

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

SIMONE LAVÔR DO RÊGO LOBÃO

**A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS
APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**BRASÍLIA
2022**

SIMONE LAVÔR DO RÊGO LOBÃO

**A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS
APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de Dissertação apresentado como requisito obrigatório do processo de conclusão do Mestrado Acadêmico da Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Linha de Pesquisa: Direito do Estado, Direitos Fundamentais e Teoria do Direito.

Orientadores: João Paulo Bachur e Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis

**BRASÍLIA
DEZEMBRO
2022**

SIMONE LAVÔR DO RÊGO LOBÃO

A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS

Trabalho de Dissertação apresentado como requisito obrigatório do processo de conclusão do Mestrado Acadêmico em Direito da Escola de Direito de Brasília (EDB) do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa o (IDP) em Brasília, 23 de dezembro de 2022

Prof. Dr. João Bachur
orientador

Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão dos Reis
Coorientador

O preço da liberdade é a eterna vigilância.

John Philpot Curran

AGRADECIMENTOS

A pesquisa acadêmica é, sem dúvida alguma, um marco na vida dos sujeitos que se propõem a iniciá-la, tendo em vista as dificuldades que lhes são postas. Para superá-las e concluir a dissertação, contei com ajuda de muitos:

Agradeço a Deus pela fé e destinação na conclusão desta dissertação; aos meus pais, a quem devo a opção por Brasília e todos os seus frutos que colhi e colherei; ao advogado Marcus Vinicius Furtado Coelho, pelos valorosos ensinamentos profissionais, especialmente no que diz respeito a construção de teses jurídicas inovadoras, dialógicas e consensuais.

Também sou grata aos Professores do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), a Marilda de Paula Silveira, Paulo Gonet Branco, Daniel Falcão, João Paulo Bachur, docentes que conheço desde quando cursava a pós-graduação *lato sensu* em Direito Constitucional e sempre estiverem dispostos a ler, corrigir e comentar as inúmeras tentativas de conclusão dessa pesquisa. Presentes, portanto, ao longo de minha trajetória profissional e fundamentais para a construção da minha carreira jurídica.

Muito obrigada a todos.

RESUMO

A presente dissertação estabelece os limites incidentes sobre a autonomia financeira dos partidos políticos brasileiros, no período compreendido entre a data da promulgação da Constituição Federal de 1988 e 05 de outubro de 2022, data do fechamento dessa pesquisa. Para tanto, a dissertação tem início com a definição conceitual da autonomia financeira partidária como elemento fundamental das democracias contemporâneas, haja vista ser um desdobramento da liberdade e igualdade; e como se revela nos ordenamentos jurídicos que aderiram a esse regime político. Em seguida, identificam-se os limites da autonomia financeira partidária à luz da Constituição Federal de 1988, Lei nº 9.095/1996 – Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.504/1997 e Código Eleitoral, bem como a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal. Por fim, verificam-se os acórdãos proferidos nos últimos cinco anos em sede prestações de contas partidárias anuais de competência originária do Tribunal Superior Eleitoral, com o propósito de identificar quando as escolhas partidárias - núcleo essencial da autonomia partidária - são examinadas pela Justiça Eleitoral e sob quais fundamentos. A escolha do tema se justifica em razão dos limites da fiscalização contábil-financeira exercida pelo Estado e da liberdade partidária para arrecadação e gastos serem pressupostos democráticos que merecem receber maior atenção doutrinária para que possam ser melhor utilizados na prática forense. A metodologia utilizada foi teórico-exploratória e empírica.

Palavras-chave: Autonomia financeira. Partidos políticos. Fontes de receitas. Gastos partidários. Controle jurisdicional.

ABSTRACT

This dissertation establishes the limits on the financial autonomy of Brazilian political parties, in the period between the date of the enactment of the Federal Constitution of 1988 and October 5, 2022, the closing date of this research. Therefore, the dissertation begins with the conceptual definition of party financial autonomy as a fundamental element of contemporary democracies, given that it is an unfolding of freedom and equality; and how it is revealed in the legal systems that adhered to this political regime. Then, the limits of party financial autonomy are identified in the light of the Federal Constitution of 1988, Law n° 9.095/1996 - Law of Political Parties, Law n° 9.504/1997 and Electoral Code, as well as the jurisprudence of the Superior Electoral Court and the Federal Court of Justice. Finally, judgments handed down in the last five years in terms of rendering annual party accounts of the original competence of the Superior Electoral Court are verified, with the purpose of identifying when party choices - essential core of party autonomy - are examined by the Electoral Justice and on what grounds. The choice of theme is justified because of the limits of accounting and financial supervision exercised by the State and the party's freedom for collection and spending are democratic assumptions that deserve greater doctrinal attention so that they can be better used in forensic practice. The methodology used was theoretical-exploratory and empirical.

Keywords: Financial autonomy. Political parties. Revenue sources. Party expenses. Jurisdictional control.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. AUTONOMIA FINANCEIRA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS.....	15
1.1 AUTONOMIA PARTIDÁRIA ENQUANTO PRESSUPOSTO DEMOCRÁTICO NA PERSPECTIVA DE DAHL E Kelsen.....	15
1.2 AUTONOMIA PARTIDÁRIA: CONCEITO E ESPÉCIES.....	23
1.3 AUTONOMIA FINANCEIRA DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	26
1.3.1 Fundamento jurídico: pluralismo político e liberdade de expressão.....	28
1.3.2 Fundamento jurídico: o direito à propriedade privada.....	32
1.3.3 Arrecadação.....	33
1.3.3.1 <i>As quotas e doações privadas, atividades empresariais, patrimônio do partido e de imprensa, empréstimos bancários, crowdfunding.....</i>	34
1.3.3.2 <i>Subvenções públicas e aportes dos cargos e grupos parlamentares.....</i>	38
1.3.4 Gastos partidários e independentes.....	40
1.3.5 Mecanismos de controle.....	41
1.3.5.1 <i>Normas restritivas: proibições e limitações.....</i>	42
1.3.5.2 <i>Normas distributivas.....</i>	44
1.3.5.3 <i>Medidas de promoção à transparência.....</i>	45
1.3.5.4 <i>Órgãos de controle.....</i>	46
1.4 CONCLUSÃO PRELIMINAR.....	48
2 A DIMENSÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS ENTRE 1988 E 2022 À LUZ DO DIREITO POSTO NA LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA DO TSE E DO STF	
2.1 AUTONOMIA FINANCEIRA PARTIDÁRIA NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1988.....	50
2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	55
2.3 CÓDIGO ELEITORAL – COMPETÊNCIAS DA JUSTIÇA ELEITORAL.....	66
2.3.1 Competência jurisdicional.....	67
2.3.2 Competência administrativa.....	71
2.3.3 Competência normativa.....	73
2.3.4 Competência consultiva.....	74
2.4 LEI Nº 9.096/1995 – LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	75
2.4.1 Dispositivos restritivos.....	76
2.4.2 Dispositivos distributivos – Fundo Partidário.....	78
2.4.3 Mecanismos de promoção à transparência e controle judicial.....	84
2.5 LEI Nº 9.504/1997 – LEI DAS ELEIÇÕES.....	86
2.5.1 Dispositivos restritivos e proibitivos.....	86
2.5.2 Dispositivos distributivos – Fundo Eleitoral.....	88
2.5.3 Mecanismos de promoção à transparência e controle judicial.....	93
2.6 CONCLUSÃO PRELIMINAR.....	96
3. PARTIDOS E PRESTAÇÕES DE CONTAS: A LÓGICA DO CONTROLE E DA ALOCAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS.....	98
3.1 ESTATUTOS PARTIDÁRIOS.....	99
3.2 GASTOS PARTIDÁRIOS.....	109
3.2.1 Fretamento de aeronave.....	109

3.2.2	Contratos com particulares.....	117
3.3	DOS LIMITES E DO OBJETO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS.....	121
3.4	CONCLUSÃO PRELIMINAR.....	126
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	127
	REFERÊNCIAS.....	131

INTRODUÇÃO

Como os partidos políticos e candidatos podem captar e gastar recursos financeiros? Não é de hoje que este assunto vem intrigando acadêmicos, profissionais da área e a opinião pública nacional. Depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, o tema do financiamento da política ganhou relevo em razão da retomada do regime democrático e o acirramento da competição eleitoral¹.

Nessas mais de três décadas, a competitividade estabelecida entre os candidatos e partidos políticos na disputa foi marcada por um desequilíbrio econômico caracterizado, segundo Fleischer, pela ideia de que “quanto mais dinheiro o candidato tenha disponível para a sua campanha, mais votos recebe e maiores as chances de ser eleito” e de que é possível estabelecer um “caixa dois” a partir de doações não oficiais feitas por entidades interessadas em patrocinar as campanhas para terem seus interesses defendidos no Poder Legislativo².

Autores como Fleischer e Reis sustentam que as prestações de contas apresentadas à Justiça Eleitoral são “peças de ficção” por não refletirem a realidade das transações financeiras e mostrarem uma parcela mínima do total verdadeiramente gasto pelos candidatos e partidos³⁴. Dessa maneira, uma grande parte dos recursos financeiros inseridos na política não estaria sendo fiscalizada pelos órgãos de controle em nosso país.

A preocupação com o controle das finanças partidárias ganha evidência no Brasil porque são frequentes os escândalos de corrupção envolvendo os recursos financeiros utilizados pelos partidos políticos e candidatos para custear as campanhas eleitorais e as atividades ordinárias praticadas no decorrer das legislaturas⁴.

Dentre esses escândalos, destaca-se o “esquema PC” envolvendo o empresário Paulo César Farias, que, na condição de tesoureiro da campanha de 1989 do então candidato à Presidente Fernando Collor de Mello, captava ilicitamente recursos para financiar o pleito.

¹ SPECK, Bruno Wilhelm. A compra de votos: uma aproximação empírica. **Opinião Pública**, Campinas, vol. IX, nº 1, p. 149-150, maio 2003; REIS, Daniel Gustavo Falcão dos. **Financiamento da política no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, p. 13. 2010.

² FLEISCHER, David. A análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005 – 2006. **Reforma política, agora vai?** Rio de Janeiro, nº 2, p. 21, setembro 2005.

³ Ibid.; REIS, op. cit., p. 22.

⁴ SPECK, Bruno Wilhelm; MANCUSO, Wagner Pralon. **O financiamento político nas eleições brasileiras de 2010: um panorama geral**. IN: Encontro Anual da ANPOCS, 35, 2011, Caxambu, Minas Gerais. Apresentação. p. 01.

Mais recentemente – em 2005 – aconteceu o “Mensalão” onde foi descoberto que o tesoureiro do Partido dos Trabalhadores (PT), Delúbio Soares, destinava mensalmente uma verba para os parlamentares apoiarem o governo do Presidente Lula.

Mais recentemente, a “Operação Lava Jato”, uma iniciativa do Ministério Público Federal de combate à corrupção e lavagem de dinheiro que teve início em 2014, em razão de ter sido evidenciado que as doações de pessoas jurídicas a candidatos e partidos políticos viabilizavam a elaboração de contratos destas empresas com a Petrobrás.

Episódios como esses contribuíram para que o financiamento da política brasileira estivesse no centro da agenda política brasileira desde a redemocratização de 1988 até a atualidade⁵. Contudo, nesses quase 30 anos de tentativas de reformas, ainda persistem problemas estruturais relacionados a sustentação financeira da política. Consequentemente, as crises políticas envolvendo a inobservância dos limites de gastos, bem como as doações não contabilizadas e/ou de caráter mercadológico em nosso país são frequentes em nosso país.

Diante do cenário político delineado após a Constituição Federal de 1988, essa dissertação teve a tarefa de verificar os limites da autonomia financeira dos partidos políticos brasileiros para dimensioná-la precisamente e identificar quando, como e o porquê de o Poder Judiciário interfere na autonomia financeira dos partidos políticos.

À vista disso, o problema do trabalho acadêmico consistiu em responder ao seguinte questionamento: considerando que a autonomia partidária é uma garantia assegurada expressamente no artigo 17 § 1 da Constituição Federal de 1988, indaga-se se o Tribunal Superior Eleitoral, nas prestações de contas julgadas nos últimos cinco anos realizou o controle qualitativo das contas? Em caso positivo, essa forma de controle interfere na autonomia financeira partidária? Quais fundamentos isso aconteceu? Além do controle qualitativo, foram identificadas outras formas de interferência na autonomia financeira partidária?

Para responder a essas indagações, o estudo partiu do pressuposto que a autonomia partidária é um antecedente assegurado às agremiações nas democracias por que esse regime é construído sobre os ideais da liberdade e igualdade, ideais esses que resultam na garantia da autodeterminação dos indivíduos e das instituições da sociedade civil.

Dentre essas instituições, estão inseridos os partidos políticos enquanto elo entre a sociedade civil e o Estado e cuja função principal é a representação política. Para tanto, a autonomia partidária permite as siglas levarem, da arena eleitoral para a esfera governamental, a pluralidade de os valores morais e objetivos políticos dos grupos políticos existentes em uma nação. Esse pressuposto está calcado nas lições de Kelsen e Dahl.

Ademais, essa dissertação considerou as lições de Ezykelly Barros as quais ensinam que a Constituição Federal de 1988 conferiu à autonomia partidária status de direito fundamental, cujo núcleo essencial é a liberdade para fazer escolhas e se autodeterminar dentro do nosso regime democrático⁵. Ainda, estabeleceu que o exercício dessa autonomia se revela a partir da elaboração dos estatutos partidários.

As liberdades partidárias para fazerem escolhas se revelam em diferentes áreas. Os autores Mota e Aldrich utilizam as liberdades asseguradas aos partidos políticos como critérios classificatórios das espécies de autonomia partidária, desencadeando as seguintes categorias: “autonomia de pensamento”, “autonomia financeira”, “autonomia de organização” e “autonomia eleitoral”⁶. Frente a isso, essa dissertação escolheu analisar apenas a autonomia financeira das agremiações brasileiras.

Quando o Estado fiscaliza as finanças partidárias e realiza um juízo valorativo das escolhas relativas a arrecadação e gastos, ocorre a intervenção no núcleo essencial da autonomia partidária pela Justiça Eleitoral, visto que se adentra no campo das escolhas partidárias. Dadas essa tensão entre a autonomia financeira partidária e a fiscalização exercida pela Justiça Eleitoral, essa pesquisa irá dimensionar a autonomia financeira partidária para conferir os limites das liberdades partidárias para arrecadação e gastos. Como também, a competência da Justiça Eleitoral para fiscalizar financeiramente os partidos políticos.

O primeiro capítulo define a autonomia financeira partidárias nas democracias contemporâneas a partir da ideia traçada por Kelsen e Dahl de que a autonomia partidária é um pressuposto democrático calcado na liberdade e igualdade dos indivíduos, cujo resultado é a necessidade de o Estado reservar uma parcela de liberdade para os indivíduos e

⁵ BARROS, Ezykelly. **Autonomia Partidária: uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021.

⁶ ALDRICH, John H. **Why parties?** A second look. Chicago e London: The University of Chicago Press, 2011. N.P. *E-book Kindle*. MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público

instituições, a exemplo dos partidos, se autodeterminarem, desde que observem os mecanismos de controle estatal. Sendo livres para participar das decisões políticas de acordo com seus valores morais e metas de vida, a soberania popular é efetivada no contexto democrático.

O primeiro capítulo também demonstra como os elementos essenciais da autonomia financeira partidária se apresentam nas democracias, quais sejam: liberdade de arrecadação e gastos; e mecanismos de controle financeiro. Para tanto, a investigação lançou mão de referências teóricas pertinentes ao campo do financiamento da política para demonstrar como a arrecadação de receitas, os gastos e o controle financeiro se apresentam.

Os especialistas em financiamento da política estudam implicitamente a autonomia financeira à luz dos mecanismos de controle, posto que, na medida em que averiguam os instrumentos fiscalizatórios da captura das receitas e dos gastos, exploram o campo da liberdade partidária para agir na seara financeira, diferenciando-se de Mota e Panebianco que enfocam diretamente na liberdade partidária para arrecadar de receitas e gastá-las. Desse modo, a primeira linha de pesquisa prioriza os “mecanismos de controle” e a última dá ênfase às “liberdades partidárias”, mas ambas têm os mesmos objetos de estudo⁷.

O segundo capítulo a autonomia financeira das agremiações brasileiras na Constituição Federal de 1988, Código Eleitoral, Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995) e a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) que asseguram a liberdade partidária para captar e gastar recursos; e dispõem sobre os mecanismos de controle estatal. Tais diplomas sofreram alterações decorrentes das Leis n° 9.259/1996; n° 13.300/2006, n° 12.034/2009; n° 13.165/2015; n° 13.488/2017; n° 13.877/2019; n°13.831/2019, n° 14.063/2020, n° 14.208/2021 e n° 14.291/2022 e essas alterações também foram consideradas nessa pesquisa.

Ao analisar o Código Eleitoral e apurar a competência normativa da Justiça Eleitoral, materializadas nas Resoluções, essa dissertação também conferiu as Resoluções n. 23.604/2019, n. 23. 5466/2017 em. 21.841/2004 que regulamentam o disposto no Título III – das Finanças Partidárias e Contabilidade dos Partidos Políticos da Lei n. 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos.

⁷ PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

A Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/90) não possui dispositivos sobre a captação de receitas e gastos, tampouco sobre a competência da Justiça Eleitoral para fiscalizar financeiramente os partidos. Então, como não ajuda a definir a extensão da autonomia financeira das siglas brasileiras, não foi incluída nesse trabalho.

O estudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal foi feito com base na busca booleana das expressões “arrecadação”, “gastos”, “fundo partidário”, “fundo eleitoral”, “autonomia” e “autonomia prox financeira” no acervo jurisprudencial da referida Corte, e da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral em sede de consultas⁸ e registros de estatutos partidários com base nas mesmas expressões.

No decorrer do segundo capítulo, constatou-se que o Supremo Tribunal Federal, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.311/DF, firmou o entendimento no sentido de que cabe ao legislador ordinário dimensionar a autonomia partidária garantia na Constituição Federal, podendo ampliar ou reduzir os mecanismos de controle quantitativos e qualitativos de controle porque eles estão contidos no art. 17 da Constituição Federal.

O legislador ordinário não dimensionou o controle qualitativo das contas partidárias. O art. 34 § 1 da Lei nº 9.095/1995 prevê que o julgamento das prestações de contas deve ocorrer “mediante o exame formal dos documentos fiscais apresentados pelos partidos políticos e candidatos, sendo vedada a análise das atividades político partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia”.

A redação é confusa do dispositivo (art. 34 § 1 da LPP) porque, a um só tempo, veda “qualquer interferência em sua autonomia” e impõe o “exame formal”. Esse último pode tanto se associar ao controle quantitativo em que confere os parâmetros numéricos máximos e mínimos como se relacionar à legalidade estrita, legalidade essa que traz os princípios como normas de observância obrigatórias no contexto do direito brasileiro. Além disso, o legislador ordinário inseriu as matérias relativas à arrecadação e gastos nos Estatutos Partidários para que esses estatutos formalizem o exercício da autonomia financeira partidária através de suas normas internas (art. 15, incisos VII e VIII da LPP).

Diante dessas considerações, o terceiro capítulo irá analisar os acórdãos julgados pelo Plenário do TSE para conferir se o controle qualitativo dos gastos ocorreu nas prestações de

⁸ As consultas foram consideradas aquelas proferidas em sede de acórdão e de resolução.

contas do Partido dos Trabalhadores, Progressistas, Movimento Democrático Brasileiro e Partido Liberal, no período compreendido entre 01 de fevereiro de 2017 a 05 de outubro de 2022 (data do fechamento dessa pesquisa).

Os estatutos partidários dos referidos partidos também foram estudados para verificar se essas normas foram citadas nas prestações de contas, sendo acolhidas ou afastadas pelo Tribunal Superior Eleitoral no caso concreto, tendo em vista que revelam as escolhas partidárias em matéria de arrecadação e gastos, especialmente no que diz respeito a alocação e distribuição do Fundo Partidário. Por fim, como a dimensão da autonomia financeira partidária está intrinsecamente relacionado aos limites da competência fiscalizatória da Justiça Eleitoral, o objeto e limites das prestações de contas à luz da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral também foram destacados.

1 A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS

Partindo da aceitação de que a autonomia financeira partidária é a liberdade para arrecadação e gastos combinada com os mecanismos de controle financeiro⁹, este capítulo se propõe a expor como essas liberdades e controles financeiros se revelam nas democracias contemporâneas.

O início da pesquisa começa com a demonstração de que autonomia partidária é um pressuposto das democracias contemporâneas na perspectiva de Robert Dahl exposta na obra intitulada “Sobre a Democracia”¹⁰ e de Hans Kelsen no livro “A Democracia”¹¹. Em seguida, desenvolve-se a conceituação da autonomia financeira partidária, a fixação dos seus fundamentos jurídicos e de seus elementos estruturantes: arrecadação, gastos e controle.

1.1 AUTONOMIA PARTIDÁRIA ENQUANTO PRESSUPOSTO DEMOCRÁTICO NA PERSPECTIVA DE DAHL E KELSEN

As origens da Democracia remetem à Antiguidade. O seu desenvolvimento é marcado por avanços e retrocessos, tendo sido construída e reconstruída de forma independente várias vezes e em diferentes localidades¹². Contudo, desde as revoluções burguesas de 1789 e 1848 ocorridas na Europa e Estados Unidos, as democracias contemporâneas ocidentais se animam pela lógica da igualdade do indivíduo na participação nas decisões públicas¹³.

Tal lógica encontra fundamento no dogma das religiões judaica, cristã, budista e islâmica de que todos nós somos filhos de Deus. A ideia mantém-se em funcionamento até os dias de hoje por três razões: (i) as alternativas à igualdade utilizadas ao longo da história se mostraram frágeis, a exemplo dos regimes comunista, fascista e nazista¹⁴. (ii) a democracia é prudente porque proporciona aos indivíduos a certeza de que os interesses dos cidadãos irão prevalecer em detrimento do grupo governante do Estado, não os fazendo sentir que serão preteridos em face de outros; (iii) e promove a aceitabilidade das diferenças, o consenso e a

⁹ PANEBIANCO, **Modelos de Partidos. Organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.p. 70-103.

¹⁰ DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016

¹¹ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000

¹² DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 19

¹³ DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 42

¹⁴ DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 80

pacificação social, o que diminui as guerras e perseguições e permite a prosperidade econômica¹⁵.

A proteção da igualdade na democracia é idealizada por Dahl, a partir de cinco antecedentes mínimos: (i) participação efetiva para todos participarem na mesma proporção¹⁶, (ii) igualdade de voto para que tenha o mesmo peso nas decisões¹⁷, (iii) entendimento esclarecido, para que todos tenham conhecimento sobre as pautas em questão¹⁸, (iv) controle do programa de planejamento, para manutenção do poder emanado pelo povo¹⁹ e (v) inclusão de adultos²⁰. Com a observância desses critérios, os cidadãos são considerados igualmente capacitados para participar nas decisões públicas.

Dentre as consequências proporcionadas pela adoção desses critérios, duas merecem destaque. A primeira é a autonomia moral concedida aos cidadãos para que eles exerçam a sua liberdade de expressão, podendo manifestar seus valores morais e utilizá-los como ferramenta de persuasão e construção da sua própria vontade. Com efeito, o funcionamento da Democracia depende do que os seus cidadãos pensam e fazem, o que a torna incerta à medida que é impossível antever com precisão qual será o resultado de todos os atos praticados²¹.

A incerteza é um ingrediente importante nas democracias contemporâneas porque permite os cidadãos confiarem nesse regime, visto que acreditam que a sua participação no

¹⁵ DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 79.

¹⁶ A participação efetiva significa que todos os cidadãos devem ter o poder de decidir na mesma proporção, ou seja, todos os cidadãos que devem ter o poder para tomar decisões e não apenas um determinado grupo de pessoas porque o ato de governar é feito com base nos valores morais de cada indivíduo e esses valores irão estar presentes no arranjo estatal. Então, o poder de decisão deve ser concedido aos cidadãos na mesma proporção porque se um grupo tiver mais oportunidades de manifestação que outro, as suas ideias tendem a prevalecer nas decisões, e se apenas um grupo puder decidir, somente esta minoria irá tomar as decisões. (DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 49)

¹⁷ A igualdade de voto se justifica em razão do voto ser uma forma de participação nas decisões políticas. Então, o voto de todos aqueles eleitores deve ter o mesmo peso. Não podendo, portanto, que os votos dos sujeitos que, por exemplo, fazem doações vultosas às campanhas eleitorais sejam mais relevantes para a tomada de decisões políticas que os votos daqueles que não fazem doações. (DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 49)

¹⁸ Quanto ao critério do entendimento esclarecido, refere-se às democracias deverem fornecer informações suficientes para que os cidadãos tenham conhecimento sobre as questões em discussão e como pode participar do processo de tomada de decisões. (DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 49)

¹⁹ No que concerne o controle definitivo do planejamento, cuida-se de uma medida procedimental que visa a proteção dos critérios anteriores (participação efetiva, igualdade de voto e aquisição de entendimento de entendimento esclarecido) de modo a mantê-los em pleno funcionamento nas democracias contemporâneas. Para assegurá-lo, estabelece-se arranjos constitucionais que mantenha o poder de tomar decisões políticas nas mãos dos cidadãos. (DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 49)

²⁰ A inclusão de adultos é pertinente ao fato de que “todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveria ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro de nossos critérios”. (DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p 50-51)

²¹ DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 35

processo de tomadas de decisão surte efeito na decisão final, sendo possível manter ou modificar a ordem estatal preestabelecida²².

A segunda consequência é garantir liberdade para autodeterminar-se, cujo fundamento é a igualdade entre indivíduos, porque, se somos iguais, não há razão para o outro mandar em nós; o significado da liberdade para autodeterminação é agir conforme sua própria vontade e a sua finalidade é confiar os assuntos públicos à vontade popular. Na perspectiva sociológica de Weber, utilizar sua própria vontade como baliza norteadora de sua vida, é uma manifestação de poder porque se desprezam as resistências a essa maneira de pensar e agir e proporciona um contraponto face às demais vontades²³. Diante disso, democracia é a combinação da liberdade e igualdade do indivíduo²⁴.

Acrescenta-se que tanto Dahl como Kelsen alertam que não ter a própria vontade submetida à vontade alheia, ou seja, ter liberdade para se autorregular não significa dizer que haja ausência de qualquer domínio estatal, vez que a vida em sociedade impõe necessariamente restrições a essa liberdade, para que a lógica da igualdade seja mantida. Por esse motivo, o cidadão deve inclinar-se ao domínio legal do Estado, de modo que a vontade coletiva prepondere sobre a vontade individual, em razão da soberania popular²⁵.

Ainda que pareça paradoxal assegurar liberdade para autodeterminar-se e impor mecanismos de controle para limitá-la, observam-se que, necessariamente, as liberdades e o controle caminham juntos nas democracias, para preservar o Estado. Isso porque, se fosse assegurada liberdade absoluta aos indivíduos, não seriam estabelecidos vínculos com o Estado e teríamos uma anarquia, ao invés de uma democracia; e, se não fosse conferida liberdade aos indivíduos, teríamos um Estado autocrático. Desse modo, a democracia equilibra-se em um pêndulo que, ora se movimenta a favor das liberdades, ora a favor do controle estatal.²⁶

Ademais, a existência de mecanismos de controle estatal – ainda que revele a prevalência da vontade do Estado sobre a de outrem em determinadas situações - não elimina a liberdade para autodeterminar-se, tendo em vista que as democracias realizam eleições livres, justas e periódicas para promover a alternância de poder²⁷.

²² DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 35;

²³ WEBER, Max. **Economia e Sociedade**, Lisboa: editora Almedina, 2022, p. 111, *e-book kindle*

²⁴ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 201

²⁵ DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 64 – 65; KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 31 – 34

²⁶ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 31 - 33

²⁷ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 31 – 33

Ao oportunizar que os cidadãos elejam seus representantes periodicamente, torna-se possível criarem e/ou modificarem as normas, de modo a ampliar ou restringir a liberdade de autodeterminação e os mecanismos de controle, conforme a vontade do eleitorado vencedor. Desse modo, a liberdade de autodeterminação permite ao cidadão limitar o poder do Estado e submeter-se às leis, frutos de sua própria escolha.

Ao estabelecer limites ao Estado, restringem-se as competências estatais, determinando onde e como o Poder Público poderá intervir²⁸. Ultrapassadas essas fronteiras do agir estatal, as liberdades privadas (fora do espaço público) emergem, para permitirem que os indivíduos pensem e comportem-se da forma que lhes conviverem. Sendo assim, os órgãos de controle do Estado devem observar, respectivamente, os limites das suas competências, para não suprimir a autodeterminação dos governados e, conseqüentemente, implantar regimes não democráticos de maneira silenciosa.

Nesse cenário, o eleitorado perdedor tem que consentir espontaneamente com o resultado das eleições e inclinar-se às leis e demais manifestações da vontade estatal em virtude do poder de coerção do Estado e por ter certeza de que, caso se torne vencedor em outra eleição, também poderá modificar o arranjo estatal²⁹.

Inevitavelmente, a formação da vontade do Estado observa o princípio da maioria em que vence o representante que tem mais representados. Para equilibrar, combina-se com o princípio da proporcionalidade, em que é suficiente o alcance de parâmetro quantitativo mínimo, cujo método de cálculo encontra previsão na lei³², sendo esse último, uma fórmula matemática de conversão de votos em cadeira, que busca proteger a representação política da minoria face à maioria, para permitir que os múltiplos anseios populares estejam presentes no Estado.

A maioria e a proporcionalidade são critérios de contagem de voto que dão ensejo aos sistemas eleitorais de cada país, cujo arranjo estabelecido impacta a performance partidária dentro da competição eleitoral. Como todos os sistemas eleitorais trazem vantagens e desvantagens, cada constituição elege suas prioridades, devendo ser essas prioridades identificadas, para ter em mente quais os postulados a serem observados pelos partidos

²⁸ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 72; DONIZETTI, Elpídio. **Constituições não podem controle ideologia**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jun26/marcha-maconha-constitucoes-democraticas-nao-podem-controlar-ideologia> Acesso em 20 de outubro de 2020

²⁹ PRZEWOSKI, Adam. **Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994, p. 27 – 28

políticos dentro das democracias, especialmente conferir a medida da representação política dos grupos sociais³⁰.

Fala-se em grupos sociais, porque os indivíduos vivem e convivem em uma sociedade, comunicando-se, trocando bens, dividindo espaços e relacionando-se entre si de acordo com as semelhanças comuns. Naturalmente, há uma organização estabelecida em cada grupo social e quando esta organização se volta ao controle do poder político estatal, afirma-se que se trata de partidos políticos.

O poder político emana do povo em um regime democrático e como o povo não é uma massa uniforme de vontades, mas a reunião de múltiplos de valores morais e visões de mundo, antagônicos e conflitantes entre si. Os sujeitos tendem a se unir para fortalecerem a sua vontade e para a sua participação ser mais efetiva nas decisões políticas. Nesse contexto, os partidos políticos surgem como peças-chaves da representação política democrática³¹.

Na perspectiva global, os agrupamentos políticos e vistos como sendo facções violentas, descoordenadas, internamente desorganizadas e movidas por interesses que perturbavam a governabilidade até meados do século XIX³². À época, Madison sugeriu que não havia possibilidade de negar a existência desses agrupamentos, tampouco eliminar as ideias por eles defendidas. Assim, era necessário reconhecer a diversidade de pontos de vista e reconhecê-las como partidos políticos para que suas liberdades para agir e associar-se fossem dimensionadas e controladas pelo Estado.³³

Com primeira onda de democratização (1828 – 1926), um espaço foi aberto nos regimes políticos para o povo participar das decisões políticas, em razão da expansão do sufrágio e das prerrogativas parlamentares, das eleições periódicas e de construção da governabilidade do Poder Executivo, com base no apoio majoritário do Poder Legislativo³⁴. Nesse momento, os partidos políticos aparecerem como sendo úteis e essenciais às democracias, por serem instrumentos de coalização das forças políticas, de agregação e de

³⁰ DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 149 – 158

³¹ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 35 – 44

³² SCARROW, White. The nineteenth-century origins of modern political parties: The unwanted emergence of party-based politics. In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores). London: Sage Publications. 2006, p. 16. *E – book Kindle*.

³³ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 128 – 132.

³⁴ HUNGTINON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Editora Áthica: São Paulo, 1984, p. 25; DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. 3. ed. Rio de Janeiro: editora Guanabara, 1987, p. 19 – 20. Dahl, p. 101

articulação dos interesses do povo - interesses quase sempre antagônicos e conflitantes entre si - tanto na arena eleitoral como na esfera governamental³⁵.

No Brasil, a primeira da onda democratização coincide com a transição do período monárquico (1822 – 1889) para o republicano no Brasil (1889 - 1988). A Constituição de 1824 desprezava a existência dos partidos, mas as facções conquistaram espaço e relevância política durante o Império e formaram os partidos dos conversadores e dos liberais. Após a Proclamação da República e o advento da Constituição de 1891, os partidos políticos da época do Império se transformaram de modo a atender às oligarquias regionais durante a Primeira República (1889 – 1930). Desse modo, os partidos políticos brasileiros não demonstraram ser um instrumento de implantação e aperfeiçoamento democrático, mas meros instrumentos de dominação do poder políticos pelas elites locais.

Todavia, os partidos políticos se desenvolveram em países da Europa Ocidental e nos Estados Unidos de modo a realizar o que Kelsen denomina de “racionalização do poder”, consistindo em captar a vontade do eleitorado e levá-la para instâncias mediante o exercício de três funções básicas: (i) mediação, informação e promoção do debate; (ii) recrutamento dos indivíduos que concorrerão às eleições e ocuparão os cargos políticos; (ii) mobilização do eleitorado. À vista destas funções, os partidos políticos se tornaram um canal de comunicação entre a sociedade civil e o Estado.

A utilidade dos partidos políticos se tornou mais evidente quando houve a criação da Justiça Eleitoral pelo Código de Eleitoral de 1932, cujo objetivo era impedir as fraudes às eleições. No entanto, a relevância partidária ainda era muito incipiente. Pois, a consolidação dos partidos nas democracias ocidentais começa a acontecer com o fim da Segunda Guerra Mundial.

A segunda metade do século XX, ainda que muitos países como o Brasil tenham experimentado regimes não democráticos, é marcada pelo ganho de credibilidade dos partidos políticos enquanto instituições representativas democráticas, vez que existiu uma suposta “vitória da democracia” nas décadas de 80 e 90³⁶, dado que a democracia passou a ser adotada pela maioria dos países ao redor do mundo com a queda dos regimes ditatoriais na América Latina e Leste Europeu e o Fim da Guerra

Fria.

³⁵ HUNGTINON. Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. Editora Áthica: São Paulo, 1984, p. 25

³⁶ DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 159

Em pleno século XXI, os partidos se mantêm firmes, mas sem tanta confiança da população na representatividade político-partidária, especialmente em virtude dos frequentes escândalos de corrupção envolvendo as siglas. Além disso, a popularização da internet e a modernização dos meios de comunicação permitiram a participação direta dos cidadãos no processo de tomada de decisões, o que deu ensejo a questionamentos relativos a necessidade das agremiações nas democracias. Tais circunstâncias estimularam a polarização política, a abstenção eleitoral e desafeição aos políticos tanto em terras brasileiras como estrangeiras, o que é prejudicial à democracia porque são fatores que geram um descrédito neste regime político.

Contudo, os partidos políticos continuam sendo intermediários para o funcionamento democrático porque, segundo Shapiro, promovem duas consequências benéficas ao bem-estar dos eleitores: (i) a construção de uma plataforma política que considera o eleitorado a longo prazo e não se limita à próxima eleição, o que permite que não exista na política apenas interesses pessoais egoísticos e incentiva à estabilidade no regime democrático e econômico; (ii) tem uma visão ampla das reivindicações sociais, de modo a conseguir ponderar o custo e riscos das escolhas políticas a serem tomadas e os seus benefícios³⁷.

No caso brasileiro, mantêm-se imprescindíveis, em razão da Constituição Federal de 1988 ter exigido a filiação partidária como condição de elegibilidade e o sistema políticos brasileiro ter sido construído a partir do pressuposto de que existirão partidos políticos (distribuição de recursos do fundo partidário, sistema eleitoral proporcional, funcionamento parlamentar e outros mecanismos condicionados às siglas). Nesse arranjo, está a autonomia partidária enquanto capacidade de autodeterminação das agremiações para se movimentarem dentro do regime democrático instalado⁴¹. Para tanto, há o aumento da liberdade partidária e na redução dos mecanismos de controle estatal.

O aumento da liberdade de autodeterminação partidária faz com que as siglas sejam criadas de acordo com a ideologia de seus membros, e assim, possam imprimir em seus estatutos os valores morais e metas de uma parcela da sociedade. Quando essa liberdade de autodeterminação é reduzida, a ponto de prevalecerem os mecanismos de controle estatais, as agremiações deixam de ser autônomas para serem heterônomas, porque são criadas por alguém que está fora da associação – no caso, o Estado - e deixam de representar os

³⁷ SHAPIRO, Ian; ROSENBLUTH, Frances McCall. **Responsible Parties: Saving Democracy from itself**. New Haven and London: Yale University Press, 2018, p. 01 *e-book kindle* ⁴¹ DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p. 111

interesses políticos da população, especialmente os interesses daqueles que se opõem ao do Estado³⁸.

A finalidade da autonomia partidária é permitir que os “corpos intermediários” sejam orgânicos no sentido de cada um dos seus membros externar genuinamente os seus interesses e, de acordo com a ordem hierárquica e princípios internos da agremiação, esses interesses contribuam com a formação da vontade comum da associação³⁹. Dessa maneira, evita-se que os partidos políticos sejam “mecânicos”, no sentido de utilizar a regra da maioria para formação da sua vontade e desprezem os interesses das minorias intrapartidárias⁴⁰.

Ademais, a autonomia partidária traz consigo a necessidade de observância de mecanismos de controle por três razões: (i) se os partidos fossem absolutamente independentes não estariam inseridos no sistema político, tampouco teriam vínculos com o Estado para moldá-los a sua maneira, ou melhor, a maneira de seus eleitores; (ii) as liberdades partidárias não podem ser desviadas dos ideais democráticos de modo a respaldar condutas antijurídicas; (iii) a vontade partidária não pode preponderar sobre a de outro partido de modo a desafiar a igualdade. Caso a autonomia desague nessas três situações, tem-se a tentativa de subversão do regime democrático.

Logo, a autonomia partidária é salvaguarda à democracia porque promove a igualdade, a liberdade, a participação e a oposição quando utilizada para efetivar a representação política dos filiados e apoiadores dos partidos. Acontece que essa vontade não pode desafiar os postulados essenciais à manutenção do regime democrático. Sendo assim, autonomia partidária deve ser dimensionada em cada ordenamento jurídico para que se precise os limites que são impostos a sua liberdade e ao controle do Estado.

1.2 AUTONOMIA PARTIDÁRIA: CONCEITO E ESPÉCIES

Para entender a autonomia partidária, é preciso ter em mente que os partidos políticos não são uma exclusividade das democracias contemporâneas, ainda que estejam associados ao seu desenvolvimento no século XVIII. Desde sua institucionalização no século XIX, os partidos políticos estão presentes em todos os regimes políticos (democráticos e não democráticos), em todas as formas de Estado (federação ou unitário) e em todos os sistemas

³⁸ WEBER, Max. **Economia e Sociedade**, Lisboa: editora Almedina, 2022, p. 106, *e-book kindle*

³⁹ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 61 – 63

⁴⁰ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. p. 61 - 62

de governo adotados (presidencialismo, semipresidencialismo e parlamentarismo)⁴¹. Note-se que, durante o Regime Militar brasileiro (1964 – 1985) existiram momentos de bipartidarismo e de multipartidarismo.

