <http://www.tre->

[sc.gov.br/site/principal/news/noticiaprincipal/arquivo/2007/julho/artigos/partidos-politicos-receberam-r-12573-milhoes-do-fundo-partidario-emjunho/index.html](http://www.tre-sc.gov.br/site/principal/news/noticiaprincipal/arquivo/2007/julho/artigos/partidos-politicos-receberam-r-12573-milhoes-do-fundo-partidario-emjunho/index.html). Consulta realizada em: 14/07/2007.

³⁹ AIETA, Vânia Siciliano, op. cit., pp. 29.

Dessa forma, alguns pressupostos deverão ser observados. O primeiro deles diz respeito à proibição do recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas. Além disso, em ano eleitoral, serão incluídos na Lei Orçamentária créditos adicionais para financiar campanhas eleitorais com valores equivalentes ao número de eleitores do País. Os recursos serão multiplicados por R\$ 7,00 (sete reais), tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da Lei Orçamentária⁴⁰. O Tesouro Nacional, ao seu turno, depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 1º de maio do ano do pleito. Caberá ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) fazer a distribuição dos recursos aos diretórios nacionais dos partidos políticos, dentro de dez dias, contados da data do depósito, obedecendo os seguintes critérios: 1%, dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE; 14%, divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados; 85%, divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de representantes que elegeram na última eleição geral para a Câmara dos Deputados⁴¹.

Dentre as justificativas para a adoção do financiamento público de campanhas pode-se destacar a simplificação da fiscalização a cargo da Justiça Eleitoral, a possibilidade de diminuição do custo da campanha e o reforço da legitimidade do processo político, além da tentativa de fazer com que o princípio da igualdade de oportunidades se verifique na prática, conforme já se salientou.

VIII – Conclusão

⁴⁰ 48 Apenas a título de exemplificação, caso se tome como base um eleitorado de 115 milhões de pessoas, o valor destinado à campanha será de R\$ 805 milhões.

⁴¹ 49 Informações obtidas no site: <http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=70184>. Consulta realizada em: 14/07/2007.

⁴¹ RAMAYANA, Marcos, op. cit., p. 639.

⁴² Cumpre salientar que o abuso do poder econômico, quando configurado, pode acarretar sérias conseqüências.

Embora in casu não tenha restado configurado o referido abuso, é didática a ementa ora colacionada: “Eleitoral. Eleições 2002. Governador. Recurso contra expedição de diploma (art. 262, IV, c.c. os arts. 222 e 237 do Código Eleitoral). Abuso do poder político e econômico. Uso indevido dos meios de comunicação social. Captação vedada de sufrágio. Art. 41-A da lei nº. 9.504/97. Sindicato. Doação estimável em dinheiro. Propaganda eleitoral irregular. Propaganda institucional desvirtuada. Governo itinerante. Transporte irregular de eleitores. Não-ocorrência. Ausência de comprovação de financiamento de campanha com recursos públicos. Preliminares. Precedentes.

Analisados alguns dos principais temas referentes aos partidos políticos e ao financiamento de campanha, é possível apontar algumas conclusões.

A primeira delas reside na constatação de que a democracia partidária pode se revelar como um mecanismo interessante, principalmente se compreendido sob o prisma de atendimento da opinião política dos filiados e não das amarras das oligarquias partidárias dirigentes. Isto nada mais é do que o reflexo da observância da democraticidade também no cerne da organização interna dos partidos políticos e não apenas no que se refere ao programa e atividade política.

Do ponto de vista da infidelidade partidária, pode-se afirmar que - pela lógica que vem se instaurando, pelo menos no que se refere ao âmbito doutrinário - torna-se desnecessária a inclusão expressa da incidência da infidelidade partidária no artigo 55 da Carta Magna, uma vez que, neste ponto, assegurou o art. 17, § 1º da Carta Magna a autonomia dos partidos para estabelecer normas estatutárias sobre a matéria. Basta, portanto, conforme já se teve oportunidade de afirmar, que o partido preveja em seu Estatuto Nacional que o representante eleito perderá o mandato eletivo por infidelidade partidária. Essa tendência de prever sanções mais graves do que a mera expulsão do partido nas hipóteses em que restar configurada a infidelidade partidária é corroborada pela PLP nº. 35/2007, que visa alterar a Lei Complementar nº. 64/90, tornando inelegível o candidato que mudar de partido nos 4 (quatro) anos seguintes, a contar da data de sua diplomação ao cargo para o qual foi eleito.

