

## INTRODUÇÃO

Os partidos políticos são agentes fundamentais para a manutenção do sistema democrático brasileiro. Desempenham função de mediação entre o povo e o Estado. Possibilitam, a partir da definição de ideologias e programas, o exercício consciente do direito ao voto, bem como facilitam o funcionamento dos poderes Legislativo e Executivo a partir da formação de blocos de convergência ou divergência de programas (BASILE, 2010).

Existem 35 partidos políticos devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral. O financiamento destes é objeto de inúmeras discussões no âmbito da reforma política, sendo alvo de intensos debates, especialmente quanto às graves disfunções decorrentes de comportamentos ilícitos ou abusivos, tais como a corrupção partidária, uso de contabilidade paralela, denominada de “caixa dois”; “*aluguel*” de legendas, venda de votos e outros comportamentos oportunistas. Um dos argumentos que instiga as discussões e propostas de reforma política no Brasil é a quantidade exagerada de partidos políticos e de candidatos registrados, a qual deforma o sistema e prejudica o direito de voto do eleitor, que dificilmente possui meios e tempo hábeis para analisar as dezenas de programas partidários, candidatos e possibilidades de voto. Apesar dessas dificuldades é inegável que esses são atores essenciais para a manutenção da democracia brasileira.

No plano do ordenamento jurídico, a Constituição Federal e o Código Eleitoral positivam uma preocupação quanto à intervenção econômica e o desfavorecimento do direito à liberdade política (Art. 14, § 9º da Constituição Federal e Art. 237 da Lei 4.737/65). Por outro lado, o Direito Tributário possui íntima relação com sistema partidário, dado que atua a partir de sua função extrafiscal, no que tange a proteção e manutenção da liberdade política, por meio da imunidade tributária do patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos e suas fundações.

## 2 O DIREITO FUNDAMENTAL A LIBERDADE POLÍTICA

Para melhor compreender o papel do Direito Tributário na efetivação dos direitos fundamentais, especificamente, os mecanismos da imunidade tributária dos partidos políticos, propõe-se a análise do direito fundamental à liberdade política, seu nascimento e premissas.

Isaiah Berlin (1981), reconhecendo a pluralidade de noções de liberdade, diferencia duas concepções gerais: a negativa e a positiva. A liberdade política negativa consistiria no

domínio no qual é permitido a atuação do indivíduo sem intervenção de terceiros, ou seja, a liberdade *de* agir politicamente. Já a liberdade positiva tem sua origem identificada pelo autor no desejo de autogovernança do indivíduo, a liberdade *para* agir politicamente. O autor salienta a relação íntima entre democracia e essa natureza da liberdade, a partir do desejo do indivíduo de participar dos processos que irão reger sua vida.

A liberdade política tem seu marco jurídico na Constituição norte-americana de 1787, que traz o princípio democrático e de separação de poderes. Dois anos depois, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 positivou o dever do Estado de garantir os direitos nela assegurados, nos termos do artigo 16: “toda a sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada não possui Constituição”. Salienta-se o caráter programático da Declaração, que não se contenta em refletir a sociedade da época, como também vincula o Estado à responsabilidade de garantia dos direitos fundamentais nela dispostos.

Dessa forma, a liberdade política se apresenta como direito fundamental de primeira dimensão, com caráter negativo – exigindo a abstenção do Estado, protegendo o cidadão do absolutismo estatal -, representada pelo direito ao voto e a capacidade eleitoral, demonstrando, nesse sentido, uma “íntima correlação entre os direitos fundamentais e a democracia” (SARLET, 2010, p. 47).

Pontes de Miranda (1998, p. 316-17) percebe que as formas constitucionais e reformas políticas apresentaram-se, num primeiro momento, como problemas filosóficos que, após um período de persuasão e propaganda, são transportados para a pesquisa jurídica. É a narrativa de Cattoni de Oliveira (2013, p. 138), quando ilustra habilmente a situação político-filosófica do período posterior a Segunda Guerra Mundial e a busca pela democracia social, superando as noções de democracia política e igualdade formal. Redefine-se a representação política e os mecanismos de democracia direta a fim de aproximá-los da noção de democracia participativa.

Essa preocupação é demonstrada na redemocratização brasileira; a Constituição Federal de 1988 inicia suas disposições dessa forma: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos dessa Constituição” (artigo 1º, parágrafo único). Segue a teoria democrática representativa, que pressupõe, conforme Canotilho (2003, p. 288), a existência de “órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes”, bem como “processos que ofereçam aos cidadãos efectivas possibilidades de aprender a democracia”, como a democracia representativa partidária estabelecida no inciso V do mesmo artigo.

Percebe-se o papel de relevância que o sistema eleitoral, mais especificamente o sistema de representatividade direta, possui para a manutenção da Democracia em nosso ordenamento jurídico. Sobre o pluralismo político, Barreto Lima (2013, p. 136) o interpreta como um princípio que se articula “integrativa e normativamente, com os demais direitos fundamentais”.

