

A REGULAMENTAÇÃO LEGAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Torquato Jardim *

(A) - A evolução histórica recente

A primeira experiência de democracia representativa moderna no Brasil se deu com a queda do ditador Getúlio Vargas em 1945 e com a eleição de uma assembléia nacional constituinte que promulgou a Constituição de 18 de setembro de 1946.

Os partidos políticos atuaram com ampla liberdade em ambiente democrático até a deposição do presidente João Goulart em 31 de março de 1964 por uma coligação de militares e líderes civis e religiosos.

De então, e até 1984, os partidos políticos, ora extintos, ora submetidos a um falso bipartidarismo, ora condicionados à legislação que lhes era imposta por atos revolucionários, ora formalmente votantes no Congresso Nacional, tiveram funcionamento substantivamente menos expressivo que no período anterior.

Reinstalado o poder civil, e promulgada a Constituição de 5 de outubro de 1988, os partidos políticos voltaram à sua função clássica de livre expressão e intermediação dos interesses da sociedade civil democrática e libertária.

2. Curiosamente, os primeiros atos preparatórios para as eleições que poriam termo ao Estado Novo criado pelo golpe de 1937 foram tomadas ainda por Getúlio Vargas. A Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, ao dar nova redação à Carta de 1937, convocava eleições diretas para presidente da República para noventa dias após a sua edição.

O Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945, também editado por Vargas, regulava o alistamento eleitoral (qualificação e inscrição, cancelamento e exclusão), criava os órgãos dos serviços eleitorais (um Tribunal Superior, Tribunais Regionais e Juntas Eleitorais); cuidava do sistema eleitoral (legislativo proporcional e executivo majoritário), das condições de elegibilidade e do registro de candidatos, e de todos os procedimentos eleitorais (da votação à apuração à diplomação e aos recursos).

O mesmo decreto-lei ditava que “toda associação de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos do Código Civil, será considerada partido político nacional” (art. 109). Criava, ainda, o registro dos partidos no Tribunal Superior e de seus “órgãos executivos estaduais” nos Tribunais Regionais (art. 110).

O Decreto-lei nº 7.750, de 17 de julho de 1945, já dissociava o domicílio civil do domicílio eleitoral, facultando ao eleitor, nas capitais dos estados e no Distrito Federal, “escolher o domicílio eleitoral fora do distrito, paróquia ou freguesia de sua residência”.

3. Com a deposição de Vargas, o presidente da República, por sucessão, foi José Linhares, então presidente do Supremo Tribunal Federal. Durante seu mandato vários outros importantes atos foram editados em preparação para as eleições convocadas para 2 de dezembro de 1945.

O Tribunal Superior Eleitoral, interpretando a Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, entendeu que o Parlamento a ser eleito era constituinte e, portanto, dotado de poder originário. Para por termo à controvérsia, o presidente José Linhares editou a Lei Constitucional nº 13, de 12 de novembro de 1945, mediante a qual convocou os Deputados e Senadores a se reunirem, sessenta dias após as eleições, em “Assembléia Constituinte para votar, com poderes ilimitados, a Constituição do Brasil”.

4. Foram vários os atos editados pelo governo Linhares, ainda com os poderes da Carta de 1937, para organizar o pleito eleitoral de 2 de dezembro de 1945, e dispor sobre inúmeros outros temas conexos à instalação da Assembléia Constituinte e do Congresso Nacional que se lhe seguiu, à eleição, à posse e ao mandato do presidente da República eleito na mesma data, assim como à reabertura do alistamento eleitoral.

5. Já sob a presidência de Eurico Gaspar Dutra, mas ainda antes da promulgação da Constituição, outros atos foram editados para agilizar a prática democrática.

No que toca aos partidos políticos, o Decreto-lei nº 9.258, de 14 de maio de 1946, alterou os requisitos para sua constituição, aumentando de dez mil para cinquenta mil o número de eleitores, ainda distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, desde que com um mínimo de mil em cada circunscrição (art. 21).

O Decreto-lei nº 9.422, de 3 de julho de 1946, admitiu o registro de partidos políticos cujos estatutos estivessem aprovados antes de 2 de dezembro de 1945 e tivessem eleito representante à Assembléia Nacional Constituinte.

A Lei nº 85, de 6 de setembro de 1945 – “Lei Eleitoral de Emergência”, tratou das eleições de âmbito estadual.

6. A Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, instituiu o novo Código Eleitoral para regular a Justiça Eleitoral e os partidos políticos.

Os partidos foram definidos como pessoas jurídicas de direito público interno. Os requisitos para sua constituição continuaram os mesmos: cinquenta mil eleitores, distribuídos por cinco ou mais circunscrições eleitorais, com o mínimo de mil eleitores em cada uma; programa e estatuto “de sentido e alcance nacional” e registro no Tribunal Superior (art. 132).

A lei fixou como órgãos de deliberação as convenções nacionais, regionais e municipais, e como órgãos de direção o diretório nacional, os diretórios regionais e os municipais (art. 136-137). Permitiu-se, também, “a aliança de dois ou mais partidos políticos para o fim de registro e da eleição de um ou mais candidatos comuns, no círculo nacional, regional ou municipal” (art. 140).

Firmaram-se, ainda, regras sobre violação dos deveres partidários, sobre contabilidade e finanças dos partidos políticos, a suspensão de seu funcionamento e do cancelamento do registro e sobre propaganda partidária.

7. A Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, denominada lei orgânica dos partidos políticos, tratou extensamente do tema, revogando o Código de 1950.

Seus principais capítulos versavam: a fundação e o registro; o programa e os estatutos; os órgãos partidários de deliberação, direção, ação e cooperação; a fusão e a incorporação; a extinção; a violação dos deveres partidários; as finanças e contabilidade, e o fundo partidário.

Vivia então o Brasil já sob o regime revolucionário. Os fundamentos da ordem política e seu conseqüente ordenamento legal eram postos pelo comando militar. Fundado em que “não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará” e que seu “Poder Constituinte não se exauri[ra], tanto [era] ele próprio do processo revolucionário, que te[ria] de ser dinâmico para atingir os seus objetivos”, os partidos políticos foram extintos mediante o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965 (preâmbulo e art. 18).