A onipresença dos partidos políticos impôs à doutrina defini-los em sentido amplo para se referir aos partidos políticos existentes nos regimes democráticos, sendo autônomos e competidores nas eleições (meio para alcançar o poder político); nos regimes não democráticos, são desprovidos de autonomia partidária e fazem uso da força militar para governar e restringir às manifestações contrárias aos ideais defendidos pelo Estado. Em ambos os regimes (democráticos e não democráticos) existem os *antiestablishment* que buscam subverter a ordem estabelecida, ao entender que têm autonomia absoluta.⁴² Em sentido estrito, partidos políticos se restringem àqueles que competem de acordo com os limites impostos pelo regime democrático. À vista dessa realidade, existem três linhas doutrinárias definidoras da autonomia partidária.

A primeira é a mais genérica e majoritária na doutrina brasileira, contendo teóricos que definem a autonomia partidária como sendo a liberdade para se autodeterminar sobre os assuntos, que são sua própria razão de existir, ou seja, as questões *interna corporis*⁴³.

Nessa primeira perspectiva, não há distinção explícita quanto ao tipo de regime político adotado para a autonomia partidária. Entretanto, observa-se que a autonomia partidária é um fenômeno próprio dos regimes democráticos, por se tratar de um direito fundamental que permite uma organização política fazer contraponto ao Estado. Em regimes não democráticos, os direitos fundamentais são restringidos a ponto de poderem ser suprimidos, o que também ocorre com a autonomia partidária, para que as contestações e oposição ao Estados sejam mínimas ou, até mesmo, inexistentes.

Então, ainda que seja possível em um ambiente não democrático, a autonomia partidária não se apresenta como um dos pressupostos necessários para a consolidação do

⁴¹ LA PALOMBARA, Joseph Reflections on Political Parties and Political Development, Four Decades Later. **Party Politics**, v. 13, nº 2. London: Sage, p. 143, 2007.

⁴² NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985 – 1994). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 9 – 10.

⁴³ CARVALHO, Ivan Lira de. Partidos Políticos: autonomia, propaganda e controle judicial. **Revista Esmafe** (Escola de Magistratura Federal da 5ª Região), Recife, nº 1, j. p. 236 – 237, janeiro 2001; ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária**: efetividade e aplicabilidade. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016, p. 43. RIBEIRO, Pedro Floriano. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 10, p. 231, janeiro – abril 2013.. MEZZARROBA, Orides. **Partidos políticos**. Curitiba: Juruá, 2005. 2010, p. 46. OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e a Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 68.

regime político implantado, tal como ocorre em democracias, mas sim como um elemento perturbador de uma ordem jurídica.

O segundo viés doutrinário faz uma distinção entre regimes democráticos e não democráticos. Sartori e Avritzer conceituaram a autonomia partida em sentido amplo, para se referir às siglas que são absolutamente independentes perante o Estado a ponto de não pertencerem ao sistema político no qual se relacionam e não se sujeitarem a mecanismos de controle estatais; e em sentido restrito, no que tange às agremiações relativamente independentes nas democracias⁴⁴.

Autonomia partidária em sentido estrito é o objeto de estudo desta dissertação, sendo excluída a compreensão em sentido amplo em virtude da suposta “vitória da democracia” na década de 90⁴⁵ e por a Constituição Federal de 1988 ter consolidado o regime democrático após tantas tentativas, frustrações, avanços e retrocessos⁴⁶.

A terceira e última linha de definição doutrinária é complementar aos demais vieses doutrinários e encampada especificamente por Panebianco, Aldrich e Mota. O primeiro autor ensina que o seu substrato está condicionado à dimensão das liberdades partidárias, a fim de realizar as trocas vitais para a sobrevivência da agremiação no sistema político, bem como as ferramentas de controle que nelas incidem⁴⁷. Tais trocas são realizadas com outras entidades (Estado, empresa, cidadãos, outros partidos etc.) e correspondem a negociações realizadas entre sujeitos que manifestam uma relação de poder enquanto dominação de um lado sobre o outro para saber qual a vontade prevalece.

O conteúdo dessas trocas são os recursos vitais para a sobrevivência do partido na política (competência, gestão das relações internas e externas com o ambiente, recrutamento, regras formais, comunicação e financiamento) e, conseqüentemente, são o que constituem a autonomia partidária em cada ordenamento jurídico⁴⁸.

Quando o partido tem autonomia para se autorregular, em matéria de competência, se diz que a sigla pode definir qual sujeito detém expertise para gerenciar as relações internas e

⁴⁴ AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. Opinião Pública, Campinas, vol. 18, nº 2, p. 389. Novembro 2012; SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. São Paulo: Zahar editores, 1982, p. 65 – 67.

⁴⁵ MAIR, Peter. Party system change. IN: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores). London: Sage Publications, 2006, p. 63 – 65. *E-book Kindle*.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, 65 – 70

⁴⁸ PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, 65 – 70

externas como o ambiente. As relações internas se referem à gestão de pessoal (a exemplo da escolha dos dirigentes pelos filiados) e criação de órgãos interno tais como comitês e diretórios. Consequentemente, os partidos políticos têm liberdade para autorregular sua estrutura, organização e funcionamento interno, o que é compreendido por Mota como sendo a “autonomia de organização”⁴⁹.

As relações externas com o ambiente dizem respeito à liberdade partidária para firmar alianças com outras entidades durante as campanhas eleitorais e no decorrer das legislaturas, a exemplo das coligações e coalizações com outros partidos. Tal liberdade é percebida por Aldrich como sendo a “autonomia eleitoral”⁵⁰.

Quanto ao recrutamento, define-se como sendo a seleção dos nomes que concorrerão às eleições e ocupação os cargos eletivos, de livre exoneração e internos da sigla⁵¹, sendo considerada por Norris como a função clássica dos partidos políticos.

Inexiste outra entidade apta a desenvolver este papel nas democracias.

Quando há exclusividade na indicação dos nomes dos indivíduos que irão governar o Estado pelos partidos em razão da proibição às candidaturas avulsas ou filiação partidária como condição de elegibilidade, as agremiações ganham o monopólio das candidaturas, o que maximiza a liberdade para recrutar⁵².

Na hipótese de existirem candidaturas independentes, os partidos políticos têm menor relevância nas democracias porque a escolha dos nomes pode ser feita por outras entidades como família e sindicatos; e o Estado pode interferir no recrutamento⁵³. Nessa situação, os partidos políticos são meros facilitadores do acesso aos cargos.

Ademais, a comunicação é a liberdade de determinar como os meios de comunicação serão utilizados; e o financiamento consiste na liberdade para arrecadação e gastos destinados

⁴⁹ MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público.

⁵⁰ ALDRICH, John H. **Why parties?** A second look. Chicago e London: The University of Chicago Press, 2011. N.P. *E-book Kindle*.

⁵¹ NORRIS, Pippa. Recruitment. In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores). London: Sage Publications, 2006, p. 89 – 108; HAZAN, Reuven Y.; RAHAT, Gideon. Candidate selection: Methods and consequences. In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores). London: Sage Publications. 2006, p. 110 - 118.

⁵² MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Rio de Janeiro: FGV. p. 41

⁵³ NORRIS, Pippa. Recruitment. In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores). London: Sage Publications, 2006, p. 89 – 108.

às atividades partidárias, o que é a “autonomia financeira”, segundo Mota⁵⁴. Tal espécie é objeto dessa dissertação e será melhor analisada no próximo tópico.

Por fim, pontua-se que, para formalizar o gerenciamento dos recursos partidários citados acima, os partidos políticos têm liberdade para elaborar as suas normas internas (estatutos e programas), cujas finalidades precípua são três: (i) manifestação da ideologia partidária; (ii) controle dos membros da associação, especialmente os representantes eleitos, para que eles não se emancipem da vontade do eleitorado no decorrer do mandato – por esse motivo existem as regras de disciplina e fidelidade partidária e previsão de sanções; (iii) estabelecer diretrizes para a autoadministração partidária. Com efeito, tem-se uma ordem impessoal, objetiva e fixada normativamente no âmbito interno da agremiação e essa dá ensejo à chamada “autonomia ideológica”.

1.3 AUTONOMIA FINANCEIRA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Conforme dito no item anterior, a autonomia financeira é a liberdade partidária para como será a arrecadação e os gastos dos recursos financeiros utilizados nas atividades partidárias diante dos mecanismos de controle financeiro. Sendo assim, a autonomia financeira partidária é constituída por três elementos básicos: a arrecadação, os gastos e o controle financeiro.

Sobre as finanças partidárias, essas são definidas em sentido amplo, quando abrangem os recursos utilizados em atividades políticas de maneira independente ou coordenada com as atividades partidárias realizadas por fundações políticas, os lobbies, os meios de comunicação, escritórios de advocacia e as demais organizações sociais independentes do Estado. Nessa perspectiva, o recurso relativo à comunicação, consistente no uso dos meios de comunicação, está incluído no financiamento⁵⁵.

Ainda, os recursos financeiros em sentido amplo alcançam os recursos monetários em dinheiro e investimentos e créditos bancários; e recursos *in natura*, mensuráveis em dinheiro a exemplo do trabalho voluntário e acesso gratuito a canais de comunicação. Também não importa a idoneidade da sua origem, podendo ser pública (subvenções, emendas

⁵⁴ MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público.

⁵⁵ SILVA, Raphael José de Oliveira. **O financiamento da política no Brasil: as pessoas jurídicas e sua participação**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, p. 20 – 22; POIRÉ, Alejandro, Elements for a Theory of Political Finance. In: **KSG Working Paper N° RWP06-014**, 2006, p. 05, Harvard Kennedy School, Harvard University, Cambridge/MA. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=832631

orçamentárias, verbas de gabinete) ou privada, lícita ou ilícita (decorrentes de corrupção, exploração sexual, tráfico de drogas). E a sua destinação pode ser para as atividades partidárias ordinárias e extraordinárias, realizadas no âmbito interno dos partidos, na arena eleitoral e na esfera governamental⁵⁶.

Em sentido estrito, os recursos financeiros se resumem aos recursos financeiros autorizados pela legislação para ser arrecadados e gastos nas atividades ordinárias e extraordinárias, sendo excluídos os recursos envolvendo os meios de comunicação por se tratar de um recurso partidário que recebe regulação própria⁵⁷. Feita essa diferenciação terminológica de conceitos, a definição de finanças partidárias, em sentido restrito, é a adotada nesse trabalho por ser a única que viabiliza o desenvolvimento dessa pesquisa científica para obtenção de resultados precisos.

Como a provisão de recursos financeiros partidários depende de agentes externos, tendo em vista que os partidos não são economicamente autossuficientes, o desempenho das atividades não econômicas, a exemplo da organização interna, estruturação e funcionamento e celebração de alianças eleitorais, são controlados pelo sujeito que vier a sustentar financeiramente a agremiação⁵⁸.

Em razão do dinheiro ser o instrumento que torna factível as atividades partidárias não econômicas, a autonomia partidária financeira é indissociável das demais espécies e um fator determinante para a performance da sigla dentro do sistema⁵⁹ partidário⁶³. Por isso, a autonomia partidária financeira tem importância central nas democracias contemporâneas⁶⁰.

No caso brasileiro, é um dos assuntos mais tormentosos, porque a história democrática pós 88 mostrou ser muito tênue a linha entre a liberdade financeira como forma de participação democrática e o abuso do poder econômico e corrupção na política⁶¹⁶². É capaz,

⁵⁶ SILVA, Raphael José de Oliveira. **O financiamento da política no Brasil**: as pessoas jurídicas e sua participação. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, p. 20 – 22; POIRÉ, Alejandro, Elements for a Theory of Political Finance. In: **KSG Working Paper Nº RWP06-014**, 2006, p. 05, Harvard Kennedy School, Harvard University, Cambridge/MA. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=832631

⁵⁷ SILVA, Raphael José de Oliveira. **O financiamento da política no Brasil**: as pessoas jurídicas e sua participação. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016, p. 20 – 22; POIRÉ, Alejandro, Elements for a Theory of Political Finance. In: **KSG Working Paper Nº RWP06-014**, 2006, p. 05, Harvard Kennedy School, Harvard University, Cambridge/MA. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=832631;

⁵⁸ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 276

⁵⁹ NASSMACHER, Karl-Heinz. **The funding of party competition**: political finance in 25 democracies. Editora Nomos Verlag, 2009, p. 22

⁶⁰ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 276

⁶¹ Esta dissertação adota o conceito de corrupção estipulado por Rose-Ackerman, o qual consiste em “um abuso de poder de confiado para ganho próprio”, ou seja, quando há um desvirtuamento da tarefa atribuída ao

pois, de sacrificar o bem-estar público para atender a interesses pessoais dos dirigentes partidários, seja através da arrecadação, seja através dos gastos.

Diante do risco da autonomia financeira partidária, cabe ao Estado assumir o papel de equilibrar a tensão entre as liberdades de arrecadação e gastos partidários e os mecanismos de controle estatal para que nenhum desses dois elementos – liberdade e controle - seja um instrumento de corrosão da democracia.

1.3.1 Fundamento jurídico: pluralismo político e liberdade de expressão.

A autonomia partidária se fundamenta no direito fundamental à liberdade de expressão, porque este direito oportuniza os cidadãos falarem e serem ouvidos sem que haja repressão pelo Estado⁶³, inclusive, no que diz respeito à organização política da sociedade onde estão inseridos e a produção do direito ao qual se submetem. Essa mentalidade está associada à realidade política e social do pós-guerra, período marcado por um movimento global de proteção dos direitos fundamentais e de aceitação das diferenças culturais, econômicas, sociais e política, vez que os valores morais de cada povo e as marcas dos eventos históricos e econômicos, vivenciados ao longo de sua história corporificam as instituições de cada país⁶⁴.

Segundo Sartori, o movimento de aceitação das diferenças atingiu o campo político, quando se verificou que a diversidade não impede a governabilidade do país, visto que os conflitos políticos internos e externos sempre existiram e existirão, seja em cenários de

agente, seja público, seja privado . No setor público, a corrupção se mostra por meio de suborno, peculato, nepotismo, tráfico de influência, conflitos de interesses, fraude contábil e fraude eleitoral (manipulação do resultado das eleições, compra de votos, troca de favores, falsificação ou destruição de votos). Todas as práticas apontadas propiciam a entrada de dinheiro proveniente de atividades ilícitas (tráfico de drogas, jogo, exploração sexual, etc.) na política democrática para se controlar os cargos públicos e das instituições; e, impedem que a população desfrute bens e serviços públicos na proporção dos tributos contribuídos, gerando um custo extra para o erário e reduzindo o bemestar social de toda a sociedade. ROSE-ACKERMAN, Susan, PALIFKA, Bonnie J. **Corrupção e Governo**: causas, consequências e reforma. Nova Iorque: Cambridge University Press. 2016. p. 8. *E-book Kindle*; CAMPOS, Francisco de Assis Oliveira; PEREIRA, Ricardo A. de Castro. **Corrupção e ineficiência no Brasil**: Uma análise de equilíbrio geral. Estudos Econômicos, São Paulo, vol.46, nº 2, p.

⁶² -408. Junho 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010141612016000200373&lng=en&nrm=iso>.

Acesso em 25 de janeiro de 2021

⁶³ DAHL, Robert. A. **Sobre democracia**. Brasília: Editora UNB, 2016, p.. 112

⁶⁴ SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. São Paulo: Zahar editores, 1982. p. 35 – 36; DAHL, Robert. **A análise Política Moderna**. 2ª ed. Brasília: Editora. UNB, 1988, p. 44 – 45.

unanimidade, seja em cenários de discordância política⁶⁵. É, portanto, imprescindível que haja tolerância para haver a pacificação mundial.

Além disso, o poder político tem que acomodar as múltiplas ideologias existentes em uma sociedade, ainda que contrárias àquelas defendidas aos governos. Isso porque, caso a humanidade persista em negar a diversidade, não avançará como sociedade civilizada e não sobreviverá na condição humana⁶⁹. Nesse sentido, Arendt escreveu que a “política se trata da convivência entre os diferentes. Os homens se organizam politicamente para certas coisas em comum, essenciais num caos absoluto, ou a partir do caos absoluto das diferenças”⁶⁶. Logo, a harmonização das diferenças é necessidade vital da raça humana.

Em sentido amplo, o poder político serve para garantir a convivência e sobrevivência humana, outorgando o monopólio de poder ao Estado e impedindo as guerras entre os indivíduos⁶⁷. Em regimes democráticos, o poder político advém do povo – e o povo é plural – por esse motivo, as democracias estabelecidas no pós-guerra introduziram em seus ordenamentos jurídicos o princípio do pluralismo político, a fim de tutelar juridicamente a diversidade de pensamento e comportamento humano, opondo-se à ideia monista de que o Estado pode tutelar apenas uma única verdade.

Donizetti define o pluralismo político como sendo “a ausência de uma visão da sociedade dogmaticamente definida por um grupo ou por uma pessoa e imposta coercitivamente a partir do centro do Estado”⁶⁸. Mas não é só.

O pluralismo político é construído sobre dois pilares: o ideológico e o institucional⁶⁹. O pluralismo ideológico decorre do elemento democrático da autonomia moral e consiste no direito de exprimir e no dever de tolerar a variedade de ideologias, mesmo que estas linhas de valores sejam contrárias àquela defendida pelo grupo político que comanda o governo⁷⁰.

Para assegurar o livre desenvolvimento do pensamento e do comportamento humano, - observando os limites normativos declarados - as constituições incluíram em seus textos

⁶⁵ SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. São Paulo: Zahar editores, 1982. 37 – 38 ⁶⁹ ARENDT. Hannah. **O que é política?** 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018, N.P. *E-book Kindle*.

⁶⁶ ARENDT. Hannah. **O que é política?** 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018, N.P. *E-book Kindle*.

⁶⁷ ARENDT. Hannah. **O que é política?** 12ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018, N.P. *E-book Kindle*.

⁶⁸ DONIZETTI. Elpídio. **Constituições não podem controlar ideologia**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jun-26/marcha-maconha-constitucoes-democraticas-nao-podemcontrolar-ideologia> Acesso em 20 de outubro de 2020.

⁶⁹ PINTO JUNIOR, Nilo Ferreira. **O princípio do pluralismo político e a Constituição Federal**. Revista Eleitoral, Natal, v. 25, p. 37-45, 2011.

⁷⁰ KRITSCH, Raquel; VENTURA, Raissa W. Teoria política contemporânea, pluralidade e pluralismo: um debate. Lua Nova, São Paulo, n. 102, p. 15-55. 2017

medidas protetivas à liberdade de expressão dos indivíduos e pessoas jurídicas, no que couber. Segundo Osório, a liberdade de expressão significa:

A liberdade de expressão *strcto sensu* é o direito de externar e difundir os próprios pensamentos, ideias, criações, opiniões, sentimentos e demais expressões, trata-se do direito de todos os seres humanos de se expressarem livremente, sem medo de serem arbitrariamente silenciados. A liberdade de informação corresponde ao direito de transmissão e comunicação de fatos. Ela inclui destacadamente: (i) o direito de acesso à informação, garantindo a liberdade de busca e de investigação de informação por todos os meios (lícitos), (ii) o direito de informar, que inclui a liberdade para a transmissão das informações processadas a partir de um determinado meio, e (iii) o direito de ser informado, assegurando a liberdade dos cidadãos de receberem todo tipo de informação do Poder Público, dos meios de comunicação e, na era da Internet, também dos demais cidadãos⁷¹

A liberdade de imprensa compreende o direito de todos os meios de comunicação social (e não só dos meios impressos) de exteriorizarem quaisquer ideias, opiniões e manifestações (no exercício da liberdade de expressão em sentido estrito), assim como de divulgar e de transmitir os fatos e acontecimentos (no exercício da liberdade de informação)⁷².

De modo adjacente ao pluralismo ideológico, está a atribuição de autonomia às instituições sociais a exemplo dos partidos políticos, cujo propósito é assegurar que a ideologia, como fruto da liberdade de expressão seja um princípio norteador das instituições políticas. Dessa forma, as instituições expõem a visão de mundo de seus membros através de seus atos e, sendo autônomas, fiscalizam o Estado. Nesse contexto, a autonomia partidária para arrecadação e gastos se insere como uma ferramenta concretizadora do pluralismo político, porque combina o viés ideológico da liberdade de expressão com o viés da autonomia das instituições políticas. Consequentemente:

o ato de dar ou de gastar pode ser em si, um discurso, uma forma usada pelo agente para manifestar seus próprios interesses, convicções e preferências (dimensão expressiva ou comunicativa). Nesse caso, o uso do dinheiro constituiria uma “conduta expressiva”, tal qual a profanação da bandeira ou a realização de uma passeata⁷³:

⁷¹ OSÓRIO. Aline. **Direito Eleitoral e a Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 43.

⁷² OSÓRIO. Aline. **Direito Eleitoral e a Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 43

⁷³ OSÓRIO. Aline. **Direito Eleitoral e a Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 355
ALDRICH, John H. **Why parties? A second look**. Chicago e London: The University of Chicago Press, 2011. N.P. E-book Kindle.

Quando a arrecadação de receitas e os gastos seguem claramente a ideologia (a combinação de valores morais e metas a serem atingidas) prevista no estatuto partidário, há uma coordenação entre as transações financeiras praticadas e os vetores basilares da sigla. Dessa maneira, a arrecadação e os gastos se associam às estratégias políticas dos competidores, seus valores morais, bem como se tornem um instrumento propagador do pensamento da agremiação sobre o tema do financiamento da política, expondo o modelo de organização financeira estipulado por agremiação e os setores da sociedade que o apoiam⁷⁸.

Contudo, o ato de doar é desvinculado do direito à liberdade de expressão, quando os patrocinadores têm o objetivo de otimizar seus rendimentos pessoais ou empresariais, porque desencadeiam distorções na disputa eleitoral, na igualdade política entre candidatos e partidos, bem como na representatividade do Governo.

A arrecadação também é dissociada do direito à liberdade de expressão quando os patrocinadores fazem doações para mais de um candidato ou partido que, além de concorrentes, defendem ideais e objetivos antagônicos⁷⁴. Nesse caso, a identificação ideológica entre o patrocinador e o partido/candidato cede espaço para o caráter mercadológico das contribuições privadas, vez que o ato de doar se torna uma via para os patrocinadores adquirirem maior atenção do partido e/ou candidato eleito durante as legislaturas e transforma-se em um incentivo à corrupção na política⁷⁵.

O mesmo acontece com os gastos partidários. Todavia, quando os recursos financeiros são despendidos como um incentivo à corrupção no âmbito interno do partido, o equilíbrio da disputa e a igualdade na competição são desafiados. Nessas situações, não há presença de discurso político, o que afasta a proteção jurídica dos gastos pela liberdade de expressão.

Como as liberdades partidárias para arrecadação e gastos são capazes de romper com a ideia de igualdade que move a democracia, os mecanismos de controle são fundamentais para mantê-las em funcionamento, de maneira equilibrada, equilibrada no sentido de ser exercida dentro dos limites de cada ordenamento jurídico.

1.3.2 Fundamento jurídico: o direito à propriedade

⁷⁴ REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimental dos. **Financiamento da política no Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. p. 134 – 135

⁷⁵ CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Finanças Partidárias**. Brasília: Editora do Senado Federal, 1983, p. 18; OHMAN, Magnus. **Entendendo o sistema de financiamento político**. In: Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 70.

A autonomia financeira partidária também se fundamenta no direito fundamental à propriedade privada, cuja essência está calcada na liberdade individual defendida por Locke no sentido de que “cada homem tem uma propriedade em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo”⁷⁶.

A renda obtida pelo seu esforço laborativo, cabe ao indivíduo determinar, não podendo, em regra, ninguém intervir nessa escolha em virtude da propriedade ser uma extensão da liberdade individual.⁷⁷ Caso haja intervenção externa, enfraquece-se a ideia de igualdade que faz a democracia pulsar. Então, sendo a propriedade uma tradução da liberdade, a democracia é um regime em que o homem tem direito de dispor sobre aquilo que lhe pertence porque caso a propriedade seja abolida, o sujeito perde a sua liberdade.

Não obstante, a propriedade privada não é absoluta nas democracias contemporâneas e submete-se às limitações, para que o poder econômico não se sobreponha ao poder político. Em matéria eleitoral, comumente se evita o abuso de poder econômico partidário, mediante adoção das medidas elencadas abaixo:

Na hipótese do financiamento público da política, o Estado pode definir os sujeitos autorizados a realizar a despesa, a finalidade (para conferir se a despesa não está sendo destinada a atividade distinta daquela que justificou a escolha política pelo financiamento público), o objeto (para determinar as atividades realizáveis com recursos públicos) e a motivação (para compreender as razões que justificam a escolha dos gastos) sob a justificativa de se tratarem de recursos públicos e de deterem legitimidade, com base no direito de propriedade. Em se tratando de financiamento privado, o Estado impõe tetos de gastos globais e específicos às despesas, restringe os sujeitos autorizados a doar, bem como a quantidade destas doações em virtude de estar resguardando a lisura das eleições⁷⁸

Tais instrumentos de controle se justificam em razão do voto ser universal, devendo todos os cidadãos influenciarem na competição eleitoral na mesma medida, independentemente da renda que detêm; e por o voto se tratar de um bem jurídico inalienável nos regimes democrático, que o mantém fora das relações de mercado de modo a não poder ser vendido, nem comprado⁷⁹. Dessa maneira, as restrições ao direito fundamental à propriedade privada no campo da política têm a finalidade de, ao menos, de desestimular a

⁷⁶ OSÓRIO, Aline. **Direito Eleitoral e a Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 354

⁷⁷ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 283

⁷⁸ KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, P. 257 – 258

⁷⁹ ENRIQUE, García Vinuela. La regulación del dinero político. Reis. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**. núm. 118, 2007, pp. 68.

corrupção na política e a transferência das desigualdades econômicas para o mercado do financiamento da política e para o processo eleitoral.

1.3.3 Arrecadação

No mercado do financiamento da política, a oferta é feita por pessoas físicas ou jurídicas que fornecem os recursos financeiros necessários para abastecer as atividades extraordinárias e ordinárias dos partidos, constituindo-se em arrecadação partidária.

Em 1920, Weber dividiu em dois grupos a arrecadação partidária. O primeiro é a arrecadação inconstante, quando feita de modo espontâneo através do mecenato, sob a forma de doações e presentes desprovidos de intenções políticas ou econômicas, tendo em vista que os propósitos são caritativos e científicos; quando feita pela mendicância; doações voluntárias do ponto de vista formal (àquelas feitas por autoridades políticas ou sociais locais); e prestações extorquidas, em que se fazem contribuições com o propósito de garantir uma maior proteção do cidadão⁸⁰

O segundo grupo é arrecadação constante, baseada em contribuições sob a forma de dinheiro e bens *in natura*, estimáveis em dinheiro advindos das contribuições dos membros e simpatizantes, dos rendimentos do patrimônio da associação e das atividades partidárias. Sendo assim, a arrecadação partidária provém de muitas pequenas contribuições das massas, de mecenato ideológico, da compra interessada de benesse ou da renda decorrente das atividades promovidas pela própria agremiação.

Na linha das ideias de Weber, Santano estabeleceu, quase um século depois que as principais fontes privadas de arrecadação, são consistentes nas contribuições e doações privadas; o patrimônio próprio da entidade; as publicações na imprensa; as atividades empresariais; os aportes de cargos; empréstimos bancários; e as atividades empresariais e *crowdfunding*. Para inovar, acrescentou às subvenções feitas diretamente às siglas, as quais dizem respeito aos fundos públicos, destinados aos partidos e candidatos, criados na segunda metade do século XX⁸¹.

⁸⁰ WEBER, Max. **Economia e Sociedade**, Lisboa: editora Almedina, 2022, p. 111, *e-book kindle*,

⁸¹ SANTANO. Ana Cláudia. **O financiamento da política**. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 56

1.3.3.1 As doações privadas e quotas, atividades empresariais, patrimônio do partido e de imprensa, empréstimos bancários, *crowdfunding*

As doações privadas são uma fonte de custeio importante e problemática para o financiamento dos partidos políticos. De um lado, as doações legitimam-se aos direitos à liberdade de expressão e propriedade dos indivíduos e mostram-se eficazes para atender os altos custos econômicos das atividades políticas. Por outro lado, revelam que os sujeitos que têm poder econômico influenciam mais na disputa que os outros, o que desafia a ideia democrática de “uma pessoa, um voto; e fazem isso com o propósito de conseguir benesses estatais em seu favor. Além disso, as doações não estabelecem um vínculo formal de pertencimento dos doadores aos quadros partidários⁸².

A promoção de interesses por particulares é legítima em ambientes democráticos, tal como o diálogo entre os agentes públicos junto às empresas, sindicatos, igrejas e outras entidades privadas da sociedade civil, visto que é dessa forma que as autoridades ganham noção das demandas sociais e das possíveis consequências dos processos de tomadas de decisões políticas. Assoma-se a essa realidade, o fato do Estado ser – nas palavras de Carraza – “uma fonte praticamente inesgotável de negócios para o empresariado”⁸³.

Nesse cenário, as doações privadas servem para arcar com as crescentes despesas de campanha - comumente os gastos relacionados com publicidade em larga escala e aptas a superar os adversários - de modo a facilitar a manutenção do poder nas mãos de quem já detém mandato e dificultar a alternância de poder e representatividade das minorias. Em contrapartida, os atores privados tornam-se sujeitos determinantes para o processo de tomadas de decisões políticas e beneficiam, através de licitações e contratos, isenções fiscais, créditos subsidiados de bancos públicos etc.

A engrenagem das doações privadas no financiamento da política mostra que esse tipo de arrecadação é problemática porque incentiva o financiamento “plutocrático”, fazendo surgirem vínculos representativos que não contribuem com a promoção de um bem-estar generalizado por se voltarem às reivindicações postas pelos grupos de interesses bem-organizados financeiramente e com um bom acesso às autoridades⁸⁴. Diante dessa realidade,

⁸² SMITH. Bradley. A. **Unfree Speech: The folly of campaign Finance Reform**. 2011. Princeton: Princeton University Press, p. 44, *e-book kindle* p. 41.

⁸³ CARRAZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e Poder: as engrenagens do sistema político brasileiro**. São Paulo: Companhia das letras, 2018, *e-book kindle*. N. P.

⁸⁴ SANTANO. **O financiamento da política**. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 68 – 69; SMITH. Bradley. A. **Unfree Speech: The folly of campaign Finance Reform**. 2011. Princeton: Princeton University Press, p. 22 –

muitos países proibiram as doações privadas por pessoas jurídicas por estarem associadas aos grandes escândalos de corrupção.

É a situação do Brasil. A Constituição de 1988 fortaleceu os órgãos de controle estatais (Ministério Público Federal e Estadual, Receita Federal, Tribunais de Contas da União e dos Estados e as Controladorias) e, como consequência de uma maior fiscalização, uma série de escândalos de corrupção foram deflagrados e mostraram como os negócios públicos se relacionam com as doações privadas.

Dentre esses episódios, destaca-se o “escândalo P. C. Farias” que em um período em que as doações privadas eram proibidas, a campanha eleitoral à presidência de Fernando Collor foi custeada por repasses feitos por empresas que contratavam com o Poder Público, sendo esse repasse feito por intermédio de contas bancárias fantasmas abertas no Banco Rural, doleiros, notas fiscais frias e depósitos em contas no exterior.

O Congresso Nacional reagiu com o Impeachment do Presidente eleito e com a alteração da legislação brasileira em 1994, para permitir as doações por pessoas jurídicas às campanhas eleitorais a fim de tornar mais transparente para o eleitorado as transações financeiras realizadas entre o empresariado brasileiro e os políticos.

Após o Impeachment do Presidente Collor, veio à tona o escândalo dos “Anões do Orçamento” em que foi constatado que deputados, membros da Comissão do Orçamento, destinam às emendas orçamentárias para alguns parlamentares que atuavam no Parlamento em favor dos interesses de empreiteiras que contratavam com o Poder Público.

Mais recentemente, aconteceu a operação Lava-Jato, que se ouviu dizer através das delações, que a maioria das doações privadas por pessoas jurídicas eram feitas para as campanhas eleitorais e não eram declaradas porque o montante efetivamente gasto era muito superior ao teto estabelecido na legislação e sua origem decorria de repasses feitos por empresas contratadas pelo Poder Público.

Como reação, o Supremo Tribunal Federal proibiu o financiamento empresarial em nosso país durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF, restando admitidas as doações e as contribuições feitas por pessoas naturais.

As contribuições são uma outra forma de participação financeira na política. Trata-se do “financiamento da base”, consistente em repasses voluntários e periódicos, feitos por pessoas físicas ou jurídicas (no caso brasileiro, apenas pessoas físicas), filiadas ou por

23. *E-book Kindle*. CARRAZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e Poder: as engrenagens do sistema político brasileiro**. São Paulo: Companhia das letras, 2018, *e-book kindle*. N. P.

simpatizantes da legenda partidária, cujo propósito é confirmar a adesão dos quotistas aos partidos políticos e reforçar o vínculo desses com a organização.

Em tese, o efeito prático das quotas seria fornecer uma maior autonomia financeira partidária, haja vista a possibilidade de os partidos políticos poderem se autodeterminar perante o Estado, porque os mecanismos de controle dos fundos públicos tendem a ser mais rígidos; e também diante da influência dos grandes financiadores privados⁸⁵.

Porém, a relevância prática das contribuições se mostrou pequena pois o recrutamento massivo para fins monetários é um desafio para agremiação; a identificação do eleitor com o partido é cada vez mais rara; a própria cúpula da entidade nem sempre tem interesse em contar com a ampla participação dos filiados nos processos decisórios internos; e não há comprovação de que a arrecadação de pequenas somas gera um governo mais responsivo com o eleitoral que aquele oriundo de uma campanha calcada em grandes quantias monetárias⁸⁶.

De igual modo acontece com os recursos provenientes das atividades empresariais, patrimônio do partido e atividades de imprensa, empréstimos bancários, *crowdfunding*⁸⁷, haja vista a sua relevância secundária na competição eleitoral, quando comparada com as doações de pessoas jurídicas de direito privado.

Quanto às atividades empresariais, explica-se que os partidos podem comercializar bens e produtos, realizar eventos pagos, alienar bens ou produtos próprios⁸⁸. No entanto, como os partidos políticos não têm o lucro como a sua finalidade precípua, a renda obtida por estas atividades também não se mostra tão vultosa.

Outrossim, os partidos também podem contrair empréstimos bancários em instituições financeiras, mas resta saber em cada ordenamento jurídico como estes empréstimos são arcados, seja com recursos privados, seja com recursos público. Também, podem alienar as suas sedes, o que é não é comumente praticado porque quase sempre se tratam de prédios históricos ou são o único bem do diretório em uma dada localidade; e desenvolver as

⁸⁵ SANTANO. Ana Cláudia. **O financiamento da política**. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 53 – 56; SMITH. Bradley. A. **Unfree Speech: The folly of campaign Finance Reform**. 2011. Princeton: Princeton University Press, p. 44, *e-book kindle*; ZOVATTO. Daniel. Latin America. IN: **Funding of Political Parties and Election Campaigns**. Austin, R; Tjernström M. Stockholm: International IDEA, 2003, p. 189

⁸⁶ SANTANO, **O financiamento da política**. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 56 – 58; SMITH. Bradley. A. **Unfree Speech: The folly of campaign Finance Reform**. 2011. Princeton: Princeton University Press, p. 46 *e-book kindle*

⁸⁷ SANTANO. **O financiamento da política**. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 46.

⁸⁸ SANTANO. Ana Cláudia. **O financiamento da política**. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 46.

atividades de imprensa, o que é uma fonte de arrecadação obsoleta frente ao desenvolvimento da internet na atualidade⁸⁹.

Por fim, destaca-se que a popularização do acesso à internet impulsionou o surgimento de uma nova fonte de receita partidária: o *crowdfunding* ou *microfundraising* ou financiamento participativo ou coletivo. Trata-se de uma fonte de arrecadação, na qual a captura financeira é feita pela massa de internautas que apoiam um dado projeto político divulgado na rede mundial de computadores e se mobilizam para executá-lo⁹⁰. Santano mostra que existem quatro grupos de *crowdfunding*:

1) sistema de doações iguais, que cada participante adquire a mesma parte do projeto que os demais, não havendo diferença entre quotas; 2) coleta de fundos para caridade, entendendo-se aqui por caridade ou altruísmo daquele que doa o dinheiro, sem obter nada de retorno; 3) coleta de recursos por meio de empréstimos (*crowdlending*), sendo os valores devolvidos aos participantes, com ou sem juros; 4) sistema de recompensa, que é dada aos participantes como um retorno dos recursos investidos

Sendo assim, as atividades empresariais e imprensa, as rendas com o patrimônio do partido, empréstimos bancários e *crowdfunding* são de relevância secundária para a autonomia financeira partidária porque não geram receitas de grande proporção para a entidade. Logo, tais fontes de arrecadação não ampliam significativamente a liberdade para se autodeterminar, tampouco estimulam o enrijecimento dos mecanismos de controle.

1.3.3.2 Subvenções públicas e aportes dos cargos e grupos parlamentares

O financiamento público é feito direta e indiretamente pelo Estado. A participação direta do Estado na política se dá por intermédio das subvenções públicas a serem utilizadas nas atividades ordinárias e extraordinárias. E indiretamente por meio de isenções fiscais aos partidos políticos ou às pessoas físicas e jurídicas doadoras; do fornecimento de bens (uso de prédios públicos) e serviços (acesso aos meios de comunicação e transporte gratuito de eleitores no dia das eleições) (financiamento indireto dos partidos políticos)⁹¹.

⁸⁹ MAINWARING, Scott P. **Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Rio de Janeiro: FGV. p. 40 – 42;

⁹⁰ SANTANO, Ana Cláudia. Como sobreviver na selva: fontes alternativas de financiamento de campanhas eleitorais. In: **Conexões eleitorais**. Rodolfo Viana Pereira e Ana Claudia Santano (Org.).

Brasília: ABRADep, 2016, p. 53

⁹¹ NASSMACHER, Karl-Heinz. Regulation of party finance. In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores). London: Sage Publications, 2006, p. 448

Os aportes a cargos públicos e grupos parlamentares também podem ser enquadrados como uma fonte de receita partidária pública. No entanto, não há consenso doutrinário sobre o tema, vez que uma parcela dos autores entende as atividades desempenhadas no decorrer das legislaturas pelos candidatos eleitos e das bancadas parlamentares, ainda que realizadas perante a esfera governamental e submetidas a mecanismos próprios de controle que são custeadas por verbas públicas e contribuem para a reeleição dos sujeitos envolvidos no pleito seguinte.⁹² Enquanto isso outros autores como Speck defendem que estas verbas não são destinadas à manutenção da carreira do candidato eleito ou expansão do eleitorado da sigla⁹³. Logo, esta pesquisa entende que não se trata de financiamento partidário.

De todo modo, o financiamento público dos partidos políticos visa diminuir desigualdades sociais na política, tendo em vista que os grupos sociais mais abastados tendem a alocar a quantia necessária para superar as despesas do seu adversário. Essa realidade social dificulta a ascensão das minorias econômicas e marginalizadas politicamente como as mulheres, negros, índios e jovens, porque eles não competem no mesmo patamar dos sujeitos bem patrocinados e que desfrutam da máquina administrativa⁹⁴.

Entrelaça-se com as desigualdades sociais e econômicas, o fato das grandes doações privadas terem desencadeado escândalos de corrupção na política, tal como ocorreu no Brasil com a deflagração da Operação Lava-Jato. Assoma-se a esse cenário o alargamento progressivo do custo das atividades partidárias e o enrijecimento dos mecanismos de controle financeiro. Então, para obter recursos suficientes, os países vêm fornecendo apoio à população por meio de medidas distributivas de riquezas, cujo propósito é incentivar a igualdade de oportunidades na competição eleitoral⁹⁵.