Nesse sentido, nos voltamos ao artigo 5º, caput do texto constitucional, que dispõe que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Neste artigo nos deparamos com o conjunto de direitos fundamentais comumente chamado de “quinteto dourado” e, dentre eles, a positivação de um direito geral à liberdade. Sarlet e Vale (2013, p. 220) o entendem como a “a tradução normativa de um valor que decorre logicamente do próprio sistema constitucional e de um direito indissociável”.

Esse direito geral à liberdade, como um princípio interpretativo e de integração, funciona como cláusula de abertura material, combinado com o parágrafo segundo artigo 5º. Quando regido pelo princípio fundamental do pluralismo político, integra-se aos direitos políticos (direito de voto, instituição dos partidos políticos, etc.), formando um direito implícito à liberdade de participação política (SARLET; VALE, 2013, p. 219).

### **3 OS PARTIDOS POLÍTICOS E O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO**

Duverger (1988), em sua obra “Os Partidos Políticos”, busca formular uma primeira teoria geral dos partidos políticos. O autor relembra que o vocábulo **partidos** é utilizado para denominar tanto as facções que dividiam as repúblicas antigas às organizações que representam a opinião pública nas democracias modernas. Todas as instituições denominadas partidos, no decorrer da evolução até a democracia moderna, se contornam em torno da conquista e exercício de poder. Essa é a tese principal de *Moisei Yakovlevich Ostrogorski* (1902), um dos primeiros a escrever sobre os partidos políticos, para quem: “a propriedade natural de todo o poder consiste em concentrar-se”. Observa que, em geral, o desenvolvimento dos partidos políticos parece ligado ao da democracia e do sufrágio universal. Quanto maiores as prerrogativas parlamentares, maior a necessidade do agrupamento de seus membros por afinidade. À medida que o direito ao voto foi crescendo, a criação de comitês capazes de divulgar os candidatos se tornou imperiosa.

O autor condiciona o aparecimento dos partidos a três elementos: i) criação de grupos parlamentares; ii) organização de comitês eleitorais; e iii) estabelecimento de uma relação permanente entre os dois elementos. Como é natural dos esquemas teóricos, na prática sua pureza foi alterada diversas vezes. Basta que as relações superem o plano pessoal e tornem-se institucionais. A adoção do sufrágio universal somada com sentimentos igualitários e vontade de eliminar as elites sociais resultou no crescimento dos partidos políticos socialistas no início do século XX.

Notoriamente o processo eleitoral e os partidos políticos são capazes de subsistir em regimes não democráticos, conforme comprova a experiência brasileira. Porém, em tais situações, nota-se uma violação direta à liberdade política, uma vez que a autonomia político-partidária e a livre escolha de governantes são tolhidas.

O fato de os partidos políticos terem evoluído simultaneamente com a democracia moderna, dificulta a sua análise em separado. No regime democrático brasileiro, considerando que “os candidatos recebem os mandatos tanto dos eleitores como dos partidos políticos. A representação é ao mesmo tempo popular e partidária” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p. 894).

Ao longo da história, o Brasil teve quatro codificações eleitorais: 1) o Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932; 2) a Lei n. 48, de 1935; 3) a Lei n. 1.164, de 1950; e a Lei n. 4.347, de 1965, o Código Eleitoral vigente. Não podemos nos esquecer, ainda, a Lei nº 9.096 de 1995 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos e a chamada “minirreforma eleitoral” introduzida pela Lei n. 12.891 de 2013.

A primeira codificação criou a Justiça Eleitoral, o sistema de representação proporcional em dois turnos, o voto secreto e o voto feminino (não obrigatório) e, embora faça alusão aos partidos políticos, permitiu a candidatura avulsa. O objetivo do código era o combate direto ao coronelismo predominante à época. Lembramos que o coronelismo é um sistema político do interior que surge “como certa forma de incursão do poder privado no domínio público” (LEAL, 1998, p. 271), poder privado esse representado pelos donos de terras que barganhavam o voto dos trabalhadores rurais, “assim, na República, as máquinas eleitorais manipulavam a seu arbítrio os candidatos e distribuíam entre os mesmos postos e cargos, ficando o povo reduzido a mero símbolo constitucional” (LIMA, 1998, p. 304). Note-se que o voto secreto inicia o combate à compra de votos, buscando a defesa da democracia.

Após a Constituição de 1934, inicia-se um período de transição, em favor de uma reforma eleitoral “que consagrava o voto a descoberto e a representação majoritária” (CUREAU, 2012, p. 223). Jairo Nicolau (2010, p. 101) afirma que o sufrágio universal está

diretamente ligado a formação moderna dos partidos políticos, que deixaram de atuar como organização parlamentar estrita com poucas conexões com a sociedade para atuar como verdadeiros intermediários entre o governo e povo.

Marcelo de Oliveira Milagres (2005) vislumbra a abertura do sistema eleitoral instituído, em face da generalidade de inúmeras cláusulas, o qual permitiu um modelo de concretização efetivado pelo poder normativo da Justiça Eleitoral. A codificação eleitoral de 1935 tornou obrigatório o alistamento e o voto das mulheres que exercem atividade remunerada, regra que permaneceu na Constituição de 1946.