8. O presidente da República, poucos dias após, com os poderes que lhe conferira o Ato Institucional nº 2, editou o Ato Complementar nº 4, de 20 de novembro de 1965, que admitiu que “membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores” tivessem “a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações (sic) que [teriam], nos termos [daquele] Ato, atribuições (sic) de partidos

políticos”, enquanto estes não se constituíssem na forma da Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Mediante o Ato Complementar nº 29, de 26 de dezembro de 1966, o presidente da República estendeu, até a realização das eleições de 1968, o mandato dos órgãos de direção das “organizações que se transformaram em partidos políticos”.

Com a Lei nº 5.306, de 5 de julho de 1967 (o Congresso Nacional fora reaberto em 15 de março para a posse do novo presidente da República), convocaram-se convenções municipais para o primeiro domingo do ano, convenções regionais para o segundo domingo de junho e convenções nacionais para o primeiro domingo de agosto.

Com o Ato Complementar nº 54, de 20 de maio de 1969, editado com os poderes do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, o presidente da República fixou regras minuciosas para as convenções partidárias municipais, regionais e nacionais. À convenção regional tiveram acesso os delegados escolhidos na convenção municipal; e à convenção nacional chegaram os delegados estaduais, dos territórios e do Distrito Federal.

Mediante o Ato Complementar nº 66, de 19 de setembro de 1969, a Junta Militar, que substituíra o presidente Costa e Silva durante seu impedimento, prorrogou os mandatos dos diretórios nacionais. Com o Ato Complementar nº 77, de 27 de outubro de 1969, a mesma Junta Militar convocou as convenções nacionais dos partidos para o dia 20 de novembro seguinte.

9. O Congresso Nacional, em 21 de julho de 1971, editou a Lei nº 5.682, a nova lei orgânica dos partidos políticos. Sua estrutura é a mesma da lei de 1965.

Com a nova lei, funcionava imediatamente o partido político que, registrado no Tribunal Superior, tivesse, “como fundadores signatários de seus atos constitutivos pelo menos dez por cento de representantes do Congresso nacional, participando a Câmara dos Deputados e o Senado Federal ou apoio expresso em voto de no mínimo cinco por cento do eleitorado que [houvesse] votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, pelo menos por nove Estados, com o mínimo de três por cento em cada um deles” (art. 14).

A lei trouxe, ainda, em capítulo próprio, normas sobre perda do mandato por infidelidade partidária. Assim, perderia o mandato o parlamentar que “por atitude ou voto, se opuse[sse] às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, ou deixa[sse] o partido, salvo para participar, como fundador, da constituição de novo partido” (art. 72).

Esta lei orgânica foi modificada por onze leis posteriores. Outras oito leis intervieram na vida intra-partidária para estabelecer prazos de registros de candidaturas aos cargos partidários municipais, escolha e candidatos a cargos eletivos na ausência de deliberação dos órgãos locais, ampliar o número de membros de diretórios municipais, estender mandatos partidários, organizar comissões organizadoras provisórias, ou dispor sobre filiação partidária em casos de incorporação de partidos.

10. Em 19 de setembro de 1995, o Congresso Nacional editou a Lei nº 9.096, a atual lei dos partidos políticos.

(B) - A autonomia constitucional dos partidos políticos

11. Segundo expressão conhecida, “os partidos políticos são a vida da democracia” (KELSEN).

Surgem eles ora de circunstâncias históricas, como os tradicionais partidos ingleses e americanos, saídos da Revolução Gloriosa e da Guerra Civil, ora da mobilização de interesses de classes, como os partidos operários na busca dos chamados direitos sociais; seja da força de uma forte personalidade carismática (caudilhismo), seja da luta pela imposição forçada de uma ideologia, como os partidos totalitários do século XX.

Onde estável a vida política e previsíveis os direitos, em princípio estáveis e previsíveis, por igual, a normatividade e o papel social dos partidos políticos.

A democracia representativa, neles assentada, os admite enquanto (a) veículos do liame necessário entre os diversos grupos e interesses que compõem, de um lado, a sociedade civil, e, de outro, o Estado, e (b) instrumentos de divulgação das idéias e coordenação da atividade política.

Daí, no Brasil, seu status constitucional.

Na ordem democrática material, os partidos são agremiações de pessoas para a promoção e concretização de um programa político comum mínimo, com o objetivo de assumir e manter o controle do processo estatal de distribuição do poder, da democracia, da liberdade e da igualdade, ou, quando menos, de co-participar da gestão da res publica, em nome dos interesses ou idéias dos segmentos da sociedade civil que pretendam representar.

12. O Supremo Tribunal Federal traça eloquente perfil dos partidos políticos no sistema constitucional pátrio:

“A posição institucional dos partidos políticos no sistema consagrado pela Constituição do Brasil confere-lhes o poder-dever de, mediante instauração do controle abstrato de constitucionalidade perante o STF, zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República.

A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo — fonte de que emana a soberania nacional, tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado” (ADIn 1.096, DJU 22.set.95).

A filiação partidária como condição de elegibilidade (Const., art. 14, § 3º, V) torna inequívoco seu papel duplo de poder intermediário entre a sociedade civil e o Estado, de enquadrar os eleitores e os eleitos.

13. A Constituição alterou profundamente o estatuto dos partidos políticos. É livre sua criação, fusão, incorporação e extinção, desde que assegurados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana. Conseqüentemente, devem revestir caráter nacional, não podem receber recursos financeiros nem se subordinar a entidade ou governo estrangeiro, devem prestar contas à Justiça Eleitoral e ter funcionamento parlamentar de acordo com a lei (Const., art. 17).

Têm autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, e seus estatutos devem conter normas de fidelidade e disciplina partidárias (Const., art. 17, § 1º).

Adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, mas só agem enquanto partidos políticos em sentido próprio após o registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (Const., art. 17, § 2º).

Por fim, têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, sendo-lhes vedado o uso de organização paramilitar (Const., art. 17, §§ 3º e 4º).