A despeito da igualdade de oportunidade na política, o seu elemento central é a igualdade do voto e da participação política dos cidadãos nas democracias, possuindo s

⁹² SANTANO. op. cit., p. 61 - 62

⁹³ SPECK. Bruno Wilhelm. Financiamento dos diretórios nacionais dos partidos políticos no Brasil: uma análise das doações privadas para as organizações partidárias entre 1998 e 2014. In: **Encontro Nacional da ANPOCS**, 39. 2015, Caxambu, Minas Gerais. Apresentação, p. 06. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt16/9596-financiamento-dos-diretorios-nacionais-dos-partidos-politicos-no-brasil-uma-analise-sobre-o-custeio-das-organizacoes-partidarias-entre-1998-e2013/file> acesso em 15 de janeiro de 2021.

⁹⁴ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 69

⁹⁵ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015; NASSMACHER. Karl Henz. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. IN: **Funding of Political Parties and elections Campaigns**. Austin, R e Tjernström M. (editora.). Stockholm: International IDEA, 2003, p. 09

dimensões negativas e positivas. A primeira dimensão se apresenta quando o Estado busca nivelar as forças políticas originariamente desiguais restringindo-as, limitando a atuação dos privilegiados. A dimensão positiva ocorre quando o Estado atua afirmativamente, intervindo para fazer as compensações necessárias, para equilibrar a disputa, concedendo subsídios a fim de que os competidores estejam equiparados nas eleições⁹⁶.

Em ambas as dimensões, o Estado deve ser imparcial quanto ao conteúdo das condutas praticadas pelos atores políticos, tendo em vista que a análise valorativa das atividades sugere um tratamento discriminatório inverso, o que também é amplamente rechaçado pela lógica democrática⁹⁷.

Em uma perspectiva global, Santano anota que o suporte financeiro estatal começou a acontecer após a Segunda Guerra Mundial, quando os partidos políticos vivenciaram “a diminuição das filiações, a profissionalização da política e a flexibilização das ideologias em seu seio”⁹⁸. Depois disso, os países começaram a fornecer recursos do erário público para suportar os gastos partidários necessários para o desenvolvimento de suas funções; desestimular a dependência das agremiações dos seus financiadores privados e o domínio privado das instituições políticas e combater a ideia de que o dinheiro compra o sucesso nas eleições⁹⁹.

Em uma perspectiva local, os partidos políticos brasileiros vivenciaram esse movimento de sair da dependência econômica dos grandes conglomerados, para caminhar em direção a dependência econômica do Estado após a proibição do financiamento empresarial no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/STF, em 2016. Como é relativamente recente o financiamento público majoritário em nosso país, a questão que se discute atualmente é quais são as balizas utilizadas pela Justiça Eleitoral durante o julgamento das contas partidárias. Tal questionamento é verificado no terceiro capítulo.

1.3.4 Gastos partidários e independentes

Após as receitas públicas e privadas serem arrecadadas, são formados os fundos partidários destinados aos gastos partidários. Em sentido amplo, os gastos partidários incluem-se as despesas realizadas pela sigla e as demais entidades que contribuem legal e

⁹⁶ SANTANO. **O financiamento da política**. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 101 – 105; SALGADO. Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 190.

⁹⁷ SANTANO. **O financiamento da política**. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016, p.110.

⁹⁸ SANTANO. **O financiamento da política**. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 101.

⁹⁹ SANTANO. **O financiamento da política**. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 101

ilegalmente com uma dada atividade política (ONGs, grupos de interesses, administrações públicas).

Em sentido estrito, os gastos partidários, restringem-se ao custo das atividades da sigla nas campanhas e no decorrer dos mandatos¹⁰⁰. Frente a esse recorte, adota-se a compreensão restrita do termo em razão da definição em sentido amplo ser muito abrangente e impedir a obtenção de resultados precisos nessa pesquisa.

De acordo com Nassmacher, a análise dos gastos partidários deve conferir (i) quem gasta, uma vez que podem ser feitos pela organização partidária propriamente dita (órgãos nacional, estaduais e municipais); (ii) pela “penumbra partidária” que se referem aos a centros de custos especializados e formalmente vinculados à agremiação, quais sejam: as subunidades destinadas a grupos específicos a exemplo das minorias (mulheres, índios, deficientes e negros) e institutos ou fundações; (iii) os auxiliares da atividade partidária a exemplo dos institutos e fundações criados para a educação; (iii) pela bancada do partido no Poder Legislativo; (iv) os militantes dos partidos nos quais se incluem os candidatos e demais sujeitos engajados em cargos partidários e públicos não eletivos. Tais categorias de gastos permitem saber quem gasta e se esse sujeito é competente para realizá-lo de acordo com as normas estatutárias e legais¹⁰¹.

Depois de verificado o sujeito do gasto, examina-se o gasto partidária à luz da sua finalidade geral (atividades partidárias) e a finalidade específica: (i) pessoal (salários de funcionários, honorários de advogados e contadores, pesquisadores e demais profissionais); (ii) manutenção das sedes; (iii) comunicação, que abrange reuniões, comparecimento a eventos, viagens, celulares e demais meios de interação entre os dirigentes e a massa de filiados e simpatizantes; (iv) publicidade, estando todos os meios de comunicação¹⁰².

Além do gasto partidário, também existem os gastos independentes referentes àqueles feitos pelos financiadores para beneficiar o partido e ou candidato de sua preferência (distribuição de banners, cessão de muros das casas para divulgação para propaganda política, anúncios em redes sociais pessoais, etc.). Tais ações são promovidas diretamente

¹⁰⁰ NASSMACHER. Karl-Heinz. **The funding of party competition**: political finance in 25 democracies. Editora Nomos Verlag, 2009, p. 36 -37

¹⁰¹ NASSMACHER. Karl-Heinz. **The funding of party competition**: political finance in 25 democracies. Editora Nomos Verlag, 2009, p. 38 – 51

¹⁰² NASSMACHER. Karl-Heinz. **The funding of party competition**: political finance in 25 democracies. Editora Nomos Verlag, 2009, p. 38 – 51

pelos financiadores sem que haja intervenção do partido ou candidato¹⁰³. Desse modo, o cidadão comum ou a empresa consegue – com a recursos próprios - persuadir o eleitorado para ajudar a eleger seu candidato e/ou partido de sua preferência e ver seus interesses prevalecerem nas decisões públicas¹⁰⁴.

1.3.5 Mecanismos de controle

Dados os riscos da arrecadação e dos gastos, as liberdades partidárias para capturar e despender recursos está sujeita a ferramentas de controle, com o objetivo mor de corrigir ou, pelo menos, evitar danos no processo eleitoral.

De acordo com Nassmacher, cinco estratégias de controle financeiro estatal são comumente utilizadas nas democracias: i) a própria autonomia partidária, vez que é uma escolha política que resulta no autocontrole partidário em matéria de organização interna e finanças; ii) as normas restritivas; iii) as normas distributivas; iv) os órgãos de controle e v) as medidas de promoção da transparência¹⁰⁵. Como pelo menos uma dessas estratégias de controle é utilizada nos 180 países avaliados pelo Banco de Dados de Financiamento Político do IDEA, incluindo o Brasil, as estratégias mencionadas acima serão estudadas a seguir, com exceção da autonomia partidária, mecanismo de controle já analisado no item 1.2.¹⁰⁶

Em conjunto, esses mecanismos de controle formam sistemas de controle partidário classificáveis por Silva, como sendo o controle externo, em que o alcance do sistema fiscalizatório do Estado é minimalista face aos partidos políticos, vez que se restringe a observância das leis penais e de polícia; e o controle interno que permite o Estado verificar o nível de democracia interna às siglas, para que a organização interna dos partidos materialize os ideais democráticos, e não apenas formalize estes ideais em suas normas internas.

¹⁰³ Aline. **Direito Eleitoral e a Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 351 – 352; SMITH. Bradley. A. *Unfree Speech: The folly of campaign Finance Reform*. 2011. Princeton: Princeton University Press, p. 04 *E-book Kindle*.

¹⁰⁴ Aline. **Direito Eleitoral e a Liberdade de Expressão**. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 110 – 111.

¹⁰⁵ NASSMACHER. Karl Henz. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. IN: **Funding of Political Parties and elections Campaings**. Austin, R e Tjernström M. (editoress.). Stockholm: International IDEA, 2003, p. 02 - 05

¹⁰⁶ BANCO DE DADOS DE FINANCIAMENTO POLÍTICO DO INTERNATIONAL IDEA. Disponível em: www.idea.int/political-finance acesso em 25 de janeiro de 2020.

Outrossim, tem-se o controle qualitativo (também chamado de ideológico) em que o Estado está autorizado a avaliar as ideologias (valores e metas) para impedir partidos que visam subverter a ordem democrática; e controle quantitativo em que o Estado verifica os parâmetros numéricos máximos e mínimos. À vista dessa classificação doutrinária de controle do Estado sobre os partidos, cabe analisar quais espécies de controle existem no direito brasileiro, matéria tratada no capítulo II.

1.3.5.1 Normas restritivas: proibições e limitações

As normas restritivas abrangem as limitações (normas que fixam parâmetros máximos e mínimos para arrecadação e gastos) e as vedações (normas que proíbem determinadas fontes de arrecadação e gastos). Segundo Smith, as restrições são mais usuais que as vedações por três razões¹⁰⁷. Em primeiro lugar, as vedações não barram a entrada de recursos financeiros na política, com o propósito de gerar benefícios aos “donos” desses recursos, tendo em vista que, na prática, dinheiro flui por vias lícitas e ilícitas na política. Então, é melhor aceitar a entrada do dinheiro privado, ao invés de negar a sua existência e propiciar maiores distorções no sistema democrático.

Em segundo lugar, as vedações estancam a entrada recursos financeiros de uma determinada fonte de arrecadação, mas não impedem a pulverização desses mesmos recursos financeiros e a sua entrada dissipada na política. Em outras palavras: a proibição de doações de pessoas jurídicas impossibilita uma grande contribuição privada à política.

Porém, nada obsta que as pessoas jurídicas partilhem essa doação entre pessoas físicas, para que elas as repassem individualmente aos candidatos e partidos políticos¹⁰⁸. Além disso, impede-se que os recursos organizacionais e ideológicos sejam utilizados para instigar a captação de pequenas somas a partir de “rebanhos” religiosos, sindicais, empregatícios, liderados por pastores, donos de empresas, presidentes de entidades de classe e grêmios estudantis. Desse modo, a proibição das contribuições de pessoas jurídicas é facilmente burlada e as doações de pessoas físicas ganham a aparência de lícitas.

Terceiro, ainda que a arrecadação e os gastos tenham um caráter mercadológico, é um desafio comprovar o nexo de causalidade existente entre o comportamento do parlamentar e

¹⁰⁷ SMITH. Bradley. A. **Unfree Speech: The folly of campaign Finance Reform**. 2011. Princeton: Princeton University Press, p. 122 – 127. *E-book Kindle*. p. 39 – 64.

¹⁰⁸ SMITH. Bradley. A. **Unfree Speech: The folly of campaign Finance Reform**. 2011. Princeton: Princeton University Press, p. 122 – 127. *E-book Kindle*. p. 68 – 69.

o interesse do seu financiador, bem como mostrar que o parlamentar, mesmo correndo o risco de perder o apoio de parte de seu eleitorado, mudou seu voto em um determinado projeto de lei para atender aos interesses desse financiador. Diante da dificuldade, que é proibir as fontes de arrecadação de receita e gastos, é mais comum implantar limites numéricos mínimos e máximos para captação de recursos em fontes privadas e para gastos partidários gerais (“tetos de campanha”) e gastos específicos, bem como para os gastos independentes¹⁰⁹.

Tais limites não se baseiam em critérios objetivos, mas sim em subjetivos do legislador¹¹⁰. Os legisladores não sabem exatamente quanto precisarão gastar nas próximas eleições para conquistarem o voto do eleitor e superarem o adversário, tampouco como e em que momento deverá fazer as despesas necessárias¹¹¹. Desse modo, levam em consideração o custo das últimas eleições para estipular uma quantidade suficiente a fim de competir e ganhar a eleição.

Pois, se os limites numéricos forem muito abaixo da realidade dos custos das campanhas eleitorais e manutenção das siglas, os partidos e candidatos tendem a captar ilicitamente recursos para cobrir os gastos extras. Se os limites forem muito acima, os competidores ficam mais propensos a não utilizarem de recursos não monetários tais como organização interna, ideologia partidária, carisma e acesso à mídia. Então, a noção do custo da política é um fator a ser analisado especificamente para atender a eficiência das limitações incidentes sobre arrecadação e gastos.

Traçadas essas considerações, verifica-se que as medidas restritivas são paliativas. Elas resolvem um dado problema, mas dão margem para o surgimento de outro. Face a esse diagnóstico, Santano explica que os países que as adotaram perceberam que elas serviram apenas para atenuar os problemas decorrentes do financiamento irregular¹¹². Então, começaram a ser combinadas com as normas distributivas de riquezas.

¹⁰⁹ SMITH. Bradley. A. **Unfree Speech: The folly of campaign Finance Reform**. 2011. Princeton: Princeton University Press, p. 122 – 127. *E-book Kindle*. p. 44.

¹¹⁰ SMITH. Bradley. A. **Unfree Speech: The folly of campaign Finance Reform**. 2011. Princeton: Princeton University Press, p. 122 – 127. *E-book Kindle*. p. 44.

¹¹¹ SMITH. Bradley. A. **Unfree Speech: The folly of campaign Finance Reform**. 2011. Princeton: Princeton University Press, p. 122 – 127. *E-book Kindle*. 05 -13.

¹¹² SANTANO. **O financiamento da política**. 2 ed. Curitiba: Íthala, 2016, p. 101 – 105; OHMAN, op. cit. p. 13

1.3.5.2 Normas distributivas

As normas distributivas de riquezas são associadas ao financiamento público. Quando o país escolhe participar financeiramente da política partidária, direta ou indiretamente, emergem-se mecanismos de controle cujo foco de proteção é a devida aplicação das verbas. Para tanto, as normas distributivas trazem consigo cláusulas de barreira e disposições sobre quais partidos têm acesso aos recursos públicos e como essa verba é distribuída internamente entre os órgãos e membros da sigla.

Após analisar as democracias ao redor do mundo, Ohman ensina que as normas distributivas, além de fornecer recursos públicos, preveem o repasse a partir de quatro critérios: (i) divisão igualitária entre todas as agremiações, o que aumenta o pluralismo, mas estimula a fragmentação política e a falta de zelo pelos recursos públicos; (ii) repasse apenas para os partidos que alcançarem um percentual mínimo de votos (vincula-se o financiamento ao apoio popular); (iii) transferência apenas para os partidos políticos que têm representação parlamentar, o que dificulta a alternância de poder, mas valoriza os partidos e candidatos mais ativos e, (iv) por último, a partir de um número “x” de candidatos apresentados no pleito¹¹³. Depois de repassadas, as verbas públicas podem ser alocadas de acordo com critérios territoriais, funcionais ou igualmente entre os diretórios e membros.

Como cabe ao legislador escolher os critérios de distribuição e alocação dos recursos públicos, os gastos partidários feitos com recursos públicos são controlados de modo a apurar quem gasta, com o que é gasto e o porquê, em decorrência do direito de propriedade¹¹⁴.

Sendo assim, quanto maior a participação do Estado nas finanças partidárias, maior a sua intervenção no desempenho da sigla perante a arena eleitoral, internamente e na esfera governamental. Consequentemente, mais enfraquecida é autonomia financeira partidária.

1.3.5.3 Medidas de promoção à transparência

As medidas de promoção à transparência se fundam no direito à informação do cidadão e são efetivadas através da divulgação ampla das fontes de receitas, gastos, ativos e passivos

¹¹³ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p.58.

¹¹⁴ NASSMACHER. Karl-Heinz. **The funding of party competition: political finance in 25 democracies**. Editora Nomos Verlag, 2009, p. 37

dos partidos, dos comitês e candidatos durante as campanhas e no decorrer das legislaturas¹¹⁵.

A exposição das fontes de receita permite ao eleitorado avaliar se a atuação parlamentar está voltada para os interesses de seus financiadores; os gastos são analisados à luz do princípio da eficiência, conferindo se foram feitos sob o menor custo-benefício e, concomitantemente, se atendem aos objetivos preestabelecidos pelos partidos e candidatos. Já a divulgação dos ativos e passivos vem mostrar se há conflito de interesse nas transações financeiras estabelecidas e se houve a evolução patrimonial dos membros da agremiação¹¹⁶.

Nassmacher assinala que nem sempre os ordenamentos jurídicos exigem uma divulgação ampla dessas transações financeiras, visto que predominam relatórios resumidos das fontes de receitas e os gastos dos partidos e candidatos, e a apresentação dos ativos e passivos colocaria em risco o direito à proteção de dados dos terceiros envolvidos nas transações financeiras¹¹⁷.

Desse modo, as medidas de promoção à transparência informam a população e interferem na formação de vontade do eleitor para gerar um voto mais consciente, mitigam o sigilo dos atos intrapartidários, desestimulam a malversação das verbas públicas e demais abusos, bem como incentivam o controle social sobre as finanças partidárias. Em contrapartida, desafiam a proteção jurídica de dados pessoais.

1.3.5.4 Órgãos de controle

Ainda que as medidas de promoção à transparência estimulem o controle social sobre as finanças partidárias, nem sempre o eleitorado vota sancionando ou aprovando um partido ou candidato pela gestão financeira realizada nos anos antecedente, vez que o decurso de tempo entre uma eleição e outra leva ao esquecimento. Assim, não há garantia de que a

¹¹⁵ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 23.

¹¹⁶ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 58.

¹¹⁷ NASSMACHER. Karl Henz. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. IN: **Funding of Political Parties and elections Campaigns**. Austin, R e Tjernström M. (editoress.). Stockholm: International IDEA, 2003, p. 09; OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. IN: **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 24.

votação servirá como um instrumento de controle financeiro efetivo¹¹⁸. Diante desta realidade, Nassmacher argumenta que a promoção da transparência das transações financeiras não é um mecanismo de controle satisfatório, o que exige a adoção de um órgão de controle das finanças partidárias para apreciação das prestações de contas¹¹⁹.

Os órgãos de controle ganharam relevo após a Segunda Guerra Mundial, quando houve a disseminação da ideia de que as democracias são um regime em que os governantes devem ser coerentes com a vontade do povo. Frente a isso, as nações começaram a implantar medidas que fizessem os atores políticos prestar contas de suas condutas perante o eleitorado e o Estado, quais sejam: instrumentos de responsabilização vertical e horizontal¹²⁰

A responsabilização vertical alcança todos os atos promovidas pelo eleitorado, para controlar os ocupantes de cargos públicos, eleitos ou não, sendo a eleição a principal medida de controle dos cidadãos, posto que ela pode aprovar novos nomes e manter ou punir os representantes com vasta experiência em cargos públicos¹²¹. No entanto, em sistemas partidários pouco estruturados, com alta volatilidade de eleitores e partidos, enfraquecidas linhas ideológicas de políticas públicas e ausência de estabilidade, a eficácia da responsabilização *vertical* perde força. Então, para melhorar a qualidade do regime democrático, têm-se a responsabilização horizontal, que é a existência dos órgãos de controle independentes¹²².

O'Donnell ensina que órgãos que têm aptidão para “para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina de sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”. Dessa

¹¹⁸ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 11.

¹¹⁹ NASSMACHER. Karl Henz. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. IN: **Funding of Political Parties and elections Campaigns**. Austin, R e Tjernström M. (editores.). Stockholm: International IDEA, 2003, p. 9

¹²⁰ NASSMACHER. Karl Henz. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. IN: **Funding of Political Parties and elections Campaigns**. Austin, R e Tjernström M. (editores.). Stockholm: International IDEA, 2003, p. 9

¹²¹ O 'DONNELL explica que O *accountability* vertical possui duas espécies: o voto nas eleições e as reivindicações individuais e sociais. As ações individuais ou coletivas servem para denunciar e demandar a punição dos representantes pelos atos supostamente ilegais. (O 'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998)

¹²² O 'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998

maneira, o Estado Democrático de Direito implementa um sistema específico de instituições fiscalizatórias dos atos políticos¹²³.

Przeworski acrescenta que os órgãos são forças externas que têm duas principais funções. A primeira é conferir se as normas estão sendo cumpridas, visto que a legislação é feita por representantes do povo. Logo, sintetizam os valores que devem prevalecer. Caso não observem os limites de sua competência e os *players* não aceitem às decisões, há uma tentativa de “subverter o sistema democrático” pouco a pouco.

A segunda função é a imposição sanções aos desertores¹²⁴. Tal medida se justifica porque o Estado é por si só uma agência especializada no controle dos indivíduos, impondo a aceitação dos resultados, repreendendo os infratores e monopolizando os mecanismos de coerção para que o regime democrático permaneça em funcionamento¹²⁵.

Contudo, o Estado não pode perder de vista os limites da sua atuação e adentrar em espaços as quais não está legitimamente autorizado. É, justamente, a falta de observância dos limites impostos à competência Estatal que preocupa O’Donnell, vez que a superação das barreiras legais da atividade de controle importa na supressão das liberdades individuais, imobiliza os seus agentes políticos através de sanções muito severas e prejudica a eficácia da atividade governamental¹²⁶.

Face a isso, a Democracia exige que o Estado atribua autonomia a algumas instituições sociais como os partidos políticos, sindicatos e associações empresariais, para que elas atuem vigiando continuamente o poder punitivo do Estado sobre os indivíduos e assegurando o exercício das liberdades na medida autorizada pela legislação. Não podendo, portanto, essa autonomia ser suprimida pelos órgãos de controle sob pena de petrificar o sistema política e introduzir, paulatinamente, um regime não democrático.

1.4 CONCLUSÃO PRELIMINAR

A democracia é um regime político que tem como fundamento a liberdade de autodeterminação, para que a vontade do cidadão ponha limite ao agir estatal. Como essa

¹²³ PRZEWORSKI. Adam. **Democracia e Mercado**: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1994, p. 46

¹²⁴ PRZEWORSKI. Adam. **Democracia e Mercado**: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1994, p. 46

¹²⁵ PRZEWORSKI. Adam. **Democracia e Mercado**: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1994, p. 46

¹²⁶ O’DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998, p. 27-54.

liberdade não é absoluta, os mecanismos de controle estatais existem e devem observar os limites da sua competência, para que a liberdade de autodeterminação seja preservada e alcance a sua finalidade precípua: a representação popular nas instâncias decisórias das democracias.

A liberdade de autodeterminação se desdobra na autonomia partidária e suas espécies, dentre elas, a autonomia financeira partidária, significando a liberdade de arrecadação e gastos partidários, juntamente com os mecanismos de controle financeiro. Estes três elementos são indissociáveis e devem ser analisados em conjunto, para que se possa definir a dimensão da autonomia financeira partidária no Brasil, assunto do próximo capítulo.

A liberdade para arrecadação partidária corresponde à escolha para decidir onde e quanto capturar de riquezas; e a liberdade para gastos partidários diz respeito a definir como distribuir e alocar os recursos. Em contrapartida, os mecanismos de controle fiscalizam o exercício destas liberdades de duas maneiras: minimalista ou maximalista e qualitativamente ou quantitativamente.

Sendo assim, cabe análise da legislação e jurisprudência para conferir a liberdade partidária para arrecadação quanto às fontes autorizadas e vedadas; a liberdade partidária para gastos quanto objeto, finalidade e motivação. Ainda, para estabelecer competência dos órgãos de controle estatais as quais se sujeitam os partidos políticos e verificar método de controle utilizado por estes órgãos. Assim, tem-se os limites da autonomia financeira partidária.

2 A DIMENSÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS ENTRE 1988 E 2022 À LUZ DO DIREITO POSTO NA LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA DO TSE E DO STF

Este capítulo tem como objetivo dimensionar a autonomia financeira partidária no Brasil no período entre 05 de outubro de 1988 (data da promulgação da Constituição Federal de 1988) e 05 de outubro de 2022 (data do fechamento dessa pesquisa científica) a partir da análise dos mecanismos de controle financeiro incidentes sobre liberdade partidária para arrecadação e gastos. Para atingi-lo, este capítulo tem início com contextualização da autonomia financeira à época da redemocratização para que se entenda a razão de existir desta garantia no texto constitucional.

Em seguida, adentra-se no estudo expositivo e crítico dos seguintes diplomas normativos: a Constituição Federal de 1988, a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.095/1996), a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/1997) – sendo consideradas as alterações legislativas subsequentes a sua entrada em vigor (Leis n° 9.259/1996; n° 13.300/2006, n° 12.034/2009; n° 13.165/2015; n° 13.488/2017; n° 13.877/2019; n° 13.831/2019, n° 14.063/2020, n° 14.208/2021 e 14.291); e o Código Eleitoral e as Resoluções do TSE em matéria de finanças e prestações de contas. Por último, verificar-se-ão os acórdãos do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral em sede de consulta, bem como registro e anotação de estatuto partidário¹²⁷.

Os pontos analisados na legislação e jurisprudência coletada são os seguintes: (i) arrecadação no que tange aos sujeitos autorizados e proibidos de doar; (ii) gastos no que concerne ao objeto, a motivação e a finalidade; (iii) competência da Justiça Eleitoral para fiscalizar a arrecadação e o gastos partidárias; (iv) medidas de promoção à transparência.¹²⁸

2.1 A AUTONOMIA FINANCEIRA PARTIDÁRIA NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1988

Os partidos políticos brasileiros experimentaram 7 fases: (i) a monárquica (1837 – 1889) com os partidos conservadores e liberais, a Primeira República (1889 – 1930) que contava com os partidos estaduais; (ii) a Segunda República (1930 – 1937); (iii) o Golpe de

¹²⁷ É necessário conferir a jurisprudência sobre arrecadação e gastos em sede de anotação e registro porque legislação infraconstitucional pós-88 colocou as finanças partidárias entre as matérias suscetíveis de autorregulação partidária.

¹²⁸ NASSMACHER, Karl-Heinz. **The funding of party competition: political finance in 25 democracies**. Editora Nomos Verlag, 2009, p. 37

37 que deu causa à Terceira República, extinção de partidos e da Justiça Eleitoral; (iv) a Quarta República que iniciou a redemocratização em 1945; (v) o golpe militar de 1964 marcado pelo bipartidarismo; (vi) o retorno do pluripartidarismo com a Lei nº 6.767/1979; e a última e atual fase, iniciada com a promulgação da Constituição Federal de 1988¹²⁹.

Em 1916 foi criada a Lei nº 3.139 que atribuiu ao Poder Judiciário a competência para realizar o alistamento eleitoral¹³⁰. Esse feito é o ponto de partida para a criação da Justiça Eleitoral pelo Decreto nº 21.076/1932 – o Código Eleitoral, órgão pertencente ao Poder Judiciário constituído pelas Juntas Eleitorais, Juízes Eleitorais, os Tribunais Regionais Eleitorais e o Tribunal Superior Eleitoral.

Desde sua criação, até os dias atuais, a Justiça Eleitoral tem competência jurisdicional para apreciar os recursos eleitorais, as ações penais relativas às condutas que infringiam os crimes eleitorais dispostos no Código Eleitoral e o *habeas corpus*¹³¹. Ainda detém a competência normativa para elaboração de normas infra legais internas e externas, tais como os regimentos dos tribunais e resoluções; a competência administrativa para fins de organização, realização e diplomação nas eleições; e competência consultiva para responder a eventuais questionamentos que lhes são formulados. Dadas essas competências, a Justiça Eleitoral surgiu com o direito e poder legal para atuar em defesa de eleições livres e justas (antes, durante e após o pleito) através da fiscalização preventiva e punitiva dos *players* da competição política, especialmente os partidos e candidatos.

Os partidos políticos brasileiros ganharam relevo no contexto democrático da Quarta República porque foram introduzidas normas que lhes exigiram uma maior coesão interna para a conquista de voto e angariação de filiados¹³². O Decreto-Lei nº 7.586/1945 – Lei

¹²⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. O sistema eleitoral brasileiro: síntese e história. Brasília: TSE, 2009, p. 48

¹³⁰ A partir do Código Eleitoral de 1932, as normas da competição eleitoral passaram a ser definidas pelos Poder Executivo e Judiciário (antes era pelo Poder Legislativo), as normas de governança pelo Poder Judiciário (no período de 1889 e 1916, era pelos três Poderes e Sociedade Civil; e no período de 1916 a 1930, pelos Poderes Legislativo e Judiciário), a organização do jogo eleitoral pelo Poder Judiciário (antes se contava com a participação do Poder Legislativo) e a certificação dos resultados das eleições pelo Poder Judiciário (no período de 1889 e 1916 era feita pelo Poder Legislativo; e no período de 1916 a 1930, pelos Poderes Legislativo e Judiciário). Dito isto, o papel do Poder Executivo é secundário no processo eleitoral de 1889 e 1932, sendo predominante o Poder Legislativo e, após a Revolução de 30, preterido pelo Poder Judiciário.

¹³⁰ CADAH, Lucas Queija. **Instituições eleitorais e competição política**: a criação da justiça eleitoral no Brasil. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 30 - 31

¹³¹ CADAH, Lucas Queija. **Instituições eleitorais e competição política**: a criação da justiça eleitoral no Brasil. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, p. 38

¹³² SOUZA. Maria do Carmo Campello. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 – 1964)**. São Paulo: Alga-ômega: 1990, p. 105

Agamenon proibiu os partidos regionais (art. 110) de modo a exigir o caráter nacional das siglas; como também vedou as candidaturas independentes (art. 39) ao impor a filiação partidária como condição de elegibilidade. Além disso, a Carta de 1946 reconheceu expressamente a existência dos partidos políticos, do pluralismo político e do controle qualitativo estatal; e criou o Fundo Partidário¹³³.

A outorga do monopólio das candidaturas aos partidos fez com que as agremiações se tornassem imprescindíveis à representação política no Brasil porque passaram a ser o elo entre a sociedade e o Estado. Nesse contexto, os partidos devem refletir os mais diversos ideais políticos em razão da constitucionalização do pluralismo político, mas não podem disseminar ideais políticos com vistas a subverter o regime democrático pelas vias formais da competição eleitoral. Dessa maneira, o controle qualitativo à luz do regime democrático é uma ressalva ao pluralismo político.

Os partidos políticos, ainda que formalmente, fortaleceram-se como entidade necessária para o funcionamento da democracia brasileira instalada com a Constituição de 1946. Porém, a realidade mostrou que as siglas deveriam estar alinhadas com os ideais políticos dominantes da época. Por esse motivo, o sistema partidário sucumbiu com o golpe militar feito com a edição do Ato Institucional nº 1 de 09 de abril de 1964 que autorizou os militares a suspender direitos políticos e a cassar mandatos legislativos¹³⁴. Assim, ocorreu a atrofia dos Poderes Legislativo e Judiciário e o protagonismo do chefe do Poder Executivo.

Em seguida, a Lei nº 4.740/1965 - Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP – foi criada de modo a extinguir o pluripartidarismo e implantar o bipartidarismo; e a intervir fortemente na vida intrapartidária. Os partidos eram pessoas jurídicas de direito público interno¹³⁵; e a sua organização interna era amplamente definida no Capítulo IV da Lei (art. 22 – 43). Também era prevista a composição e os tipos de órgãos (art. 26, 39 e 41), tempo de duração dos mandatos para cargos internos (art. 27) e procedimento de votação interna (art. 31). Portanto, a autonomia partidária para se autodeterminar dentro do sistema partidário era bastante restrita.

¹³³ LAMONIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Os partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: editora brasiliense S.A, 1986, p. 64 - 65; SOUZA. Maria do Carmo Campello. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 – 1964)**. Alga-ômega: São Paulo, 1990, p. 105

¹³⁴ LAMONIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Os partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense S.A, 1986, p. 64 – 65

¹³⁵ LAMONIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Os partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: editora brasiliense S.A, 1986, p. 94 – 95.

Especificamente a autonomia financeira partidária, a LOPP assegurou liberdade financeira para os partidos organizarem as suas respectivas finanças, com vistas a atender os objetivos partidários (art. 54) ao dispor que os estatutos deveriam manter os limites máximos de despesas com propaganda partidária e dos candidatos, como também os limites das doações privadas.

Ainda, adotou o financiamento misto, visto que permitiu a arrecadação em fontes privadas, sendo proibida a captação de receitas em fontes estrangeiras, em autoridades ou órgãos públicos, empresas públicas e sociedades de economia mista e empresas privadas (art. 56); e garantiu acesso ao Fundo Partidário, constituído por multas e penalidade decorrentes das sanções previstas no Código Eleitoral e Leis Conexas, dotações orçamentárias e doações particulares (art. 60).

Os gastos partidários deveriam ser aplicados na manutenção das sedes e serviços do partido, sendo proibido o pagamento de pessoal; propaganda doutrinária e política; alistamento e eleições; e na fundação e instituto de orientação política; e as prestações de contas encaminhadas ao Tribunal Superior Eleitoral para conferir o disposto no Código Eleitoral e na LOPP; e julgadas pelo Tribunal de Contas da União.

Não obstante se percebesse alguma possibilidade de movimentação partidária em matéria de arrecadação e gastos, durante a vigência da LOPP, o bipartidarismo combinado com a natureza pública das entidades e a intervenção legislativa na organização interna dos partidos políticos não permitiram as agremiações gerenciar as suas finanças para atender a seus valores e metas políticas. Consequentemente, a possibilidade de grupos políticos se oporem e contestarem às decisões governamentais, ainda que minimamente possível, não deveriam atingir o prestígio dos militares no comando do país.

Ocorre que os movimentos sociais e políticos, contrários ao regime ditatorial, estimularam a outorga da Constituição de 1967 que autorizou a perda dos direitos políticos decorrente da recusa fundada em convicção religiosa, filosófica ou política (art. 144, II, “b”); que dispôs que a organização, o funcionamento e a extinção eram reguladas por Lei Federal (art. 149, *caput*), que o programa partidário deveria ser aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 149, III), e que impôs a obrigatoriedade da disciplina partidária¹³⁶. Portanto,

¹³⁶ Mainwaring define a disciplina partidária com sendo “essencialmente, sujeição, por parte de um membro do partido – representante parlamentar, membro do governo ou não -, e não obstante a sua resistência, a uma norma externa, ditada pela liderança. O exercício da disciplina sobre um membro implica em que os líderes contêm recursos de coerção, prêmios ou incentivos e intimidações ou ameaças”. MAINWARING, Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Rio de Janeiro: FGV, p. 181

para os candidatos e partidos políticos existirem dentro do regime, diminuiram ainda mais os espaços para questionar as decisões dos militares.

Para agravar ainda mais a impossibilidade de contestação e oposição ao regime, em 13 de dezembro de 1968, sobreveio o Ato Institucional nº 5 (AI – 5), que decretou recesso no Congresso Nacional, autorizou intervenção federal nos estados e municípios e institucionalizou a tortura como mecanismo de controle do Estado. Segundo Motta, esse ato considerado como o “golpe dentro do golpe”, por ter sido o mais repressivo dos atos institucionais editados por reduzir o apoio dos civis e tornar o regime ainda mais militar¹³⁷.

Como a manipulação da legislação eleitoral-partidária foi uma das estratégias políticas adotadas durante o regime militar (1964 – 1985) para o Governo brasileiro atingir os seus objetivos políticos, o processo de democratização vivenciado na década de 80 é marcado por reivindicações no sentido de conceder autonomia partidária perante o Estado através da desregulamentação partidária¹³⁸.

Sem as intervenções estatais, os partidos políticos podem expressar os seus verdadeiros valores e metas políticas, tornando-se mais autênticos e fortes canais de comunicação da sociedade, vez que seria o espaço para promoção do pluralismo político e compatibilização das diversas opiniões políticas, ainda que antagônicas¹³⁹.

Dado o histórico dos partidos políticos nas experiências brasileiras democráticas, a autonomia partidária emerge na década de 80 como a liberdade para agir sem pedir permissão ao Estado e atuar consoante a sua própria vontade, cujo propósito é acabar com artificialidade partidária e impulsionar autenticidade partidária, para que a oposição ganhe relevância frente à situação¹⁴⁰.

Diante desse ambiente, a autonomia partidária emerge como sendo a liberdade partidária para criar as suas próprias normas internas – os programas e estatutos partidários – amoldadas à ideologia dos grupos que representa politicamente. Tais normas devem manifestar as reivindicações políticas dos grupos sociais que dialogam e apoiam às siglas.

¹³⁷ MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Sobre as origens e motivações do Ato Institucional 5**. Rev. Bras. Hist., São Paulo, v. 38, n. 79, p. 203. 2018

¹³⁸ LAMONIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **Os partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: editora brasiliense S.A, 1986, p. 95 – 96

¹³⁹ LAMONIER, Bolívar; MENEGUELLO, Rachel. **os partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: editora brasiliense S.A, 1986, p. 96 - 97

¹⁴⁰ AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política**. Opinião Pública, Campinas, vol. 18, nº 2, p. 389. Novembro 2012, p. 389; LAMONIER, MENEGUELLO, **Os partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: editora brasiliense S.A, 1986, p. 97

Via de consequência, as normas intrapartidárias deixam de ser fruto da vontade estatal para ser resultado das múltiplas forças-políticas existentes na sociedade civil.

Assim, a Constituição Federal de 1988 inaugura um novo paradigma democrático em nosso país ao assegurar uma variedade de salvaguardas voltadas desestatização dos partidos políticos brasileiros, tornando-os peça-chave da representação política brasileira, tal como será demonstrado adiante; e a Justiça Eleitoral se fortalece como Justiça Especializada, focada em contribuir com a consolidação da democracia brasileira¹⁴¹.

2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A democracia brasileira é reinstalada com a Constituição Federal de 1988. A nova ordem jurídica dispõe, em seu artigo primeiro, que a República Federativa do Brasil é constituída de um Estado Democrático de Direito, em que o povo detém o poder, podendo exercê-lo por meio de representantes eleitos ou diretamente. Logo, ergue-se a representação política brasileira sobre o postulado da soberania popular, cabendo aos governantes eleitos pelo povo representarem legitimamente às vontades dos cidadãos no exercício das suas funções públicas de modo a resguardar os princípios fundamentais da democracia: a liberdade e igualdade.

As vontades dos cidadãos, ainda que múltiplas e antagônicas entre si, devem encontrar espaço na participação e representação política da democracia brasileira, posto que o artigo primeiro da Carta de 1988 trouxe o pluralismo político como um dos fundamentos da nação. O Título dos Direitos e Garantias Fundamentais, que dispõe sobre os Direitos e Individuais e Coletivos, garantiu a liberdade de manifestação de pensamento, de consciência e de crença; expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; assegurou amplo acesso à informação e direito de resposta. Nessa conjuntura normativa, o trânsito livre de ideias e questionamentos impera de modo a fomentar a alternância de poder e a competição eleitoral.

Para efetivar a participação popular e representação política, o Título dos Direitos e Garantias Fundamentais dispôs que a soberania popular será exercida diretamente através do referendo, plebiscito e iniciativa popular, e, indiretamente, através do sufrágio universal e pelo voto universal, direto e secreto (art. 14, *caput*) e facultou o exercício do direito do voto para os analfabetos e para os jovens entre 16 e 17 anos, com a redução da idade mínima para

¹⁴¹ MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em novas democracias**: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Rio de Janeiro: FGV, p. 274

votar (art. 14, §1º, II, “a” e “c”).

O voto é concedido simultaneamente aos candidatos e partidos políticos, vez que o artigo 14, parágrafo 3º, inciso V, da Constituição Federal estabeleceu que a filiação partidária é condição de elegibilidade, na forma da lei. A Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições regulamenta o referido dispositivo e veda o lançamento de candidaturas independentes. Portanto, os partidos políticos são o canal de coletor dos líderes e gestores da vida pública brasileira.