Em 1945, Hermes Lima (1998, p. 307) avaliou a consciência política do povo brasileiro, pessimista com o futuro tendo em vista a História brasileira. O autor recorreu ao instituto dos partidos políticos de massa para a construção de um futuro mais democrático, como segue:

É evidente que o povo não representará jamais elemento político de influência permanente, senão através de órgãos adequados à expressão dos seus interesses e reivindicações, como os partidos de massa. Partidos dessa natureza são para o povo ao mesmo tempo escola e instrumento, consciência e verbo. (grifos nossos)

Em que pese a Constituição Republicana de 1891 tenha consagrado o sistema presidencialista e as eleições diretas, é a Constituição de 1946 que marca a existência verdadeira de partidos políticos no país, são várias as referências em seu corpo às agremiações partidárias. No diploma de 1946, a Justiça Eleitoral, o sigilo do voto e o sufrágio universal ganham valor constitucional, bem como a criação de partidos políticos cujas plataformas contrariem o regime democrático é vedada.

Em 1950, é promulgado o Código Eleitoral pelo governo de Eurico Gaspar, estabelecendo a natureza jurídica dos partidos políticos como pessoas jurídicas de direito público interno, vinculando sua existência ao registro no Tribunal Superior Eleitoral. O diploma discorre acerca do alistamento e voto obrigatório para brasileiros de ambos os sexos, salvo mulheres que não exerçam profissão lucrativa.

Apesar da notória evolução do sistema eleitoral brasileiro, as sucessivas rupturas da ordem constitucional, ocorridas em 1937 com a instauração do Estado Novo e em 1964, com o Golpe Militar, em muito contribuíram para impedir a formação de uma cultura partidária.

Em 1965, foi criado o Código Eleitoral atual, já período de Golpe Militar. Na época não chegou a produzir efeitos, uma vez que o governo Castello Branco baixou o Ato Institucional n. 2 e extinguiu os partidos políticos. No mesmo ano, o governo militar criou o bipartidarismo, por intermédio do Ato Complementar n. 4, eis que a “técnica constitucional

dos percentuais eleitorais mínimos fora evidentemente concebida com o propósito de criar de modo artificial um sistema bipartidário rígido” (BONAVIDES, 2011, p. 416). O referido ato criou o instituto da fidelidade partidária, que vinculava, sob perda de mandato, os candidatos eleitos a votarem segundo as decisões da cúpula partidária.

A Constituição de 1988 reagiu a esse regime opressor narrado, partindo da concepção da importância e dignidade primária do homem, seus direitos e soberania enquanto coletividade representada através de partidos políticos, agora autônomos, conforme artigo 17:

**Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:**

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

**§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento** e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

**§ 2º - Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil,** registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

**§ 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.**

§ 4º - É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar. (grifos nossos)

Visando assegurar a participação plural na vida política do Estado, o legislador constituinte reconheceu como essencial a organização política em torno dos partidos, assegurando então a sua livre criação, fusão, incorporação e extinção de maneira a permitir o pluripartidarismo. A autonomia – interna e externa- está condicionada à observância dos princípios da soberania nacional, regime democrático e os direitos fundamentais da pessoa humana.

A Lei nº 9.096/1995 determina em seu artigo 1º as funções dos partidos políticos no Brasil: “Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

Os partidos políticos detém o monopólio de candidaturas nas disputas eleitorais, sendo a filiação partidária condição de elegibilidade constitucionalmente imposta (conforme art. 14, §3º, V, da Constituição Federal).

A liberdade de criação e autodeterminação dos partidos contida no caput é criticada por Cureau (2012, p. 249), que defende a necessidade de regras mais rígidas para a criação de partidos, uma vez que o número de agremiações existentes hoje dificulta a própria governabilidade da sociedade brasileira.

Outra mudança importante da Constituição vigente é a alteração da natureza jurídica dos partidos, antes pessoas jurídicas de direito público interno e agora pessoas jurídicas de Direito Privado, conforme parágrafo 2º do artigo transcrito. Sua constituição portanto, será regida pelas leis civis, sendo necessário o registro como pessoa jurídica para posterior inscrição no Tribunal Superior Eleitoral.

A Carta Magna não cala silêncio, ainda, no que tange ao financiamento dos direitos assegurados no transcorrer do artigo, garantindo acesso ao Fundo Partidário, bem como gratuidade no acesso ao rádio e a televisão.

#### 4 O FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Nesse momento nos perguntamos, por que financiar os partidos políticos? Ora, após a Segunda Guerra Mundial, verificamos um movimento mundial no que tange à incorporação dos partidos nas Constituições da época como elementos estruturais da democracia – caso da Constituição de 1946 no Brasil. A partir daí, há uma mudança de paradigmática: os partidos ganham exposição contínua com a aparição da mídia de massa, não restrita aos períodos eleitorais, o que acarretou em gastos contínuos e na necessidade de financiamento maior ao modelo até então adotado, qual seja o de contribuições dos associados ao partido.