Tal autonomia compreende a realização válida de prévias eleitorais para escolha dos candidatos do partido, desde que não se exclua nem condicione a competência da convenção partidária prevista em lei: “o estatuto não prevê, mas isso não impede que a autoridade competente do partido político crie, por ato próprio da vida intrapartidária, esse instrumento de preparação, de estudo ou conhecimento das tendências partidárias na sua agremiação política. (...) Se as prévias não excluem a competência da convenção, (...) a

matéria é exclusivamente interna corporis; é um processo em que cada partido é livre para começar a selecionar e a conhecer as muitas manifestações de opinião que estejam no quadro partidário” (TSE, MS 2.163, JTSE 6(2), p. 52).

(C) - O controle judicial dos partidos políticos

14. O controle judicial dos partidos políticos tornou-se, dessarte, mais restrito, e apenas para o que defluir dos princípios postos na Constituição. Isto não excluía, por exemplo, o registro dos diretórios partidários perante a Justiça Eleitoral para o fim de prover os meios de que necessita o Judiciário para o exercício de sua competência jurisdicional e administrativa.

A lei, contudo, inovou com vigor no relacionamento dos partidos políticos com a Justiça Eleitoral; estes agora apenas comunicam, para anotação, a constituição de seus órgãos de direção e os nomes dos respectivos integrantes (parágrafo único, art. 10, Lei nº 9.096/95, acrescido pela Lei nº 9.259/96). Por isso mesmo, a Comissão Municipal, uma vez constituída na forma do estatuto do partido, não tem sua existência condicionada à comunicação à Justiça Eleitoral, fato esse que não impede nem mesmo o registro de candidatura pelo partido.

Fez mais a lei: deu efeito retroativo até mesmo para as questões surgidas sob a velha Lei Orgânica dos Partidos Políticos (lei cit., art. 3º).

15. A mesma Lei nº 9.259/96, expandindo o âmbito da autonomia partidária, modificou a lei do mandado de segurança para excluir, do rol das autoridades no pólo passivo da ação, os representantes ou órgãos dos partidos políticos (art. 2º).

16. A autonomia constitucional dos partidos políticos, todavia, não exclui a apreciação pelo Judiciário de qualquer lesão ou ameaça a direito de sede constitucional (Const., art. 5º, XXXV). É o quanto impõe o equilíbrio das duas normas constitucionais.

Assim, intervirá o Juiz Eleitoral quando dissolvido diretório sem observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa previstos no próprio estatuto partidário.

Tome-se por paradigma esta decisão do Tribunal Superior Eleitoral:

“A autonomia a que se refere o preceito constitucional diz respeito ao estabelecimento de normas que tenham por escopo delinear a estruturação de seus quadros, o estabelecimento de órgãos partidários e seu funcionamento.

Esse mister se desempenha precipuamente na definição das normas estatutárias, que se destinam a reger, entre outras coisas, as relações jurídicas entre seus filiados e entre estes e o Partido. Contudo, uma vez estabelecidas tais normas, delas decorrerão direitos subjetivos que uma vez violados poderão ser amparados pelo Poder Judiciário a teor do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. E nisso não haverá qualquer vilipêndio ao princípio da autonomia partidária; ao contrário, cuidar-se-á de revelar o exato sentido das normas definidas pelo próprio partido.

Poder-se-ia, em sentido oposto, argumentar que essa tarefa haveria de ser cometida aos órgãos internos do partido, não sendo dado ao Poder Judiciário nele imiscuir-se. Tal conclusão, contudo, (...) denegaria vigência ao (...) inciso XXXV (...) pois estar-se-ia admitindo a exclusão de violação de direito ou ameaça da apreciação do Judiciário. Seria deferir à autonomia partidária elastério extremamente largo a ponto de afastar a incidência de outra norma constitucional. Antes, porém, impõe-se a regra de hermenêutica que exige a compatibilização dos mandamentos postos em confronto.

Não entendo, assim, ser possível caracterizar o partido político com um verdadeiro enclave, em que o único remédio deixado à disposição dos filiados desrespeitados em seus direitos seria o de abandonar a agremiação”. (Rec. 13.750, 12.nov.96).

17. Outras hipóteses revelam o mesmo sentido de um controle judicial contido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Assim, inexistente “violação de direito individual e não estando em jogo interesse público, a Justiça Eleitoral não haverá de negar registro a candidatura a pretexto de que não observada norma interna do partido de que só a ele interessa” (Rec. 14.055, DJU 17.dez.96).

A validade da intervenção de diretório estadual em diretório municipal, ausente violação de direito individual, deve ser discutida antes no rito estatutário (RMS 21, DJU 6.nov.96; RMS 9, DJU 28.jun.96, RMS 13, DJU 23.ago.96).

18. Embora livre a criação, a fusão, a incorporação e a extinção dos partidos políticos, desde que observados os princípios postos na Constituição, e embora adquiram eles personalidade jurídica na forma da lei civil (Const., art. 17, caput e § 2º), só deixam de ser mera associação civil, para se tornarem partido político no sentido próprio e, assim, tornarem-se pessoa jurídica de direito público interno, no plano do direito constitucional, quando do registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (Const., art. 17, § 2º, in fine). No ponto, esta a decisão do Tribunal Superior Eleitoral:

“Toda prerrogativa eleitoral ativa se traduz na titularidade de direitos-função, em cujo exercício se conjugam, de um lado, a atuação de um direito público subjetivo do cidadão ou da coletividade organizada de cidadãos que dele seja titular e, de outro, o desempenho da função pública de órgão parcial da formação de vontade eleitoral do Estado.

Creio que, com essa natureza bifronte e suas prerrogativas, tem a ver a duplicidade do status do partido político, que está à base do regime do art. 17, § 2º, Const., a teor do qual os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

Instrumentos do exercício plural da cidadania, os partidos, enquanto titulares de direitos públicos subjetivos, são associações civis, como tal constituído; reinam aí os princípios da liberdade de criação (...) e da autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (...).

Não obstante, porque os partidos não são apenas titulares de direitos subjetivos, mas, por imposição da natureza de suas prerrogativas, são, também e simultaneamente, órgãos de função pública no processo eleitoral, ao mesmo tempo em que a liberdade e a autonomia constituem os princípios reitores de sua organização e de sua vida interna, é imperativo que se submetam ao controle da Justiça Eleitoral, na extensão em que o determina a lei, sobre a existência e a validade dos atos de sua vida de relação, cuja eficácia interfere no desenvolvimento do processo das eleições.