A escolha política pela outorga aos partidos políticos do monopólio das candidaturas, dos cargos públicos elegíveis e os de livre nomeação e exoneração significa que a participação e a representação política se realizam principalmente por intermédio dos partidos políticos¹⁴². Diante disso, as legendas brasileiras são o veículo de mobilização político-social e de incorporação dos anseios populares de maior relevância porque funcionam como uma espécie de “filtro” das decisões tomadas na arena eleitoral, no âmbito intrapartidário e na esfera governamental.

Para que predomine uma atuação partidária livre e igualitária na competição eleitoral e durante o exercício dos mandatos, a Constituição Federal de 1988 trouxe as inelegibilidades e condições de inelegibilidade. Esses requisitos buscam tutelar juridicamente a moralidade e probidade administrativa dos detentores de cargos públicos; e a normalidade e legitimidade das eleições. Na hipótese de abuso de poder econômico e político, em decorrência de compra de votos, corrupção, fraude e coação fere-se a liberdade do eleitor; e a igualdade do voto quando os votos não têm o mesmo peso na disputa¹⁴³. Tais circunstâncias denotam que a representatividade política extraída das urnas não corresponde à genuína vontade do eleitorado, o que pode causar a responsabilização dos candidatos e demais sujeitos envolvidos perante a Justiça Eleitoral, estando excluídos os partidos políticos.¹⁴⁴.

As agremiações assumiram uma posição muito privilegiada na Constituição Federal de 1988. Além do monopólio das candidaturas, transformaram-se em pessoas jurídicas de direito privado, o que permite – nas palavras de Santano - “a capacidade de fato e de direito; existência de uma estrutura organizativa artificial; objetivos comuns de seus membros; um

¹⁴² MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em novas democracias**: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Rio de Janeiro: FGV, p. 41

¹⁴³ SALGADO. Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015, p. 30 – 31

¹⁴⁴ SALGADO. Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015, p. 30 – 31

patrimônio próprio e independente de seus membros; e publicidade da sua constituição”¹⁴⁵. Dessa maneira, os partidos políticos emergiram na nova ordem constitucional para serem a personificação técnica e jurídica das vontades e finalidades congregadas de seus membros ao invés de se assemelharem aos órgãos estatais públicos criados por lei e que funcionavam de acordo com a vontade estatal (estas características existiam quando os partidos políticos detinham personalidade jurídica de público)¹⁴⁶.

Para reforçar ainda mais o papel representativo dos partidos políticos no Estado Democrático Brasileiro contemporâneo, o artigo 17 parágrafo 1º da Constituição Federal assegurou expressamente autonomia partidária “para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecerem normas de fidelidade e disciplina partidárias” (artigo 17, § 1 – redação original”).

A despeito do conceito doutrinário estipulado sobre a autonomia partidária, essa pesquisa parte do pressuposto estabelecido por Barros, no sentido de que é um direito fundamental decorrente do direito à associação, cuja titularidade é o partido político e o seu núcleo essencial é a escolha partidária para se autodeterminar – a chamada discricionariedade partidária. E, adota-se a seguinte definição:

A liberdade interna que o partido possui para regulamentar as normas sob as quais funcionará a grei, desde o estabelecimento do seu programa até a positivação das normas do Estatuto Partidário – uma espécie de constituição do partido que deverá ser observado em todos os atos intrapartidários pelos seus respectivos filiados e pelos órgãos diretivos – podendo ser invocado sempre que houver tentativa de ingerência estatal no interior dessas agremiações¹⁴⁷.

A liberdade para regulamentação das normas intrapartidárias com a possibilidade de formalizadas em diplomas normativos, visa impedir mais a uniformidade intrapartidária decorrente de “estatutos únicos” – fruto da intervenção estatal pela via legislativa - e coloca os partidos lado a lado com o legislador ordinário, visto que equipara as normas internas partidárias às leis ordinárias e complementar¹⁴⁸.

A ausência de hierarquia produzida pelo Estado e a legislação intrapartidária encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral firmada durante o julgamento da

¹⁴⁵ SANTANO, Ana Cláudia. Menos proibições e mais transparência: as (falsas) promessas sobre a vedação de doações de pessoas jurídicas no financiamento de campanhas eleitorais. **Revista Ballot**. Rio de Janeiro, V. 1 N. 1, p.189. Maio/Agosto 2015,

¹⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 404.

¹⁴⁷ BARROS, Ezikelly. **Autonomia Partidária: uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021, p. 161

¹⁴⁸ MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público. p. 125

Petição nº 060201384/DF da relatoria do Ministro Edson Fachin, que pontuou que “o Estatuto Partidário é norma de referência juntamente com a Lei dos Partidos Político”¹⁴⁹. Contudo, o registro dos estatutos e alterações subsequentes deve ser homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral por força do artigo 17 parágrafo 2º da Constituição Federal.

Sendo assim, a autonomia partidária encontra amparo na cláusula geral do artigo 17 parágrafo 1º e, por óbvio, sustenta-se nos postulados estruturantes do sistema partidário brasileiro: o monopólio das candidaturas e personalidade jurídica de direito privado. Os seus limites, pois, são definidos pela Justiça Eleitoral, quando registra e anota os estatutos partidários.

Cabe esclarecer que a redação original do artigo 17 § 1 sofreu algumas alterações no decorrer dos últimos 34 anos de vigência da Constituição Federal, em razão de um movimento pendular, ora em direção a ampliação da liberdade partidária para se autodeterminar, ora para em direção à expansão dos mecanismos de controle do estado.

A primeira alteração é fruto da Emenda Constitucional nº 52/2006, feita com o intuito de autorizar expressamente as coligações entre partidos, sem que haja necessidade de verticalizá-las entre os entes federados. A postura do Congresso Nacional foi uma reação ao Tribunal Superior Eleitoral que respondeu à Consulta nº 1185, do relator do Ministro Marco Aurélio, no sentido de que havia necessidade de vinculação entre as candidaturas na esfera nacional, estadual, distrital e municipal. Cuida-se, portanto, de uma interferência jurisdicional na autonomia eleitoral dos partidos políticos que foi rebatida pela atividade legislativa.

A segunda alteração decorre da Emenda Constitucional nº 52/2017, relacionando-se a atividade normativa do Tribunal Superior Eleitoral que ao editar a Resolução nº 3/2015 fixou o prazo máximo de duração para as Comissões Provisórias. Insatisfeito, o Congresso Nacional incluiu no artigo 17 § 1 que é assegurada autonomia para estabelecer as regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisória”. Nessa ocasião, o Parlamento brasileiro impediu a Justiça Eleitoral de adentrar, ao menos em tese, na autonomia partidária de organização.

A terceira alteração decorre da Emenda Constitucional nº 97/2017 que alterou o artigo 17 § 3 da Carta de 1988. Cumpre esclarecer que esse dispositivo assegurou o acesso dos

¹⁴⁹ PARTIDOS POLÍTICOS. INCORPORAÇÃO DO PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE (PHS) AO PODEMOS (PODE). IMPUGNAÇÕES. LEGITIMIDADE. IMPROCEDÊNCIA. REQUISITOS OBJETIVOS PARA A INCORPORAÇÃO. CUMPRIMENTO. AVERBAÇÃO DEFERIDA. CONDENAÇÃO POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. NÃO COMPROVADA. INDEFERIDA.(Petição nº 060201384, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 212, Data 04/11/2019)

partidos político ao Fundo Partidário desde sua redação original, o que mostra a opção política da participação do Estado no financiamento da política brasileira. Contudo, até a promulgação da Lei nº 9/096/1995 – Lei dos Partidos Políticos, o Fundo Partidário era pouco expressivo e o foco do custeio das atividades estava nas doações privadas feitas por pessoas jurídicas, vez que haviam eclodido os escândalos “P. C Farias” e dos “Anões do Orçamento”, bem como a liberalização das doações privadas por pessoas jurídicas em 1994.

Transcorridos aproximadamente 23 anos, a Emenda Constitucional nº 52/2017 introduziu a cláusula de desempenho para recebimento do Fundo Partidário aos partidos políticos e a utilização do direito de antena de acordo com os votos recebidos nas eleições para a Câmara dos Deputados. Essa cláusula tem como causa a proibição do financiamento empresarial pelo Supremo Tribunal Federal, no ano anterior, e a fragmentação partidária dentro do presidencialismo de coalizão.

A fragmentação partidária decorre do sistema eleitoral de lista aberta para os cargos proporcionais, pois, os votos são destinados aos partidos e, internamente, distribuídos entre os candidatos da sigla mais bem votados. Os candidatos, portanto, disputam a cadeira entre os partidos e seus correligionários. Tal ambiente estimulava a criação de partidos pequenos para garantir acesso ao Fundo Partidário e a candidatura de um ou bem poucos candidatos por uma única sigla.

Como resultado, tivemos um Congresso Nacional altamente pulverizado ideologicamente e com partidos com baixa capilaridade, até a Emenda nº 52/2017; e as candidaturas muito dependentes dos recursos financeiros, vez que os demais recursos partidários (organização, comunicação, ideologia e etc.) eram de baixa relevância e eficácia. A dispersão do Poder Legislativo também estimulou os escândalos do “Mensalão” em que o Presidente da República negociava o apoio dos Parlamentos em troca da governabilidade do país.

A referida cláusula de desempenho do acesso ao Fundo Partidário se conectou com a inovação relativa à proibição das coligações em eleições proporcionais. Então, por uma questão de sobrevivência, dentro do sistema partidário brasileiro, os pequenos partidos começaram a se unir para diminuir a fragmentação partidária e facilitar a coalização entre os Poderes Executivo e Legislativo; no âmbito infraconstitucional, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) - Fundo Eleitoral foi criado pela Lei nº 13.487/2017.

O novo arranjo institucional permitiu que a autonomia financeira partidária ocupasse posição de destaque no cenário político e nacional brasileiro e contribuiu para que fosse expressamente reconhecida na Constituição Federal de 1988. A Emenda Constitucional nº

117/2022 assegurou a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e o Fundo Partidário “conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário”.

Ainda, trouxe ações afirmativas ao exigir a aplicação de no “mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres” e “no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas” dos recursos públicos aplicáveis às eleições presidenciais.

Observa-se, por conseguinte, que os Fundos Partidário e Eleitoral integram a autonomia financeira apartidária juntamente com acesso gratuito ao tempo gratuito ao rádio e à televisão imunidade tributário aos partidos políticos em relação aos impostos cobrados pela União sobre patrimônio, rendas e serviços prestados.

Com o financiamento da política brasileiro sendo majoritariamente público desde 2017, a questão que se coloca pertinente na atualidade é saber como funciona o controle dos gastos partidários à luz da legislação e da jurisprudência. Quais e como os mecanismos de controle atuam em tese e na prática? Tal questionamento se justifica porque as normas devem ser previamente conhecidas no Estado Democrático de Direito, para que haja estabilidade e previsibilidade no regime político; e porque os partidos políticos são a entidade que operacionalizam a engrenagem do regime democrático brasileiro, e essa encontra-se bastante dependente dos recursos que são ofertados às siglas.

Em outras palavras: a democracia depende dos partidos políticos e os partidos políticos dependem do dinheiro que lhes é ofertado, para alcançar e se manter no poder, ou seja, para sobreviver dentro do sistema democrático. Diante disso, resta definir como esse dinheiro pode ser usado e quem define é ora o Poder Legislativo ora o Poder Judiciário quando dimensiona a autonomia financeira partidária.

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 vedou a utilização de entidades paramilitares pelos partidos políticos e o recebimento de recursos financeiros estrangeiros; também proibiu partidos regionais ou vinculados a entidades estrangeiras quando exigiu o caráter nacional dos partidos. Essa última escolha resvalou nos estatutos e programas partidárias, visto que devem considerar todo o território nacional como zona de atividades políticas e não apenas algumas regiões do país¹⁵⁰.

¹⁵⁰ MEZARROBA. Orides. Comentários ao ar. 17. IN: **comentários à Constituição do Brasil**. CANOTILHO. Gomes J.J [et al.] 2º ed.São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 757 – 758; BRAGA, Maria do Socorro Sousa;

O controle judicial submete a autonomia financeira partidária ao Supremo Tribunal Federal, em causas que versem sobre matéria constitucional passíveis de serem apreciadas, em razão da competência ordinária (a exemplo das ações de constitucionalidade de controle concentrado) e extraordinária. Por óbvio, atrai os limites jurisprudenciais impostos à autonomia partidária, quais sejam: normas relativas ao sistema¹⁵¹ e processo eleitoral¹⁵²; a autonomia partidária de outro partido¹⁵³; e estrita observância às funções partidárias, de modo que a autonomia partidária não possa respaldar atividades estranhas e/ou contrárias à finalidade da racionalização do poder¹⁵⁴.

A autonomia financeira partidária também se sujeita à Justiça Eleitoral, justiça especializada federal composta pelas Juntas Eleitorais, Juízes Eleitorais, Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunal Superior Eleitoral (órgão máximo), sendo a competência de cada órgão reservada à Lei Complementar dispor por expressa disposição nos artigos 118 e 121, ambos da Constituição Federal de 1988 e à Justiça Comum, em caráter residual.

Não obstante, a Constituição Federal autoriza a Justiça Eleitoral a processar e julgar ações de impugnação de mandato eletivo, quando existirem provas de abuso de poder econômico, corrupção e fraude (art. 14 § 10); decretar a perda ou suspensão dos direitos políticos (art. 55, inciso V), a “dizer o direito” no caso concreto na condição de órgão pertencente ao Poder Judiciário (Art. 118), realizar o registro dos estatutos partidários perante o Tribunal Superior Eleitoral (Art. 17 § 1) e o dever de prestação de contas dos partidos à Justiça Eleitoral (Art. 17, inciso III).

PIMENTEL JR, Jairo. **Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?**. Opinião Pública, Campinas, v. 17, nº. 2, p. 277, novembro. 2011.

¹⁵⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25 ed, p. 137

¹⁵¹ Na ADI nº 1063 MC, o Supremo Tribunal Federal não traz uma definição acerca do sistema eleitoral e processo eleitoral. Contudo, adota-se a definição trazida por Nicolau no sentido de que o sistema eleitoral consiste nas normas utilizadas para o cômputo dos votos e transformação destes votos em cadeiras dos cargos eletivos. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 adota o sistema proporcional para os cargos de Vereadores, Deputados Estaduais e Federais, e o sistema majoritário para os cargos de Prefeito, Governador, Presidente da República e Senadores. E, para processo eleitoral, Alvin ensina que se trata cláusula geral prevista no artigo 16 da Carta de 1988, cujo significado é o “espaço de tempo no qual se desenrolam as eleições”. Isto é, o conjunto de procedimentos que marca o início, o desenvolvimento e a conclusão das eleições, devendo se manter incólume porque eventuais mudanças tem o condão de favorecer ou prejudicar um ou outro candidato dentro do contexto de uma eleição. (NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. N.P. E-book kindle)(ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2a edição. Curitiba: Juruá, 2016. p. 201)

¹⁵² ADI 1063 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/1994, DJ 27-04-2001 PP-00057. EMENT VOL-02028-01 PP-00083 RTJ VOL-0178-1 PP-00022)

¹⁵³ (ADI 1465 MC, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/1996, DJ 13-12-1996 PP-51811 EMENT VOL-01854-01 PP-00196 REPUBLICAÇÃO: DJ 19-12-1996 PP-51811)

¹⁵⁴ (ADI 1465 MC, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/1996, DJ 13-12-1996 PP-51811 EMENT VOL-01854-01 PP-00196 REPUBLICAÇÃO: DJ 19-12-1996 PP-51811)

Como método de controle jurisdicional do registro dos estatutos e da prestação de contas, o artigo 17, *caput*, da Constituição Federal dispõe que há necessidade de observância da soberania nacional, do pluripartidarismo, do regime democrático, e direitos fundamentais da pessoa humana. Estes postulados são interpretados por Salgado no sentido de que:

Não se admite um partido político que tenha como seus objetivos a afronta à soberania nacional, a volta do bipartidarismo ou a instalação de um regime de partido único, a instituição de um regime autoritário ou a discriminação de um determinado grupo social, ao menos declaradamente, em seus estatutos ou programas¹⁵⁵.

A imposição à observância dos direitos fundamentais da pessoa humana desemboca na vedação ao uso da violência pelos partidos políticos, de modo a oportunizar o Estado a realizar o controle minimalista dos partidos, como também ao controle maximalista, ao exigir o respeito à democracia no âmbito intrapartidário. Desse modo, cabe ao Supremo Tribunal Federal (que detém a última palavra em matéria constitucional) se pronunciar sobre qual a intensidade do controle, o que ainda não ocorreu.

Ainda por força de todos os postulados dispostos no *caput* do artigo 17 e às vedações a recursos estrangeiros e de caráter paramilitar, a Constituição Federal de 1988 dá azo ao controle qualitativo das atividades partidárias e controle quantitativo por impor atenção aos parâmetros mínimos e máximos de aplicação do Fundo Partidário.

Apesar desses métodos de controle encontrarem previsão no texto constitucional, não está evidenciado como qual tipo de controle deve ser utilizado pela Justiça Eleitoral ao apreciar as matérias de sua competência, tampouco como utilizar este método de controle para não ferir a garantia constitucional da autonomia partidária. Assim, reservar-se ao legislador infraconstitucional regular a intensidade do controle estatal sobre os partidos políticos, bem como os aspectos passíveis de fiscalização. Em caso de omissão legislativa, cabe ao Poder Judiciário decidir no caso concreto.

No caso da autonomia financeira partidária, o dever de prestação de contas à Justiça Eleitoral encontra previsão no inciso III do artigo 17 sem, contudo, explicitar o método de controle do órgão fiscalizador. O silêncio no texto constitucional contribuiu para que o Tribunal Superior Eleitoral tivesse jurisprudência no sentido de a sua posição topográfica do inciso III permitir a interpretação sistêmica do artigo para compreender que os princípios

¹⁵⁵ SALGADO, Eneida Desirre. Os partidos políticos e o Estado Democrático: A tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. In: **Partidos Políticos e seu Regime Jurídico**. Eneida Desirre Salgado e Ivo Dantas (Coordenadores). Curitiba: Juruá Editora, 2013. P. 145

dispostos no *caput* irradiam para os parágrafos e incisos do dispositivo constitucional de modo que sejam utilizados como parâmetros avaliativos das atividades partidários, no bojo das prestações de contas e do registro dos estatutos partidários¹⁵⁶.

¹⁵⁶ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo** 25 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005, p. 137;

REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. ESTATUTO. ALTERAÇÃO. ANOTAÇÃO. REQUERIMENTO. ART. 10 DA LEI Nº 9.096/95. PARTE UM: COMISSÕES PROVISÓRIAS. VIGÊNCIA. PRAZO ELASTECIDO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017. PARÁGRAFO 1º DO ART. 17 DA CF. NOVA REDAÇÃO. AUTONOMIA PARTIDÁRIA. CAPUT. RESGUARDO DO REGIME DEMOCRÁTICO. PREVISÃO EXPRESSA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. CONDIÇÃO SUBORDINANTE SOBRE PARÁGRAFOS. LEITURA FRAGMENTADA DO TEXTO. IMPOSSIBILIDADE. SEARA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ÓBICE AO EMPREGO DAS TÉCNICAS DE HERMENÊUTICA QUE NÃO RESULTAM EM INVALIDAÇÃO DA NORMA. AUTONOMIA PARTIDÁRIA ABSOLUTA. INEXISTÊNCIA. ORGANIZAÇÃO INTERNA. REGIME DEMOCRÁTICO. DEVER DE SUJEIÇÃO. DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA CONSAGRADAS. RESOLUÇÃO-TSE Nº 23.465/2015. HIGIDEZ RECONHECIDA. ÓRGÃOS PROVISÓRIOS. VALIDADE. 120 (CENTO E VINTE) DIAS OU PRAZO RAZOÁVEL DIVERSO. DESCUMPRIMENTO. REITERAÇÃO. PARTE DOIS: ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS PROVISÓRIOS. SUBSTITUIÇÃO, ALTERAÇÃO E EXTINÇÃO. INTERESSE PARTIDÁRIO. PECULIARIDADES POLÍTICAS E PARTIDÁRIAS DE CADA LOCALIDADE. BALIZAS QUE NÃO EXIMEM O PARTIDO DE OBSERVAR, NO QUE APLICÁVEL, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS FILIADOS. HORIZONTALIDADE. RECONHECIMENTO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. INCIDÊNCIA NO TRATO COM OS ÓRGÃOS DE HIERARQUIA INFERIOR (SOBRETUDO PROVISÓRIOS). PRECEDENTES DO TSE. AUSÊNCIA DE GARANTIAS MÍNIMAS NO TEXTO ORA SUBMETIDO À ANOTAÇÃO. ADEQUAÇÃO. IMPRESCINDIBILIDADE. PARTE TRÊS: AJUSTES PONTUAIS DO TEXTO. POSSIBILIDADE. CONCLUSÃO: INDEFERIMENTO. ANOTAÇÃO. ARTS. 41 E 42. DEFERIMENTO. ANOTAÇÃO. ARTS. 14, 38, 39, 40, 43, 59 E 72. PROVIDÊNCIAS. (Registro de Partido Político nº 141796, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 15/03/2018, Página 20-22); PETIÇÃO. REGISTRO ALTERAÇÕES ESTATUTÁRIAS. PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL (PMN). CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS. DEFERIMENTO. (Petição nº 100, Resolução de , Relator(a) Min. Luiz Carlos Madeira, Publicação: DJ - Diário de justiça, Volume 1, Data 21/05/1996, Página 19) DIREITO ELEITORAL. REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA - PMB. ANOTAÇÃO DE ALTERAÇÃO ESTATUTÁRIA. DEFERIMENTO PARCIAL. HIPÓTESE (Registro de Partido Político nº 155473, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 09/05/2019);

¹⁵⁶ (REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. ESTATUTO. ALTERAÇÃO. ANOTAÇÃO. REQUERIMENTO. ART. 10 DA LEI Nº 9.096/95. PARTE UM: COMISSÕES PROVISÓRIAS. VIGÊNCIA. PRAZO ELASTECIDO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017. PARÁGRAFO 1º DO ART. 17 DA CF. NOVA REDAÇÃO. AUTONOMIA PARTIDÁRIA. CAPUT. RESGUARDO DO REGIME DEMOCRÁTICO. PREVISÃO EXPRESSA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. CONDIÇÃO SUBORDINANTE SOBRE PARÁGRAFOS. LEITURA FRAGMENTADA DO TEXTO. IMPOSSIBILIDADE. SEARA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ÓBICE AO EMPREGO DAS TÉCNICAS DE HERMENÊUTICA QUE NÃO RESULTAM EM INVALIDAÇÃO DA NORMA. AUTONOMIA PARTIDÁRIA ABSOLUTA. INEXISTÊNCIA. ORGANIZAÇÃO INTERNA. REGIME DEMOCRÁTICO. DEVER DE SUJEIÇÃO. DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA CONSAGRADAS. RESOLUÇÃO-TSE Nº 23.465/2015. HIGIDEZ RECONHECIDA. ÓRGÃOS PROVISÓRIOS. VALIDADE. 120 (CENTO E VINTE) DIAS OU PRAZO RAZOÁVEL DIVERSO. DESCUMPRIMENTO. REITERAÇÃO. PARTE DOIS: ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS PROVISÓRIOS. SUBSTITUIÇÃO, ALTERAÇÃO E EXTINÇÃO. INTERESSE PARTIDÁRIO. PECULIARIDADES POLÍTICAS E PARTIDÁRIAS DE CADA LOCALIDADE. BALIZAS QUE NÃO EXIMEM O PARTIDO DE OBSERVAR, NO QUE APLICÁVEL, OS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS FILIADOS. HORIZONTALIDADE. RECONHECIMENTO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. INCIDÊNCIA NO TRATO COM OS ÓRGÃOS DE HIERARQUIA INFERIOR (SOBRETUDO PROVISÓRIOS). PRECEDENTES DO TSE. AUSÊNCIA DE GARANTIAS MÍNIMAS NO TEXTO ORA SUBMETIDO À ANOTAÇÃO. ADEQUAÇÃO. IMPRESCINDIBILIDADE. PARTE TRÊS: AJUSTES PONTUAIS DO TEXTO. POSSIBILIDADE. CONCLUSÃO: INDEFERIMENTO. ANOTAÇÃO. ARTS. 41 E 42. DEFERIMENTO. ANOTAÇÃO. ARTS. 14, 38, 39, 40, 43, 59 E 72. PROVIDÊNCIAS. (Registro de Partido Político nº 141796, Acórdão, Relator(a) Min. Herman Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 15/03/2018, Página 20-22)

A adoção da interpretação sistêmica parte do entendimento de que a aplicação dos princípios do *caput* no seio intrapartidário se justifica em face de os partidos serem detentores do monopólio das candidaturas, o que torna os partidos filtros das decisões políticas e por compreender que a autonomia partidária não é sinônimo de blindagem.

Consequentemente, enseja ao controle da autonomia financeira, pelo tipo qualitativo em função da observância do regime democrático, pluripartidarismo, soberania nacional e direitos fundamentais da pessoa humana; bem como dos percentuais mínimos e máximos a serem observados na liberdade de arrecadação e gastos do Fundo Partidário, vez que tradicionalmente limitavam-se ao controle quantitativo.

Contudo, nem sempre o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral foi assim. No que concerne às prestações de contas, depois de 2017, houve a viragem do método de controle das contas, indo de mero controle quantitativo para o qualitativo, depois de proibir às doações de pessoas jurídicas a campanhas e partidos políticos pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF, ocasião em que se constatou que a liberdade de arrecadação e gastos tem o condão de estimular à corrupção na política brasileira.

O julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF analisou a constitucionalidade dos dispositivos da Lei das Eleições – Lei nº 9.504/1997, e Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096/1995 que autorizavam as doações e contribuições de empresas às campanhas eleitorais e partidos políticos¹⁵⁷. Isso ocorreu, principalmente, em

¹⁵⁷ DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. LEI DAS ELEIÇÕES, ARTS. 23, §1º, INCISOS I e II, 24 e 81, CAPUT e § 1º. LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, ARTS. 31, 38, INCISO III, e 39, CAPUT e §5º. CRITÉRIOS DE DOAÇÕES PARA PESSOAS JURÍDICAS E NATURAIS E PARA O USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. PRELIMINARES. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO (ITENS E.1.e E.2). SENTENÇA DE PERFIL ADITIVO (ITEM E.5). TÉCNICA DE DECISÃO AMPLAMENTE UTILIZADA POR CORTES CONSTITUCIONAIS. ATUAÇÃO NORMATIVA SUBSIDIÁRIA E EXCEPCIONAL DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, SOMENTE SE LEGITIMANDO EM CASO DE INERTIA DELIBERANDI DO CONGRESSO NACIONAL PARA REGULAR A MATÉRIA APÓS O TRANSCURSO DE PRAZO RAZOÁVEL (IN CASU, DE DEZOITO MESES). INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPROCEDÊNCIA. PRETENSÕES QUE VEICULAM ULTRAJE À LEI FUNDAMENTAL POR AÇÃO, E NÃO POR OMISSÃO. MÉRITO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DE ADI E DE ADI POR OMISSÃO EM UMA ÚNICA DEMANDA DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. VIABILIDADE PROCESSUAL. PREMISSAS TEÓRICAS. POSTURA PARTICULARISTA E EXPANSIVA DA SUPREMA CORTE NA SALVAGUARDA DOS PRESSUPOSTOS DEMOCRÁTICOS. SENSIBILIDADE DA MATÉRIA, AFETA QUE É AO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL. AUTOINTERESSE DOS AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE MODELO CONSTITUCIONAL CERRADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS. CONSTITUIÇÃO-MOLDURA. NORMAS FUNDAMENTAIS LIMITADORAS DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA. PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE NÃO ENCERRA O DEBATE CONSTITUCIONAL EM SENTIDO AMPLO. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS. ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA. MÉRITO. DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À

razão do período compreendido entre 2011 e 2015 ter sido marcado pela eclosão da operação Lava-Jato, em que se descobriu que o Partido dos Trabalhadores teria desviado verbas públicas de contratos administrativos, firmados com empreiteiras e realocado estas verbas no político por intermédio do financiamento empresarial feito em favor de candidatos e partidos políticos.

Como resultado, o Supremo Tribunal Federal decidiu que mesmo a arrecadação e gastos tendo amparo no direito à liberdade de expressão, a proibição às doações e contribuições de pessoas jurídicas se justifica em virtude de não refletirem as preferências políticas dos cidadãos porque o empresariado fazia para mais de um competidor e, muitas vezes, competidores com ideias antagônicas entre si. À vista dessa realidade, o financiamento empresarial se revelou ser uma estratégia mercadológica na política brasileira e a reação da Justiça Eleitoral foi se aprofundar na fiscalização financeira das contas partidárias mediante adoção do controle qualitativo.

Antes do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF, o Supremo Tribunal Federal tinha entendimento jurisprudencial firmado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.036-MC consistente em dizer que a autonomia partidária é oponível ao controle qualitativo, exercido pela via legislativa. Porém, transcorridos quase 25 anos, tem entendimento mais recente – fixado nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.311/DF – para afirmar que o controle qualitativo é legítimo, por encontrar respaldo no artigo 17, *caput* da Constituição Federal, cabendo ao legislador ordinário dimensioná-lo. Quanto ao controle qualitativo pela via judicial, o Supremo Tribunal Federal não se pronunciou sobre os limites da competência da Justiça Eleitoral para exercê-lo, tampouco se a autonomia financeira é oponível ou não.

A adoção do controle qualitativo pela via judicial é problemático, porque instaura insegurança jurídica, no momento do julgamento das contas. O alto grau de abstração dos princípios e da sua vagueza semântica colocam a agremiação em uma zona de incerteza, que a impede de saber com precisão quais são os indicadores de regularidades das contas partidárias. Além disso, o controle qualitativo permite que seja feito um juízo valorativo das

ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (ADI 4650, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-034 DIVULG 23-02-2016 PUBLIC 24-02-2016

escolhas partidárias de modo a conferir se condutas partidárias são moralmente aceitas ou não.

Desse modo, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 prevê quatro tipos de controle financeiro, face à autonomia financeira partidária sem, contudo, dizer especificamente qual método a ser utilizado nas prestações de contas, o que fornece liberdade ao Poder Legislativo definir qual o tipo de controle aplicável à fiscalização financeira pela Justiça Eleitoral e os limites da sua competência para exercê-lo, quais são estes tipos de controle: minimalista ou maximalista e quantitativo ou qualitativo.

Frente a esse silêncio do texto constitucional e, como o artigo 121 reserva ao legislador complementar dispor sobre as competências da Justiça Eleitoral, o próximo tópico se dedica às atribuições legais da Justiça Eleitoral, previstas no Código Eleitoral para verificar como as competências jurisdicional, administrativa, normativa e consultiva demarcam a autonomia financeira partidária.

Essa investigação busca conferir quais são as competências legais que interferem na liberdade financeira para arrecadação e gastos, e sob qual forma processual, isso porque os instrumentos processuais que tem como objeto as finanças partidárias serão utilizados como parâmetros interpretativos da Lei dos Partidos Políticos – Lei nº 9.096/1995 e Lei das Eleições – Lei nº 9.054/1997. Além disso, busca-se conferir se o Código Eleitoral disciplina os métodos de controle qualitativo e quantitativo, de modo a se posicionar em direção a intervenção minimalista ou maximalista da Justiça Eleitoral na autonomia financeira partidária.

2.3 CÓDIGO ELEITORAL – COMPETÊNCIAS DA JUSTIÇA ELEITORAL

O Código Eleitoral não tem dispositivos dispondo especificamente sobre a captação de receitas e gastos, vez que essas matérias são disciplinadas nas Leis dos Partidos Políticos e das Eleições. No entanto, as competências jurisdicional, administrativa, consultiva e regulamentar da Justiça Eleitoral podem adentrar indiretamente nas matérias relacionadas às finanças partidárias.

2.3.1 Competência jurisdicional

A competência jurisdicional da Justiça Eleitoral, na condição de órgão do Poder Judiciário, permite dizer o direito no caso concreto, ou seja, definir como será a aplicação da lei na realidade, para dirimir as controvérsias que lhes são postas¹⁵⁸.

Por seu turno, analisar as decisões jurisdicionais proferidas pela Justiça Eleitoral é medida fundamental para compreender as abrangências dos dispositivos legais e constitucionais, que são destacados nessa pesquisa, vez que revelam como a autonomia financeira partidária se revela na prática.

Nesse caminho, Almeida Neto aponta que as decisões proferidas em última instância se tornam definitivas, operando coisa julgada e não se submetendo, em regra, ao controle dos Poderes Executivo e Legislativo¹⁵⁹. Logo, a Justiça Eleitoral passa a ter a última palavra em matéria de partidos políticos e eleições, especialmente o Tribunal Superior Eleitoral na condição de órgão máximo.

Essa última palavra está fundamentada no direito brasileiro, sendo este integrado a ponto de inexistirem lacunas, haja vista a inafastabilidade da jurisdição ser um dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal de 1988. As situações postas que não são especificamente reguladas pela Lei, sujeitam-se à analogia tanto entre as normas jurídicas do Direito Eleitoral, como também as normas de outro ramo jurídico, a exemplo do Direito Administrativo¹⁶⁰. Contudo, a analogia deve intercalar-se apenas com as normas jurídicas para que o Direito não seja preterido em favor de valores morais socialmente aceitos ou rejeitados em dado momento temporal.

Com efeito, as interpretações dadas às normas e respostas aos conflitos que lhes são postos, permitem à Justiça Eleitoral criar normas jurídicas a partir do julgamento do caso concreto porque os tribunais, especialmente aqueles que atuam como última instância, tal como o Tribunal Superior Eleitoral, produzem entendimentos jurisprudenciais, que vinculantes para casos análogos.

¹⁵⁸ Este item examina apenas competências jurisdicionais da Justiça Eleitoral previstas no Código Eleitoral, não sendo analisadas aquelas trazidas inequivocamente na Constituição Federal de 1988 por estas já terem sido elucidadas no tópico 2.2 deste capítulo.

¹⁵⁹ ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **Direito Eleitoral Regulador**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014. P. 62 – 63

¹⁶⁰ ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **Direito Eleitoral Regulador**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014. P. 62 – 63

O Tribunal Superior Eleitoral (órgão máximo da Justiça Eleitoral), segundo o artigo 22 do Código Eleitoral, detém competência jurisdicional para processar e julgar originariamente: registro e cassação de registro de partidos políticos, dos diretórios nacionais e de candidatos à Presidência e Vice-presidência da República, os conflitos de jurisdição entre os Tribunais Regionais e os juízes eleitorais de estados diferentes; a suspeição e impedimento de seus membros; os crimes conexos e comuns; habeas corpus ou mandado de segurança, em matéria eleitoral, relativos a atos do presidente da República, dos ministros de estado e dos tribunais regionais; ou, ainda, o habeas corpus, quando houver perigo de se consumir a violência antes que o juiz competente possa prover sobre a impetração; as reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos; as impugnações à apuração do resultado geral, proclamação dos eleitos e expedição de diploma na eleição de presidente e vice-presidente da República; os pedidos de desaforamento dos feitos não decididos nos tribunais regionais dentro de trinta dias da conclusão ao relator, formulados por partido, candidato, Ministério Público ou parte legitimamente interessada; as reclamações contra os seus próprios juízes que, no prazo de trinta dias a contar da conclusão, não houverem julgado os feitos a eles distribuídos; a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro do prazo de cento e vinte dias de decisão irrecorrível, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado.

Os Tribunais Regionais Eleitorais são competentes para processar e julgar originariamente: o registro e o cancelamento do registro dos diretórios estaduais e municipais de partidos políticos, bem como de candidatos a governador, vice-governadores, e membro do Congresso Nacional e das assembleias legislativas; os conflitos de jurisdição entre juízes eleitorais do respectivo estado; a suspeição ou impedimentos aos seus membros, ao procurador regional e aos funcionários da sua Secretaria, assim como aos juízes e escrivães eleitorais; os crimes eleitorais cometidos pelos juízes eleitorais; o habeas corpus ou mandado de segurança, em matéria eleitoral, contra ato de autoridades que respondam perante os tribunais de justiça por crime de responsabilidade e, em grau de recurso, os denegados ou concedidos pelos juízes eleitorais; ou, ainda, o habeas corpus, quando houver perigo de se consumir a violência antes que o juiz competente possa prover sobre a impetração; as reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos; s pedidos de desaforamento dos feitos não decididos pelos juízes eleitorais em trinta dias da sua conclusão para julgamento,

formulados por partido, candidato, Ministério Público ou parte legitimamente interessada, sem prejuízo das sanções decorrentes do excesso de prazo;

Nos termos do artigo 35 do Código Eleitoral, os juízes eleitorais são competentes para processar e julgar: cumprir e fazer cumprir as decisões e determinações do Tribunal Superior e do Regional; processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos tribunais regionais; e decidir *habeas corpus* e mandado de segurança, em matéria eleitoral, desde que essa competência não esteja atribuída privativamente à instância superior.

Estas competências jurisdicionais são exercidas no bojo dos processos jurisdicionais, cujas classes processuais são intituladas pela Resolução nº 23.660/2021, do Tribunal Superior Eleitoral que aderiu à Tabela Processual Unificada gerida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Para melhor compreensão, segue a tabela ilustrativa das classes processuais, a matéria apurada em cada instrumento processual e o órgão competente, para processar e julgar:

TABELA 1 – CLASSES PROCESSUAIS JURISDICIONAIS E ÓRGÃO COMPETENTE PARA PROCESSAR E JULGÁ-LAS

	DENOMINAÇÃO DA CLASSE	SIGLA	ÓRGÃO JURISDICIONAL COMPETENTE
1.	Ação Cautelar	AC	Comum em todas as instâncias
2.	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo	AIME	Comum em todas as instâncias
3.	Ação de Investigação Judicial Eleitoral	AIJE	Comum em todas as instâncias
4.	Ação Penal Eleitoral (Ação Penal Privada Subsidiária)	AP	Comum nos tribunais eleitorais
5.	Ação Rescisória	AR	Tribunal Superior Eleitoral
6.	Pedido de desaforamento	PD	Comuns nos tribunais eleitorais
7.	Ação de Justificação de Desfiliação Partidária/Perda de Cargo Eletivo	AJDes CargEle	Comuns nos tribunais eleitorais
8.	Agravo de Instrumento	AI	Comum nos tribunais eleitorais
9.	Agravo em Recurso Especial Eleitoral	ARESP	Tribunal Superior Eleitoral
10.	Cancelamento de Registro de Partido Político	CRPP	Tribunal Superior Eleitoral
11.	Conflito de competência	CC	Tribunal Superior Eleitoral

12.	Execução Fiscal	EF	Comum em todas as instâncias
13.	Embargos à Execução	EE	Comum em todas as instâncias
14.	Exceção	Exc	Comum em todas as instâncias
15.	Habeas Corpus	HC	Comum em todas as instâncias
16.	Habeas Data	HD	Comum em todas as instâncias
17.	Mandado de Injunção	MI	Comum em todas as instâncias
18.	Mandado de Segurança	MS	Comum em todas as instâncias
19.	Notícia de Irregularidade em propaganda eleitoral		Comum em todas as instâncias
20.	Prestação de Contas Anual	PC	Comum em todas as instâncias
21.	Prestação de Contas Eleitorais	PCE	Comum em todos os tribunais
22.	Propaganda Eleitoral	PP	Comuns em todas as instâncias
23.	Reclamação	Rcl	Competência comum dos tribunais eleitorais
24.	Recurso contra Expedição de Diploma	RCED	Competência comum nos tribunais eleitorais
25.	Suspensão de Segurança – Eleitoral	SS	Competência comuns nos tribunais eleitorais
26.	Recurso Criminal Eleitoral	RC	Competência privativa nos Tribunais Regionais
27.	Recurso Eleitoral	RE	Competência privativa nos Tribunais Regionais Eleitorais
28.	Recurso Especial Eleitoral	Respe	Tribunal Superior Eleitoral
29.	Recurso Ordinário	RO	Tribunal Superior Eleitoral
30.	Recurso em HC	RHC	Competência comuns nos tribunais eleitorais
31.	Recurso em HD	RHC	Competência comuns nos tribunais eleitorais
32.	Recurso em MI	RMI	Competência comuns nos tribunais eleitorais
33.	Recurso em MS	RMS	Competência comuns nos tribunais eleitorais
34.	Registro de candidatura	RCAN	Comum em todas as instâncias
35.	Registro de Órgão de Partido Político em Formação	ROPPF	Competência comum nos tribunais eleitorais
36.	Registro de Comitê Financeiro	RCF	Comum em todas as instâncias
37.	Registro de Federação Partidária	RFP	Tribunal Superior Eleitoral
38.	Registro de Partido Político	RPP	Tribunal Superior Eleitoral
39.	Representação	RP	Comum em todas as instâncias
40.	Reexame Necessário Eleitoral	REE	Competência comum nos tribunais eleitorais

Os instrumentos processuais de competência originária do Tribunal Superior Eleitoral que versam sobre liberdade de arrecadação e gastos partidários são os seguintes: Registro de Partido Político e Prestação de Contas Eleitorais e Anuais. Sendo assim, os acórdãos proferidos em sede de Registro de Partido Políticos após a Constituição Federal de 1988 serão

examinados nos tópicos destinados aos dispositivos distributivos da Lei nº 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos e da Lei nº 9.504/1994 – Lei das Eleições. Abaixo, segue o a tabela ilustrativa do número de julgados:

CLASS E	SIG LA	ÓRGÃO COMPE TENTE – TSE	PALAVRA-CHAVE DE PESQUISA: Fundo Partidário	PALAVRA-CHAVE DE PESQUISA: Fundo Eleitoral	PALAVRA-CHAVE DE PESQUISA: Arrecadação	PALAVRA-CHAVE DE PESQUISA: Gastos
Registro de Partido Político	RPP	TSE	9	0	0	0

As prestações de contas partidárias são o principal instrumento de controle financeiro jurisdicional exercido pela Justiça Eleitoral e o cerne desta pesquisa. Dada sua relevância para o trabalho, a jurisprudência firmada em prestação de contas receberá atenção no terceiro capítulo deste trabalho.