O financiamento dos partidos políticos se relaciona a quatro problemas principais (USAID, 2003, p. 02). O primeiro é como evitar a competição política desleal por abuso de poder econômico (“uneven playing field”). Assim os candidatos detentores de maior capital terão vantagens políticas superiores aos seus contendores, de tal modo que a escolha política é distorcida pela vantagem financeira. Não serão escolhidas as melhores propostas e candidatos, mas os mais visíveis.

O segundo risco é como evitar que a falta de recursos impeça uma representação adequada de setores sociais (“unequal access to office”). Nesse caso a distorção decorre da ausência de competidores por falta de recursos para participar das caras campanhas políticas.

O terceiro risco é ainda mais grave. Deve-se evitar que ocorra a captura econômica dos representantes públicos (“co-opted politicians”). Assim, aqueles que financiam os políticos, por meio de doações privadas, teriam acesso privilegiado aos canais de decisão,

desvirtuado não apenas a escolha política, mas a própria estrutura do governo. O problema da captura pode conduzir a problemas ainda mais graves.

O próximo risco é ainda mais grave. É possível que o dinheiro ilícito que irriga o sistema político conduza à corrupção de todo o sistema institucional (*tainted politics*). Nesse caso o próprio Estado é capturado. O Estado de Direito entra em decadência e a liberdade política deixa de existir substancialmente.

Frente à inevitabilidade da ampliação do custeio dos partidos políticos, se questionou o dever do Estado de financiá-los diretamente e as consequências possíveis quanto à natureza jurídica dos partidos, assim como ao impacto na dinâmica do sistema democrático.

A literatura internacional demonstrou que não existe uma fórmula mágica e universal para o problema do dinheiro na política. Cada experiência nacional deve verificar quais são os melhores instrumentos, considerando a cultura e história política de cada país (USAID, 2003, p. 13).

Vejamos abaixo os principais instrumentos de controle do fluxo financeiro nas campanhas políticas:

- Estabelecimento de Legal Limites de contribuição (“Legal cap on contributions”). O objetivo dessa política é reduzir o financiamento partidário;
- Proibição de determinadas contribuições, visando proibir certos financiamentos ilícitos;
- Limitação legal dos gastos de campanha (“legal cap on spending”);
- Limitação do período de campanha, objetivando reduzir os gastos necessários;
- Transparência nos gastos partidários, impondo a exigência de uma contabilidade honesta;
- Existência de incentivos fiscais (“tax incentives”), com o intuito de estimular a participação de pequenos doadores, em detrimento dos grandes grupos econômicos e;
- Espaço gratuito ou subsidiado de mídia, importando em apresentação igualitária das propostas partidárias.

A escolha do modelo de financiamento dos partidos políticos é outra questão central. Duas grandes soluções são apresentadas: o financiamento direto e o indireto. Argumentos a favor do financiamento direto elencam a transparência; viabilização da independência frente aos grupos de pressão, que reforçam a fragmentação do Poder; igualdade de chances entre os partidos concorrentes, minimização da corrupção e melhora da imagem social como consequências. Já a corrente contrária ao custeio direto apresenta a opacidade estrutural e a corrupção partidária e sistêmica como impeditivos para a viabilização das melhorias antes

apresentadas; ainda, consistiria em medida aditiva, não substitutiva do financiamento privado e com benefícios marginais. Essa discussão ainda é muito presente no âmbito da ciência política.

A tributação dos partidos políticos (“taxation status”) tem sido tratada como uma forma de financiamento público indireto dos partidos políticos (“indirect public funding”). Existem três grandes grupos de países. Aqueles que estabelecem um status tributário especial (“special taxation status”) para os partidos políticos, geralmente prevendo a isenção tributário. De um universo de 111 países pesquisados 30 (27%) possuem um regime fiscal especial, 80 países (72%) não possuem e 01 país (01%) não tinha um regime informado.

De outro lado existem aqueles sistemas nacionais que permitem que os doadores tenham direito à dedução fiscal (“tax relief”) do valor doado. De um universo de 111 países pesquisados 06 (05%) concedem créditos fiscais aos doadores, 14 países concedem deduções fiscais dos valores doados (13%) e 91 países (82%) não permitem nem a dedução e nem o creditamento.

Por último, existem aqueles onde os partidos políticos possuem alguma forma de financiamento indireto (“indirect public funding”) (TJERNSTRÖM; KATZ). De um universo de 111 países pesquisados 27 países (24%) não possuem alguma outra forma e 84 países (76%) não possuem.