Sob este prisma é que se legitima a existência de registro [com a Lei nº 9.259/96, apenas anotação], nos tribunais eleitorais, da composição de órgãos diferentes dos partidos políticos: o registro (anotação) e sua publicidade visam primacialmente a propiciar à Justiça Eleitoral e a terceiros interessados a verificação da imputabilidade a cada partido dos atos de repercussão externa que, em seu nome, pratiquem os que se pretendam órgãos de manifestação da vontade partidária” (TSE, Ac. nº 12.209, DJU 27.abr.92).

Essa perspectiva de distinguir entre a atuação privada na sociedade civil e a relação constitucional de representação política da sociedade civil faz compreender a decisão do Tribunal Superior Eleitoral segundo a qual “versando a ação a insubsistência de ato de intervenção a envolver órgãos de partidos políticos” — e desde que não se argua ofensa a direitos de sede constitucional, “a competência para julgá-la não é da Justiça Eleitoral e sim da Justiça Comum” (TSE, Rec. 13.456, 30.set.96).

19. A lei dos partidos políticos estende o controle judicial sobre vários aspectos da atuação partidária, desde a certificação do apoio de eleitores para seu registro no Tribunal Superior Eleitoral até a investigação ex officio da contabilidade, como se verá adiante.

(D) - A lei dos partidos políticos (Lei nº 9.096/95)

20. A lei dos partidos políticos compreende (a) a organização e funcionamento, (b) as finanças e contabilidade, (c) o acesso ao rádio e à televisão, além de disposições gerais e outras finais e transitórias.

I - Organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos

21. Este título versa sobre a criação e o registro, o funcionamento parlamentar, o programa e o estatuto, a filiação partidária, a fidelidade e disciplina e, por fim, a fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos.

22. O partido político adquire personalidade jurídica na forma da lei civil, mediante requerimento ao cartório do registro civil das pessoas jurídicas de Brasília, subscrito por, no mínimo, cento e um fundadores com domicílio eleitoral em, pelo menos, um terço dos Estados e documentado com a ata de reunião de fundação, da publicação do programa e do estatuto e da qualificação civil e eleitoral dos fundadores (art. 1º).

Adquirida a personalidade jurídica, tem o partido que buscar o apoio mínimo de eleitores, para assim obter caráter nacional: meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles (art. 7º, § 1º c/c art. 8º, § 3º). Do apoio de eleitores estão dispensados os partidos com registro definitivo obtido sob a lei anterior (art. 55).

Obtido o apoio dos eleitores, e feitas as designações dos dirigentes, poderá o partido requerer o registro do estatuto junto ao Tribunal Superior Eleitoral (art. 9º).

Somente após o registro pode o partido participar do processo eleitoral, receber recursos do fundo partidário, ter acesso gratuito ao rádio e à televisão e ter uso exclusivo da sua denominação, sigla e símbolos (art. 7º, §§ 2º e 3º). No caso de fusão, todavia, a existência legal do novo partido se dá com o registro, no ofício civil, do estatuto e do programa (art. 29, § 4º).

23. Dita a Constituição que a lei disporá sobre o funcionamento parlamentar dos partidos (art. 17, IV). Assim, a tanto tem direito, em todas as Casas Legislativas em que tenha elegido representante, por intermédio de suas bancadas e de lideranças constituídas na forma do estatuto, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles (arts. 12 e 13).

A primeira disposição transitória fixa que, no período entre a data da publicação da lei e o início da próxima legislatura (1999), fica assegurado o direito ao funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados ao partido que tenha elegido e mantenha filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados. Mais, que a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados disporá sobre o funcionamento da representação partidária conferida, no mesmo período, ao partido que possua representação eleita ou filiada em número inferior a três (art. 56, I e II).

A segunda norma transitória dispõe que, no período entre o início da próxima legislatura (1999) e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados (2005), terá direito a funcionamento parlamentar o partido com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação da lei, desde que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas:

(a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos;

(b) nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do item anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na circunscrição, não computados os brancos e os nulos (art. 57, I).

24. O programa e o estatuto, uma vez observadas a Constituição e a lei, são criação livre dos partidos, nos quais explicitam seus objetivos políticos, estrutura interna, organização e funcionamento, e dispõem sobre filiação e desligamento e direitos e deveres dos filiados; sobre composição, competência, eleição e mandato dos seus órgãos partidários, como também sobre fidelidade e disciplina, escolha de candidatos às eleições, finanças e contabilidade, limites de despesa com eleição e de doações, critérios de distribuição do fundo partidário, e procedimentos de reforma (arts. 14 e 15).

25. A filiação partidária é condição de elegibilidade. Com a lei, exige-se a filiação pelo menos por um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais (art. 18).

26. A fidelidade e a disciplina partidárias são exigências da Constituição (art. 17, § 1º, in fine). A lei, portanto, prevê a responsabilização por violação dos deveres partidários, desde que tipificada a conduta, a ser apurada e punida na forma do estatuto, assegurada ao acusado a ampla defesa (art. 23).

Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, observados os termos do estatuto (art. 24).

A punição do filiado, parlamentar ou não, pode incluir o desligamento temporário da bancada, a suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou a perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária na respectiva Casa Legislativa (art. 25).

27. A lei não prevê escusa de ordem filosófica ou religiosa ou de convicção íntima. Trata-se de lacuna a ser preenchida pelos estatutos. A Constituição protege, dentre os direitos e as garantias fundamentais, a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, vedando qualquer privação de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, exceto em hipótese inaplicável à relação político-partidária (Const., art. 5º, VI e VIII). Razoável supor que a norma constitucional se revele barreira intransponível à literalidade da lei.

28. Com a fusão, incorporação ou extinção de partido ficam cancelados os registros no ofício civil e na Justiça Eleitoral.

Pode qualquer eleitor, representante de partido ou o Procurador-Geral Eleitoral denunciar partido político perante o Tribunal Superior Eleitoral com fundamento em percepção de recursos financeiros de procedência estrangeira, em subordinação a entidade ou governo estrangeiros, por falta de prestação de contas à Justiça Eleitoral ou por manter organização paramilitar. Se o processo, observada a ampla defesa, for julgado procedente, com o trânsito em julgado da decisão cancelar-se-ão os registros do ofício civil e da Justiça Eleitoral (art. 28).