2.3.2 Competência Administrativa

O artigo 29 Código Eleitoral dispõe sobre a competência exclusiva do Tribunal Superior Eleitoral para (i) elaborar seu regimento interno; organizar a sua Secretaria e a Corregedoria-Geral, propondo ao Congresso Nacional a criação ou extinção dos cargos administrativos e a fixação dos respectivos vencimentos, provendo-os na forma da lei; conceder aos seus membros licença e férias, assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos; aprovar o afastamento do exercício dos cargos efetivos dos juízes dos tribunais regionais eleitorais; propor a criação de Tribunal Regional na sede de qualquer dos territórios; propor ao Poder Legislativo o aumento do número dos juízes de qualquer Tribunal Eleitoral, indicando a forma desse aumento; fixar as datas para as eleições de presidente e vice-presidente da República, senadores e deputados federais, quando não o tiverem sido por lei; aprovar a divisão dos estados em zonas eleitorais ou a criação de novas zonas; expedir as instruções que julgar convenientes à execução desse código; fixar a diária do corregedor-geral, dos corregedores regionais e auxiliares em diligência fora da sede; enviar ao presidente da República a lista tríplice organizada pelos tribunais de justiça, nos termos do art. 25.

Além disso, autorizar a contagem dos votos pelas mesas receptoras nos estados em que essa providência for solicitada pelo Tribunal Regional respectivo; requisitar *força federal* necessária ao cumprimento da lei, de suas próprias decisões ou das decisões dos tribunais regionais que o solicitarem, e para garantir a votação e a apuração; organizar e divulgar a súmula de sua jurisprudência; requisitar funcionários da União e do Distrito Federal quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço de sua Secretaria; publicar um *boletim eleitoral*; e tomar quaisquer outras providências que julgar convenientes à execução da legislação eleitoral.

Ademais, os Tribunais Regionais Federais detêm competência exclusiva, com fundamento no artigo 20, do Código Eleitoral, para: elaborar o seu regimento interno; organizar a sua Secretaria e a Corregedoria Regional, provendo-lhes os cargos na forma da lei, e propor ao Congresso Nacional, por intermédio do Tribunal Superior a criação ou supressão de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos; conceder aos seus membros e aos juízes eleitorais licença e férias, assim como afastamento do exercício dos cargos efetivos, submetendo, quanto àqueles, a decisão à aprovação do Tribunal Superior Eleitoral; fixar a data das eleições de governador e vice-governador, deputados estaduais, prefeitos, vice-prefeitos, vereadores e juízes de paz, quando não determinada por disposição constitucional ou legal; constituir as juntas eleitorais e designar a respectiva sede e jurisdição; indicar ao Tribunal Superior as zonas eleitorais ou seções em que a contagem dos votos deva ser feita pela mesa receptora.

Outrossim, apurar, com os resultados parciais enviados pelas juntas eleitorais, os resultados finais das eleições de governador e vice-governador, de membros do Congresso Nacional e expedir os respectivos diplomas, remetendo dentro do prazo de 10 (dez) dias após a diplomação, ao Tribunal Superior, cópia das atas de seus trabalhos; dividir a respectiva circunscrição em zonas eleitorais, submetendo essa divisão, assim como a criação de novas zonas, à aprovação do Tribunal Superior; aprovar a designação do ofício de Justiça que deva responder pela escritania eleitoral durante o biênio.

Por fim, requisitar a força necessária ao cumprimento de suas decisões e solicitar ao Tribunal Superior a requisição de força federal; autorizar, no Distrito Federal e nas capitais dos estados, ao seu presidente e, no interior, aos juízes eleitorais, a requisição de funcionários federais, estaduais ou municipais, para auxiliarem os *escrivães eleitorais*, quando o exigir o acúmulo ocasional do serviço; requisitar funcionários da União e, ainda, no Distrito Federal e em cada estado ou território, funcionários dos respectivos quadros administrativos, no caso de

acúmulo ocasional de serviço de suas secretarias; aplicar as penas disciplinares de advertência e de suspensão até 30 (trinta) dias aos juízes eleitorais; cumprir e fazer cumprir as decisões e instruções do Tribunal Superior; determinar, em caso de urgência, providências para a execução da lei na respectiva circunscrição; organizar o fichário dos eleitores do Estado; e suprimir os mapas parciais de apuração, mandando utilizar apenas os boletins e os mapas totalizadores.

Da leitura dos dispositivos do Código Eleitoral transcritos acima, percebe-se que a Justiça Eleitoral detém competência administrativa para gerenciar as suas questões de governança interna, bem como preparar, organizar e administrar todo o processo eleitoral¹⁶¹. Assim, tem as facetas internas (voltadas ao seu funcionamento interno) e externa (sociedade civil).

Ademais, as atividades administrativas são desenvolvidas sem que haja um litígio entre as partes a ser dirimido e se efetivam sem que haja qualquer provocação dos interessados. Desse modo, a competência jurisdicional difere-se da administrativa, em razão das suas formas de exercício, uma vez que, no princípio há a necessidade de conflito, partes e provocação, ao passo que, no segundo, a Justiça Eleitoral atua independente de provocação e conflito a ser resolvido.

Por último, esclarece-se que a competência administrativa da Justiça Eleitoral não atinge o objeto de estudo dessa dissertação, vez que o seu exercício não abrange às liberdades de arrecadação e gastos partidários, tampouco a fiscalização financeira dos partidos políticos. Como não interfere na autonomia financeira partidária, a jurisprudência da Justiça Eleitoral, proferida nos feitos administrativos não será analisada nesta pesquisa.

2.3.3 Normativa

O Código Eleitoral dispõe em seu artigo 23-A que a Justiça Eleitoral é competente para regulamentar as normas constitucionais e legais, podendo expedir instruções, resoluções e portarias para sua fiel execução e complementação. Contudo, não podem contrariá-las ou extrapolá-las, bem como disciplinar as matérias relativas à organização dos partidos políticos. Nada obstante, está em vigência a Resolução nº 23.604/2019, que versa sobre Finanças e

¹⁶¹ JACOB, João Paulo Ramos. **Justiça eleitoral: entre o autoritarismo e a democracia**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 158 - 159

Contabilidade dos Partidos Políticos e regulamenta a Constituição Federal de 1988, a Lei dos Partidos Políticos e a Lei das Eleições; a Resolução nº 23.607/2019 que dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições; e a Resolução nº 24.605/2019, que estabelece as diretrizes gerais para a gestão e distribuição de recursos do Fundo Eleitoral.

As Resoluções são estudadas ao longo dessa dissertação de acordo com a análise dos dispositivos da LPP e da LE, visto que a competência normativa da Justiça Eleitoral pode intervir na autonomia financeira partidária, quando o exercício dessa competência extrapola os limites de sua competência. Conforme será demonstrado adiante, essa intervenção funciona da seguinte maneira: a LPP ou LE reservam aos partidos políticos a possibilidade de fazerem escolhas em matéria de arrecadação e gastos; e o Tribunal Superior Eleitoral restringe ou suprime o leque de opções disponíveis dessas escolhas por intermédio das Resoluções. Quando se mantêm em silêncio, paira uma dúvida consistente em saber se estão ou não autorizados a atuar de uma determinada maneira.

2.3.4 Competência Consultiva

O Código Eleitoral, em seu artigo 23, inciso XIII, assegura a competência do Tribunal Superior Eleitoral, para “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido” e, em seu artigo 30, inciso VIII, que os Tribunais Regionais Eleitorais são competentes para “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhes forem feitas por autoridade pública ou partido político”. Por simetria, as Cortes Regionais apreciam as autoridades e diretórios da jurisdição estadual.

Em matéria de arrecadação, essa pesquisa na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral encontrou 25 consultas sobre “arrecadação” e 28 sobre “gastos” analisadas pelo Tribunal Superior Eleitoral após a Constituição Federal de 1988, o que totaliza um acervo jurisprudencial de 53 julgados, conforme tabela abaixo:

TABELA 2 – CONSULTAS JULGADAS PELOS PLENÁRIO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL EM MATÉRIA DE “ARRECADAÇÃO” E “GASTOS”

CLASSE	SIGLA	ÓRGÃO COMPETENTE – TSE	PALAVRA-CHAVE DE PESQUISA: ARRECADAÇÃO	PALAVRA-CHAVE DE PESQUISA: GASTOS
Consulta	CTA	53	25	28

Por fim, ressalta-se que essas 53 consultas foram analisadas e, aquelas que adentraram nas liberdades partidárias para arrecadação e gastos de modo a decidir sobre escolhas partidárias em matéria financeira serão examinadas nesta dissertação nos tópicos dedicados a Lei nº 9.096/1995 – Lei dos Partidos Políticos e a Lei nº 504/1997 – Lei das Eleições.

2.4 LEI Nº 9.096/1995 – LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A Lei nº 9/095/1996 – Lei dos Partidos Políticos (LPP) revogou a Lei nº 5.682/1971 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos¹⁶² produzida durante o regime militar e de viés intervencionista, e teve como foco original amenizar a crise política alastrada durante o Governo Collor de Mello em razão da eclosão do esquema de corrupção PC Farias, na qual se descobriu que as doações de pessoas físicas e jurídicas destinadas à campanha de Fernando Collor de Mello seriam compensadas através de vantagens públicas concedidas aos doadores¹⁶³. Nesse contexto político, a LPP foi criada para minimizar os mecanismos de controle financeiro e aumentar as liberdades partidárias para arrecadação de gastos.

Contudo, a LPP sofreu alterações legislativas decorrentes de nove reformas eleitorais feitas desde que entrou em vigor. Algumas reformas atenderam aos fins pretendidos enquanto outras produziram efeitos diversos daqueles esperados. A falta de precisão quanto aos resultados obtidos pelas sucessivas substituições de legislação nos impõe analisar a redação vigente da LPP juntamente com a jurisprudência construída pelo Tribunal Superior Eleitoral

¹⁶² Art. 63. Ficam revogadas a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, e respectivas alterações; a Lei nº 6.341, de 5 de julho de 1976; a Lei nº 6.817, de 5 de setembro de 1980; a Lei nº 6.957, de 23 de novembro de 1981; o art. 16 da Lei nº 6.996, de 7 de junho de 1982; a Lei nº 7.307, de 9 de abril de 1985, e a Lei nº 7.514, de 9 de julho de 1986.

¹⁶³ NICOLAU, Jairo. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994 – 2014). IN: **Journal of Democracy** em Português, vol.6, nº 1, p. 83. Maio 2017.

em sede de Consulta e de Registro e Anotação de Estatuto Partidário, pois, não há como saber quais são as reações dos *players* da política, sobretudo no que diz respeito as estratégias utilizadas na prática para burlar os mecanismos de controle estatais, sem seja feita estudo dos casos concretos e, assim, ter noção da realidade política em matéria de finanças partidárias.

2.4.1 Dispositivos restritivos – fontes de receitas

Desde a redação original até os dias atuais, a LPP reconhece expressamente que os partidos são pessoas jurídicas de direito privado (art. 1º) e regidas pelos artigos 17 a 22, do Código Civil de 1916, que tratam das pessoas jurídicas, dos registro das pessoas jurídicas e das sociedades ou associações civis (art. 59). Também atribuiu competência aos partidos políticos para criarem normas estatutárias regulatórias das finanças partidárias (art.15, VII), devendo, necessariamente, dispor sobre as fontes de captação dos recursos, os limites das quotas dos filiados, como também os critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário, entre os diretórios municipais, estaduais e nacional (art. 15, VIII). Para os candidatos, existem os limites para o autofinanciamento das próprias campanhas eleitorais.

O dispositivo (art. 15, VII)¹⁶⁴ insere as finanças partidárias nos estatutos – normas produzidas em razão da autonomia partidária assegurada no art. 17 – e reitera a autorregulação partidária em matéria de fontes de arrecadação ao afirmar “definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei” e incumbir as próprias agremiações à função de delimitar as quotas dos filiados. Sendo assim, o legislador ordinário reconheceu expressamente a autonomia financeira partidária das siglas brasileiras para elencarem os meios de arrecadação e seus limites.

No entanto, as “diversas fontes de receita do partido” são definidas pelo artigo 5º da Resolução nº 23.604/2019 que oportunizam as agremiações a capturar recursos provenientes do Fundo Partidário, doações ou contribuições de pessoas físicas e de outras agremiações, sobras financeiras de campanhas recebidas pelos candidatos, da alienação ou da locação de bens e produtos próprios; da comercialização de bens e produtos; da realização de eventos; de empréstimos contraídos com instituição financeira ou equiparados, desde que autorizada a

¹⁶⁴ O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas:

VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei;

funcionar pelo Banco Central do Brasil (BCB); e doações estimáveis em dinheiro e rendimentos de aplicações financeiras, respeitando-se a natureza dos recursos aplicados.

Dentre as “diversas fontes de receitas” não estão incluídas as verbas de gabinete e das bancadas parlamentares, visto que não são consideradas como fonte de receita partidária, não devendo estar incluídas no balanço das contas partidárias, tampouco contas eleitorais julgadas pela Justiça Eleitoral porque se sujeitam ao controle social e o controle interno da própria Casa Legislativa. Souza explica que isso ocorre porque as funções partidárias atribuídas pela Constituição Federal são exercidas em duas instâncias representativas e governamentais. Assim, como têm formas de controle diversas, não são admitidas como meio de financiamento partidário.

Também observa que a referida Resolução é silente em relação o financiamento coletivo, para atividades ordinárias e a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral não se pronunciou sobre a possibilidade dessa técnica ser admitida em anos não eleitorais. De um lado, é um meio admitido para a captação de recursos partidários, amparando-se na garantia constitucional da autonomia partidária. De outro lado, não é possível em razão das finanças partidárias sejam regidas pelas normas de direito público e, por esse motivo, os partidos políticos somente estão autorizados a fazer o que a lei autoriza. Desse modo, paira uma dúvida consistente em saber se o financiamento coletivo está autorizado para atividades partidárias ordinárias.

No tocante à estipulação de limites para as “demais fontes de arrecadação”, tanto a referida Resolução, como a LPP confirmam que cabe aos partidos definirem os limites e os seus critérios de alocação dessas fontes privadas. Esse tipo de restrição permite às agremiações estipularem os tetos específico e global em anos não eleitorais; e prestigia a autonomia partidária, mostrando-se bastante eficiente frente à realidade porque o partido é o agente que melhor conhece o custo das suas atividades políticas e, assim, os limites podem ser menos artificiais, se comparados com aqueles estipulados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Porém, é um modelo que dá margem à influência do poder econômico no processo eleitoral em sentido amplo porque permite vultosas doações provenientes de pessoas físicas, como também inúmeras doações de pequenas montas de modo a pulverizar a entrada do dinheiro nas atividades partidária e fornecer capilaridade aos doadores privados. Para, ao menos em tese, conter o abuso de poder econômico, a LPP dispõe que é proibido receber contribuição em dinheiro ou bens estimáveis em dinheiro das entidades ou governos ou estrangeiros (art. 31, I); autoridades ou órgãos públicos (art. 31, II); autarquias, empresas

públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedade de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais (art. 31, III); entidade de classe ou sindical (art. 31, IV); e pessoas físicas não filiadas que exerçam função ou cargo público de livre exoneração ou cargo ou emprego público temporário (art. 31, V).

Feita essa análise, verifica-se que LPP não regulamenta quais são as “diversas fontes de receita do partido” e reserva aos partidos políticos “espaços” para se movimentarem e escolherem onde capturar seus recursos, ou seja, liberdade para se autodeterminar em matéria de arrecadação. Contudo, o Tribunal Superior Eleitoral regulamentou a questão e reduziu a autonomia financeira partidária ainda mais, que se comparada à dimensão estabelecida na LPP mediante o exercício da competência normativa. Desse modo, a intervenção na autonomia financeira se revela por intermédio da competência normativa da Justiça Eleitoral.

2.4.2 Dispositivos distributivos – Fundo Partidário

A autonomia financeira partidária conta com o Fundo Partidário, sendo esse constituído por: (i) recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; (ii) doações de pessoa física ou jurídica, efetuados por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; (iii) 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 1995¹⁶⁵. Desse modo, é a principal fonte de arrecadação dos partidos brasileiros.

A garantia constitucional das organizações partidárias, para acessar o Fundo Partidário revela a escolha política da participação do Estado no financiamento da política brasileiro e deve ser analisado sob o prisma de dois aspectos: os critérios de distribuição entre os partidos políticos e de alocação para fins de gastos intrapartidários. Tais critérios definem como será efetuada a utilização dos recursos do Fundo Partidário e encontram previsão na LPP, sendo considerada irregular se destinado às hipóteses não previstas na legislação.

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 97/2017, a distribuição do Fundo Partidário entre os partidos políticos passou a observar cláusulas de desempenho,

¹⁶⁵ CAMPOS NETO, Raymundo. A democracia interna nos partidos políticos brasileiros (dissertação em Direito) Universidade FUMEC. Belo Horizonte. 2016, p. 53 - 55

estabelecidas de acordo com a representação na Câmara dos Deputados a partir de 2030, observado as regras de transição. Antes da Emenda, todos os partidos políticos tinham acesso ao Fundo Partidário, na forma da lei, o que permitia pequenos partidos receberem quantias expressivas mesmo sem ter apoio eleitoral significativo.

A alocação do Fundo Partidário, na esfera intrapartidária é um ponto de tensão entre o que dispõe a LPP e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Tribunal Superior Eleitoral. Isso porque as alterações legislativas foram, progressivamente, introduzindo maiores vinculações à alocação do Fundo Partidário à medida que fixou quantitativos mínimos e máximos para às despesas feitas com essa espécie de recurso e, paralelamente, tentando resguardar a autonomia partidária. Acrescenta-se ainda que o controle judicial se tornou cada vez mais abrangente e profundo quanto à análise das finanças partidárias após 2017.

A redação original da LPP permitia que os partidos políticos pudessem distribuir livremente o Fundo Partidário entre as subunidades da sigla, para fins de sedes, serviços e pessoal, devendo observar o limite de até 20% do total recebido para despesa com pessoal. Em 2009, a Lei nº 12.034/2009 aumentou este limite para o percentual máximo de 50% do total recebido.

Não sendo suficientes essas alterações, a Lei nº 13.165/2015 revogou o artigo 44, inciso I da Lei nº 9.096/1995, para incluir que a aplicação do Fundo Partidário na manutenção das sedes, prestação de serviços e pessoal deve ser aplicado, do total recebido do Fundo Partidário, 50% para o órgão nacional e 60% para cada órgão estadual e municipal. Desse modo, as agremiações não podem definir se a alocação seria descentralizada ou centralizada, igualitariamente ou de acordo com potencial de êxito dos órgãos partidários nas eleições que se avizinham¹⁶⁶.

Ademais, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, no bojo dos registros de partido político nº 5191, do Partido Socialista Cristão nº 155473, do Partido da Mulher Brasileira, no sentido de que os estatutos devem dispor sobre os percentuais do Fundo Partidário destinados aos diretórios municipais e estaduais¹⁶⁷. Eis um trecho da Ementa desse último julgado:

¹⁶⁶ CAMPOS NETO, Raymundo. A democracia interna nos partidos políticos brasileiros (dissertação em Direito) Universidade FUMEC. Belo Horizonte. 2016, p.46

¹⁶⁷ REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO. SUBSTITUIÇÃO DO NOME. COMPOSIÇÃO DAS CONVENÇÕES NACIONAIS E REGIONAIS. DIVISÃO DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. ALTERAÇÕES ESTATUTÁRIAS. DEFERIMENTO. (Registro de Partido Político nº 000005191, Acórdão, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 73, Data 26/04/2022); REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA. ALTERAÇÃO ESTATUTÁRIA. A UTILIZAÇÃO DO NOME "BRASIL", SEM QUALQUER ELEMENTO DE DISTINÇÃO, TEM POTENCIAL DE INDUZIR A ERRO O ELEITOR. IMPOSSIBILIDADE.

Em que pese não haver previsão expressa de critérios referentes à distribuição dos recursos do Fundo Partidário aos órgãos inferiores, o art. 44, I, da Lei 9.096/95 estabelece a aplicação vinculada dos recursos da agremiação na manutenção das sedes e dos serviços do partido, com o intuito de preservar o caráter nacional da agremiação e o seu funcionamento regular nas diversas municipalidades. Dessa forma, deve ser estabelecido o montante de distribuição dos recursos do Fundo Partidário aos diretórios estaduais e municipais, na proporção das responsabilidades fixadas no estatuto.

A LPP também foi alterada para obrigar as agremiações a despenderem, na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. A Lei nº 12.034/2009 impôs o percentual mínimo de 5% (cinco por cento) do total e a Lei nº 13.165/2015 exigiu a criação das secretarias da mulher do respectivo partido ou, inexistindo a secretaria, a aplicação no instituto ou função de pesquisa e doutrinação e educação política. Mais recentemente, a Lei nº 13.877/2019 determinou que o instituto tivesse personalidade jurídica própria, desvinculando-se das fundações ou instituto de doutrinação de educação políticas, devendo essa nova entidade ser presidida pela Secretaria da Mulher, sendo mantido o percentual mínimo de 5% do total recebido.

Faz-se necessário ressaltar que desde a entrada em vigor da LPP até a presente data, os recursos públicos do Fundo Partidário devem ser gastos com propaganda doutrinária e política, alistamento, campanha eleitoral e, de no mínimo 20% do total recebido, com o instituto ou fundação de pesquisa e doutrinação política.

Como os recursos do Fundo Partidário podem custear as atividades partidárias, realizadas durante as legislaturas e as campanhas eleitorais, o Supremo Tribunal Federal assentou na ADI nº 5.617/DF que pelo menos 30% (trinta por cento)¹⁶⁸ do Fundo Partidário deve ser destinado às candidaturas femininas para corresponder e atender à cota de (trinta por cento) da representação feminina na política¹⁶⁹.

CONTRIBUIÇÃO OBRIGATÓRIA DE FILIADOS. IMPOSSIBILIDADE. PRAZO MANDATO. ADEQUAÇÃO. ELEIÇÃO DOS MEMBROS DOS ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. FUNDO PARTIDÁRIO. REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS AOS ÓRGÃOS DIRETIVOS INFERIORES. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO. (Registro de Partido Político nº 155473, Acórdão, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 33, Data 03/03/2022)

¹⁶⁸ O parâmetro quantitativo de 30% decorre da LE (redação dada pela Lei nº 12.034/2009) exigir que, no mínimo, 30% e o máximo de 70% das candidaturas registradas sejam, respectivamente, correspondente para cada sexo.

¹⁶⁹ Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. (ADI 5617, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018)

Para balizar esse entendimento, o Ministro relator Edson Fachin partiu da premissa de que “a autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, especialmente à igualdade”, devendo esta igualdade entre homens e mulheres ser observada nas esferas públicas e privadas para que ambos tenham iguais oportunidades de participação.

Também explicou que a natureza privada dos partidos políticos, fundada na liberdade de associação livre de interferência estatal, não obsta o partido a respeitar os direitos fundamentais, tendo em vista a eficácia horizontal dos direitos fundamentais às relações privadas e os recursos financeiros fazem parte do conteúdo democrático de modo que o Fundo Partidário não pode ser utilizado de maneira discriminatória em função da autonomia partidária, assegurada no artigo 17 § 1, da Constituição Federal, especialmente em razão de sua natureza pública. Nesta linha, assentou que:

O caráter público dos recursos a elas destinados é elemento que reforça a obrigação de que a sua distribuição não seja discriminatória. A fundamentalidade das normas constitucionais referentes à atividade financeira do Estado na unidade entre obtenção de recursos, orçamento e realização de despesas engloba o regime jurídico das finanças públicas em máxima conformidade com os fins da Constituição da República.

Esse julgamento reforça a competência da Justiça Eleitoral, para realizar o controle qualitativo pela via jurisdicional da autonomia financeira partidária, ao consolidar que a Justiça Eleitoral está autorizada a intervir na autonomia partidária para promover uma ação afirmativa cujo objetivo é à igualdade de gênero na política, com fundamento no direito fundamental à igualdade material. Também reconhece a competência da Justiça Eleitoral para aplicação das normas constitucionais e legais regentes das finanças públicas sem que sejam explicitados se estas normas serão aplicadas em caráter subsidiário à legislação específica das eleições e partidos políticos. Isso é um tanto quanto problemático porque as normas aplicáveis devem ser previamente conhecidas em Estados Democráticos de Direito.

Como consequência do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617/DF, o Tribunal Superior Eleitoral emitiu que entendimento na Consulta nº 600306-47 para restringir ainda mais à autonomia financeira partidária em atenção ao direito fundamental à igualdade de gênero e racional. Nessa Consulta, a Deputada Federal Benedita Souza questionou sobre a possibilidade de¹⁷⁰:

¹⁷⁰ DIREITO ELEITORAL. CONSULTA. RESERVA DE CANDIDATURAS, TEMPO DE ANTENA E RECURSOS PARA CANDIDATAS E CANDIDATOS NEGROS. CONHECIMENTO. QUESITOS 1, 2 E 4

- (i) garantir às candidatas negras percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas no montante de 50%, dada a distribuição demográfica brasileira;
- (ii) instituir reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos termos da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/1997;
- (iii) determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC;
- (iv) assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30%.

O TSE respondeu o primeiro quesito no sentido de que a divisão dos recursos públicos ocorrerá na exata proporção das candidaturas de mulheres brancas e negras, não havendo a “repartição dos recursos entre mulheres brancas e negras à razão de 50%”. O segundo quesito não foi respondido por adentrar na competência do Poder Legislativo para formular políticas públicas afirmativas. Os demais foram respondidos afirmativamente, ementando que “os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações”.

Observa-se que as alterações legislativas, bem como os entendimentos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e Tribunal Superior Eleitoral coadunam com a compreensão de que é mínima a autonomia financeira partidária para manuseio do Fundo Partidário, visto que se resumem à dispensa de licitação e celebração de contratos administrativos por força do artigo 44 § 3º da LPP (redação dada pela Lei nº 12.891/2013); e a escolha sobre como distribuí-lo entre os órgãos internos e alocá-los entre os candidatos, ressalvado o percentual destinado às mulheres e negros.

O Tribunal Superior Eleitoral analisou a Consulta nº 40134, da relatoria da Ministra Rosa Weber, cujos questionamentos eram se “A regra de acesso aos recursos do Fundo Partidário, dentro da agremiação, deve adotar critérios de isonomia e proporcionalidade?” e “Qual critério legal deve ser adotado no acesso aos recursos do Fundo Partidário, no âmbito de cada partido, para a finalidade de financiamento das despesas de campanhas eleitorais”.¹⁷¹

O voto da relatora fez constar que “adstritos ao âmbito da organização interna dos partidos os questionamentos acerca dos eventuais critérios de distribuição dos recursos

RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE. CONSULTA nº 060030647, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 199, Data 05/10/2020, Página 0)

¹⁷¹ CONSULTA. DEPUTADO FEDERAL. DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS. APLICAÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO NO ÂMBITO DA AGREMIÇÃO PARTIDÁRIA. PROCESSO ELEITORAL INICIADO. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. NÃO CONHECIMENTO. (Consulta nº 40134, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 234, Data 12/12/2016, Página 38-39)

oriundos do Fundo Partidário”, restando na Ementa que:

Não compete ao Tribunal Superior Eleitoral responder consulta sobre "a democracia interna dos partidos políticos", precisamente acerca da necessidade de distribuição isonômica e proporcional dos recursos do fundo partidário dentro da agremiação, enquanto matéria *interna corporis* ao partido político.

Apreende-se que as premissas que embasam a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e Supremo Tribunal Federal são construídas a partir da ideia de que as contas dos mandatários são prestadas perante seus financiadores, não aos eleitores. Frente ao financiamento público, os atos partidários são praticados em atenção à jurisprudência em detrimento dos anseios partidários expressos nos estatutos e nas normas do Direito Eleitoral, anseios esses que devem refletir – ainda que formalmente – a vontade dos seus eleitores porque as agremiações detêm do monopólio das candidaturas no Brasil.

A jurisprudência analisada também exprime, que em razão da principal fonte de custeio das atividades político-partidárias ser pública, o Estado pode intervir na autonomia partidária, vez que tem o propósito de fazer cumprir ditames constitucionais, tais como regime democrático e os direitos fundamentais da pessoa humana, e, aperfeiçoa o sistema político e representativo brasileiro. Desse modo, rechaça-se a ideia de que a autonomia financeira partidária se fundamenta no pluralismo político para entender que esta garantia encontra guarida no direito fundamental à propriedade.

Consequentemente, a natureza privada dos partidos políticos deixa de ser uma questão que afasta as intervenções estatais, vez que a natureza pública dos recursos partidários legitima o controle fiscalizatório das contas, na perspectiva do regime jurídico das finanças públicas – normas de direito público. Sendo assim, prevalece na jurisprudência pátria a ideia de que somente é lícito se fazer o que está previsto em Lei.

Tal cenário revela uma significativa redução da garantia constitucional à autonomia financeira partidária porque se minimiza a liberdade par gastar os recursos que lhes são disponíveis, o que é um tanto tormentoso. A um só tempo, a diminuição das liberdades partidárias visa coibir os abusos de poder político e econômico, bem como a corrupção eleitoral e administrativo decorrente da celebração de negócios públicos espúrios entre o Poder Público; e desafia um dos fundamentos estruturantes das democracias contemporâneas – a liberdade de autodeterminação em matérias de finanças partidárias. Desse modo, há uma tensão entre a autonomia financeira partidária e o controle judicial do financiamento público dos partidos político.

2.4.3 Mecanismos de promoção à transparência e controle judicial

A transparência é um princípio implícito na Constituição Federal de 1988, fundamentando-se em um conjunto de dispositivos, dentre os quais se destacam aqueles que asseguram os princípios republicano, estado democrático de direito, legalidade, publicidade, moralidade, bem como asseguram o direito fundamental ao acesso à informação e impõem o dever de prestação de contas. Esse conglomerado de princípios, direitos e deveres estão interligados entre si e estruturam o sistema político brasileiro.

A forma republicana de governo, em linhas gerais, significa que um dado bem jurídico pertence ao povo e é a vontade do povo que elege quem deve governar um país, em um Estado Democrático de Direito. Para eleger os representantes políticos do povo, periodicamente, é imprescindível a observância da legalidade, para que todos saibam como, quando e em que momento a participação popular ocorre em um sistema político, ou seja, quando os cidadãos e o Estado podem intervir.

Além disso, a legalidade serve para determinar a abrangência e o alcance da atuação dos governantes eleitos e das instituições, tendo em vista que todos devem obedecer a vontade popular, e, para garantir as liberdades individuais e coletivas, devendo estas serem respeitadas, especialmente pelo Estado, de modo a não serem suprimidas e haver espaço para o povo se autodeterminar e se expressar no plano político. Nessa lógica, o regime democrático funciona em constante adequação à realidade e não entra em processo de obsolescência.

Caso haja o descumprimento dos limites impostos na lei, cabe aos órgãos estatais de controle responsabilizá-los. Para tanto, impõe-se o dever de prestação de contas dos sujeitos envolvidos nos negócios públicos; e o conhecimento do povo e das autoridades fiscalizatórias competentes sobre arrecadação e gastos através da publicidade dos atos estatais e acesso à informação.

Na LPP, as medidas de promoção à transparência e fiscalização contábil-financeira se resumem à manutenção de escrituração contábil para permitir a aferir a origem das receitas e os gastos (art. 30); envio anual de balanço à Justiça Eleitoral e publicação na imprensa oficial. (art. 32)¹⁷², devendo esses balanços disporem sobre destinação dos valores do Fundo Partidário (art. 33, I); a origem e valor das contribuições e doações.

Esta documentação é analisada pela Justiça Eleitoral nos processos de prestações de contas que, por força do o art. 34 § 1 da LPP (incluído pela Lei nº 12.891/2013), tem o

¹⁷² PIRONI, Cristiane Rachel. **Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 132 -133.

“escopo de identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais”. Por óbvio, a liberdade partidária para arrecadação e gastos está adstrita à atividades partidárias e eleitorais.

O referido dispositivo impôs a fiscalização, mediante exame formal das prestações de contas do partido. Segundo Lobo Torres, esse método de controle se conecta umbilicalmente com legalidade em sentido estrito na medida em que se presta a conferir “a adequação do ato à lei formal” de acordo com os números e cálculos apresentado; e opõe-se ao exame do mérito associado à economicidade e legitimidade do gerenciamento das finanças públicas¹⁷³.

O controle da economicidade é definido por Lobo Torres como sendo o “controle da eficiência na gestão financeira e da execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação”. Além disso, está ligado ao Direito Constitucional porque traz consigo a ideia de justiça, que deve guiar o fornecimento de bens e serviços públicos para que o contribuinte não seja obrigado a suportar uma maior carga tributária. Desse modo, permite à Justiça Eleitoral conferir a adequação das transações financeiras, conferindo se os meios de execução da despesa consideraram as metas preestabelecidas e se essas metas foram alcançadas sob o menor custo possível.

A legitimidade na fiscalização contábil-financeira das finanças públicas se confunde com as noções de Estado Democrático de Direito, interesse público, moralidade, legalidade em sentido estrito e economicidade. Por esse motivo, o controle da legitimidade das contas abrange tanto controle da legalidade como o da economicidade e, ao final, corresponde ao controle qualitativo dos gastos partidários porque é feita à de princípios.

Ao se investigar sobre o exame do mérito das contas partidárias e ler o trecho final do artigo 34 § 1 da LPP que prevê “sendo vedada a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia”, extrai-se que a intenção do legislador ordinário é impedir a Justiça Eleitoral de fazer juízos valorativos acerca das atividades partidárias à luz da sua fonte de custeio, seja pública, seja privada, quando examina os processos de prestações de contas.

O juízo valorativo das atividades corresponde ao controle qualitativo, assegurado na Constituição Federal de 1988 em artigo 17, *caput*, tal como a autonomia financeira partidária prevista no artigo 17 §§ 1^a, 3^o e 8^a. Em razão da impossibilidade de antinomia de normas constitucionais e do Supremo Tribunal Federal ainda não ter se pronunciado sobre os limites da competência da Justiça Eleitoral para realizar o controle qualitativo pela via jurisdicional e

¹⁷³ TORRES. Ricardo Lobo. **A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas da União**. Rio de Janeiro. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 194, p. 33, outubro/dezembro 1993

da autonomia financeira partidária, está longe de existir consenso doutrinário sobre como esses dispositivos devem conviver em nosso ordenamento jurídico. Diante disso, esta dissertação se propôs a conferir os limites impostos pela legislação nesse capítulo e como esses limites são aplicados será analisado no próximo.

2.4.4 LEI Nº 9.504/1997 – LEI DAS ELEIÇÕES

2.4.4.1 Dispositivos restritivos e proibitivos

A Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições (LE) dedicou um capítulo à regulação “Da Arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais”. Dentre as fontes autorizadas, na sua redação original, estavam as doações e contribuições de pessoas físicas e jurídicas, sendo as doações de pessoas jurídicas limitadas a 2% do faturamento bruto da empresa, do ano anterior à eleição (art. 81) e as pessoas físicas estavam limitadas a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição. (art. 23)¹⁷⁴.

As doações de pessoas jurídicas foram proibidas pelo Supremo Tribunal Federal, na ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF e, por esse motivo, a Lei nº 13.165/2015 consolidou a vedação do financiamento empresarial no texto da LE. Além das pessoas jurídicas, o rol de vedações da LPP se repetiu no texto da LE, sendo incluída a proibição de auxílios em dinheiro ou estimáveis em dinheiro de pessoas jurídicas sem fins lucrativos que receberam recursos do exterior (art. 24, VII) e, por força da Lei nº 11.300/2006 que dispõe sobre o financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais, os recursos provenientes de entidades beneficentes, religiosas e esportivas que recebam recursos públicos (artigo 24, VIII); organizações não governamentais que recebam recursos públicos (artigo 24, X) e organizações da sociedade civil de interesse público.

As entidades beneficentes, religiosas e esportivas podem, eventualmente, ceder a sua estrutura a candidatos e partidos políticos com vistas a criar condições para que os seus membros votem nas candidaturas por elas impulsionadas. Com efeito, essa postura tem o condão de violar a legitimidade e normalidade das eleições e configurar o abuso de poder econômico.

¹⁷⁴ Na hipótese da contribuição de empresa em valor excedente, era aplicada pena de multa de 5 a 10 vezes do montante extrapolado e de proibição de licitações públicas e celebração de contratos com o Poder Público (art. 81).

Ademais, a LE prevê um rol exemplificativo de tipos de atividades enquadradas como gastos (art. 26), sem estipular limites de gastos específicos para cada das atividades, nem os vincular a recursos públicos ou privados. Porém, com a redação dada pela Lei nº 13.448/2017, ficou a cargo da maioria absoluta dos membros da direção executiva nacional estabelecer os limites específicos para as despesas feitas em cada atividade e comunicar essa decisão à Justiça Eleitoral, desde que respeitado os limites gerais definidos nominalmente no aludido diploma.

A Lei nº 11.300/2006 introduziu os “tetos gerais” de campanha, o que na visão Reis é uma medida tormentosa porque:

A incumbência da fixação do limite de gastos a serem realizados nas campanhas eleitorais deveria ser sempre do partido ou do candidato, já que são eles quem faz todo o planejamento necessário para a consecução de uma campanha eleitoral, conhecedores notórios que são de todas as nuances existentes numa corrida eleitoral capazes de afetar ou não a caixa financeira de uma campanha, em respeito à autonomia partidária prevista constitucionalmente¹⁷⁵

Os limites gerais dos gastos de campanha eram estipulados pelos partidos políticos e candidatos, sendo comunicados à Justiça Eleitoral. Porém, os limites de gastos de campanha passaram a ser definidos pelo Tribunal Superior Eleitoral para cada eleição com a entrada em vigor da Lei nº 13.165/2015 – Lei da Reforma Eleitoral, produzida pelo Congresso Nacional em resposta à operação Lava-Jato.