Todavia aqui surge uma indagação: poderia também o partido ao assumir o poder e trair seus compromissos de campanha e o seu programa partidário ser considerado infiel?

Vânia Siciliano Aieta, ao narrar situação recentemente ocorrida, parece fornecer o caminho para se galgar a uma resposta mais conclusiva:

Tal desconforto pode ser traduzido na dor do parlamentar João Batista Araújo, o popular Babá do PT (Partido dos Trabalhadores), ao adentrar o Congresso Nacional, por ocasião da votação da Reforma da Previdência, em agosto de 2003, com uma camiseta, na qual estava estampado um excerto de um poema

de Cecília Meirelles: “A maior pena que eu tenho, punhal de prata, não é de me ver morrendo, mas de saber quem me mata”⁴².

⁴² AIETA, Vânia Siciliano, op. cit., pp. 310-311.

Além disso, pode-se perceber a importância dos recursos advindos do fundo partidário, das doações recebidas pelo partido e das contribuições dos filiados para a eleição dos candidatos. Por óbvio, pode-se aqui excetuar os chamados “campeões de voto”.

Prova do que acaba de se afirmar reside na aplicação dos recursos oriundos desse fundo na propaganda doutrinária e política; no alistamento e campanhas eleitorais; e na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, conforme prevê o art. 44 da Lei nº. 9.096/95.

Neste ponto, pode-se estabelecer um liame entre a fidelidade partidária e o financiamento de campanhas, uma vez que o partido, ao direcionar recursos para financiar a eleição de seus candidatos, tem a legítima expectativa de que os mesmos (candidatos) cumpram o programa do partido, respeitem o estatuto partidário e busquem a realização das demandas dos filiados do partido.

Ainda em relação ao tema financiamento de campanhas, insta salientar que a Lei nº. 11.300/06, ao introduzir mudanças na Lei nº. 9.504/97, permitiu uma melhor administração financeira da campanha eleitoral, bem como maior transparência na captação e gastos de recursos eleitorais.

Por fim, cumpre mencionar que o Projeto de Lei nº. 1.210/07, ao prever o financiamento público de campanhas, consiste em interessante medida no sentido de fazer com que o princípio da igualdade de oportunidades se verifique na prática. Mais do que isso, trata-se de mecanismo apto a facilitar a fiscalização a cargo da Justiça Eleitoral, possibilitar a diminuição do custo da campanha e reforçar a legitimidade do processo político. X -

Referências

AIETA, Vânia Siciliano. Partidos Políticos: Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo IV. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

----- Reforma Política: Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro. Tomo V. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Fundação Unesp, 2004.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. O Poder do Clientelismo: raízes e fundamentos da troca política. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição da República Federativa do Brasil Anotada. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BOBBIO, Norberto. Il Futuro della Democrazia. Torino: Einaudi, 1991.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. Preleções de Direito Eleitoral: direito material. Tomo I. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier e PISIER-KOUCHNER, ÉVELYNE. História das Idéias Políticas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar. 2 ed. Brasília: TSE: Senado Federal, 2004.

DUARTE, Eduardo Damian. Noções de Direito Eleitoral. Rio de Janeiro: Ferreira, 2005.

FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro. 3ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Luís Pinto. Manual Prático de Direito Eleitoral. São Paulo: Saraiva, 1973. -----
----- Teoria Geral do Estado. 2º vol. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1975.

HOFMEISTER, Wilhelm. Reformas políticas em América Latina. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

LOPES, José Reinaldo de Lima. O Direito na História: lições introdutórias. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.

MOTTA, Sylvio e BARCHET, Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Elsevier, 2007.

RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 6 ed. Niterói: Impetus, 2006.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOARES, Antonio Carlos Martins. Direito Eleitoral: questões controvertidas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.