No caso de fusão, os órgãos de direção nacional dos partidos elaborarão projetos comuns de estatuto e programa, sobre os quais deliberarão por maioria absoluta em sessão conjunta, na qual elegerão o órgão de direção nacional que promoverá o registro do partido. A existência legal do novo partido surge com o registro civil, sem prejuízo de igual ato no Tribunal Superior Eleitoral (art. 29, §§ 1º e 4º).

Na hipótese de incorporação, caberá ao órgão nacional de deliberação do partido incorporando decidir, por maioria absoluta de votos, sobre a adoção do estatuto e do programa da outra agremiação, após o que, em reunião conjunta dos mesmos órgãos, eleger-se-á o novo órgão de direção partidária, seguindo-se, ao final, a fase de registros no ofício civil e no Tribunal Superior Eleitoral (art. 29, §§ 2º, 3º, 5º e 7º).

(II) - Finanças e contabilidade

29. Os partidos políticos têm como estrutura básica diretórios em cada um dos níveis da federação: nacional, estaduais e municipais. Cada um deles “deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas” (art. 30).

A escrituração do exercício findo deve ser enviada à Justiça Eleitoral até o dia 30 de abril do ano seguinte, para publicação imediata, observados os níveis da federação: diretórios nacionais perante o Tribunal Superior Eleitoral; diretórios regionais perante os Tribunais Regionais Eleitorais e diretórios municipais perante os Juízes Eleitorais. Nos anos de eleição os balancetes serão mensais nos quatro meses anteriores e nos dois posteriores à data da eleição (art. 32).

30. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, “sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie” procedente de qualquer das seguintes fontes:

- a) entidade ou governo estrangeiros;
- b) autoridade ou órgãos públicos, exceto as do fundo partidário, o que não exclui nem parlamentares nem filiados que exerçam cargos públicos de que demissíveis ad nutum;
- c) autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas por lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;
- d) entidade de classe ou sindical (art. 31).

31. Os balanços devem conter, minimamente, a discriminação dos valores e a destinação dos recursos oriundos do fundo partidário; a origem e o valor das contribuições e doações; as despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e na televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios e demais atividades de campanha; e uma discriminação detalhada das receitas e despesas (art. 33).

32. À Justiça Eleitoral compete a fiscalização da escrituração contábil e dos balanços e, mais ainda, das despesas de campanha eleitoral, para o que exigirá:

- a) a obrigatoriedade de constituição de comitês e designação de dirigentes partidários específicos para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais;
- b) a caracterização da responsabilidade dos dirigentes do partido e comitês, inclusive do tesoureiro, que responderão, civil e criminalmente, por quaisquer irregularidades;
- c) escrituração contábil com documentação que comprove a entrada e saída de dinheiro ou de bens recebidos e aplicados;
- d) a obrigatoriedade de ser conservada pelo partido a documentação comprobatória de suas prestações de contas, por prazo não inferior a cinco anos;
- e) a obrigatoriedade de prestação de contas pelo partido político, seus comitês e candidatos, no encerramento da campanha eleitoral, com recolhimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados (art. 34).

33. Podem os Tribunais Eleitorais, em face de denúncia de filiado ou de delegado de partido, ou de representação do Ministério Público Eleitoral, ou mesmo por iniciativa ex officio, determinar auditoria financeira e contábil nos partidos para saber da observância das exigências legais, para o que poderá até mesmo determinar a quebra do sigilo bancário das contas dos partidos (art. 35).

Os partidos podem também fiscalizar uns aos outros. Quinze dias após publicar a Justiça Eleitoral as prestações de contas mensais ou anuais de um partido, os demais têm cinco dias para impugná-las mediante relato de fatos, indicação de provas ou pedido de investigação fundado em violação de lei ou estatuto partidário (art. 35, parágrafo único).

34. Comprovada, em processo que observe o devido processo legal, a violação de lei ou estatuto, o partido ficará sujeito a uma das seguintes sanções:

a) na hipótese de omissão ou de falta de esclarecimento sobre a origem dos recursos, a suspensão do recebimento das quotas do fundo partidário até a aceitação de justificativa pela Justiça Eleitoral;

b) se recebidos recursos de fontes proibidas (nº 30, supra), a suspensão, por um ano, da participação no fundo partidário;

c) no caso de doações acima do limite legal (nº 37 infra), a suspensão, por dois anos, da participação no fundo partidário, e multa no valor igual ao que exceder o limite legal (art. 36).

O partido perderá ainda a participação no fundo partidário nas hipóteses de falta de prestação de contas ou de sua rejeição, total ou parcial, podendo mesmo, em situação extrema, ter cancelado, pela Justiça Eleitoral, seu registro civil e do estatuto, mediante processo em que observado o rito do devido processo legal (art. 37).

35. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos — fundo partidário, é uma das inovações marcantes da nova lei dos partidos políticos. Busca-se, idealmente, criar mecanismo que, além de ser transparente e de fácil acesso à investigação da imprensa e da sociedade civil, também enseje aos partidos políticos a oportunidade de financiar suas atividades essenciais desvinculado das injunções próprias de um sistema dependente de doações privadas intrinsecamente condicionadas.

36. O fundo partidário tem quatro fontes:

a) as multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e das leis conexas;

b) os recursos financeiros que lhe forem destinados por lei em caráter permanente ou eventual;

c) as doações de pessoas físicas ou jurídicas efetuadas mediante depósitos bancários diretamente à conta do fundo partidário;

d) as 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 (art. 38).

37. As doações devem observar, primeiro, a vedação de fontes antes mencionada (nº 30 supra). A seguir, cuidar de um detalhado conjunto de regras:

a) podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual ou municipal, do que se notificará a Justiça Eleitoral e o órgão partidário hierarquicamente superior e se fará demonstração no balanço contábil;

b) doações não pecuniárias devem constar da contabilidade do partido em valores lançados em moeda corrente;

c) as doações em moeda serão efetivadas mediante cheque cruzado nominativo para o partido ou depositadas diretamente em sua conta bancária, vedada a transação em espécie (art. 39).