Ainda se tratando de gastos, com as alterações introduzidas pela Lei nº 13.448/2017 – Lei da minirreforma eleitoral, a LE trouxe três espécies de gastos eleitorais. A primeira refere-se aos gastos eleitorais propriamente ditos são contabilizados nas prestações de contas e integrantes do montante do teto definido em Lei pelo Tribunal Superior Eleitoral (art. 26). O segundo pontua os gastos eleitorais contabilizados e não integrantes do teto, quais sejam: despesas com advogados relacionadas à campanha eleitoral, bem como à defesa do candidato ou o próprio partido (art. 18 – A, parágrafo único). E, os gastos não eleitorais, não contabilizados e não sujeitos ao teto: despesas pessoais do candidato (art. 26 § 3). Todos podem ser suportados por recursos do Fundo Eleitoral, do Fundo Partidário, próprios do candidato ou privados do partido (artigo 26 § 5).

¹⁷⁵ REIS, Daniel Gustavo Falcão dos. **O financiamento da política**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Outrossim, mesmo passando por sucessivas alterações legislativas, a LE se mantém autorizando os gastos independentes ao prever que “qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados”. Ainda que feito “em apoio do candidato de sua preferência” esse gasto não pode ser direcionado diretamente ao candidato/partido, e se vier a ser, é contabilizado por caracterizar doação em espécie¹⁷⁶. Assim, beneficia o candidato/partido de maneira reflexa.

Os gastos independentes são polêmicos porque, de um lado, dão margem a falhas nas prestações de contas porque se forem feitos em uma grande variedade de pequenas montas, podem desequilibrar a disputa, sem que isso passe pelo controle do Estado, o que compromete o papel fiscalizatória da Corte. Por outro lado, são uma manifestação da cidadania¹⁷⁷

Além das restrições a arrecadação e aos gastos partidários e independentes, a LE sofreu alterações com a Lei nº 12.034/2009 - Lei da minirreforma, que modificou a LE e LPP e incluiu o limite ao autofinanciamento do candidato, consistindo em 10% do seu rendimento bruto auferido no ano anterior (art. 23 § 7º), para serem gasto na sua própria campanha, estando excluído os bens estimáveis em dinheiro concernentes a bens móveis ou imóveis de propriedade do próprio candidato limitados à 50.000,00 (cinquenta mil reais).

A Resolução nº 23.607/2019, que dispõe sobre a arrecadação e gastos de recursos por partidos políticos e candidatas tendem a seguir o disposto na legislação, de modo que não se observou, em matéria de arrecadação, uma interferência na autonomia financeira partidária pela Justiça Eleitoral.

Apreende-se, portanto, que essa postura da Justiça Eleitoral se deve ao fato de a LE regular de maneira detalhada a arrecadação e gastos, de modo que a autonomia financeira partidária corresponde à fixação dos limites máximos e mínimos dos tipos de gastos autorizados, desde que observado o “teto global” das despesas da campanha.

2.4.4.2 Dispositivos distributivos – Fundo Eleitoral

A Lei nº 13.487/2017 alterou a LE, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), constituído por dotações orçamentárias da União, em ano eleitoral,

¹⁷⁶ SANTANO. Ana Cláudia. Como sobreviver na selva: fontes alternativas de financiamento de campanhas eleitorais. In: **Conexões eleitoralistas**. Rodolfo Viana Pereira e Ana Claudia Santano (organizadores). Brasília: Abradep, 2016, p.. 49.

¹⁷⁷ SANTANO. Ana Cláudia. Como sobreviver na selva: fontes alternativas de financiamento de campanhas eleitorais. In: **Conexões eleitoralistas**. Rodolfo Viana Pereira e Ana Claudia Santano (organizadores). Brasília: Abradep, 2016, p.. 49.

correspondentes ao valor definido pelo Tribunal Superior Eleitoral para cada eleição e a pelo menos 30% dos recursos das emendas de bancada estadual de execução obrigatória e despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais. Em caso de eventual sobra, as verbas devem ser devolvidas ao Tesouro Nacional.

O Fundo Eleitoral é repassado aos partidos e distribuídos internamente de acordo com os critérios definidos pelos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, devendo estes critérios serem divulgados publicamente. Desse modo, a Lei nº 13.487/2017 reservou às siglas a competência do gerenciamento das verbas do Fundo Eleitoral.

Contudo, mesmo o legislador ordinário tendo privilegiado a autonomia financeira partidária, ao conceder acesso a uma nova fonte pública de custeio das atividades extraordinárias das siglas e não determinar como será a alocação intrapartidária dos recursos do FEFC, cuida-se de uma garantia legal mitigada pelo Supremo Tribunal Federal e Tribunal Superior Eleitoral.

A primeira Consulta formulada ao Tribunal Superior Eleitoral, datada em 03 de maio de 2018, após a introdução do FEFC, questionou se “há revogação tácita da segunda parte do inciso III e dos §§ 5º, 6º e 7º do art. 44 da Lei no 9.096/95 ou desvio de finalidade na distribuição, recebimento ou utilização dos recursos acumulados do Fundo Partidário para o fim de serem destinados às campanhas eleitorais?”, vez que os dispositivos da LPP questionados autorizam os gastos do Fundo Partidário, nas campanhas eleitorais tal como o FEFC¹⁷⁸.

O consulente argumentou que o Fundo Partidário não deveria ser substancialmente utilizado nas campanhas eleitorais, após a edição da Lei nº 13.487/2017, que instituiu o FEFC, vez que desestimularia a aplicação do Fundo Partidário nas atividades ordinárias da sigla, especialmente no que tange à manutenção dos órgãos partidários, a exemplo dos diretórios; e incentivaria o abuso de poder econômico, decorrente do vultoso montante decorrente da aplicação dos recursos dos Fundos Partidário e Eleitoral nas campanhas eleitorais; e desafiaria a democracia interna partidária.

Por detrás dos argumentos do Consulente, está presente a ideia de que às escolhas partidárias relacionadas à liberdade para gastos desencorajaria a participação dos filiados nas

¹⁷⁸ CONSULTA. REQUISITOS ATENDIDOS. LEI Nº 13.487/2017. CRIAÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC). REVOGAÇÃO TÁCITA DE DISPOSITIVO DA LEI Nº 9.096/95 (ART. 44, III, §§ 5º, 6º e 7º). INOCORRÊNCIA. RESPOSTA NEGATIVA. DESVIO DE FINALIDADE NA UTILIZAÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO. NÃO CONHECIMENTO. (Consulta nº 060024793, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 154, Data 03/08/2018)

decisões internas partidárias, haja vista o aumento das fontes públicas de custeio fornecer uma maior independência à entidade face aos filiados e apoiadores. Também ensejaria um desequilíbrio na disputa eleitoral a longo prazo porque os partidos políticos teriam mais recursos financeiros para despejar nas campanhas eleitorais de modo a enfatizá-las, em detrimento das atividades ordinárias. Sendo assim, observa-se que o Consulente explicitou os riscos inerentes à ampliação da autonomia financeira partidária, fazendo um contraponto à opção legislativa pelo aumento do financiamento público através da implantação do Fundo Eleitoral.

Em direção à consolidação da preferência pelo financiamento público da política brasileira, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu que o Fundo Partidário se tornou a principal fonte de arrecadação de recursos para as atividades ordinárias e extraordinárias após o julgamento da ADI nº 4.605/DF que proibiu o financiamento empresarial, sendo tal realidade evidente nas eleições municipais de 2016. Nesse contexto, o Ministro relator Tarcísio Vieira de Carvalho Neto fez constar em seu voto que:

Em razão desse cenário, entende-se razoável e até prudente que os partidos reservassem parte dos recursos recebidos mensalmente do Fundo Partidário para aplicar nas eleições de 2018, pois, antes da aprovação pelo Congresso Nacional do financiamento público de campanhas, não poderiam contar com outras fontes importantes de recursos.

Posteriormente, com a edição da Lei no 13.487/2017, foi aprovado o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, constituído de recursos públicos, o qual, conforme largamente noticiado à época, foi pensado pelos congressistas como alternativa ao financiamento empresarial. Assim, depreende-se que o intuito era restabelecer o status quo ante no que se refere à estrutura do financiamento de campanhas eleitorais.

Ainda acrescentou que, “somente com verbas provenientes do Fundo Partidário poderão as agremiações custear campanhas, para eventuais pleitos suplementares nas ocasiões em que ocorrer a anulação das eleições ordinárias, para os cargos do Executivo” e trouxe o posicionamento da ASSEC no sentido de que:

A administração financeira das agremiações partidárias é matéria *interna corporis*, sendo, portanto, de sua inteira responsabilidade o emprego das verbas públicas que lhes forem disponibilizadas. À Justiça Eleitoral compete apenas analisar a regularidade das prestações de contas anuais e de campanhas para verificar o cumprimento das determinações e vedações legais relativas ao uso de tais recursos.

Dadas essas considerações, o Tribunal Superior Eleitoral exarou entendimento, no sentido de que o legislador ordinário pretendeu manter as duas fontes públicas de arrecadação – Fundo Partidário e Fundo Eleitoral – à disposição dos partidos e candidatos, como forma de custeio das atividades desenvolvidas nas campanhas eleitorais e durante as legislaturas, não havendo que se falar em revogação tácita dos dispositivos da Lei nº 9/096/1995, porque o Fundo Eleitoral é uma alternativa à proibição das doações e contribuições realizadas por pessoas jurídicas como fontes de arrecadação. Também pontuou que, na hipótese de eventual o desvio de finalidade na distribuição, recebimento ou na utilização do Fundo Eleitoral deverá ser analisado concretamente nos processos de prestações de contas. Por este motivo, não conheceu da consulta neste segundo ponto. Sendo assim, a Corte emitiu pronunciamento no sentido de que haverá a responsabilização, na hipótese de eventual desvio de finalidade do exercício da autonomia financeira partidária, mas essa responsabilização deve ser feita caso a caso.

Ainda sobre os critérios de distribuição do Fundo Eleitoral entre os órgãos partidários e candidatos do partido, a segunda Consulta apresentada ao Tribunal Superior Eleitoral sobre o Fundo Eleitoral indagou sobre a aplicabilidade do entendimento firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 5.617/DF na distribuição do Fundo Eleitoral e na distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão¹⁷⁹.

Diante desse entendimento do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal Superior Eleitoral respondeu afirmativamente às indagações formuladas na Consulta nº 060025218, de modo que os critérios de distribuição do Fundo Eleitoral devem observar o percentual mínimo de 30% para as candidaturas femininas tal como feito com o Fundo Partidário, o que reforça a consolidação da democracia interna dos partidos e a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, estendendo-se, portanto, ao Fundo Eleitoral, o entendimento fixado na ocasião do julgamento da ADI nº 5.617/DF.

No que tange a distribuição dos recursos do Fundo Eleitoral às candidatas femininas, o Tribunal Superior Eleitoral emitiu entendimento na Consulta nº 600306-47 que restringe

¹⁷⁹ CONSULTA. SENADORAS E DEPUTADAS FEDERAIS. INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC) E DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TV. PROPORCIONALIDADE. ART. 10, § 3º, DA LEI Nº 9.504/1997. MÍNIMO LEGAL DE 30% DE CANDIDATURAS POR GÊNERO. APLICABILIDADE. FUNDAMENTOS. ADI 5617. STF. EFICÁCIA TRANSCENDENTE. PAPEL INSTITUCIONAL DA JUSTIÇA ELEITORAL. PROTAGONISMO. PRÁTICAS AFIRMATIVAS. FORTALECIMENTO. DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS. QUESITOS RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE.
(Consulta nº 060025218, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônico, Tomo 163, Data 15/08/2018)

ainda mais a autonomia financeira partidária em atenção ao direito fundamental à igualdade de gênero e racial. Nessa Consulta, a Deputada Federal Benedita Souza questionou sobre a possibilidade de:¹⁸⁰

- (i) garantir às candidatas negras percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas no montante de 50%, dada a distribuição demográfica brasileira;
- (ii) instituir reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos termos da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/1997;
- (iii) determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC;
- (iv) assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30%.

O TSE respondeu ao primeiro quesito, no sentido de que a divisão dos recursos públicos ocorrerá na exata proporção das candidaturas de mulheres brancas e negras, não havendo a “repartição dos recursos entre mulheres brancas e negras à razão de 50%”. O segundo quesito não foi respondido por adentrar na competência do Poder Legislativo, para formular políticas públicas afirmativas. Os demais foram respondidos afirmativamente, ementando que “os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações”.

Embora a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral tenha sido construída para fortalecer a intervenção das questões *interna corporis* pela via jurisdicional, ao ser questionado na Consulta nº 0600062-16 se “os partidos políticos devem seguir critérios de distribuição equitativa do montante recebido pelo FEFC para candidaturas a cargos legislativos?”, o órgão máximo da Justiça Eleitoral respondeu negativamente à indagação formulada.

O voto do relator Mauro Campbell transcreve o dispositivo artigo 16-C § 7 da Lei nº 9.504/1997, incluído pela Lei 13.487/2017, que assegura às siglas a competência para definir os critérios de distribuição do Fundo Eleitoral e demonstrar que “Não há na legislação menção alguma a que as agremiações partidárias devam adotar critérios equitativos de distribuição de recursos públicos a seus candidatos”. Em seguida, informa que:

O projeto de lei que se converteu na Lei no 13.487/2017 – a qual instituiu o

¹⁸⁰ DIREITO ELEITORAL. CONSULTA. RESERVA DE CANDIDATURAS, TEMPO DE ANTENA E RECURSOS PARA CANDIDATAS E CANDIDATOS NEGROS. CONHECIMENTO. QUESITOS 1, 2 E 4 RESPONDIDOS AFIRMATIVAMENTE. CONSULTA nº 060030647, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 199, Data 05/10/2020, Página 0)

FEFC e acrescentou o art. 16-D à Lei no 9.504/1997 – foi enviado para sanção presidencial contendo dispositivo que contemplaria a distribuição equânime de parte dos recursos, como pretendem os consulentes, disposição que, no ponto, foi vetada pelo presidente da República, não tendo o Congresso Nacional derrubado o referido veto

Assim, o voto condutor do acórdão finaliza enfatizando que de maneira excepcional o Tribunal Superior Eleitoral fixou critério para distribuição dos fundos públicos em favor das candidaturas femininas e, ainda confirmou que a autonomia partidária cedeu espaço para uma intervenção estatal, tendo em vista que se trata de efetiva participação de grupos mais vulneráveis nas disputas eleitorais.

Conclui-se que o Fundo Eleitoral foi uma escolha política feita com o intuito de assegurar a sobrevivência das siglas, dentro do sistema partidário após a proibição do financiamento empresarial pelo Supremo Tribunal Federal, e, para se mostrar eficaz, o legislador ordinário assegurou a liberdade de alocação e distribuição dos recursos públicos. Acontece que o Tribunal Superior Eleitoral interpretou a LE para impor restrições quantitativas ao estabelecer parâmetros mínimos de gastos e qualitativos ao definir critérios de distribuição em decorrência da cor e do gênero. Portanto, interveio significativamente na autonomia financeira partidária mediante a atividade jurisdicional.

Essa intervenção do Tribunal Superior Eleitoral no gerenciamento do Fundo Eleitoral evidencia que autonomia financeira partidária é um pressuposto democrático elástico porque, a depender do contexto político, pode ser ampliada ou restringida por quem detém a última palavra em matéria de fiscalização-contábil financeira no Brasil: ora o Poder Legislativo, ora o Poder Judiciário.

A maleabilidade da autonomia partidárias às circunstâncias políticas do momento está longe de ser algo maléfico ao sistema político brasileira. Pois, o diálogo entre os Poderes é algo que consolida e aperfeiçoa a Democracia porque, além de colocar em discussão os limites da autonomia partidária, também analisa os limites da competência da Justiça Eleitoral.

2.4.4.3 Mecanismos de promoção à transparência e controle judicial

A LE estabelecia que responsabilidade pelas despesas da campanha era entre os partidos políticos e candidatos (ar. 17)¹⁸¹. Reis ensina que a natureza dessa responsabilidade suscitava questionamentos na doutrina brasileira, vez que uma parcela de autores defendia ser de natureza solidária, enquanto outras defendia ser de natureza individualizada pelo motivo de o artigo 20 da LE afirmar que a responsabilidade pela administração financeira da campanha financeira é do candidato ou de pessoa por ele designada – o “tesoureiro” - sejam os recursos público ou privados (art. 20)¹⁸².

Essa discussão é superada pela jurisprudência recente do Superior Tribunal de Justiça que compreende que há responsabilidade solidária entre o partido e candidato pelos gastos de campanhas¹⁸³. Aderindo a essa corrente, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal fixou entendimento na apelação nº 20150110807070 no sentido de que as obrigações assumidas pelos candidatos durante a campanha eleitoral recaem sobre os partidos políticos nas ações de cobranças¹⁸⁴.

Nesse ponto, ressalta-se que responsabilidade dos gastos é diferente da responsabilidade pela administração financeira das campanhas eleitorais. A responsabilidade dos gastos é solidária entre os partidos e candidatos. A responsabilidade pela administração financeira é individualizada, uma vez que os partidos e candidatos prestam contas eleitorais individualmente perante a Justiça Eleitoral. Todavia, nada obsta que os eventuais débitos das campanhas dos candidatos sejam assumidos pelo partido político. Nesse caso, o órgão partidário da respectiva circunscrição responde solidariamente pela dívida assumida do candidato.

Por essa razão, é que a LE estabelece órgãos partidários responsáveis pelas finanças partidários: os comitês constituídos pelo próprio partido e registrados perante a Justiça Eleitoral. A sua função é arrecadar recursos, despender-los nas campanhas eleitorais e, assim,

¹⁸¹ REIS, Daniel Gustavo Falcão dos. **O financiamento da política**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.p. 123

¹⁸² REIS, Daniel Gustavo Falcão dos. **O financiamento da política**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.p. 123

¹⁸³ CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. RECURSO MANEJADO SOB A ÉGIDE DO NCPC. EXECUÇÃO POR TÍTULO EXTRAJUDICIAL. ILEGITIMIDADE PASSIVA. DESPESAS DE CAMPANHA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA ENTRE CANDIDATO E PARTIDO POLÍTICO. RECURSO NÃO PROVIDO. (AgInt nos EDcl no REsp 1798925/MG, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, julgado em 26/10/2020, DJe 29/10/2020)

¹⁸⁴ CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA. DÉBITO REPRESENTADO POR TERMO DE ASSUNÇÃO DE DÍVIDA DE CAMPANHA ELEITORAL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO PARTIDO POLÍTICO E DO CANDIDATO. ARTIGO 17 DA LEI 9.504/97. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. SENTENÇA CONDENATÓRIA. OBSERVÂNCIA DA REGRA INSERTA NO § 3º DO ARTIGO 20 DO CPC/1973. (Acórdão 1047612, 20150110807070APC, Relator: NÍDIA CORRÊA LIMA, 1ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 20/9/2017, publicado no DJE: 25/9/2017. Pág.: 127-131)

administrar financeiramente a campanha do partido. Além disso, tem prestar as contas dos candidatos perante a Justiça Eleitoral¹⁸⁵.

O comitê financeiro do partido irá prestar contas dos candidatos lançados pela sigla a cargos majoritários, na forma estabelecida pelas resoluções da Justiça Eleitoral (art. 28, I). Nas eleições proporcionais, o próprio candidato poderá apresentar suas contas à Justiça Eleitoral (art. 28, II).

Reis ensina que a apresentação das contas deverá pôs à vista um demonstrativo das campanhas e candidatos, informando os valores do Fundo Partidário repassados pelo comitê aos candidatos, os valores das demais fontes de receitas, que também foram repassadas, o montante do autofinanciamento do candidato, o montante total dos gastos e onde, quando e como foram praticados os gastos¹⁸⁶.

Essas contas deverão ser apresentadas até o trigésimo dia depois das eleições. Havendo segundo turno, encaminhar-se-á a prestação de contas correspondente a cada turno até o vigésimo dia posterior à segunda votação. Não sendo cumpridos esses prazos, os eleitos não são diplomados.

Após examinadas, as contas podem ser aprovadas, aprovadas com ressalvas ou desaprovadas. As condutas apuradas, em sede de prestações podem, ainda que as contas tenham sido aprovadas, ser objeto de ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) e ação de impugnação de mandato eletivo (AIME), por abuso de poder econômico em favor do candidato e os representantes legais dos partidos políticos podem, eventualmente, serem responsabilizados penalmente, nos termos dos artigos 287 e 355 Código Eleitoral.

A Lei nº 11.300/2006 também incluiu expressamente como a instrumento sancionatório da inobservância das restrições aplicáveis ao fornecimento e utilização de recursos eleitorais, a desaprovação das contas do partido ou candidato e a remessa das contas rejeitas ao Ministério Público Eleitoral prosseguir com AIJE por abuso de poder econômico (art. 27 § 4) e a possibilidade o cancelamento do registro de candidatura ou cassação do diploma do candidato quando houverem indícios de que foram realizadas movimentações financeiras fora da conta bancária da campanha.

Note-se, portanto, que as prestações de contas das eleições, se comparadas com as prestações de contas de campanha demonstram haver maior transparência e responsabilização do candidato, em razão das sanções trazidas na lei e das celeridades que são oferecida,s

¹⁸⁵ REIS, Daniel Gustavo Falcão dos. **O financiamento da política**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.p. 123

¹⁸⁶ REIS, Daniel Gustavo Falcão dos. **O financiamento da política**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.p. 123 p. 155

durante as campanhas eleitorais; e uma ênfase no candidato em detrimento dos partidos políticos. Também é pertinente observar que a LE não traz um método de controle fiscalizatório das finanças partidárias, tal como a LPP estipula mediante o exame formal. Diante desse cenário e, considerando a aplicação subsidiária da LPP à LE, entende-se que as prestações de contas do candidato e partidos políticos nas campanhas eleitorais também estão sujeitas ao controle qualitativo dos gastos.

2.5 CONCLUSÃO PRELIMINAR

A análise da legislação e jurisprudencial pós-88 demonstrou que a história brasileira é marcada por frequentes escândalos de corrupção envolvendo o financiamento da política brasileira. Como resposta, o Congresso Nacional reagiu com sucessivas reformas eleitorais com vistas a aperfeiçoar o regime regulatória das finanças partidárias. Após inúmeras substituições, têm-se um modelo majoritariamente público, cuja via de escape do controle estatal está na autonomia financeira partidária, vez que é um direito fundamental assegurado na Constituição Federal de 1988, com o propósito de garantir a liberdade de arrecadação e gastos das agremiações, desde que observados os mecanismos de controle estatais.

Hoje, a autonomia financeira partidária se resume à alocação e distribuição dos recursos dos Fundos Públicos e demais fontes de arrecadação entre os órgãos partidários e membros e cuida-se de um ativo determinante para ascender ao poder político, em virtude do monopólio das candidaturas e da proibição ao financiamento empresarial. Portanto, o vencedor das eleições tende a ser aquele para quem são investidos os recursos dos partidos políticos.

Dada a relevância da autonomia financeira partidária, para o despenho eleitoral, os legisladores tendem a ampliá-la, visto que são eles quem formulam o enquadramento legal das suas condutas. Então, a tendência natural é de criar normas que os beneficiem, especialmente quando se tem garantido constitucionalmente a possibilidade de autorregulação partidária. Por esse motivo, a LPP vedou interferência na autonomia partidária quando a Justiça Eleitoral examina as prestações de contas.

Entretanto, a natureza interessada no marco regulatório brasileiro mostrou falhas em razão de a Constituição Federal de 1988 ter deixado em aberto à Justiça Eleitoral escolher fiscalizar de maneira maximalista ou minimalista, ora pelo controle quantitativo, ora pelo controle qualitativo. Por vezes, essas intervenções se mostraram legítimas, vez que revelaram um duelo entre os Poderes Legislativo e Judiciário salutar para a consolidação da Democracia

brasileira (duelo que surge quando a Justiça Eleitoral ou os *players* da política ultrapassam os seus próprios limites de atuação dentro do cenário político). Diante desse cenário, o próximo capítulo se propõe a verificar se o controle qualitativo interfere na autonomia financeira partidária no momento das prestações de contas e, em caso positivo, sob quais fundamentos.

3 PARTIDOS E PRESTAÇÕES DE CONTAS: A LÓGICA DA ALOCAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS

Este capítulo se propõe a analisar os acórdãos principal e integrativos do Plenário do TSE referentes ao período compreendido entre 01 de janeiro de 2017 e 05 de outubro de 2022 (data do fechamento desta pesquisa); e prolatados no bojo do julgamento das prestações de contas anuais dos diretórios nacionais dos 3 partidos políticos com maior representatividade na Câmara dos Deputados durante a 55ª legislatura: Partido dos Trabalhadores (PT), Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e Progressistas. Além desses partidos, será analisada as constas do Partido Liberal referente ao exercício financeiro de 2015, visto que é neste processo que o Tribunal Superior Eleitoral reconhece expressamente a autonomia financeira dos partidos políticos brasileiros. Como resultado da coletada, a pesquisa apurou 38 julgados.

Para analisá-los, a pesquisa verificou se os princípios constitucionais foram utilizados como indicador de regularidade dos gastos de modo a configurar o controle qualitativo das atividades partidárias; e, em caso positivo, se este método de controle adentrou na esfera da discricionariedade partidária em razão da valoração das escolhas da agremiação. Na hipótese disso ter acontecido, entende-se que houve a interferência da Justiça Eleitoral na autonomia financeira partidária e como se trata de uma medida que desafia a própria norma constitucional, também investiga-se quais os fundamentos utilizados pelo referido Tribunal para realizar essa ingerência.

Repita-se que “discricionariedade partidária” é um termo utilizado por Barros para se referir ao núcleo essencial da garantia constitucional da autonomia partidária; e que corresponde à liberdade de autodeterminação partidária dentro do regime democrático, liberdade essa que assegura a última palavra aos partidos no que diz respeito os seus recursos vitais – aqueles recursos essenciais a sobrevivência da sigla, a exemplo das finanças partidárias¹⁸⁷. Traçadas estas considerações, o objetivo principal deste capítulo é conjugar as discussões expostas nos capítulos anteriores sobre os limites da autonomia financeira partidária com os da competência da Justiça Eleitoral para fiscalizar as contas partidárias.

Ademais, esclarece-se que, na literatura sobre financiamento da política brasileira, predomina o estudo das contas de campanha dos candidatos e partidos políticos. Por se tratar de uma temática amplamente debatida, o estudo a ser desenvolvido adiante fornece subsídios para a compreensão das contas anuais partidárias, fornecendo informações sobre como a

¹⁸⁷ BARROS, Ezikelly. *Autonomia Partidária: uma teoria geral*. São Paulo: Almedina, 2021, p. 161

autonomia financeira partidária e o controle financeiro exercido pela Justiça Eleitoral se efetivam na prática.

Para tanto, reitera-se que a importância dos recursos financeiros é inquestionável na política, sobretudo no que diz respeito à distribuição e alocação desses recursos para fins de estratégia na esfera eleitoral e intrapartidária. Segundo Campos, o acesso aos recursos financeiros define o quão competitivo é um partido e candidato na disputa política. Em caso de escassez, compromete-se a competitividade podendo afastá-los da política. Na hipótese de despesas para além das necessárias, têm-se o “desperdício” de dinheiro que gera o subaproveitamento do desempenho dos competidores. Portanto, o acesso a esses recursos é decisivo para a competitividade dentro do sistema político brasileiro e um instrumento de consolidação democrático¹⁸⁸.

Nesse debate, é preciso considerar três pontos. Primeiro, a prevalência dos recursos públicos nas receitas partidárias, haja vista os repasses diretos aos diretórios nacionais dos partidos políticos. Por força legal são os dirigentes que definem as estratégias partidárias no decorrer das legislaturas e nas eleições, não cabendo exclusivamente às lideranças tomarem individualmente estas decisões. Esse fato nos impõe a fazer a leitura dos estatutos partidários para verificar quem gerencia as finanças partidárias e quais os critérios de gerenciamento financeiros são traçados, vez que a agremiações tem autonomia partidária para dispor em seus estatutos sobre finanças. No total, os estatutos partidários analisados serão quatro: PT, MDB, Progressista e PL.

Depois de analisar as normas estatutárias, conferiremos se essas normas estatutárias são utilizadas como indicador da regularidade dos gastos nas prestações de contas e como esses recursos públicos são gastos pelas siglas para saber como a autonomia financeira é exercida na prática. Por fim, o último ponto analisado é os limites das prestações de contas para conferir se a Justiça Eleitoral interfere ou não na autonomia financeira.

3.1 ESTATUTOS PARTIDÁRIOS

A Constituição Federal de 1988 assegurou expressamente em seu artigo 17 § que os partidos políticos têm autonomia para criarem seus estatutos partidários e disporem obre o funcionamento, estrutura interna e organização partidária. Como o dinheiro é um dos

¹⁸⁸ CAMPOS. Mauro Macedo. Democracia, Partidos e eleições: os custos dos sistema partidário-eleitoral no Brasil. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2009, p. 172

instrumentos de estruturação partidária, a LPP dispôs sobre as matérias que deverão ser normatizadas internamente pelas siglas, dentre elas, está as finanças partidárias no que diz respeito os limites de gastos por cada candidato nas eleições¹⁸⁹, os limites das contribuições e as diversas fontes de receitas. Além dos critérios de distribuição do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional. Toda essa normatização é registrada perante o Tribunal Superior Eleitoral.

Dentre os estatutos analisados, anota-se que nos autos da petição cível nº 0001286-49.1996.6.00.0000, o Tribunal Superior Eleitoral deferiu o pedido de anotação de alteração estatutária do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), sendo definido que é a Comissão Executiva Nacional (eleita pela maioria dos votos) que estabelece o critério quantitativo de contribuição financeira dos filiados ao partido detentores e não detentores de cargos eletivos¹⁹⁰. Ainda, exigiu contribuição mensal aos diretórios nacional e estadual pelos Deputados Federais, Senadores, Deputados Estaduais e Vereadores. Tais contribuições é 40% do total para o diretório nacional e 60% do total para os diretórios estaduais. Desse modo, o estatuto se limita a estabelecer critérios alocativos, sem que seja feita menção a critérios distributivos e alocativos internos.

Essa situação se repete com os recursos do Fundo Partidário. O Estatuto do MDB prevê que a distribuição entre diretórios estaduais cumpre os critérios da proporcionalidade e da igualdade; e entre os diretórios municipais, os critérios são definidos pela Comissão Executiva Estadual respectiva. Desta maneira, também não prevê estatutariamente a lógica da alocação interna da sua receita, deixando em aberto esta escolha e atribuindo a decisão às lideranças.

O Partido dos Trabalhadores (PT) traz as contribuições financeiras dos filiados ocupantes e não ocupantes de cargos eleitos e não eletivos de acordo com uma tabela estatutária. A sua distribuição entre as instâncias é regulada pelo Estatuto da sigla, tendo como base percentuais quantitativos. De modo semelhante aconteceu com o Fundo Partidário, sendo 60% destinado à instância nacional de direção e 40% as instâncias estaduais de direção. Para ambas as fontes de arrecadação, os critérios de repasses se baseiam em critérios qualitativos, vez que os repasses entre instâncias obedecem aos princípios da cooperação,

¹⁸⁹ A análise dos limites de gastos dos Estatutos para o autofinanciamento dos candidatos não será feita nessa pesquisa porque foge do objeto de estudo deste capítulo, dada a ênfase nas atividades ordinárias em detrimento das atividades extraordinárias.

¹⁹⁰ Estatuto de MDB, aprovado em 17 de fevereiro de 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/arquivos/estatuto-do-partido-mdb-aprovado-em-17-2.2022/@@download/file/folha-de-rosto-e-estatuto-mdb.pdf

solidariedade, ajuda mútua e responsabilidade coletiva¹⁹¹. Frente a isso, o PT também não detalha a alocação desses recursos, tampouco fixa critérios objetivos, o que confere ainda mais poder decisório às lideranças partidárias.

O estatuto dos Progressistas é ainda mais genérico sobre os critérios distributivos entre os órgãos e alocativos às atividades. No Registro de Partido Político n. 312-46.1995.6.00.000 estabelece que 20% são destinados à Fundação Milton Campos, 5% às Mulheres Progressistas; 40% ao diretório nacional; e 35% aos diretórios estaduais. Tais recursos são gerenciados pela Comissão Executiva Nacional de modo que essa comissão disporá sobre os critérios para os diretórios estaduais e, as comissões executivas estaduais disporá para os diretórios municipais. Pontua-se que a Comissão Executiva Nacional é eleita pelo Diretório Nacional (composto por 300 membros titulares e 200 membros suplentes)¹⁹².

Como se vê, ainda que formalmente, os partidos políticos têm autonomia para gerenciar as suas finanças mediante seus estatutos, podendo ora centralizar ou descentralizar a distribuição de recursos entre as subunidades, ora alocar ou não aos candidatos preferidos pela sigla.

A essa realidade assoma-se o fato da discricionariedade partidária ser reconhecida pelos estatutos, dada a evidente possibilidade do partido fazer escolhas de acordo com a estratégia adotada para ganhar às eleições e melhorar sua performance dentro do sistema partidário brasileiro.

Neste contexto, é flagrante o peso dos partidos dentro do sistema político brasileiro. O monopólio das candidaturas e de acesso aos recursos públicos concedidos aos partidos políticos combinado com o multipartidarismo e sistema proporcional de lista aberta, colocam as agremiações no centro do processo eleitoral brasileiro.

Acontece que as escolhas partidárias são valoradas pela Justiça Eleitoral, mesmo encontrando respaldo nos estatutos partidários. Essa afirmação decorre da análise das prestações de contas adiante tabeladas:

¹⁹¹ Estatuto do Partido dos Trabalhadores, aprovado em 17 de outubro de 2017. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-3-6-2017-aprovado-em-17-10-2017/@@download/file/tse-estatuto-do-partido-PT-de-3.6.2017-aprovado-em-17.10.2017.pdf

¹⁹² Estatuto do Partido Progressista, aprovado em 19 de agosto de 2021. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/arquivos/estatuto-do-partido-progressista-aprovado-em-agosto-2021/@@download/file/TSE-estatuto-PP-22-04-2021-aprovado-pelo-tse-19-08-2021.pdf

PARTIDO LIBERAL				
Julgado	Exercício financeiro	Data do julgamento	Controle qualitativo	Tipo de despesa
PC n. 165-82	2015	2021	Sim	Recontratação de funcionário; Multa;

PROGRESSISTA				
Julgado	Exercício financeiro	Data do julgamento	Controle qualitativo	Tipo de despesa
PC 267-46	2011	2014	Sim	Advogado contrata em defesa de filiado pela suposta prática de ato de improbidade; e fretamento de aeronave.
ED na PC n. 267-46	2011	2017	Sim	Advogado contratado em defesa de filiado pela suposta prática de ato de improbidade; e repasse do Fundo Partidário para a conta pessoal de candidato a Prefeito.
PC n. 235-07	2012	2019	Não	
ED no PC n. 235-07	2012	2019	Não	
Segundos Embargos no PC n. 235-07	2012	2022	Não	
PC n. 290-21	2013	2019	Sim	Fretamento de aeronave.
Agravo Regimental no PC n. 270-93	2014	2020	Sim	Fretamento de aeronave; despesas com combustível; gratificação
ED no Agravo Regimental	2014	2020	Sim	Fretamento de aeronave; Combustível.

no PC n. 270-93				
PC n. 0000192-65	2015	2021	Sim	Fretamento de aeronave;
ED no PC n. 192-65	2015	2021	Sim	Fretamento de aeronave;
Segundo Embargos no PC n. 0601850-41	2016	2022	Não	

PARTIDO DOS TRABALHADORES				
Julgado	Exercício financeiro	Data do julgamento	Controle qualitativo	Tipo de despesa
ED no Agravo Regimental no PC n. 249-25	2011	2020	Não	
Agravo Regimental no PC n. 249-25	2011	202	Não	
PC n. 249-25	2011	2017		Participação Feminina Fretamento de aeronave
ED no PC n. 249-25	2011	2017	Sim	Participação Feminina Fretamento de aeronave
PC n. 24-381	2012	2018	Sim.	Fretamento de Aeronave
ED no PC n. 24-381	2012	2018	Não	
PC n. 281-59	2013	2019	Sim	Fretamento de aeronave
ED no PC n. 281-59	2013	2019	Não	

ED no PC n. 25-879	2014	2020	Não	
PC n. 25-879	2014	2020	Sim	Fretamento de aeronave
PC n. 162-30	2015	2021	Sim	Repasses aos diretórios estaduais e municipais
ED nos PC n. 162 – 30	2015	2021	Não	
PC n. 0601763	2016	2021	Sim	Contratos de assessoria jurídica; Fretamento de aeronave

MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO				
Julgado	Exercício financeiro	Data do julgamento	Controle qualitativo	Tipo de despesa
PC n. 272-68	2011	2018	Sim	Participação feminina
ED no PC n. 27268	2011	2018	Sim	Contratação de serviços; Fretamento de aeronave;
Agravo Regimental no PC n. 23337	2012	2019	Não	
Segundo ED no PC n. 27268	2011	2018	Sim	Contratação de serviços; Fretamento de aeronave;
PC nº 291-06	2013	2019	Sim	Contratação de advogados para atuar em defesa de filiado.
ED no PC n. 291 – 06	2013	2019	Sim	Participação Feminina
Agravo Regimental no PC n. 261-34	2014	2019	Não	

PC nº 261 -34	2014	2020	Não	
ED no PC nº 261-34	2014	2020	Não	
ED no ED no PC nº 261-34	2014	2020	Não	
PC nº 173-59	2015	2021	Não	
ED em PC n. 173-59	2016	2022	Não	
ED no Agravo Regimental no PC n. 0601740-42	2016	2022	Não	
Agravo Regimental no PC. N. 0601740-42	2016	2022	Não	

De todos os julgados analisados, é pertinente destacar que no bojo do PC n. 272-68, referente as contas de 2011 do MDB, a ASEPA alegou que “o percentual de 5% previsto no ad. 44, V, da Lei nº 9.096/95 não foi atendido”. Para rebatê-lo, o partido alegou que o valor era cálculo de modo diverso pela lógica estabelecida no Estatuto Partidário¹⁹³. Note-se:

¹⁹³ PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. PMDB. DIRETÓRIO NACIONAL. SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO. DESPESAS GLOSADAS COM A EMPRESA PÚBLICA COMUNICAÇÕES LTDA E COM FRETAMENTO DE AERONAVES. INEXISTÊNCIA. NÃO CONHECIMENTO. (Prestação de Contas nº 27268, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 128, Data 08/02/2019, Página 131); PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. PMDB. DIRETÓRIO NACIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL. ERRO MATERIAL. (Prestação de Contas nº 27268, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Relator(a) designado(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 14/09/2018, Página 71-72); PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). DIRETÓRIO NACIONAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. NÃO APLICAÇÃO INTEGRAL DO MÍNIMO DE 5% (CINCO POR CENTO) DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO NA CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS DE PROMOÇÃO E DIFUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES. ART. 44, V, DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS. GASTOS IRREGULARES COM HOSPEDAGEM. DESPESAS NÃO VINCULADAS À ATIVIDADE PARTIDÁRIA. CONTAS APROVADAS COM RESSALVAS. IMPOSIÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PREMISSAS TEÓRICAS (Prestação de

Dos recursos recebidos do Fundo Partidário, somente 15% são de responsabilidade do Diretório Nacional, sendo 20% destinado à Fundação Ulysses Guimarães Nacional e 65% distribuídos aos diretórios estaduais, conforme previsão estatutária. Nessa esteira, o percentual previsto no art. 44, V, da Lei nº 9.096/95 deve ser calculado sobre o valor gerido pelo Diretório Nacional, qual seja, de 15%.