Veja-se ilustrativamente o quadro abaixo<sup>1</sup>:

<b>Países</b>	<b>Há um status tributário especial dos partidos políticos?</b>	<b>Os doadores têm direito a dedução fiscal?</b>	<b>Os partidos políticos possuem alguma outra forma de financiamento público indireto?</b>
Sim	Argentina, Chile, Colômbia, Alemanha, Israel, Itália, Japão, México, Portugal e Espanha.		Argentina, Canadá, Colômbia, Índia, Itália, Japão, México, Rússia, Espanha e Suécia.
Não	Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Índia, Nova Zelândia, Noruega, Holanda, Polônia, Rússia, África do Sul, Suécia, Reino Unido, EUA e Uruguai.	Dinamarca, Finlândia, Índia, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Rússia, África do Sul, Espanha, Suécia, Reino Unido, EUA e Uruguai	Chile, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Israel, Nova Zelândia, Noruega, Holanda, Portugal, Polônia, África do Sul, Reino Unido, EUA e Uruguai.

<sup>1</sup> Tabela elaborada com base na tabela 9 apresentada em TJERNSTRÖM; KATZ, p. 220.

Sim, com deduções fiscais ( <i>tax deductions</i> ) ou créditos tributários ( <i>tax credits</i> )		Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, França, Alemanha, Israel, Itália, Japão, México, Holanda e Portugal.	
--	--	--	--

De modo geral, podemos elencar três tipos de financiamento público dos partidos políticos: 1) exclusivo das atividades eleitorais (caso da Alemanha); 2) financiamento das atividades permanentes (observado nos países escandinavos) e; 3) financiamento tanto das atividades eleitorais quanto das permanentes (caso do Brasil).

O financiamento dos partidos políticos no Brasil se dá de forma mista, ou seja, com participação pública e privada. O financiamento público visa garantir maior equidade entre os partidos, a fim de evitar que o resultado da campanha eleitoral se torne reflexo da maior ou menor capacidade do partido arrecadar recursos financeiros. Visa também promover a maior publicidade do financiamento.

O financiamento público poderá ser direto, através do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário -, ou indireto, através de benefícios fiscais. O fundo partidário está previsto no parágrafo 3º do artigo 17 da Constituição e é regulamentado pela LOPP (artigos 38 e 44 da Lei n. 9096/1995). É constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei. A União concede ainda acesso gratuito ao rádio e à televisão para propaganda eleitoral.

Sanseverino (2012, p. 256) defende que “os partidos políticos são essenciais no sistema democrático representativo. Por isso, o Estado deve assegurar que disponham de apoio e recursos necessários para o seu financiamento no período ordinário e eleitoral”.

Verifica-se que a possibilidade de exoneração não se encontra elencada, eis que as imunidades tributárias estão dispostas em outro título da Carta Magna, bem como as isenções são disciplinadas por legislação infraconstitucional, a fim de viabilizar os privilégios constitucionalmente concedidos.

O financiamento privado está regulado pela Lei 9504/1997, que prevê limites quanto ao valor máximo de gastos, quanto ao momento que é permitido e quanto ao doador e ao candidato<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Limitações de Doações Privadas para Campanhas Eleitorais (Lei 9504/1997): Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) § 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam

Para a melhor compreensão do (des)cabimento do sistema de financiamento descrito com a realidade político-partidária brasileira, é válido analisar dois sistemas políticos diferentes e o financiamento destes. Nesse sentido, selecionamos o sistema eleitoral alemão e norte-americano para melhor ilustrar as diferentes possibilidades de financiamento político-partidário existentes.

#### 4.1 O SISTEMA DE FINANCIAMENTO ALEMÃO

A Alemanha adota o sistema misto de sistema eleitoral, adotando assim elementos majoritários e proporcionais no método de transformação de votos em cadeiras. Utilizaremos o resumo confeccionado por Luis Virgílio Afonso da Silva (1997) a fim de ilustrar as peculiaridades do sistema eleitoral alemão:

- a) cada Estado federado é dividido em um número de distritos igual à metade das cadeiras a que tem direito no Parlamento;
- b) cada partido apresenta 2 (dois) tipos de candidaturas: um candidato para concorrer à eleição majoritária uninominal no interior de cada um dos vários distritos e uma lista de candidatos em ordem previamente definida pelo partido (lista bloqueada), igual para todos os distritos de um determinado Estado (lista estadual);
- c) cada eleitor dispõe de 2 (dois) votos, referentes às duas formas de candidatura: no primeiro deles, vota no candidato do seu distrito e, no segundo, em uma das listas partidárias;
- d) para a definição de quantos mandatos cada partido tem direito, são utilizados somente os segundos votos, ou seja, os votos dados para a lista partidária. Para tal distribuição, utiliza-se um método proporcional, que na Alemanha é o método de Hondt. É necessário frisar, para que não haja compreensões errôneas, que *essa distribuição não se refere somente à metade das cadeiras a preencher, como muito se ouve dizer, mas ao total delas.* (...)
- e) a parte majoritária só é considerada quando do preenchimento das vagas *já distribuídas pelo método proporcional*. Assim, após a definição do quociente partidário, isto é, o número de mandatos a que cada partido tem direito a que cada partido tem direito, o preenchimento das vagas é feito da seguinte forma: são considerados eleitos todos os candidatos que tenham vencido as eleições internas de cada distrito mais os  $n$  primeiros nomes da lista partidária estadual, sendo  $n$  o número necessário para se completar o quociente partidário.

