

Opinião: O papel institucional dos partidos e as sobras de campanha

24/11/2018

Encerradas as eleições, chega a hora de ser feito o balanço do pleito de 2018. Muitas reflexões são possíveis e pertinentes. Uma delas é a análise do financiamento da política e das denominadas sobras de campanha.

A vida política brasileira transcende, evidentemente, o período das campanhas eleitorais e o momento de votação. Os partidos políticos atuam de modo permanente com vistas a dar cumprimento a sua missão constitucional de ser o canal de comunicação entre o povo e o Poder Público, entre representantes e representados.

Muito embora os partidos não sejam os detentores exclusivos do poder de absorção e veiculação das demandas sociais, uma vez que a sociedade civil organizada tem se mostrado cada vez mais atuante nesse cenário, é certo que seu papel institucional é bastante fortalecido para tanto. Nesse sentido, rememore-se que o partido político é o detentor do monopólio das candidaturas (artigo 14, § 3º, V, CF), é um dos legitimados para exercer o controle de constitucionalidade (artigo 103, VIII, CF), além de ter finalidade específica prevista em lei, de “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo”, além de “defender os direitos fundamentais” (artigo 1º, Lei 9096/95).

São necessários, portanto, recursos financeiros a sustentar toda a atuação político-partidária, durante o período eleitoral, como também fora dele. Nesse aspecto, a legislação infraconstitucional apresenta 4 opções de financiamento: (i) o Fundo Partidário; (ii) as doações de pessoas físicas; (iii) o Fundo Especial de Financiamento de Campanha e (iv) o direito a veiculação de propaganda no Horário Eleitoral Gratuito.

Com relação ao Fundo Partidário[1] e às doações[2], importante destacar, de início, que essas são fontes de financiamento que podem ocorrer durante o período de campanhas eleitorais, como também fora dele. Ou seja, são recursos destinados à sustentação dos partidos políticos para que cumpram sua finalidade institucional, com caráter permanente.

Já o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)[3] e o direito de veiculação de propaganda no Horário Eleitoral Gratuito[4] advêm exclusivamente durante o período eleitoral, como uma maneira de suportar a necessidade de maior projeção que os partidos políticos precisam assumir, por meio de suas candidaturas, para participarem da disputa eleitoral.

Feita essa contextualização, uma questão emerge: os partidos políticos gozam de especial respaldo do Estado, tendo a sua disposição até 4 fontes de financiamento concomitantes porque exercem o múnus público de zelar pelo sistema representativo democrático e pela defesa dos direitos fundamentais. Devem efetivar suas atividades com este exclusivo escopo, de viés eminentemente republicano, por mais que outras atividades que brotam do seio da sociedade civil sejam igualmente louváveis. Vale dizer, este é o destino, mas também limite material à

liberdade de atuação das agremiações partidárias.

E esta concepção está claramente estampada no tratamento infraconstitucional dado às denominadas “sobras de campanha”, ou seja, aos recursos financeiros arrecadados mas não aplicados em despesas decorrentes dos gastos para se realizar uma campanha eleitoral. Estabelece, o artigo 31 da Lei 9504/97, que as sobras, depois de devidamente declaradas em prestação de contas, deve ser transferida ao partido político. E reforça-se, no parágrafo único de referido dispositivo, que “as sobras de recursos financeiros de campanha serão utilizadas pelos partidos políticos”. Frise-se, serão utilizadas pelos partidos e não simplesmente “integrarão seu patrimônio”, o que seria um contrassenso, uma vez que o partido é pessoa jurídica de direito privado com missão constitucional de conduzir, juntamente com outros entes, a vida política do país.

Ou seja, as candidaturas são autônomas para gerirem os recursos financeiros a si destinados durante o período eleitoral. Contudo, encerrada a disputa, o protagonismo da vida política volta a recair ao partido político, que poderá receber o montante das sobras, uma vez que continuará exercendo sua função institucional fora do momento eleitoral.

Ressalte-se que a exceção ao conceito de “sobras de campanha” e, por via de consequência, à reversão ao partido político para que este utilize os recursos em suas funções institucionais, foi delineado no artigo 53, § 5º, da Resolução TSE 23.553/2017. Tal dispositivo afirma que os valores remanescentes advindos do FEFC devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional, não sendo o caso de destinação aos partidos.

As demais formas de financiamento que possam gerar sobra, de acordo com o artigo 53, §§ 3º e 4º da mesma Resolução, devem ser recolhidas em favor do partido: as sobras do Fundo Partidário, para a conta bancária destinada a esse recurso; as sobras de outras origens (por eliminação, as doações de pessoas físicas), para conta do Partido destinada à movimentação de “Outros Recursos”.

A regulamentação das sobras evidencia o quanto afirmado anteriormente: os partidos são pessoas jurídicas destinadas ao zelo e efetivação do sistema representativo democrático e as candidaturas são o momento de maior exposição e articulação dessas atividades. Todas elas com específica finalidade constitucional.

Deste modo, os recursos financeiros a que partidos e candidaturas têm acesso, públicos ou privados, como é o caso das doações, são gravados com necessidade de aplicação específica, não integrando o patrimônio das agremiações, muito menos dos candidatos, a ponto de lhes conferir o direito de propriedade, especialmente a faculdade de dispor desse montante como bem aprouver ao proprietário.

1 O art. 38 da Lei 9096/95 dispõe sobre a caracterização do Fundo Partidário e o art. 44 da mesma lei estabelece as possíveis destinações do dinheiro advindo do Fundo, dali constando a possibilidade de utilização para manutenção de estrutura física, atividades de propaganda doutrinária e política ou campanhas eleitorais, dentre outras.



2 O art. 39 da Lei 9096/95 prevê a possibilidade de doação das pessoas físicas para constituição dos fundos do Partido, estabelecendo-se, no parágrafo § 1º do mesmo dispositivo, a necessidade de informação à Justiça Eleitoral sobre a doação, bem como a respectiva destinação. O art. 23 da Lei 9504/97 dispõe sobre a possibilidade de doação das pessoas físicas para campanhas eleitorais.

3 O Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC foi criado pela Lei 13487/2017 (“Mirreforma eleitoral de 2017”), por meio do acréscimo do art. 16-C à Lei 9504/97. É existente apenas em anos eleitorais.

4 A Lei 13487/2017 extinguiu o direito dos partidos políticos de terem acesso aos veículos de radiodifusão para veiculação de propaganda partidária. Remanesceu, portanto, o dito “direito de antena” apenas para a veiculação da propaganda das candidaturas, em período eleitoral, no rádio e na televisão, conforme disposto no art. 47 e seguintes da Lei 9504/97.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2018-nov-24/opiniao-papel-institucional-partidos-sobras-campanha/>