Nesse julgado, o Ministro relator Luiz Fux concluiu que:

Revela-se ultrajante à norma supra interpretação pretendida pela agremiação no sentido de sobrepor norma de natureza estatutária à legislação ordinária. Cumpre ressaltar que o dispositivo em comento revela ação afirmativa, qual seja, a propagação e criação de programas que incentivem a maior participação feminina na política, atualmente, tão diminuta. Por tal razão, a sua interpretação deve ser realizada de modo a conferir maior efetividade à norma e não à sua restrição, como pretendem os requerentes.

Esse entendimento se repetiu no PC n. 291-06 das contas de 2013 do MDB¹⁹⁴ da relatoria do Ministro Fachin. Novamente, a ASEPA alega o descumprimento da norma

Contas nº 27268, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 49, Data 12/03/2018, Página 107-109)

¹⁹⁴ EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS. PMDB NACIONAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS. OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO. (Prestação de Contas nº 29106, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 188, Data 27/09/2019, Página 50); PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL. ANÁLISE DA CONTABILIDADE APRESENTADA PELAS LEGENDAS PARTIDÁRIAS E CONSUBSTANCIADA NA DOCUMENTAÇÃO JUNTADA AOS AUTOS. LIMITES DO PROCEDIMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXAME DA FORMALIDADE DAS CONTAS PERMITE AFERIR A REGULARIDADE DAS INFORMAÇÕES APRESENTADAS. RESTRIÇÃO DOS EFEITOS DO JULGAMENTO DAS CONTAS AO OBJETO CONHECIDO E AFERIDO NOS AUTOS. INEXISTÊNCIA DE EFEITOS VINCULANTES DA DECISÃO PROFERIDA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS EM RELAÇÃO A EVENTUAIS CONDUTAS ILÍCITAS DE COMPETÊNCIA DE OUTROS RAMOS DO PODER JUDICIÁRIO. ANÁLISE DE IRREGULARIDADES E DE IMPROPRIEDADES NOS TERMOS DA RES.-TSE 21.841/2004, CONFORME DETERMINAÇÃO DO ART. 65, § 3º, INCISO I, DA RES.-TSE 23.546/2017. PARECER CONCLUSIVO. JUNTADA DE DOCUMENTOS APÓS O PRAZO DE REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS. PRECLUSÃO. ART. 35, §§ 8º E 9º, DA RES.-TSE 23.546/2017. AUSÊNCIA DE JUNTADA DE CONTRATO DE ALUGUEL. CONDIÇÃO DE LOCADOR. APRESENTAÇÃO DOS RECIBOS. MERA IMPROPRIEDADE. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS FISCAIS DE DESPESAS COM PRESTADORES DE SERVIÇOS E DESPESAS. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DO VÍNCULO DOS GASTOS COM O FUNDO PARTIDÁRIO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 9º DA RES.-TSE 21.841/2004. FATURAS REFERENTES A HOSPEDAGENS. INDIVIDUALIZAÇÃO DOS NOMES DOS FAVORECIDOS, DAS DATAS E DO LOCAL. ACEITAÇÃO EM RAZÃO DO PRECEDENTE FIRMADO NA PC 43. BLOQUEIO JUDICIAL DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. AUSÊNCIA DE CONDUTA IMPUTÁVEL AO PARTIDO POLÍTICO. NATUREZA IMPENHORÁVEL DA VERBA. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS JUDICIAIS E DE INFORMAÇÃO À JUSTIÇA ELEITORAL. DESPESAS REALIZADAS EM FAVOR DE DIRETÓRIOS ESTADUAIS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO FISCAL. GASTOS COM PROFISSIONAIS AUTÔNOMOS E COM REALIZAÇÃO DE DESPESAS - PUBLICIDADE, HOSPEDAGEM E TRANSPORTE AÉREO PRIVADO - SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO. DUPLICIDADE DE DESPESAS COM ÚNICA NOTA FISCAL. ADMISSÃO DE INEXISTÊNCIA DE DOCUMENTOS APTOS A DEMONSTRAREM A HIGIDEZ DO GASTO. BILHETES DE PASSAGENS AÉREAS NÃO LOCALIZADOS PELAS COMPANHIAS E OCORRÊNCIA DE NO-SHOW.

contida no art. 44, inciso V, da Lei nº 9.096/95 que impõe percentual mínimo a participação da mulher na política. O voto condutor do acórdão firmou que:

O prestador das contas adota a premissa de que as normas estatutárias próprias sobrepõem-se ao comando normativo imposto pelo Congresso Nacional por meio de processo legislativo previsto constitucionalmente e que obriga igualmente a todos os partidos políticos quando, em verdade, a lógica material e pragmática que incide no caso descortina primeiramente a obrigação de reservar 5% do total recebido do Fundo Partidário para a criação e manutenção de programas de participação feminina na política, sendo então lícito que a grei partidária divida o restante da verba de acordo com as regras internas fruto de sua autonomia.

Apenas dessa maneira é que o objeto juridicamente protegido pelo dispositivo mencionado poderia ser concretizado pela agremiação política. Nesse contexto interpretativo, ressalte-se que a autonomia partidária garantida constitucionalmente a todos os partidos políticos (art. 17, § 1, da Constituição Federal) não lhes confere, sob qualquer forma ou hipótese, a prerrogativa de descumprir a lei federal.

A discussão acerca o conflito entre as normas estatutárias face as normas legais; e o embate entre a interpretação dada as normas estatutárias pelo partido e pelo Tribunal Superior Eleitoral se repetiram nas contas de 2015¹⁹⁵ e 2016¹⁹⁶ do MDB nos gastos relativos à

INFORMAÇÃO DE DEVOLUÇÃO VOLUNTÁRIA DOS VALORES AO FUNDO PARTIDÁRIO. DESCUMPRIMENTO DO ART. 44, INCISO V, DA LEI Nº 9.096/95. INOBSERVÂNCIA DO REPASSE MÍNIMO DE 5% DO VALOR DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA A CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS DE INCENTIVO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. REGRAS ESTATUTÁRIAS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO SÃO INEFICAZES PARA ALTERAR O CUMPRIMENTO DA LEI FEDERAL. CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIAS PARA PROMOVER PROGRAMAS DE PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. INSUFICIÊNCIA PORQUE O DISPÊNDIO DA VERBA OCORRE EM ATIVIDADE MEIO E NÃO NA FINALIDADE PREVISTA NA NORMA. IRREGULARIDADES QUE ALCANÇAM 2,97% DO TOTAL DO FUNDO PARTIDÁRIO. INEXISTÊNCIA DE MÁ-FÉ OU PREJUÍZO À ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELA JUSTIÇA ELEITORAL. INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS. IMPOSIÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DE VALORES AO FUNDO PARTIDÁRIO (ART. 34 DA RES.-TSE 21.841/2004) E DA SANÇÃO PREVISTA NO ART. 44, § 5º, DA LEI Nº 9.096/95, COM A REDAÇÃO VIGENTE EM 2013.

(Prestação de Contas nº 29106, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 116, Data 19/06/2019, Página 14/16)

¹⁹⁵ EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO NACIONAL. MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. OMISSÃO. OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. EMBARGOS REJEITADOS. (Prestação de Contas nº 17359, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 99, Data 01/06/2021); PRESTAÇÃO DE CONTAS. MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. DESPESAS PARTIDÁRIAS. COMPROVAÇÃO. ART. 18 DA RES.-TSE Nº 23.432/2014. AMPLOS MEIOS DE PROVA. DOCUMENTOS FISCAIS. CONTRATOS. EXEMPLARES DO MATERIAL. FUNCIONÁRIA DO PARTIDO. CARGA HORÁRIA. INCOMPATIBILIDADE. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS. DIRETÓRIOS ESTADUAIS. CONTAS DESAPROVADAS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 48 E 52 DA RES.-TSE Nº 23.432/2014. GASTOS COM PESSOAL. CÔMPUTO NO PROGRAMA DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. CONJUNTO DE IRREGULARIDADES: 2,96% DO TOTAL DE RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. NÃO COMPROMETIMENTO DAS CONTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA

participação feminina. Nas demais contas, as normas estatutárias em matérias de finanças sequer foram citadas nos acórdãos como argumentos justificadores das escolhas partidárias, mas tão somente as LPP e as Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral.

Contudo, cabe anotar que existe um espaço para a discricionariedade partidária nas normas gerais dos partidos e eleições e estatutos partidários com base na salvaguarda constitucional da autonomia partidária, legitimando as escolhas partidárias em matéria de finanças partidárias, escolhas essas somente foram questionadas na hipótese de ofensa ao ordenamento jurídico brasileiro e deram ensejo a intervenção na autonomia por ofensa aos direitos fundamentais das minorias.

Por fim, cabe anotar que no PC n. 16230 versou sobre as contas do PT de 2015 e julgado em 2021. Os critérios dispostos sobre a alocação e distribuição dos recursos do Fundo Partidário foram respeitados pelo Ministro relator Alexandre de Moraes, sendo feita ressalva aos diretórios estaduais impedidos de receber recursos do Fundo Partidário. Nessa ocasião, assentou que¹⁹⁷:

A Justiça Eleitoral não exerce o controle de valores, datas de repasses, adiamento por entendimento próprio do partido, cronograma de gastos que impeça ou obrigue alguma transferência em determinado mês para todos ou alguns diretórios, entre outros assuntos internos da agremiação. Tais aspectos não são objeto de fiscalização, uma vez que as agremiações

RAZOABILIDADE. INCIDÊNCIA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. RECURSOS PRÓPRIOS. (Prestação de Contas nº 17359, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 55, Data 26/03/2021, Página 0)

¹⁹⁶ EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO INTERNO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. DIRETÓRIO NACIONAL. MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB). APROVAÇÃO COM RESSALVAS. FALHAS QUE PERFAZEM 0,83% DO TOTAL DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. OMISSÃO. EXISTÊNCIA. ACOLHIMENTO PARCIAL COM EFEITOS MODIFICATIVOS.(Prestação de Contas nº 060174042, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 145, Data 02/08/2022); AGRAVO INTERNO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. DIRETÓRIO NACIONAL. MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (MDB). DEFICIÊNCIA. DOCUMENTAÇÃO CONTÁBIL. FALHAS QUE PERFAZEM 0,83% DO TOTAL DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. INCIDÊNCIA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. INOBSERVÂNCIA. PERCENTUAL DE 5%. PROMOÇÃO DA MULHER NA POLÍTICA. ANISTIA. EC 117/2022. PARCIAL PROVIMENTO. (Prestação de Contas nº 060174042, Acórdão, Relator(a) Min. Benedito Gonçalves, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 90, Data 18/05/2022)

¹⁹⁷ EMBARGOS DECLARATÓRIOS. AGRAVO REGIMENTAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. INSUFICIÊNCIA DE DOCUMENTOS FISCAIS PARA A COMPROVAÇÃO DE DESPESAS. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM PROGRAMAS DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DESCUMPRIMENTO. REPASSE DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO AOS DIRETÓRIOS REGIONAIS EM PERÍODO VEDADO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. REJEIÇÃO. (PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL nº 16230, Acórdão, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 142, Data 03/08/2021)

promovem a manutenção do trabalho das demais esferas partidárias, com recursos do Fundo Partidário.

Portanto, verifica-se que resta um espaço decisório, ainda que relativo, para o exercício da autonomia financeira partidária, vez que as comissões executivas decidem sobre a alocação e distribuição de recursos, desde que dentro dos limites legais. Nesse ponto, a Justiça Eleitoral respeita a autonomia financeira partidária.

3.2 GASTOS

No julgamento das prestações de contas, o Tribunal Superior Eleitoral averigua a regularidade das contas de acordo com o tipo da despesa feito pela sigla, consistindo em gastos com passagens aéreas, inadimplemento de obrigações, hospedagem, fretamento de aeronave, aluguéis e condomínios, fisco manutenção da sede, programas de promoção e difusão da participação feminina, consultoria jurídica, alimentação e contratos de prestação de serviços. Tal lógica de análise também será utilizada nesta pesquisa, mas se restringirá as despesas com fretamento de aeronave e contratação, visto que é onde a confronto entre a autonomia financeira e o controle qualitativo das contas.

3.2.1 Fretamento de aeronave

Em 2017, o Tribunal Superior Eleitoral julgou o PC nº 267-46 do Progressista referente ao exercício financeiro 2011 da relatora da Ministra Luciana Lóssio¹⁹⁸. Neste processo, a ASEPA produziu parecer no sentido de que o Tribunal de Contas da União (TCU) no bojo da Petição nº 1464 referenciou as contas de 2003 do diretório nacional do Partido dos Trabalhadores – PT para fixar que embora os partidos políticos não integrem a Administração Pública, o art. 70 § único da CF exige a prestação de contas de qualquer pessoa que gere recursos públicos, nos termos do Decreto-lei nº 200-67 que dispõe sobre a organização da Administração Pública e da Lei nº 8.442/1992 – Lei Orgânica do TCU. Eis o trecho do parecer da área técnica:

¹⁹⁸ PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO PROGRESSISTA. PP. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. RECURSOS PRÓPRIOS. (Prestação de Contas nº 26746, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 111, Data 08/06/2017, Página 37-39)

24.3. Quanto ao disposto no art. 70 da CF/1988, cabe apresentar o entendimento do Tribunal de Contas da União exarado na análise da Petição nº 1464 (PT 2003) quanto ao princípio da economicidade, que deve nortear quem quer que utilize recursos públicos, a saber:

Da economicidade na utilização de recursos públicos

19. Ainda que os Partidos Políticos não integrem a Administração Pública, é cediço que "qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária" (CF, art. 70, parágrafo único) está sujeito a prestar contas do bom e regular emprego do recurso público a que teve acesso, nos termos do art. 93 do Decreto-lei nº 200/1967, dc o art. 8º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Deve-se frisar que um dos requisitos da boa e regular utilização de recursos públicos é a economicidade, isto é, a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Assim, quem quer que esteja gerindo recursos públicos deve proceder do modo mais econômico possível, buscando a melhor relação custo/benefício.

Também, na avaliação de gestão de recursos públicos, realizada pelo Tribunal de Contas da União, a inobservância da economicidade enseja o juízo pela irregularidade das contas apresentadas, consoante dispõe a Lei nº 8.443/92, art. 16, "b", senão vejamos:

"Art. 16. As contas serão julgadas:

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

b - prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial."

Entretanto, a economicidade não foi observada em alguns atos da gestão do Fundo Partidário pelo Partido dos Trabalhadores, no exercício de 2003. Exemplo disso foi o indiscriminado fretamento de aeronaves, que é um meio de transporte excepcional e de elevado custo, enquanto há disponibilidade de linhas aéreas comerciais regulares em todos os trechos em que foi observado o fretamento e cujo custo teria sido mais modesto.

Na ocasião do julgamento, a Ministra relatora não afirmou expressamente que a economicidade e legitimidade devem ser observados pelos partidos em razão dos recursos do Fundo Partidário. Também não decidiu se o regramento do art. 70 da CF incide às prestações de contas da Justiça Eleitoral em detrimento do artigo 17 da Constituição Federal, específico à matéria partidária; ou se essa aplicação do artigo 70 ocorre apenas de forma meramente subsidiária, quando o arcabouço normativo eleitoral-partidário não disciplinar especificamente o assunto controverso nos autos.

Contudo, a Ministra relatora afastou a irregularidade em virtude de a sigla ter comprovado que o fretamento de aeronave ocorreu em razão do trecho correspondente em voos comerciais demandar uma escala aérea e essa escala impediria os dirigentes de participar da convenção estadual do partido. Frente a isso, concluiu contrariamente ao parecer da ASEPA em virtude de inexistir fundamentos suficientes para infirmar a racionalidade do uso dos recursos do Fundo Partidário.

Note-se que embora tenha considerado regular a despesa, a Ministra considerou as circunstâncias fáticas que impulsionaram a agremiação a contratar a empresa de taxi aéreo que eram: a existência de escala em voo comercial que impediria os dirigentes de chegarem a tempo da convenção estadual do partido. Portanto, o Tribunal Superior Eleitoral considerou a finalidade e os motivos como indicativos da regularidade dos gastos à luz da economicidade e da legitimidade ao argumentar que o gasto tinha se revestido em face de uma atividade eminentemente político-partidária: a participação dos dirigentes nas convenções.

Tal sistemática de controle mostra um elevado grau de intervenção nas finanças partidárias porque se examina o mérito das despesas ao conferir os motivos que justificam as escolhas partidárias, mas que se legitima em razão da autonomia financeira partidária merecer correção, haja vista causar um subaproveitamento do potencial partidários brasileiro. Esse potencial tem que atingir o ponto de ótimo de equilíbrio de modo a atender legalidade, moralidade e economicidade em razão da natureza pública dos recursos, mas principalmente em virtude do papel dos partidos políticos no processo de consolidação democrática.

Contudo, não se despreza o fato de que a fiscalização contábil-financeira exercida pela Justiça Eleitoral ultrapassa os limites da sua competência ao ir além do exame formal, contrariando a intenção do legislador ordinário ao prever no artigo 34 § 1 da LPP que as prestações de contas devem ser feitas mediante exame formal, sendo vedada a análise das atividades político-partidárias.

Dentro dos limites legais, a fiscalização deveria ser eminentemente formal, baseando-se no quantitativo das transações apresentadas nos balanços contábeis apresentados pelos partidos políticos. Sendo assim, as falhas detectadas decorreriam apenas do não cumprimento do percentual mínimo previsto na LPP. Logo, as irregularidades se fundamentaram em parâmetros de controle objetivos dotados de certeza e exatidão e desprovidos de juízos jurisdicionais valorativos incidentes sobre os gastos partidários.

No mais, verifica-se que o controle qualitativo dos gastos está imbricado com o exame do mérito das despesas e é neste ponto que surge a tensão com a autonomia partidária. O controle qualitativo (na condição de tipo de controle) e o exame do mérito (na condição de

nível de intensidade e aprofundamento do controle jurisdicional) permite que a Justiça Eleitoral dite a coerência do gerenciamento das finanças partidárias, mitigando garantia constitucional da autonomia partidária e a natureza privada dos partidos políticos.

A tensão entre controle qualitativo, exame do mérito e autonomia partidária é retratada nos autos do PC n. 290-21 que julgou as contas de 2013 dos Progressistas¹⁹⁹. O Ministro relator Luís Roberto Barroso decidiu que:

Em relação à possibilidade de considerar a despesa irregular por suposta antieconomicidade, destaco que a Justiça Eleitoral não deve, em regra, adentrar o mérito da despesa realizada pela agremiação partidária, em respeito à sua autonomia. Nada obstante, não se pode desconsiderar que as despesas realizadas pela agremiação contam com o emprego de recursos públicos. Dessa forma, a autonomia partidária não pode constituir uma barreira intransponível para que a Justiça Federal, em casos extremos, fiscalize se o gasto realizado é absolutamente antieconômico. Exatamente por isso, há precedentes desta Corte no sentido de que a economicidade na utilização dos recursos públicos também pode se objeto de controle.

No caso, porém, conforme apontado pela Procuradoria-geral Eleitoral em seu parecer, a circunstância de a agremiação não ter comprovado a inexistência de voos comerciais para os destinos voados não é suficiente para se considerar, a despesa antieconômica. Faria tanto, seria necessário que a área técnica apresentasse parâmetros de custo dos voos comerciais eventualmente existentes nos trechos voados ou outros elementos capazes de evidenciar o caráter absolutamente antieconômico da despesa, o que não ocorreu. Os partidos guardam uma margem de discricionariedade na realização de suas despesas, que apenas em casos extremos pode ser controlada em seu mérito.

O trecho final do voto do Ministro Luís Roberto Barroso reconhece expressamente a discricionariedade partidária ao anunciar que “os partidos guardam uma margem de discricionariedade na realização de suas despesas, que apenas em casos extremos pode ser controlada em seu mérito” e, por esta razão, afasta a irregularidade da despesa pela economicidade.

¹⁹⁹ DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO 2013. PRESTAÇÃO DE CONTAS. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS AUTORIZADORES. PRETENSÃO MERAMENTE INFRINGENTE. EMBARGOS REJEITADOS. (Prestação de Contas nº 29021, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 050, Data 13/03/2020, Página 48/49); DIREITO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. DIRETÓRIO NACIONAL. PARTIDO PROGRESSISTA (PP). DESAPROVAÇÃO.

(Prestação de Contas nº 29021, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 117, Data 21/06/2019, Página 83-85)

Acontece que o controle qualitativo não está exclusivamente imbricado com o exame do mérito, visto que também se revela mediante o exame formal quando a economicidade e moralidade são, por exemplo, exigidas através da juntada de documentação probatória.

No PC nº 24925²⁰⁰ que averiguava as contas de 2011 do Progressista, o Tribunal Superior Eleitoral realizou o controle da economicidade do gasto partidário mesmo não acolhendo expressamente a argumentação da ASEPA baseada no entendimento jurisprudencial fixado na petição 1464 (PT/2003) pelo Tribunal de Contas da União. Isto porque durante o julgamento exigiu que a agremiação comprovasse a inexistência de voos comerciais que contemplassem, em tempo hábil, os trechos correspondentes aqueles que foram feitos pelos aviões fretados. Dessa forma, agremiação deveria comprovar que por meio da documentação contábil que não havia voos disponíveis para atender às necessidades do partido.

Ao impor necessidade de fazer constar informações acerca da indisponibilidade de voos correspondentes, Tribunal Superior Eleitoral exerce o exame formal, tal como dispõe o artigo 34 § 1 da LPP. No entanto, realiza o controle da economicidade da despesa de modo implícito ao impor que adote uma postura mais racional no momento do manuseio dos recursos públicos, sob pena de ser sancionado. Conseqüentemente, avalia as atividades partidárias e interfere na autonomia financeira partidária o exigir a a demonstração da antieconomicidade do gastos.

A intervenção mediante o o exame formal das contas ganha relevo nas contas de 2012 do PT, o Tribunal Superior Eleitoral considerou regular a despesa com fretamento regular porque restou demonstrado documentalmente a necessidade do serviço, os detalhamentos do percurso, os passageiros e nota explicativa acerca da finalidade do partido a partir da documentação comprobatória²⁰¹.

²⁰⁰ Direito Eleitoral e Processual Civil. Embargos de Declaração no Agravo Interno. Execução de Prestação de contas partidária. Exercício financeiro de 2011. Rejulgamento da causa. Impossibilidade. Ausência de vícios. Rejeição. (PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL nº 24925, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 232, Data 16/12/2021)

²⁰¹ PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. DIRETÓRIO NACIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DO PARTIDO E DA PGE. CONTRADIÇÃO. OMISSÃO. AUSÊNCIA. REJEIÇÃO DE AMBOS (Prestação de Contas nº 24381, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 174, Data 29/08/2018, Página 136/137) PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). APROVAÇÃO COM RESSALVAS.(Prestação de Contas nº 24381, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 107, Data 01/06/2018, Página 70-71)

Cumpra anotar que o controle qualitativo mediante exame formal tem prevalecido na jurisprudência mais recente. No julgamento dos Embargos de Declaração do Agravo Regimental no PC nº 270-93, da relatoria do Ministro Sérgio Banhos, o referido Tribunal emitiu entendimento para quanto aos argumentos da agremiação consistentes em dizer que “a jurisprudência do TSE é no sentido da desnecessidade de documentação acessória quando o serviço contratado e sua vinculação com a atividade partidária restaurar comprovados por notas fiscais”; e é “inadmissível que a jurisprudência crie exigências documentais que a norma não previu, sob pena de se violar o direito a ampla defesa e ao contraditório, bem como a princípio da legalidade”. Em resposta, o voto do relator concluiu que:

A jurisprudência atual do TSE é no sentido de que o partido, por força do art. 9, I, da Res.-TSE 21.841, tem o dever de conservar documentos que permitam a identificação tanto dos passageiros quanto da finalidade da viagem, de modo a comprovar a vinculação da despesa a atividade partidária, na forma do art. 44 da Lei 9.096/95. Nesse sentido, “a simples apresentação de planilha elaborada pela agência, com a indicação dos nomes dos passageiros e das finalidades das viagens, desacompanhada de comprovação documental, é insuficiente, pois não permite a aferição da veracidade das informações nela contidas, frustrando o efetivo controle da regularidade da despesa (AgR-PC no 254-471DF, sob minha relatoria, j. em 6.9.2018)” (PC 281-59, rel. Mm. Luis Roberto Barroso, DJE de 27.6.2019). Em surna e como decidido por este Tribunal nesses precedentes, quanto a espécie de gasto em tela, deve ser mantido o controle documental rigoroso das despesas, em razão de seu elevado valor e da utilização de recursos públicos, motivo pelo qual é exigível a apresentação de documentos relativos aos passageiros transportados, a finalidade da viagem e, ainda, a indisponibilidade de voos comerciais e que não sejam unilaterais²⁰².

Contudo, a linha jurisprudencial que autoriza a intervenção na autonomia financeira partidária pela via do controle qualitativo ainda é controversa. O Ministro Admar Gonzaga divergiu desse entendimento no PC n. 281-59 ao firmar que a ofensa ao princípio da economicidade esbarra na autonomia partidária. Vejamos:

porquanto a atividade partidária e política demanda, principalmente para partidos grandes - na época, o partido que estava no poder tinha o presidente da República filiado -, uma agilidade para o transporte dessas personalidades indicadas na relação apresentada pelo partido. Nela constam o presidente do

²⁰² EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014. DIRETÓRIO NACIONAL. PARTIDO POLÍTICO. ACÓRDÃO EMBARGADO. OMISSÃO. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. QUANTIA. REDUÇÃO. (Prestação de Contas nº 27093, Acórdão, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 16/12/2020, Página 61-76); EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO NACIONAL. PARTIDO PROGRESSISTA (PP). EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014. RECEBIMENTO. AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO AGRAVADA. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. DETERMINAÇÃO. RECOLHIMENTO AO ERÁRIO. RECURSOS PRÓPRIOS. SÍNTESE DO CASO (Prestação de Contas nº 27093, Acórdão, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 175, Data 01/09/2020, Página 328/331);

partido, o presidente da República, que aviação comercial não atende. Não atende nem as nossas necessidades com a agilidade que, muitas vezes, as circunstâncias das nossas atividades demandam. Nem mesmo aviação comercial internacional, muitas vezes, atende²⁰³.

Mais recentemente – em 01 de julho de 2020 – o Tribunal Superior Eleitoral enfrentou o gasto com fretamento de aeronave mediante controle quantitativo dos gastos no PC n. 192-65 da relatoria do Ministro Sérgio Banhos foi julgado em 15 de abril de 2021²⁰⁴. Nessa ocasião, ASEPA analisou a regularidade das despesas feitas com fretamento de aeronaves com base nas razões que motivaram a sigla realizarem este gastos, bem como as suas finalidades políticas. Eis um trecho do parecer da área técnica:

- Da análise da justificativa do partido, evidencia-se a falta de imprescindibilidade e imprevisibilidade do fretamento da aeronave e de zelo pelos recursos públicos, tendo em vista a decisão de fretar avião para prestigiar evento de diretório estadual em localidade que possui voos frequentes e regulares para o destino. Considera-se o gasto antieconômico e a despesa irregular.

Em relação ao pagamento de R\$31.500,00, referente à NF nº1337 (fls. 187-188, Anexo 22) em favor da empresa Ícaro Táxi Aéreo, CNPJ nº 14.712.947/000-30, o partido afirma, às fls. 213/214 do vol. principal, que se tratou de serviço de apoio operacional de transporte aéreo de Brasília para Goiânia, para cerimônia de filiação ao Partido Progressista do Governador Wilder Moraes. Consta como motivação a recepção aos quadros do partido de um governador, tendo em vista o crescimento da legenda naquele estado.

- Da análise da justificativa apresentada, evidencia-se a falta de imprescindibilidade e imprevisibilidade do fretamento da aeronave e de zelo pelos recursos públicos, tendo em vista a decisão de fretar avião para destino que possui voos comerciais frequentes. Considera-se o gasto antieconômico e a despesa irregular.

²⁰³ DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. CONTAS DESAPROVADAS. PRETENSÃO MERAMENTE INFRINGENTE. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS AUTORIZADORES. EMBARGOS REJEITADOS. (Prestação de Contas nº 28159, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 16/12/2019, Página 75); DIREITO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. DIRETÓRIO NACIONAL. PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). DESAPROVAÇÃO. (Prestação de Contas nº 28159, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 27/06/2019)

²⁰⁴ EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO NACIONAL. PARTIDO PROGRESSISTA (PP). EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. ERRO MATERIAL. INEXISTÊNCIA. INCONFORMISMO. PRETENSÃO DE REEXAME DA MATÉRIA. REJEIÇÃO. SÍNTESE DO CASO (PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL nº 19265, Acórdão, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 142, Data 03/08/2021, Página 0); PRESTAÇÃO DE CONTAS. DIRETÓRIO NACIONAL. PARTIDO PROGRESSISTA (PP). EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. SÍNTESE DO CASO (PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL nº 19265, Acórdão, Relator(a) Min. Sergio Silveira Banhos, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 76, Data 29/04/2021)

Em relação ao pagamento de R\$14.700,00, referente à NF nº1483 (fl. 230 do Anexo 22), em favor da empresa Santafé Táxi Aéreo, CNPJ nº 02.007.949/0001-49, o partido afirma, às fls. 214/215 do vol. principal, que se tratou de deslocamento da Comitativa da Executiva Nacional, de Florianópolis a Porto Alegre, para representar a Presidência na Convenção Estadual do Partido no Rio Grande do Sul, composta pelo Senador Esperidião Amin, pela Deputada Angela Amin e pelo chefe de gabinete do Senador Amaro Lúcio

- Da análise da justificativa do partido, evidencia-se a falta de imprescindibilidade e imprevisibilidade do fretamento da aeronave e de zelo pelos recursos públicos, tendo em vista a decisão de fretar avião para destino que possui voos comerciais frequentes. Considera-se o gasto antieconômico e a despesa irregular.

O Parecer é construído com base nas justificativas dadas pelo partido à Justiça Eleitoral, culminando em um juízo valorativo das atividades partidárias à luz da imprescindibilidade e economicidade, o que configura controle qualitativo e é vedado pelo artigo 343 § 4 da LPP. Conferir se um gasto é necessário ou não é problemático porque, conforme dito no tópico dedicados aos estatutos partidários, os partidos políticos têm a prerrogativa de estipular a sua estratégia de sobrevivência e sucesso dentro do sistema político brasileiro.

Essa estratégia não pode ser estipulada pelo Estado de modo a ser a mesma para todos os partidos porque os recursos financeiros são uma variável dentro do sistema político, alguns tem mais dinheiro outros menos; e essa variação causa uma compensação com os outros recursos, a exemplo dos meios de comunicação. Então, cabe a cada sigla conferir no caso concreto o que é necessário ou não dentro das circunstâncias no tempo e do espaço.

Além disso, conferir a necessidade de acordo com a justificativa apresentada pela sigla impõe a Justiça Eleitoral adotar um único entendimento para as siglas, dada a tendência de uniformização e coerência da jurisprudência. Com efeito, a Justiça Eleitoral impõe uma estratégia financeira padrão para o gerenciamento dos recursos e padronizar estratégia é inviabilizar a competição eleitoral. Pois bem, o grau interventivo da área técnica foi rechaçado pelo Ministro relator ao anunciar que:

Em função da autonomia partidária insculpida na Constituição Federal, entendo que o juízo inicial acerca da economicidade dos gastos cabe à própria agremiação, não devendo ser objeto de glosa quando dentro de padrões de razoabilidade e desde que o controle e o registro documental referente ao fretamento de aeronaves sejam rigorosos.

Analisando a documentação contida no Anexo 47 verifica-se que a agremiação, além de ter apresentado a relação de passageiros beneficiados nos voos fretados pelas empresas Ícaro Táxi Aéreo Ltda. e Santafé Táxi Aéreo Ltda., demonstrou a vinculação dos referidos fretamentos às

atividades do partido, porquanto indicou a data e o horário dos eventos partidários que os passageiros participaram.

Ao final, ainda reforçou que os partidos políticos detêm razoável discricionariedade para, dentro dos parâmetros legais, decidirem quais serviços serão contratados, devendo observar os valores de mercado do produto ou serviço idêntico ou similar do contratado. Sendo assim, não cabe a Justiça Eleitoral decidir qual meio de deslocamento adequado para a entidade e que tipo de contratação deve ser feita.

3.2.2 Contratos com particulares

No bojo dos Embargos de Declaração opostos na Prestação de Contas n. 267-46²⁰⁵, a agremiação aponta que a contratação de serviços jurídicos com recursos do Fundo Partidário se justifica em razão de “a defesa dos membros do Partido e seus interesses políticos seria a forma mais evidente da manutenção do Partido Político”. Isto porque a área técnica, a ASEPA emitiu parecer no sentido de que “não ser possível a utilização de verba do Fundo Partidário, porquanto não observado o art. 44 da Lei n° 9.096/95, que determina a destinação dos recursos e sua vinculação à atividade político-partidária.

Nesse ponto, vale trazer à tona o disposto no artigo 44 § 3 da LPP (redação dada pela Lei n. 12.891/2013) assegura que os recursos do Fundo Partidário não estão sujeitos a Lei Geral de Licitações e Contratos – Lei n. 8.666/1993, tendo autonomia para contratar e realizar despesas. Diante desse impasse, o Ministro relator Tarcísio Viera firmou entendimento no acórdão integrativo no sentido fixado pela Ministra Luciana Lóssio, relatora original do acórdão principal.

A meu ver, é possível à agremiação a contratação de serviços advocatícios para a defesa de terceiros, desde que demonstre ser este terceiro filiado ao partido e ainda que a conduta judicialmente apurada tenha como objeto a atuação do agente como gestor ou responsável da agremiação, tal qual ocorre, comumente, com os tesoureiros do partido que, nos processos de

²⁰⁵ EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO PROGRESSISTA. PP. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. IRREGULARIDADES MANTIDAS. RECURSOS. FUNDO PARTIDÁRIO. REPASSE. CONTA CANDIDATO. VINCULAÇÃO CADASTRO DE PESSOA FÍSICA. CPF. PREVISÃO. RESOLUÇÃO TRE/RJ. ACOLHIMENTO PARCIAL. (Prestação de Contas n° 26746, Acórdão, Relator(a) Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 22/09/2017, Página 56); PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO PROGRESSISTA. PP. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. RECURSOS PRÓPRIOS (Prestação de Contas n° 26746, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Lóssio, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 111, Data 08/06/2017, Página 37-39)

prestação de contas, estão assistidos exatamente por advogados da agremiação.

É de se ter enraizado nas estruturas partidárias a consciência da transparência, da moralidade, da economicidade, da razoabilidade e tão outros importantes princípios norteadores das despesas com recursos públicos, exatamente para que os gastos com o Fundo Partidário não percam a sua natureza de sustentação do nosso modelo republicano.

Como se vê, a contratação de advogado se deu em razão de defesa de filiado, o que, por si só, não é condição suficiente para a comprovação do art. 44 da Lei nº 9.096/95

Durante os debates, o Ministro Hermam Bejamin afirmou que, embora tivesse votado em outras ocasiões na direção de uma intervenção da Justiça Eleitoral estritamente formal nas prestações de contas, essa postura do TSE precisa ser modificada face os escândalos de corrupção no Brasil.

Os escândalos de corrupção na política são, sem dúvida, um dos motivos determinantes para as intervenções na autonomia financeira partidária. Em 2022, no julgamento do PC n. 162-30, o Ministro Alexandre de Moraes reconheceu firmou que:

Com efeito, indubitável que a contratação de escritório de advocacia para o patrocínio de causas relativas à Operação Lava Jato ou para a defesa de ação de improbidade administrativa encontra-se dissociada do que prescrito no art. 44 da Lei 9.096/1997. A autonomia financeira da agremiação não é absoluta, uma vez que o legislador delimita o campo de aplicação do Fundo Partidário. No caso, os serviços advocatícios prestaram-se à defesa de pessoas envolvidas em atividades ilícitas, esquema criminoso que não possui em absoluto vínculo com a atividade partidária e, aliás, constitui irregularidade grave, na medida em que recursos públicos estão sendo utilizados ao amparo de causas individuais e personalíssimas, de evidente afronta aos princípios da Administração Pública²⁰⁶.

²⁰⁶ EMBARGOS DECLARATÓRIOS. AGRAVO REGIMENTAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. INSUFICIÊNCIA DE DOCUMENTOS FISCAIS PARA A COMPROVAÇÃO DE DESPESAS. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM PROGRAMAS DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DESCUMPRIMENTO. REPASSE DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO AOS DIRETÓRIOS REGIONAIS EM PERÍODO VEDADO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. REJEIÇÃO. (PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL nº 16230, Acórdão, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 142, Data 03/08/2021); PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. INSUFICIÊNCIA DE DOCUMENTOS FISCAIS PARA A COMPROVAÇÃO DE DESPESAS. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM PROGRAMAS DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DESCUMPRIMENTO. REPASSE DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO AOS DIRETÓRIOS REGIONAIS EM PERÍODO VEDADO. DESAPROVAÇÃO. (PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL nº 16230, Acórdão, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 100, Data 02/06/2021, Página 0)

Esse entendimento do Ministro Alexandre de Moraes revela que a autonomia financeira partidária, ainda que encontre respaldo na legislação, se materializou em uma dimensão que configura desvio de finalidade da norma constitucional e legal, posto que revelou estimular a corrupção na política. Inclusive, é nesse julgado do PL, que a autonomia financeira partidária é reconhecida pela primeira na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, visto que restou assentado que:

é indiscutível a autonomia financeira e administrativa dos partidos políticos conferida expressamente pela Constituição Federal por meio do art. 17, § 1º. Contudo, quis o legislador que essa garantia não fosse absoluta, estabelecendo parâmetros sólidos para os gastos partidários, materializados pelo art. 44 da Lei 9.096/1995.

Assim, é ônus da agremiação constituir, por meio de atos normativos internos, critérios transparentes de remuneração, com valores fixados em patamares condizentes com o nível de responsabilidade de cada cargo, sob pena de tal discricionariedade ampla ser critério de exame por parte desta CORTE ELEITORAL.

As verbas públicas não estão sujeitas ao livre arbítrio partidário, mas sim submetidas à sua autonomia, que pressupõe a responsabilidade do gasto atrelada à atividade finalística do ente como estrutura fundante da democracia brasileira.

A preocupação da Justiça Eleitoral com a integridade dos partidos políticos é vista na via jurisdicional através da aplicação das Resoluções do Tribunal. No julgamento PC 249-25 do PT de 2011 da relatoria da Ministra Rosa Weber, ela afirmou que “não há como se exigir do prestador mais que o que a norma exigia, ou seja, a nota fiscal discriminando a natureza do serviço prestado ou do material adquirido”, uma vez que a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 21.814/2004 exigia apenas “a nota fiscal discriminando a natureza do serviço prestado ou do material adquirido”. Porém, ao Ministra relatora ressaltou que, nos processos de prestações de contas regidos pela Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.464/2015, a Justiça Eleitoral pode exigir, além da nota fiscal, prova específica da efetiva prestação do serviço²⁰⁷.