A isenção tributária “*Erbschaftsteuer und Schenkungsteuer*”, imposto semelhante ao ITCMD brasileiro e a redução de impostos das doações de pessoas físicas, inferiores à 3.300

---

limitadas: I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição; II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.

euros, aos partidos são consideradas como espécies de financiamentos públicos indiretos (GRECO, 2009, p. 10).

#### 4.2 O FINANCIAMENTO BIPARTIDÁRIO NORTE-AMERICANO

Diana Dwyre (2010) relata que nas eleições presidenciais de 2008 (Barack Obama x John McCain) o envolvimento dos partidos políticos de cada candidato (democrático e republicano) foi muito pequeno. Ocorre que os próprios candidatos arrecadaram a maioria do orçamento da campanha e gerenciaram. A autora destaca esse fenômeno que acontece em nível estadual e local, no qual “candidates ‘emerge’ rather than being selected by the party to run for office”. Assim, diferentemente da realidade de outros países, nos Estados Unidos a dinâmica político-partidária é centralizada nos candidatos, ou seja, a campanha, o processo eleitoral e o mandato tem como foco o político e não a coesão ideológica do partido.

Dwyre adverte que nem sempre os partidos são agentes democráticos, seja pelo aparelhamento político do país, ou por ações que, em si, limitam a democracia. Lembramos que os Estados Unidos possui o modelo partidário mais antigo do mundo (positivado em 1787), o qual foi criado a partir do temor dos constituintes de que as facções majoritárias tiranizassem as minorias: eis a origem de muitas barreiras institucionais ao poder partidário.

Em linhas gerais, podemos dizer que os constituintes de 1787 criaram um sistema democrático representativo que busca o equilíbrio do governo da maioria com a proteção dos direitos das minorias. Um bom exemplo desse intuito é a alocação de senadores: todos os Estados têm direito ao mesmo número de representantes, portanto, a mesma proporção de votos, o que protege os direitos dos Estados menores, menos populosos, frente a grandes potências populacionais.

Outro exemplo interessante é o sistema eleitoral presidencial, no qual o instituto dos Colégios Eleitorais Estaduais pode ser um impedimento para a eleição do candidato mais votado pelo povo, constituindo, pois, um impedimento ao próprio governo democrático. Esse foi o caso da eleição presidencial de 2000, em que Al Gore (candidato do partido democrata) recebeu a maioria do voto popular, porém o Colégio Eleitoral da Flórida foi o responsável pela eleição de seu adversário George W. Bush (candidato republicano). Tal contrassenso com o princípio democrático foi tão gritante que iniciou discussões acerca da abolição dos “States Electoral Colleges”, porém ainda não se vislumbrou alguma atitude nesse sentido.

Recordamos que a própria separação constitucional do governo em três poderes serve como mecanismo de proteção dos direitos das minorias, eis que cada Poder age como fiscal

do outro, mantendo, assim, as ações estatais em consonância com a Constituição. Ocorre que desde 1960 verificaram-se períodos de homogeneidade partidária entre os Poderes Executivo e Legislativo em apenas 40% dos mandatos, o que dificulta a implantação eficaz de políticas que envolvam ambos os poderes, uma vez que cada partido responsabiliza o antagônico criando um ciclo que impossibilita uma responsabilização efetiva.

Ao analisar o sistema eleitoral norte-americano sob a ótica democrática brasileira, verificamos um grave tolhimento ao direito fundamental à liberdade política, que começa com a limitação à agremiação política – restringindo-o a um sistema bipartidário - e se estende as limitações constitucionais ao governo da maioria, como os Colégios Eleitorais Estaduais e as peculiaridades dos sistemas de votos nas casas legislativas.

Porém, no que tange ao sistema de financiamento dos partidos políticos, percebemos algumas similaridades: o sistema norte-americano permite o financiamento público direto e indireto, bem como privado. Nesse momento, nos atentaremos ao financiamento público indireto, eis que escopo da presente pesquisa. As organizações políticas americanas são isentas de income taxes nos termos do § 527 do Internal Revenue Code.

## 5 IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A simples positivação de determinado direito fundamental na Constituição, como a liberdade, não é satisfatória num Estado Democrático de Direito. Declarar a liberdade política e o pluralismo e não organizar o Estado de modo a protegê-los e fomentá-los é um ato vazio, pois não visa a real efetividade dos objetivos fundamentais constitucionalmente elencados. Tal qual é a visão de Holmes e Sunstein (2000, p. 19), que defendem que determinado direito apenas terá valor quando for possível efetivá-lo, quando houver recursos suficientes para tal. Para os autores, a existência de um Estado pressupõe a imposição de tributos, apenas tal atividade pode garantir o respeito aos direitos do cidadão.