38. A gerência da parte do fundo partidário originária do orçamento da União (nº 36 supra) compete ao Tribunal Superior Eleitoral.

A Constituição Federal de 1988 assegura ao Poder Judiciário autonomia administrativa e financeira e ao Tribunal Superior Eleitoral compete, ele próprio, enviar ao Congresso Nacional o orçamento anual da Justiça Eleitoral. Do orçamento do Tribunal Superior Eleitoral, em anexo próprio, fica consignada a previsão dos recursos para o fundo partidário (art. 40).

Recebidos os depósitos mensais na conta especial do Tribunal Superior Eleitoral (art. 40, §§ 1º e 2º), nos cinco dias seguintes far-se-á a distribuição para os órgãos nacionais dos partidos, obedecidos os seguintes critérios:

a) um por cento, em partes iguais, a todos os partidos com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral;

b) noventa e nove por cento aos partidos que tenham funcionamento parlamentar na forma da lei, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (art. 41).

Um dos preceitos da Constituição Federal para a existência do partido político é o “funcionamento parlamentar de acordo com a lei” (Const., art. 17, IV). Daí a norma da Lei dos Partidos Políticos: “Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles” (art. 13).

A movimentação bancária de todas as fontes dos recursos do fundo partidário, por quaisquer órgãos de direção partidária, deve ser feita em bancos oficiais, federais ou estaduais; somente quando inexistente um deles na circunscrição do órgão partidário poderá outro ser escolhido (art. 43).

39. Os recursos oriundos do fundo partidário têm destinação específica sob controle ex officio da Justiça Eleitoral. Podem eles ser aplicados na manutenção das sedes e dos serviços do partido, limitada a despesa com pagamento de pessoal a vinte por cento do total recebido; na propaganda doutrinária e política; no alistamento de filiados e em campanhas eleitorais; e, no mínimo de vinte por cento do total recebido, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política (art. 44).

Esses recursos não estão sujeitos à lei geral das licitações (art. 44, § 3º, acrescido pela Lei nº 9.504/97).

40. A eficácia legal e social do sistema de financiamento dos partidos sob auditoria da Justiça Eleitoral, como posto na Lei dos Partidos Políticos, dependerá, essencialmente, da competência dessa mesma Justiça Eleitoral.

Se, no passado, a insuficiência de pessoal especializado e de meios operacionais justificou a cautela da Justiça Eleitoral no exame das contas dos partidos e dos candidatos, limitando-se a afirmar apenas a sua “regularidade formal”, a existência, agora, de uma norma que tende à estabilidade e à permanência, impõe à Justiça Eleitoral o desafio de selecionar e educar quadros profissionais especializados nessa tarefa.

A primeira pedra sobre que assentar esse trabalho está na própria Constituição Federal. Nesta se consagra como norte controlador da gerência da res publica um conjunto de quatro formidáveis princípios: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade. Os estudiosos do direito constitucional e do direito administrativo têm publicado notáveis monografias sobre o tema, a revelar, de forma insofismável, o quanto o Poder Judiciário tornou-se, sob tal mandamento, um protagonista apolítico da escolha mesma de políticas públicas, o qual, mediante argumentação jurídica, pode e deve emitir até mesmo um juízo de conveniência e oportunidade políticas, nunca com a finalidade de fazer política, mas, e sempre, com o objetivo de submeter seja o rito da escolha, seja a escolha mesma, de políticas públicas, aos comandos constitucionais. Esta é, afinal, a essência da garantia de liberdade no estado de direito, democrático e representativo.

Tanto assim o é que a Constituição Federal, em passo seguinte, elege os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade como os vetores da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Público mediante órgão político autônomo, o Tribunal de Contas da União.

41. Ora, na mesma linha de princípio, uma vez submetidos os partidos políticos à mesma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Justiça Eleitoral, nada há que impeça essa Justiça de exercer, extensa e substantivamente, a sua competência legal.

Assim, é de esperar que a transferência das quotas do fundo partidário não seja automática; que, antes, o Tribunal Superior Eleitoral proceda a uma auditoria adequada que afirme, não mais a “regularidade formal” das contas, mas, também, a sua legalidade material.

III - Do acesso gratuito ao rádio e à televisão

42. A Constituição Federal assegura aos partidos políticos acesso gratuito ao rádio e à televisão na forma da lei.

A lei dos partidos políticos, em título próprio, regulamenta minuciosamente o exercício dessa faculdade (arts. 45-49).

43. Fixado o horário de 19:30 horas às 22:00 horas, a lei, além de vedar expressamente a propaganda paga, limita a exclusividade da transmissão a três hipóteses:

- (a) difusão dos programas partidários;
- (b) transmissão de mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, a realização de eventos e das atividades congressuais do partido; e,
- (c) divulgação da posição do partido em relação a temas político-comunitários (art. 45, caput e § 3º).

Note-se que a expressão “atividades congressuais”, embora sugira atividades no Congresso Nacional, deve, contudo, ser compreendida, menos restritivamente, como “atividades de natureza legislativa” para, nos programas de âmbito estadual, compreender o trabalho nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores.

44. Sob pena de cassação do direito de transmissão no semestre seguinte, o partido deve, ainda, observar três proibições expressas aos seus programas:

- (a) a participação de pessoa filiada a outro partido, exceto o responsável pelo programa;
- (b) a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de interesses de outros partidos; e
- (c) a utilização de imagens de cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação (art. 45, §§ 1º e 2º).

45. Os partidos, tanto na televisão quanto no rádio, dispõem de dois modelos de programas. Podem escolher entre (a) uma transmissão em cadeia, nacional ou estadual, ou (b) dez inserções de trinta segundos, ou cinco de um minuto, por dia, nos intervalos da programação normal das emissoras.

A transmissão em cadeia, nacional ou estadual, será autorizada pelo Tribunal Superior Eleitoral. As inserções, quando solicitadas pelo órgão nacional de direção do partido para exibição em todo o País, serão também determinadas por aquele Tribunal; quando pedidas pelo órgão de direção regional do partido, para exibição em um Estado, serão determinadas pelo Tribunal Regional Eleitoral (art. 46).