²⁰⁷ Direito Eleitoral e Processual Civil. Embargos de Declaração no Agravo Interno. Execução de Prestação de contas partidária. Exercício financeiro de 2011. Rejulgamento da causa. Impossibilidade. Ausência de vícios. Rejeição. (PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL nº 24925, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 232, Data 16/12/2021); AGRAVO REGIMENTAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. DESAPROVAÇÃO. PARCELAMENTO. ART. 11, § 8º, IV, DA LEI Nº 9.504/1997. LIMITE DE 2% DO FUNDO PARTIDÁRIO. OBSERVÂNCIA. FATO NOVO. AUSÊNCIA. FORMA DE RECOLHIMENTO. FUNDO PARTIDÁRIO. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA. INOVAÇÃO DE TESE RECURSAL. INVIABILIDADE. NÃO PROVIMENTO. Histórico da demanda

Nesse mesmo sentido, em se tratando de despesas glosadas com comunicações, durante o julgamento dos Embargos de Declaração no PC n. 272-68, referente às contas de 2011 do MDB, o Ministro Admar Gonzaga em seu voto-vista assentou que “segundo a mais recente jurisprudência deste Tribunal, a prova material da execução dos serviços, particularmente de publicidade e consultoria, somente passou a ser exigida a partir da Res.-TSE 23.464” e que:

A presente prestação de contas refere-se ao exercício de 2011, regendo-se pela Res.-TSE 21.841, que apenas exige a apresentação de documento fiscal discriminando a natureza do serviço prestado ou do material adquirido, nos termos do art. 9º.

Embora não seja exigível a apresentação de atesto, relatório circunstanciado, ou outros documentos para fins de comprovação da execução dos serviços, é possível e necessário exigir: (1) a discriminação precisa dos serviços contratados e (2) a comprovação de que os serviços são vinculados à atividade partidária; pois não é qualquer gasto que pode ser custeado com os recursos do Fundo Partidário, mas apenas aqueles contemplados no art. 44 da Lei 9.096/95²⁰⁸.

Diante deste cenário, ressalta-se que as leis que delimitam a autonomia financeira partidárias são feitas pelos partidos políticos, o que tendem a beneficiá-los. Logo, a Justiça Eleitoral exerce devidamente seu papel no contexto da separação de poderes ao intervir na autonomia financeira partidária com vista a assegurar a moralidade e impugnar a corrupção no âmbito intrapartidário, dizendo no caso concreto como a lei deve ou não deve ser exercida.

(Prestação de Contas nº 24925, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 127, Data 29/06/2020, Página 82/86)

²⁰⁸ PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. PMDB. DIRETÓRIO NACIONAL. SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO. DESPESAS GLOSADAS COM A EMPRESA PÚBLICA COMUNICAÇÕES LTDA E COM FRETAMENTO DE AERONAVES. INEXISTÊNCIA. NÃO CONHECIMENTO. (Prestação de Contas nº 27268, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 128, Data 08/02/2019, Página 131); PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. PMDB. DIRETÓRIO NACIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL. ERRO MATERIAL. (Prestação de Contas nº 27268, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Relator(a) designado(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 14/09/2018, Página 71-72) PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). DIRETÓRIO NACIONAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. NÃO APLICAÇÃO INTEGRAL DO MÍNIMO DE 5% (CINCO POR CENTO) DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO NA CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS DE PROMOÇÃO E DIFUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES. ART. 44, V, DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS. GASTOS IRREGULARES COM HOSPEDAGEM. DESPESAS NÃO VINCULADAS À ATIVIDADE PARTIDÁRIA. CONTAS APROVADAS COM RESSALVAS. IMPOSIÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PREMISSAS TEÓRICAS (Prestação de Contas nº 27268, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 49, Data 12/03/2018, Página 107-109)

3.3 DOS LIMITES E DO CONTEÚDO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS

O impasse entre a autonomia financeira partidária e o controle qualitativo coloca em discussão os limites das prestações de contas partidárias pela Justiça Eleitoral, dada a sua competência fiscalização encontrar amparo no artigo 17, inciso II da Constituição Federal sem, contudo, dispor sobre o tipo de controle adotado, tampouco o grau de interferência deste controle.

Adicionalmente, a LPP dispõe sobre o objeto e dos limites das prestações de contas em seu artigo 34. Todavia, a redação do texto legal merece ser aperfeiçoada, haja vista inexistir a necessidade de exposição dos motivos que justificam os gastos partidários. Diante disso, percebe-se que há uma insegurança jurídica instalada na democracia brasileira porque paira uma dúvida sobre quais matérias serão examinadas durante a fiscalização; e não existe consenso jurisprudencial sobre o tipo e intensidade de controle financeira. Desse modo, não há certeza sobre o que está ou não inserido na autonomia financeira partidária. Em decorrência existem quatro linhas jurisprudenciais sobre os limites e o objeto das prestações de contas, tratadas neste tópico da mais antiga para a mais recente.

No PC nº 272-68²⁰⁹ que trata das contas de 2011 da sigla, o Ministro relator Luiz Fux traça premissas evidenciando que o controle qualitativo tem o condão de enfraquecer a autonomia das agremiações, nada obstante isso é justificado nos processos de prestações de contas com vistas a combater a corrupção no seio intrapartidário. Para tanto fundamenta-se no princípio republicano, vez que esse princípio é a premissa essencial do dever de prestação de contas, da eletividade dos representantes políticos, a periodicidade dos mandatos, a própria

²⁰⁹ PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. PMDB. DIRETÓRIO NACIONAL. SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO. DESPESAS GLOSADAS COM A EMPRESA PÚBLICA COMUNICAÇÕES LTDA E COM FRETAMENTO DE AERONAVES. INEXISTÊNCIA. NÃO CONHECIMENTO. (Prestação de Contas nº 27268, Acórdão, Relator(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 128, Data 08/02/2019, Página 131); PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. PMDB. DIRETÓRIO NACIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL. ERRO MATERIAL. (Prestação de Contas nº 27268, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Relator(a) designado(a) Min. Admar Gonzaga, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Data 14/09/2018, Página 71-72) PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). DIRETÓRIO NACIONAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2011. NÃO APLICAÇÃO INTEGRAL DO MÍNIMO DE 5% (CINCO POR CENTO) DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO NA CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS DE PROMOÇÃO E DIFUSÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DAS MULHERES. ART. 44, V, DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS. GASTOS IRREGULARES COM HOSPEDAGEM. DESPESAS NÃO VINCULADAS À ATIVIDADE PARTIDÁRIA. CONTAS APROVADAS COM RESSALVAS. IMPOSIÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PREMISSAS TEÓRICAS (Prestação de Contas nº 27268, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 49, Data 12/03/2018, Página 107-109)

prestação de contas, a titularidade dos bens públicos recai sobre o povo e há uma separação entre o patrimônio público e o privado.

Como o princípio republicado é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito adotados na Constituição Federal de 1988, os atos da Administração Pública e seus agentes públicos devem ser transparentes para que haja o controle pelo Estado e a responsabilização dos eventuais desvios de condutas que vierem a ser cometidos.

Dada a necessidade de transparência dos atos de natureza pública, o sigilo é exceção no ordenamento jurídico e a regra é a publicidade dos atos públicos; bem como a prestação de contas é uma ferramenta que dar causa a intervenção federal, suplantando a autonomia dos estados-membros e municípios, ainda que temporariamente, nos termos do art. 34, VII, “d”, da Constituição Federal de 1988.

O Ministro Luiz Flux também critica a Justiça Eleitoral no sentido de que estaria cometendo equívocos no momento em que examina os recursos financeiros arrecadados sem considerar a realidade da campanha eleitoral (frequentemente marcada pelo abuso de poder econômico). Traçadas essas premissas sobre os limites das prestações de contas partidárias, o Ministro Luiz Flux finaliza afirmando que a autonomia partidária não é oponível ao controle qualitativo pela jurisdicional, mas tão somente ao legislativo. Note-se:

O postulado da autonomia partidária, insculpido no art. 17 § 1 da Lei Fundamental de 1988, é comando oponível, precipuamente, ao legislador, o qual não poderá, no exercício de mister constitucional, tolher o amplo espaço de conformação deliberativa, estruturante e normativa das agremiações. Trata-se, à evidência, de manto normativo protetor da ideologia partidária em face de ingerências estatais canhestras nesses domínios específicos (e.g estrutura, organização e funcionamento interno). A autonomia partidária, assim, materializa a essência do constitucionalismo ao viabilizar a contenção do arbítrio estatal. Todavia, não pode essa mesma autonomia legitimar os eventuais desmandos e abusos e perpetrados no seio dessas entidades associativas, convolvendo-se em espécie de instrumento sacrossanto e indevassável, capaz de repelir toda e qualquer atividade fiscalizatória jurisdicional.

A segunda linha jurisprudencial é defendida pelo Ministro Luís Roberto Barroso no PC n. 290-21²¹⁰. Neste julgado fixou o tópico “o objeto e limites dos processos de prestações de contas” em que iniciada anunciando que:

²¹⁰ DIREITO ELEITORAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO 2013. PRESTAÇÃO DE CONTAS. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS AUTORIZADORES. PRETENSÃO MERAMENTE INFRINGENTE. EMBARGOS

A transparência, a probidade na arrecadação e, na utilização de recursos pelos partidos políticos são essenciais ao sistema democrático. Dessa forma, a Constituição Federal impõe a essas agremiações dever de prestar contas Justiça Eleitoral (art. 17, III), que exerce o controle da movimentação de recursos pelos partidos. Isso se dá pelo exame das contas partidárias por eles apresentadas, que devem permitir o controle da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas.

Além de prestigiar o controle qualitativo em detrimento da autonomia partidária, também reconheceu que a Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 21.841/2004 trouxe uma diferenciação sobre as matérias sujeitas ao exame formal e material ao dispor que o artigo art. 30 da Res.-TSE nº 21.841/2004 fixa que as falhas de natureza formal “revelam o descumprimento de normas técnicas que não afetam, no mérito, o exame das contas” e as impropriedades “demonstram o descumprimento de obrigações de natureza eleitoral, mas que não comprometem, isoladamente, a regularidade das contas prestadas, gerando ressalvas; e as irregularidades demonstram descumprimento de obrigações de natureza eleitoral, de maior gravidade.

Dessa maneira, o segundo entendimento prestigia o controle qualitativo pela via jurisprudencial em detrimento da autonomia financeira partidária, reconhecendo expressamente; e ao aplicar a Resolução que diferencia matérias sujeitas ao exame formal e ao exame do mérito, reconhece-se até onde pode ir o controle qualitativo, isto é, para além do exame formal como dispõe a LPP. Sendo assim, a intervenção na autonomia financeira se deu pelo exercício da competência normativa e convalidou-se pelo exercício da competência jurisdicional.

A terceira linha jurisprudencial é encampada pelo Ministro Fachin. No PC n. 291-06 restou fixado que sobre o “o alcance e dos efeitos do julgamento da prestação de contas” para anunciar que:

A fiscalização exercida por esta Justiça Especializada, sobre as prestações de contas, adere ao campo restrito de sua competência e deve "atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais" (art. 34, caput, Lei dos Partidos Políticos, em sua redação original e na atual redação)²¹¹.

REJEITADOS. (Prestação de Contas nº 29021, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 050, Data 13/03/2020, Página 48/49); DIREITO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. DIRETÓRIO NACIONAL. PARTIDO PROGRESSISTA (PP). DESAPROVAÇÃO. (Prestação de Contas nº 29021, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 117, Data 21/06/2019, Página 83-85)
²¹¹ EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PRESTAÇÃO DE CONTAS. PMDB NACIONAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS. OBSCURIDADE. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO. (Prestação de Contas nº 29106, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 188, Data 27/09/2019, Página 50); PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PARTIDO POLÍTICO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2013. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA

Porém, mesmo se atendo aos limites dispostos na LPP, o Ministro relator entendeu que:

a eventual aprovação das contas do partido político pela Justiça Eleitoral não obstaculiza que a descoberta de indícios da ocorrência de condutas ilícitas relacionadas às operações financeiras das agremiações partidárias que não foram objeto de análise contábil pela Justiça Eleitoral seja investigados pelos órgãos competentes e, oportunamente, julgados por outros órgãos do Poder Judiciário.

Essa terceira linha jurisprudencial alinha-se, portanto, a ideia de que as prestações de contas não se prestam a processar e julgar todos os ilícitos, tendo em vista o disposto no artigo

ELEITORAL. ANÁLISE DA CONTABILIDADE APRESENTADA PELAS LEGENDAS PARTIDÁRIAS E CONSUBSTANCIADA NA DOCUMENTAÇÃO JUNTADA AOS AUTOS. LIMITES DO PROCEDIMENTO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXAME DA FORMALIDADE DAS CONTAS PERMITE AFERIR A REGULARIDADE DAS INFORMAÇÕES APRESENTADAS. RESTRIÇÃO DOS EFEITOS DO JULGAMENTO DAS CONTAS AO OBJETO CONHECIDO E AFERIDO NOS AUTOS. INEXISTÊNCIA DE EFEITOS VINCULANTES DA DECISÃO PROFERIDA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS EM RELAÇÃO A EVENTUAIS CONDUTAS ILÍCITAS DE COMPETÊNCIA DE OUTROS RAMOS DO PODER JUDICIÁRIO. ANÁLISE DE IRREGULARIDADES E DE IMPROPRIEDADES NOS TERMOS DA RES.-TSE 21.841/2004, CONFORME DETERMINAÇÃO DO ART. 65, § 3º, INCISO I, DA RES.-TSE 23.546/2017. PARECER CONCLUSIVO. JUNTADA DE DOCUMENTOS APÓS O PRAZO DE REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIAS. PRECLUSÃO. ART. 35, §§ 8º E 9º, DA RES.-TSE 23.546/2017. AUSÊNCIA DE JUNTADA DE CONTRATO DE ALUGUEL. CONDIÇÃO DE LOCADOR. APRESENTAÇÃO DOS RECIBOS. MERA IMPROPRIEDADE. IRREGULARIDADES. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS FISCAIS DE DESPESAS COM PRESTADORES DE SERVIÇOS E DESPESAS. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DO VÍNCULO DOS GASTOS COM O FUNDO PARTIDÁRIO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 9º DA RES.-TSE 21.841/2004. FATURAS REFERENTES A HOSPEDAGENS. INDIVIDUALIZAÇÃO DOS NOMES DOS FAVORECIDOS, DAS DATAS E DO LOCAL. ACEITAÇÃO EM RAZÃO DO PRECEDENTE FIRMADO NA PC 43. BLOQUEIO JUDICIAL DE RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO. AUSÊNCIA DE CONDUTA IMPUTÁVEL AO PARTIDO POLÍTICO. NATUREZA IMPENHORÁVEL DA VERBA. NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS JUDICIAIS E DE INFORMAÇÃO À JUSTIÇA ELEITORAL. DESPESAS REALIZADAS EM FAVOR DE DIRETÓRIOS ESTADUAIS. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO FISCAL. GASTOS COM PROFISSIONAIS AUTÔNOMOS E COM REALIZAÇÃO DE DESPESAS - PUBLICIDADE, HOSPEDAGEM E TRANSPORTE AÉREO PRIVADO - SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO. DUPLICIDADE DE DESPESAS COM ÚNICA NOTA FISCAL. ADMISSÃO DE INEXISTÊNCIA DE DOCUMENTOS APTOS A DEMONSTRAREM A HIGIDEZ DO GASTO. BILHETES DE PASSAGENS AÉREAS NÃO LOCALIZADOS PELAS COMPANHIAS E OCORRÊNCIA DE NO-SHOW. INFORMAÇÃO DE DEVOLUÇÃO VOLUNTÁRIA DOS VALORES AO FUNDO PARTIDÁRIO. DESCUMPRIMENTO DO ART. 44, INCISO V, DA LEI Nº 9.096/95. INOBSERVÂNCIA DO REPASSE MÍNIMO DE 5% DO VALOR DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA A CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE PROGRAMAS DE INCENTIVO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. REGRAS ESTATUTÁRIAS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO SÃO INEFICAZES PARA ALTERAR O CUMPRIMENTO DA LEI FEDERAL. CONTRATAÇÃO DE FUNCIONÁRIAS PARA PROMOVER PROGRAMAS DE PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. INSUFICIÊNCIA PORQUE O DISPÊNDIO DA VERBA OCORRE EM ATIVIDADE MEIO E NÃO NA FINALIDADE PREVISTA NA NORMA. IRREGULARIDADES QUE ALCANÇAM 2,97% DO TOTAL DO FUNDO PARTIDÁRIO. INEXISTÊNCIA DE MÁ-FÉ OU PREJUÍZO À ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO EXERCIDA PELA JUSTIÇA ELEITORAL. INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS. IMPOSIÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DE VALORES AO FUNDO PARTIDÁRIO (ART. 34 DA RES.-TSE 21.841/2004) E DA SANÇÃO PREVISTA NO ART. 44, § 5º, DA LEI Nº 9.096/95, COM A REDAÇÃO VIGENTE EM 2013. (Prestação de Contas nº 29106, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 116, Data 19/06/2019, Página 14/16)

34 da LPP. Contudo, isso não afasta a responsabilidade pelas eventuais ilicitudes, devendo essas serem apuradas pelos órgãos e vias competentes.

Por fim, destaca-se a última linha jurisprudencial encontrada nessa pesquisa e mais importante para o desenvolvimento desse estudo, sendo encampada pelo Ministro Alexandre de Moraes nas contas de 2015²¹² do PL e defensora da seguinte compreensão:

A Justiça Eleitoral caberá a análise da escrituração contábil e dos documentos que instruem a Prestação de Contas de 2015 com vistas a assegurar a transparência e a lisura dos fluxos financeiros de dispêndios e recursos aplicados em estrita vinculação ao que prescrito no art. 44 da Lei 9.096/1995, sem a chancela de eventual movimentação estranha à contabilidade oficial.

Nesse julgado, o Ministro Alexandre de Moraes firma que:

A Justiça Eleitoral não exerce o controle de valores, datas de repasses, adiamento por entendimento próprio do partido, cronograma de gastos que impeça ou obrigue alguma transferência em determinado mês para todos ou alguns diretórios, entre outros assuntos internos da agremiação. Tais aspectos não são objeto de fiscalização, uma vez que as agremiações promovem a manutenção do trabalho das demais esferas partidárias, com recursos do Fundo Partidário.

A partir desses dois trechos, apreende-se que o entendimento mais recente é no sentido de que ausência de transparência no seio intrapartidária é um dos efeitos decorrentes da autonomia partidária e, conseqüentemente, é um estímulo a ocorrência de práticas antijurídicas no âmbito intrapartidário. Conseqüentemente, os limites e o objeto das prestações de contas são ampliados para caminhar do controle quantitativo para o qualitativo; e o método de exame ir do formal para o material. No entanto, reserva-se a autonomia financeira partidária a liberdade para alocação e distribuição dos recursos mediante as normas

²¹² EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO LIBERAL (PL). EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. INSUFICIÊNCIA DE DOCUMENTOS FISCAIS PARA A COMPROVAÇÃO DE DESPESAS. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM PROGRAMAS DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DESCUMPRIMENTO. REPASSE DO FUNDO PARTIDÁRIO AO DIRETÓRIO ESTADUAL COM DIREITO SUSPENSO. INDÍCIOS DE FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. REJEIÇÃO(PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL nº 16582, Acórdão, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 168, Data 13/09/2021); PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO LIBERAL (PL). EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. INSUFICIÊNCIA DE DOCUMENTOS FISCAIS PARA A COMPROVAÇÃO DE DESPESAS. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM PROGRAMAS DE INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO FEMININA NA POLÍTICA. DESCUMPRIMENTO. REPASSE DO FUNDO PARTIDÁRIO AO DIRETÓRIO ESTADUAL COM DIREITO SUSPENSO. INDÍCIOS DE FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTOS. DESAPROVAÇÃO.(PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL nº 16582, Acórdão, Relator(a) Min. Alexandre de Moraes, Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 101, Data 04/06/2021, Página 0)

estatutárias e demais decisões das comissões executivas, desde que respeitem os ditames da LPP e das Resoluções.

3.4 CONCLUSÃO PRELIMINAR

Essa pesquisa identificou que Poder Legislativo se posiciona no sentido de que os processos de prestação de contas se restringem a conferir a origem e destinação dos recursos manuseados pelos partidos a partir da documentação probatória contábil e fiscal que instruem autos processuais o mediante o exame formal, não podendo a Justiça Eleitoral adentrar no mérito da atividade, uma vez que a atividade de controle passaria a julgar as escolhas partidárias (núcleo essencial da autonomia partidária).

O Poder Judiciário, juntamente com a sociedade brasileira, se deparou com inúmeros escândalos de corrupção na política envolvendo o manuseio da arrecadação e dos gastos partidários. Diante desta realidade ultrapassou os limites formais de sua competente para ao conferir os motivos que justificam as escolhas partidárias e, conseqüentemente, a discricionariedade partidária.

Essa intervenção se deu de três maneiras: afastamento das normas estatutárias em matérias de finanças, resoluções do Tribunal Superior Eleitoral e controle qualitativo mediante exame do mérito e formal. No entanto, essa intervenção ocorreu quando a Justiça Eleitoral se deparou com gastos que ofendem a moralidade e economicidade e desafiam os direitos fundamentais das minorias. Logo, a autonomia financeira partidária é reconhecida pela jurisprudência e está reduzida aos critérios de alocação e distribuição da receita partidária, desde que respeitados os limites da LPP e da LE.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se propôs a definir os limites da autonomia financeira das agremiações para investigar se estes limites são observados pelo Tribunal Superior Eleitoral quando examina as contas apresentadas anualmente pelos partidos políticos à Justiça Federal, conforme impõe o art. 17, III da Constituição Federal de 1988.

A tarefa parecia simples. Contudo, é notório que a autonomia financeira das agremiações não é um tema que recebe grande atenção da doutrina, desencadeando um déficit do acervo bibliográfico que gera um conhecimento precário sobre tema no campo do Direito Eleitoral brasileiro. Apesar da escassez de referências literárias, elas foram suficientes para que essa dissertação fosse desenvolvida e concluída.

Conclui-se que, de modo geral, a autonomia partidária é um antecedente básico na vida das agremiações nas democracias contemporâneas, posto que é o fenômeno jurídico que garante liberdade para as siglas manifestarem o pluralismo político que existe no mundo real e implementarem no mundo do dever-ser. Logo, não há como as agremiações existirem em regimes democráticos sem que possam desfrutar de uma parcela de liberdade perante o Estado.

Fala-se em “parcela de liberdade” porque a democracia não é um regime em que tudo é permitido. Há limites a serem observados pelos indivíduos para que o regime democrático permaneça se adaptando às mudanças e não ingresse em processo de obsolescência. Contudo, esta “parcela de liberdade” deve ser necessariamente maior que a parcela de controle o qual os partidos de sujeitam.

Além disso, para os partidos irem se ajustando às novas realidades, a democracia é um regime que conta com a participação dos indivíduos na formação das suas decisões política. Porém, deve ser previamente a forma de participação de cada indivíduo para que todos saibam quando e como deverá ser o engajamento social no campo das decisões políticas. Assim, é possível ter um mínimo de previsibilidade do funcionamento da democracia, mesmo sendo um sistema político de resultados incertos.

Nesse contexto, os partidos políticos desempenham funções que institucionalizam a participação popular em todas as etapas do processo de tomada de decisões nas democracias contemporâneas. Para tanto, é crucial terem uma parcela de liberdade para que o exercício destas funções reflita a pluralidade de ideias que há na sociedade.

Tal liberdade deve ser maior que o controle estatal para que os partidos façam oposição aos atos governamentais e, em alguma medida, controlem o Estado no sentido de conferir se atos estatais estão cumprindo com os limites normativos preestabelecidos e resguardando as liberdades individuais. Contudo, as liberdades partidárias também se submetem à a mecanismos de controle estatais para que não suplantem a Democracia e introduzam um novo regime.

Partindo dessas premissas, esta dissertação apreende que a autonomia partidária possui três características básicas: a primeira é a autonomia enquanto reserva de liberdade concedida aos partidos para eles atuarem manifestando às múltiplas demandas populares; a segunda características é a autonomia enquanto instrumento de controle da sociedade civil sobre o próprio Estado; a terceira e última característica é a autonomia enquanto escolha política pela diminuição dos mecanismos de controle estatal incidentes sobre as questões fundamentais das siglas. Ao final, essas três características permitem que a autonomia partidária alcance uma variedade de matérias, cabendo a cada ordenamento jurídico escolher quais matérias serão disciplinadas pelas agremiações ou pelo Estado.

Ademais, tendo em mente que os partidos políticos brasileiros possuem, em alguma medida, liberdade para arrecadar e gastar e submetem-se a diferentes mecanismos de controle estatal, este trabalho acadêmico buscou estudar a autonomia financeira das agremiações após a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais.

Os resultados encontrados confirmam que a Constituição Federal de 1988 assegura implicitamente a autonomia financeira aos partidos políticos porque traz expressamente os mecanismos de controle incidente sobre a liberdade para arrecadar e gastar (proibição de recebimento de recursos financeiros do estrangeiro, dever de prestação de contas à Justiça Eleitoral e a concessão de recursos públicos); e o art. 17 § 1 garante expressamente a autonomia para a criação das normas estatutárias.

Ao regular o art. 17 da Constituição Federal, a LPP impõe que os estatutos disponham sobre às finanças partidárias no sentido de definir as fontes de arrecadação; e assegura expressamente que as siglas têm autonomia para gastar os recursos da forma que lhe convir, desde que respeitem os mecanismos de controle prefixados. Dessa maneira, esta dissertação se encerra tendo certeza de que a autonomia financeira dos partidos políticos é assegurada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Os resultados colhidos nesta pesquisa mostram autonomia financeira dos partidos políticos é demarcada pela autonomia partidária das outras siglas; pelo sistema e processo

eleitoral; pelas funções atribuídas aos partidos políticos; pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário e pela sociedade civil.

O controle da autonomia partidária ainda é bastante complexo e controverso no Direito brasileiro, especialmente quando se trata das finanças partidárias, posto que não há clareza sobre as matérias protegidas pelas liberdades partidárias e as matérias sujeitas aos mecanismos de controle estatal.

O Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.311/DF, exarou entendimento no sentido de que cabe ao legislador ordinário dimensionar o controle quantitativo e qualitativo incidente sobre os partidos políticos brasileiros, tendo em vista que estes dois tipos de controle encontram legitimidade no art. 17 da Constituição Federal.

O legislador ordinário não dimensionou o controle qualitativo e nada dispôs sobre os elementos integrantes dos gastos partidários passíveis de controle pela Justiça Eleitoral. Esse cenário conferiu à Justiça Eleitoral escolher o tipo de controle e a intensidade desse controle, podendo ser controle quantitativo ou qualitativo pelos métodos de exame formal ou material.

Contudo, a intervenção aconteceu apenas em julgados que o Tribunal Superior Eleitoral se deparou com despesas relacionadas a episódios de corrupção na política, subaproveitamento dos recursos públicos e ofensa aos direitos fundamentais; e essa intervenção aconteceu mediante o controle qualitativo por meio do exame formal e material; e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral. Portanto, trata-se de uma intervenção legítima, dado o desvio de finalidade configurado pela autonomia partidária, mas que comprova a postura ativista da Justiça Eleitoral.

Ainda, anota-se que prevalece entendimento de aplicação de normas de direito público às finanças partidárias, haja vista a prevalência do financiamento público. Logo, são indicadores da regularidade das despesas os seguintes princípios: moralidade, economicidade, proporcionalidade, razoabilidade e os demais princípios regentes das finanças públicas. Desse modo, o controle qualitativo pelo exame do mérito e da forma é uma realidade na fiscalização contábil das contas partidárias.

Por fim, encerra-se esta pesquisa para constatar que a variedade de lacunas mostra que a autonomia financeira dos partidos políticos brasileiros ainda está em um estado inicial de evolução e parece estar longe de ser matéria pacificada na doutrina e na jurisprudência. Dito isto, sugere-se alterações na legislação para exigir que os partidos políticos exponham os motivos das suas escolhas nas prestações de contas de modo a conferir mais transparências

aos gastos e resguardar essas justificativas do controle da Justiça Eleitoral por se tratar do núcleo essencial da autonomia financeira partidária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDRICH, John H. **Why parties? A second look**. Chicago e London: The University of Chicago Press, 2011. N.P. *E-book Kindle*.

ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral**. 2a edição. Curitiba: Juruá, 2016.

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos de. **Direito Eleitoral Regulador**. São Paulo, Revista dos Tribunais.

ARAS, Augusto. **Fidelidade Partidária: efetividade e aplicabilidade**. Rio de Janeiro: LMJ, Mundo Jurídico, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, no 2, p. 383-398. Novembro 2012.

AMARAL, Oswaldo E. do. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.7, n.2, p.11- 32. Maio/Agosto 2013.

ANDREIS, Thiago Felker. **Cartelização e financiamento público dos partidos políticos: uma análise da democracia brasileira**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2008.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** 12 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018, E-book Kindle.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa; PIMENTEL JR, Jairo. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? **Opinião Pública**, Campinas , v. 17, n. 2, p. 277, Nov. 2011 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011000200001&lng=en&nrm=iso>.

BRAGA, Claudio Mendonça. **O caráter nacional dos partidos políticos na federação brasileira**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. The ballot under the bayonet: election law in the first years of the Brazilian civil-military regime (1964-1967). **Rev. direito GV**, São Paulo , v. 13,n. 1,p. 147. Abril. 2017 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322017000100145&lng=en&nrm=iso>.

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

CAMPOS NETO, Raymundo. **A democracia interna dos partidos políticos brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Direito) Univesidade FUMEC. 2016. Belo Horizonte.

CAMPOS. Mauro Macedo. **Democracia, Partidos e eleições: os custos dos sistema partidário-eleitoral no Brasil.** Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2009.

CANOTILHO, J.J Gomes. 7 ed. **Direito Constitucional e teoria da Constituição.** Lisboa: editora Almdina, 1941.

CARVALHO, Ivan Lira de. Partidos Políticos: autonomia, propaganda e controle judicial. **Revista Esmafe:** Escola de Magistratura Federal da 5a Região, n. 1, jan. 2001. **Revista Controle** - Doutrina e Artigos

CARVALHO, Aloysio. Geisel, Figueiredo e a liberalização do regime autoritário (1974-1985). **Dados**, Rio de Janeiro , v. 48, n. 1, p. 115 - 147, Março 2005 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-

CARVALHO, M. O. DE. **Princípio da Transparência no Novo Direito Administrativo.** 167, v. 13, n. 1, p. 108-124, 30 jun. 2015.

CROTTY, William; KATZ, Richard. Introduction. In: **Handbook of party politics.** Richard Katz e William Crotty (editores). 2006. London: Sage Publications. E-book Kindle.

DAHL, Robert. A. **Sobre democracia.** Brasília: Editora UNB, 2016

DONIZETTI. Elpídio. **Constituições não podem controlar ideologia.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jun-26/marcha-maconha-constitucoes-democraticas-nao-podem-controlar-ideologia>

DUVERGER. Maurice. 3 ed. **Os partidos políticos.** 1987. Rio de Janeiro: editora Guanarabara S.A.

DOWNS. Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

FLEISCHER. David. A análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005 – 2006. IN: **Reforma Política: Agora vai?** Rio de Janeiro, vol. IV, no 02, p. 13 – 37. Setembro 2005.

FORMIGA XAVIER, Carlos Joel Carvalho de. **A corrupção política e o caixa 2 de campanha no Brasil.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

FRAZON. Davi José. **A Eleição de João Dória Junior: a ascensão do partido de modelo empresarial?** Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

HAZAN, Reuven Y.; RAHAT, Gideon. Candidate selection: Methods and consequences. In: **Handbook of party politics.** Richard Katz e William Crotty (editores). London: Sage Publications, 2006, p. 109 – 121. E-book Kindle.

HERSHEY, Margie. Political parties as mechanism of social choice. In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores). London: Sage Publications, 2006, p. 75 – 88. E-book Kindle.

HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira Onda: a democratização no final do século XX**. 1994, São Paulo: Editora Ática S.A.

LAMONIER, Bolivar; MENEGUELLO, Rachel. **Os partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: editora brasiliense S.A, 1986.

LOPES, Ana Frazão de Azevedo. **Função Social e Abuso de Poder Econômico**. São Paulo: editora Quatier Latin, 2006.

KATZ, Richard; MAIR, Peter. **How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western Democracies**. London: Sage Publications, 1995. E- book kindle.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000

KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília , n. 7, p. 349-385, Abril 2012.

KINZO, Maria D'Alva G.. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós- 1985. **RBCS**. São Paulo , v. 19, n. 54, p. 26-29, Fevereiro 2004 .

KROWEL, André. Party Models. In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores). London: Sage Publications, 2006. E-book kindle.

JACOB, João Paulo Ramos. Justiça eleitoral: entre o autoritarismo e a democracia. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

LA PALOMBARA, J. Reflections on Political Parties and Political Development, Four Decades Later. **Politics**, 2007, v. 13, n 2, p 141–154.

LEVITSKY, Steven; ZIBLAT, Daniel. **Como as democracias morrem..** Rio de Janeiro: 2018.

MAINWARING, Scott P. **Introduction: Democratic accountability in Latin America**. Scott Maiwaring e Christopher Welna (editores). London: Oxford University Press. 2003. E-book Kindle.

_____. **Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Rio de Janeiro: FGV.

OPKIN, Jonathan; PAOLUCCI, Caterina. The business firm model of party organization: Cases from Spain and Italy. **European Journal of Political Research**, v. 35, p. 307-339.

MAIR, Peter. Party system change. In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores). .London: Sage Publications, 2006. E-book Kindle.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAYHEW, David R. Congress: the electoral connection, **Yale studies in political science**, New Haven, n. 26, 1974

MEZZAROBA, Orides. **Partidos políticos**. Curitiba: Juruá, 2010

MINGARDI, Lucas Malta. **O ciclo da filiação partidária no contexto brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2018.

MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito de Brasília, Instituto Brasiliense de Direito Público.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Sobre as origens e motivações do Ato Institucional 5. **Rev. Bras. Hist.**, São Paulo, v. 38, n. 79, p. 205 Dezembro 2018

NASSMACHER, Karl-Heinz. Regulation of party finance. In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores) London: Sage Publications, 2006, p. 446 – 455. E-book Kindle.

_____. Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. In: **Funding of Political Parties ans elections Campaings**. Austin, R; TJERJSTROK, (editores). Stockholm: International IDEA, 2003.

_____. Monitoring, control and enforcement of political finance regulation. Austin, R; TJERJSTROK, (editores). **Funding of Political Parties ans elections Campaings**. Stockholm: International IDEA, 2003, p. 139 – 155.

_____. **The funding of party competition: political finance in 25 democracies**. Editora Nomos Verlag, 2009,

NICOLAU, Jairo. **Multipartidarismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1996

_____. As Distorções na Representação dos Estados na Câmara dos Deputados Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997

_____. **Sistemas Eleitorais**. 2 ed, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

_____. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, vol.43, no.4, 2000.

_____. Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Revista Dados**, v.45, n°.2, 2002.

_____. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2006.

_____. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994 – 2014). **Journal of Democracy** (em Português), vol.6, no 1, p. 83 – 106. 2017

NORRIS, Pippa. **Why Electoral Integrity Matters?** Cambridge: Cambridge University Press, 2014. E-book Kindle.

_____. Recruitment. In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores) London: Sage Publications, 2006, p. 89 – 108.

O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. **Dados**. 1999, vol.42, n.4, p. 655-690.

_____. *Accountability* Horizontal e novas poliaquias. **Lua Nova**, no 44, 1998. OSÓRIO. Aline. **Direito Eleitoral e liberdade de expressão**. Belo Horizonte:

Fórum, 2017. 456 p.

OHMAN, Magnus. Introdução ao financiamento político. In: **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 21 – 35.

_____. Entendendo o sistema de financiamento político. In: **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 37 – 65.

REIS, Daniel Gustavo Falcão dos. **O financiamento da política**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

REDISH. Martin H. **Money Talks: speech, economic power, and the values of democracy**. New York e London: New York Press. 2001. E-book Kindle.

SANTANO. Ana Cláudia. 2 ed. **O financiamento da política: teoria geral e experiência no direito comparado**. Curitiba: Íthala, 2016.

_____. Como sobreviver na selva: fontes alternativas de financiamento de campanhas eleitorais. In: **Conexões eleitoralistas**. Rodolfo Viana Pereira e Ana Claudia Santano (organizadores). Brasília: Abradep, 2016, p. 39 – 64

SALGADO. Eneida Desiree. **Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2015.

_____. Os partidos políticos e o Estado Democrático: A tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. In: **Partidos Políticos e seu Regime Jurídico**. Curitiba: Juruá Editora, 2013

SCARROW. White. The nineteenth-century origins of modern political parties: Tje unwanted emergence of party-based politics. In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores) London: Sage Publications, 2006.

SAMUELS, David J. 2001. Does Money Matter? Campaign Finance in Newly Democratic Countries: Theory and Evidence from Brazil. **Comparative Politics** v. 34, p. 23-42. 2001.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. São Paulo: Zahar editores, 1982.

SHAW; Daron R; BROX, Brian J. Political parties, American Campaigns and effects on outcomes. In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (Editores). 2006. London: Sage Publications, p. 146 – 159, E - book Kindle.

SOUZA. Maria Do Carmo Campello de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil: 1930 a 1964**. São Paulo: Editora Alga-Omega, 1990.

SPECK. Bruno Wilhelm. A compra de votos: uma aproximação empírica. **Opinião Pública**, Campinas, Volume IX, no 01, p. 148 – 169, 2003.

_____. Reagir a escândalos ou perseguir ideias? A regulação do financiamento político no Brasil. **Reforma Política: Agora vai?** vol. IV, no 02, Rio de Janeiro, setembro, 2005. p. 123 – 158.

_____. MANCUSO, Wagner Pralon. **O financiamento político nas eleições brasileiras de 2010: um panorama geral**. IN: Encontro Anual da ANPOCS, 35, 2011, Caxambu, Minas Gerais. Apresentação. p. 01. Disponível em: [https://www.academia.edu/7244671/Bruno_Wilhelm_Speck_and_Wagner_Pralon_Mancuso_O_financiamento_pol%C3%ADtico_nas_elei%C3%B5es_brasileiras_Um_panoram_a_geral](https://www.academia.edu/7244671/Bruno_Wilhelm_Speck_and_Wagner_Pralon_Mancuso_O_financiamento_pol%C3%ADtico_nas_elei%C3%A7%C3%B5es_brasileiras_Um_panoram_a_geral)

SHAPIRO, Ian; ROSENBLUTH, Frances Mccall,. **Responsible Parties: Saving Democracy from itself**. New Haven and London: Yale University Press, 2018.

SILVA. Raphael José de Oliveira. **O financiamento da política no Brasil: as pessoas jurídicas e sua participação**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito. 2016.

SMITH. Bradley. A. **Unfree Speech: The folly of campaign Finance Reform**. Princeton: Princeton University Press, 2011, Edição Kindle. E – book Kindle.

PANEBIANCO, A. **Modelos de Partidos. Organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PERSSILY. Nathaniel. Toward a Funtcional Defense of political party autonomy. New York University Law Review. 2001, Volume 76, Number 3. Disponível em: <https://www.nyulawreview.org/wp-content/uploads/2018/08/NYULawReview-76-3-Persily.pdf>

PINTO JUNIOR, Nilo Ferreira. O princípio do pluralismo político e a Constituição Federal. **Revista Eleitoral**, Natal, v. 25, p. 37-45, 2011.

PIRONI. Christiane Rachel. **Igualdade política e financiamento de campanhas eleitorais**. Dissertação (Mestrado em Direito), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2008.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do voto**. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. 475 p.

PRZEWOSKI. Adam. **Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

VELLOSO. Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de Direito Eleitoral**. São Paulo: ed. Saraiva, 2009

VILLELA, Renata Rocha. **Partidos políticos e regulamentação: limites e benefícios da legislação partidária no Brasil. 2014**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**., Lisboa: editora Almedina, 2022, , *e-book kindle*,

WHITE. Jonh Kenneth. What is a political party? In: **Handbook of party politics**. Richard Katz e William Crotty (editores). London: Sage Publications, p. 5 – 15. E- book kindle.

ZOVATTO. Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, n 2, p. 287- 336. Outubro 2005,.