Nas palavras do professor Paulo de Barros Carvalho (2013, p. 162), o papel do direito é o de “orientar as condutas inter-humanas, no sentido de propiciar a realização de valores caros aos sentimentos sociais, num determinado setor do tempo histórico, tem sido o principal objetivo do direito”. Note-se que o Direito Tributário não foge à observação do professor, visando à prevenção não só de desequilíbrios no mercado, mas a propagação dos direitos e garantias fundamentais elencados na Constituição, em sua função extrafiscal “*latu sensu*”.

Como observa Aliomar Baleeiro, ao iniciar sua obra “Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar” (1951, p. 01): “no curso do tempo, o impôsto [...] aperfeiçoa-se do ponto de vista moral, adapta-se às cambiantes formas políticas, reflete-se sôbre a Economia ou sofre os reflexos desta, filtra-se em princípios ou regras jurídicas e utiliza diferentes técnicas para execução prática”.

A realidade tributária reflete a opção constitucional pelo exercício da democracia mediante a instituição de partidos políticos ao negar a competência dos entes federados de instituir impostos em relação ao patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos.

Assim “o sistema tributário movimenta-se sob complexa aparelhagem de freios, que limitam excessos acaso detrimientosos à preservação do regime e dos direitos individuais” (BALEEIRO, 1951, p. 02).

A **norma imunizante** exclui a competência tributária e geralmente aparece como regra. No caso da imunidade partidária ela aparece nitidamente com a natureza de regra de imunidade, excluindo a competência do Estado em tributar o patrimônio, a renda e os serviços dos partidos políticos e suas fundações.

A **fundamentalidade** da norma imunizante dos partidos políticos pretende evitar a ingerência indevida do Estado e do poder econômico no sistema partidário. O conteúdo essencial desta norma encontra-se na garantia da autonomia político-financeira dos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Manter uma esfera de não-tributação é um imperativo de independência econômica e não apenas uma decorrência da ausência de capacidade contributiva dos partidos políticos, dado que estes podem inclusive manter um patrimônio substancial.

A norma de imunidade dos partidos políticos possui **eficácia negativa**. Seu sentido não é promover ou induzir a atuação partidária, mas bloquear a ingerência estatal ilegítima. Não há uma eficácia positiva ou promocional desta norma. Os meios pressupostos pela norma devem estar em consonância com os fins a serem perseguidos. No presente caso estes fins se caracterizam pela proteção e manutenção da autonomia partidária.

O dispositivo que trata da imunidade partidária possui **força normativa** específica, ou seja, o seu âmbito de aplicação se circunscreve aos limites impostos pelo texto constitucional. Não há autorização constitucional para se estender a imunidade partidária para além dos limites previstos pelo enunciados constitucionais. O texto impõe a proteção da autonomia partidária, mas não a sua promoção. O Estado está proibido de incentivar determinados partidos políticos ou diferenciá-los. Assim, não pode a interpretação constitucional estender a proteção para além do previsto constitucionalmente, sob pena de incorrer em um regime

promocional não previsto. Não há competência tributária para violar a autonomia partidária por meio da tributação, contudo, igualmente não há competência para conceder tratamento favorecido arbitrariamente.

A imunidade tributária dos partidos políticos nasce, portanto, simultaneamente a estes na Constituição de 1946. Naquela ocasião, o instituto negava a competência tributária sobre bens e serviços e condicionava-se somente à aplicação integral das rendas no País para os respectivos fins<sup>3</sup>. Já em 1951 Aliomar Baleeiro defendia a interpretação sistemática da Constituição. A imunidade averiguada, portanto, deveria ser lida em conjunto com o princípio da igualdade e da capacidade contributiva, na época implícitos no sistema tributário e hoje positivados como princípios norteadores deste.

A Constituição de 1967, já na Ditadura Militar e regime bipartidário, inclui a renda sob o manto da imunidade dos partidos e condiciona a aplicação do dispositivo constitucional aos requisitos fixados em lei, no caso, o Código Tributário<sup>4</sup>.

O dispositivo da Carta Magna de 1988 mantém a redação da Constituição anterior e amplia a imunidade as fundações vinculadas aos partidos, nos termos da lei:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - instituir impostos sobre:

c) **patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações**, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; (grifamos)

§ 4º As vedações expressas no inciso VI, alíneas "b" e "c", **compreendem somente o patrimônio, a renda e os serviços, relacionados com as finalidades essenciais das entidades nelas mencionadas.**

Ruy Barbosa Nogueira (1992, p. 07) interpreta a imunidade tributária sistematicamente com o parágrafo 1º do artigo 145, de modo que as entidades elencadas nas alíneas do item VI do artigo 150 “por suas naturezas (ontológicas) e finalidades (teleológicas), são e estão constitucionalmente reconhecidas como sem nenhuma ‘capacidade econômica’ ou contributiva”. Os bens e serviços dessas entidades são integralmente direcionados ao custeio de suas finalidades essenciais, o que significa “que são cem por cento contribuintes in natura e

<sup>3</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Art 31 - A União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios é vedado: V - lançar impostos sobre: b) templos de qualquer culto bens e serviços de Partidos Políticos, instituições de educação e de assistência social, desde que as suas rendas sejam aplicadas integralmente no País para os respectivos fins;