46. O partido político com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral e que tenha funcionamento parlamentar poderá, a cada semestre: (a) realizar um programa de cadeia nacional e outro de cadeia estadual, com duração de vinte minutos cada; e (b) utilizar, para as inserções de trinta segundos ou um minuto, quarenta minutos em rede nacional e outros quarenta minutos nas emissoras estaduais (art. 49).

(E) - A lei geral das eleições e o financiamento de campanhas eleitorais (Lei nº 9.504/97)

47. O financiamento de campanhas eleitorais está agora regulamentado por uma lei geral das eleições, de vocação mais permanente, feita para substituir as seguidas leis bienais, casuísticamente concebidas para cada pleito eleitoral – Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997.

O sistema de financiamento dos gastos eleitorais pode ser posto didaticamente da seguinte forma.

O primeiro evento há de ser a convenção para escolha dos candidatos e para deliberação sobre as coligações no período de 10 a 30 de junho (art. 8º).

O segundo passo é o pedido de registro das candidaturas até 5 de julho concomitantemente com a comunicação dos “valores máximos de gastos (...) por candidatura em cada eleição”. Se se tratar de coligação, cada partido que a integrar fixará o seu próprio valor máximo por candidatura (art. 11 e 18, caput e §1º).

O terceiro momento é a constituição dos comitês financeiros em até dez dias úteis após a convenção, os quais devem ser registrados na Justiça Eleitoral em até outros cinco dias de calendário (art. 19, caput e §3º).

Somente na quarta fase dos procedimentos, isto é, após o registro dos comitês financeiros, é que “as pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais”. No mesmo prazo as pessoas jurídicas (art. 23 e 81).

48. São seis as fontes de recursos financeiros (doações ou contribuições em dinheiro ou estimáveis em dinheiro):

(i) pessoas físicas até o limite de dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (art. 23, §1º, I);

(ii) recursos próprios do candidato até o valor máximo de gastos arbitrado por seu partido (art. 23, §1º, II);

(iii) pessoas jurídicas até o limite de dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição (art. 81, §1º);

(iv) qualquer eleitor até a quantia de um mil UFIR, “não sujeitos a contabilização desde que não reembolsados” (art. 27); e

(v) o fundo partidário (nº 39 supra);

(vi) o fundo de recursos de cada partido político (nº 37 supra).

Restou excluído o financiamento público direto (art. 79).

49. O controle das doações se faz por dois mecanismos (art. 23, §§ 2º e 4º).

Primeiro, toda doação em dinheiro ou estimável em dinheiro a candidato específico ou a partido político, entregue ao comitê financeiro ou ao candidato, far-se-á mediante recibo em formulário impresso, com identificação da quantia e do doador.

Os recibos serão numerados em série, sua emissão controlada mediante demonstrativo e os utilizados relacionados também em formulário específico.

O segundo mecanismo: as doações depositadas diretamente na conta bancária de partido ou de candidato, sem emissão de recibo, serão efetuadas mediante cheques cruzados e nominais, os quais serão relacionados com identificação completa do doador.

Não podem fazer doações, direta ou indiretamente, em dinheiro ou estimável em dinheiro, entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração pública direta e indireta ou

fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; ou a pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior (art. 24).

São gastos eleitorais, em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, e, portanto, contabilizáveis para fins de controle do limite registrado na Justiça Eleitoral, a confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho; a propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos; aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral; despesas com transporte ou deslocamento de pessoal a serviço das candidaturas; correspondência e despesas postais; despesas de instalação, organização e funcionamento de comitês e serviços necessários às eleições; remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais; montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados; produção ou patrocínio de espetáculos ou eventos promocionais de candidatura; produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita; pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral; realização de pesquisas e testes pré-eleitorais; confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha; aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral; custos com a criação e inclusão de sítios na Internet; e as multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral (art. 26).

A abertura de contas bancárias é obrigatória para o partido e para os candidatos, exceto para os candidatos a prefeito e vereador nos municípios onde não haja agência bancária e para os candidatos a vereador em municípios com menos de vinte mil eleitores (art. 22, caput e §2º). Não abrir a conta bancária, todavia, não implica rejeição automática das contas do candidato, o qual poderá, por outros meios, provar sua regularidade.

50. A prestação de contas será feita:

(i) para os candidatos às chefias dos Executivos e ao Senado Federal (eleições majoritárias), por intermédio dos comitês financeiros, como disciplinado nas instruções do Tribunal Superior Eleitoral, destas constando, minimamente, os extratos das contas bancárias e a relação dos cheques recebidos -o modelo 4 do anexo da lei (art. 28, I, e §1º);

(ii) para os candidatos a deputado federal, estadual ou distrital e a vereador (eleições proporcionais), pelo comitê financeiro ou pelo próprio candidato, de acordo com os modelos da lei (art. 28, II e §2º).

Submetidas as prestações de contas à Justiça Eleitoral, a lei, com apuro técnico, assim como já o fazia a lei da eleição de 1996, limita o visto judicial à afirmação de “regularidade” (art. 30, caput).

Não há, por conseguinte, juízo de julgamento, ou decisão judicial de aprovação ou rejeição. O ato é administrativo; logo, a assertiva de regularidade não exclui condenação posterior, em processo judicial próprio, por qualquer dos crimes previstos no Código Eleitoral ou na Lei Geral das Eleições.

A rejeição das contas relativas à campanha eleitoral, por si só, não autoriza a cassação do diploma.

A Lei Geral das Eleições condiciona a diplomação dos eleitos ao julgamento (aqui o termo da lei é tecnicamente impróprio), até oito dias antes da diplomação, das contas de todos os candidatos, mesmo os não eleitos. Para tanto, pode a Justiça Eleitoral requisitar quantos auditores e técnicos queira dos tribunais e conselhos de contas pelo tempo que for necessário (art. 30, §§ 1º e 3º).

O controle da Justiça Eleitoral compreende, portanto, nos termos desta Lei:

18);

(i) a verificação do teto de gastos eleitorais que o partido impuser a si próprio (art.

(ii) a origem dos recursos (art. 24);

(iii) o dispêndio para os fins permitidos pela lei (art.26); e

(iv) os limites individuais dos doadores.

51. Não há limite máximo para os gastos eleitorais; o teto é de livre estipulação do partido. A lei exige, apenas, que, com o pedido de registro da candidatura, venha a mera comunicação do valor máximo de gastos por candidatura em cada eleição (art. 18, caput e §1º).

Não há mais, igualmente, para a pessoa jurídica, o limite por município: a soma das contribuições de uma mesma pessoa jurídica a todos os candidatos num mesmo município não poderia, na eleição de 1996, exceder de dois por cento da receita de impostos, arrecadados pelo município no ano anterior ao da eleição, acrescida das transferências constitucionais (Lei nº 9.100/95, art. 36, §4º).

Não há limite, ainda, para o grupo econômico; o teto legal é por pessoa jurídica individualmente.

52. Não há, por fim, limite máximo para doações ao fundo de recursos de cada partido para dispêndio em campanhas eleitorais.

A lei dos partidos políticos traz como uma das fontes do fundo de recursos de cada partido as doações de pessoas físicas e jurídicas feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual ou municipal, mediante cheque cruzado ou depósito bancário diretamente na conta do partido, contabilizadas na prestação de contas à Justiça Eleitoral (Lei dos Partidos Políticos, art. 39).

Não se impõem limite de valor nem à doação, nem à destinação dos recursos, porquanto a Lei Geral das Eleições expressamente revogou a norma da Lei dos Partidos Políticos que vinculava o máximo de doação a um percentual da dotação orçamentária da União ao fundo partidário geral gerenciado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O controle dessas despesas pela Justiça Eleitoral limita-se à escrituração contábil formal e integral das “despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e na televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios e demais atividades de campanha” (Lei nº 9.096/95, art. 33, III e art. 34).

Daí a conclusão: para escapar aos tetos da Lei Geral das Eleições, o doador, pessoa física ou jurídica, deve fazer o depósito diretamente à conta do fundo partidário, para que o partido decida pelo gasto. O limite real único dos gastos eleitorais é, na verdade, aquele que o partido livremente arbitrar para seus candidatos.

O único cuidado operacional será o doador, no cheque cruzado nominal ao partido, nunca ao candidato, indicar expressamente o número da conta bancária do fundo do beneficiário.

(F) - As coligações eleitorais

53. A Lei Eleitoral (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, art. 6º) permite que os partidos políticos se agrupem em coligações para eleições majoritárias (presidente da República, governadores dos Estados e do Distrito Federal e prefeitos municipais) ou proporcionais (legislativos da União, dos Estados ou Distrito Federal e dos Municípios).

As coligações podem ser apenas para a eleição majoritária ou para a proporcional. Se forem para ambas, dentre os partidos coligados na majoritária podem se formar várias coligações proporcionais.

Têm elas as prerrogativas e obrigações de partidos políticos e devem funcionar como se fora um único partido, seja no relacionamento com a Justiça Eleitoral, seja no trato dos interesses interpartidários.

(G) - Reformas em debate

54. Há hoje, no Brasil, preocupação marcante com os custos das campanhas eleitorais e, por conseguinte, com a publicidade das fontes de seu financiamento. O acesso gratuito ao rádio e à televisão para propaganda eleitoral, por exemplo, tornou-se um ônus pesado; os custos de produção são exorbitantes – cerca de 70% do total das principais campanhas.

De outra parte, o sistema eleitoral faz de todo o estado um mesmo colégio eleitoral. Os candidatos aos cargos proporcionais — deputados federais e estaduais, são obrigados a viagens de longa distância e a acordos eleitorais em todo o Estado. A par disso, o longo tempo de campanha — em geral três meses, onera ainda mais o custo. Para alguns a adoção do voto distrital reduziria esse custo; a maioria, contudo, depende exatamente da geografia para sua eleição — seus votos são obtidos em pequenas expressões por toda a extensão do Estado.

55. Há os que propugnam pelo financiamento público integral dos partidos e das campanhas eleitorais.

Comissão especial do Congresso Nacional redigiu projeto de lei tornando exclusivamente público o financiamento das campanhas eleitorais. Segundo o projeto, em ano eleitoral, a lei orçamentária incluirá financiamento no valor de R\$7,00 (sete reais ou US\$2.41) por eleitor registrado em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei.

O voto no Brasil é obrigatório. Por isso mesmo, o Tribunal Superior Eleitoral mantém um cadastro, neste ano de 2004, com cerca de 117 milhões de eleitores. Esta seria a base para o cálculo do montante total do financiamento para as eleições de 2006 – ou seja, algo em torno de US\$282,413,790.

O debate sobre o tema, no entanto, está restrito ao Congresso Nacional e a alguns poucos interessados. Não há motivação na opinião pública em geral.

O desafio pragmático, no entanto, é saber se os tradicionais financiadores informais - ou alternativos, ou seja, o crime organizado e os grandes fornecedores de serviços e bens ao Poder Público, efetivamente obedecerão à lei.

56. Em face da experiência contada desde 1945, pode-se hoje afirmar que o direito eleitoral no Brasil é estável. A lei dos partidos políticos é de 1995; a lei das eleições é de 1997.

Mesmo as várias leis editadas após a promulgação da Constituição de 1988 traziam modificações inerentes ao processo de redemocratização. Ora eram regras de coligação, ora condições de reelegibilidade no mesmo partido, ora condições de financiamento das campanhas, ora requisitos para uma nova filiação partidária – ajustes que acomodavam as circunstâncias da nova experiência partidária.

O próprio Direito Eleitoral começa a ser mais estudado nas universidades – o que é realçado pelo número crescente de livros e artigos publicados. Eleições e partidos deixaram de ser temas exclusivos da ciência política para serem estudados nas faculdades de Direito. A própria Justiça Eleitoral inovou profundamente com a criação da Escola Judicial Eleitoral no Tribunal Superior Eleitoral e nos Tribunais Regionais como centros de estudos e de treinamento do pessoal necessário à gerência das eleições.

Também os principais partidos políticos, cumprindo a lei, mantêm institutos de pesquisas e educação política no qual são obrigados a aplicar, ao menos, vinte por cento do total recebido no respectivo fundo partidário (Lei dos Partidos Políticos, art. 44, IV).

* Advogado e ex-ministro do TSE (1992 - 96); Presidente do IBRADE (2002 - 05), Professor de Direito Constitucional da UnB (1977 - 95).