<sup>4</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Art 20 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III - criar imposto sobre: c) o patrimônio, a, renda ou os serviços de Partidos Políticos e de instituições de educação ou de assistência social, observados os requisitos fixados em lei;

in labore e não poderiam ficar sujeitos ao bis in idem nem à tributação”. A imunidade excluirá tanto o poder como a competência tributária.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos regula o funcionamento dessas fundações, vinculando-as ao estudo, pesquisa e educação política<sup>5</sup>. Ainda, observamos no parágrafo 4º limita a imunidade concedida à regularidade das atividades essenciais dos partidos políticos, uma vez que busca proteger e garantir a liberdade política e o devido funcionamento do sistema eleitoral.

O desrespeito à condição estabelecida no parágrafo 4º implica “o afastamento da imunidade tributária, porquanto não se aperfeiçoam os critérios de qualificação material necessários à implementação da sua vocação” (TORRES, 2013). Esse foi o fundamento da Receita Federal quando suspendeu a imunidade tributária de sete partidos envolvidos na fraude do “Mensalão” em 2007.

Verifica-se ainda a extensão da imunidade disposta no artigo 150 da Constituição aos imóveis alugados a terceiros, conforme a Súmula 724 do Supremo Tribunal Federal: “Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das entidades referidas pelo art.150, VI, c, da Constituição, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades essenciais de tais entidades”.

Neste contexto não há uma efetiva indução de condutas, uma vez que o objetivo não é efetivamente estimular a formação de novos partidos, mas evitar que o Estado utilize o seu poder de tributar como forma de impedir a participação política ou restringi-la apenas àqueles partidos políticos que adotem ideologia semelhante à do grupo que se encontra no poder. A imunidade dos partidos políticos é negativa, ou seja, visa proteger o sistema político das interferências indevidas do Estado. *Não há uma finalidade positiva ou promocional dos partidos políticos.*

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito fundamental à liberdade política encontra-se positivado no Direito Comparado desde a primeira Constituição moderna em 1787. No Brasil, embora a Constituição monárquica de 1824 estabelecesse o sufrágio, foi apenas em 1946 que os

---

<sup>5</sup> Lei 9.096/95. Art. 53. **A fundação ou instituto de direito privado, criado por partido político, destinado ao estudo e pesquisa, à doutrinação e à educação política, rege-se pelas normas da lei civil** e tem autonomia para contratar com instituições públicas e privadas, prestar serviços e manter estabelecimentos de acordo com suas finalidades, podendo, ainda, manter intercâmbio com instituições não nacionais

partidos políticos foram devidamente introduzidos no ordenamento jurídico, bem como sua imunidade tributária.

Nesse sentido, verificamos que os partidos políticos possuem uma caminhada relativamente curta na história democrática brasileira, tendo em vista a atrofia sofrida pelo Golpe Militar de 1964, antes de completarem vinte anos de existência regulamentada. Ainda assim, constatamos o esforço de inúmeros setores do ordenamento jurídico na manutenção de sua existência para a garantia do pluripartidarismo. O Direito Tributário, nessa seara, surge com finalidade extrafiscal, por meio da imunidade tributária, contribuindo para o financiamento dos partidos. Nota-se, que ao fazê-lo, não incentiva a criação de novas agremiações partidárias, mas procura reduzir o abalo econômico da imposição fiscal nas atividades essenciais dos partidos, a fim de garantir a manutenção do sistema.

A imunidade tributária concedida aos partidos políticos disposta no artigo 150, inciso VI, alínea *c*, da Constituição Federal, traduz uma parte do “custo democrático” do sistema partidário-eleitoral, representando uma garantia ao direito ao exercício de atividades privadas. Neste contexto não há uma efetiva indução de condutas, uma vez que o objetivo não é efetivamente estimular a formação de novos partidos, mas evitar que o Estado utilize o seu poder de tributar como forma de impedir a participação política ou restringi-la apenas àqueles partidos políticos que adotem ideologia semelhante à do grupo que se encontra no poder. A imunidade dos partidos políticos é negativa, ou seja, visa proteger o sistema político das interferências indevidas do Estado. *Não há uma finalidade positiva ou promocional dos partidos políticos.*

## REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1951.

BARRETO LIMA, Martonio Mont'Alverne. Comentário ao artigo 1º, V. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BASILE, Felipe. A reforma política além da reforma eleitoral. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 77-89, jul. /set. 2010.

BERLIN, Isaiah. **Quatro ensaios sobre a liberdade**. Brasília: UnB, 1981.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo A. Comentário ao artigo 1º, parágrafo único. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. 13. reimp. Coimbra : Almedina.

CUREAU, Sandra. Partidos Políticos e Eleições no Brasil. In RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

DUVERGER, Maurice. **Los Partidos Políticos**. Tradução de Julieta Campos e Enrique Gonzalez Pedrero. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

DWYRE, Daiana. A Work in Progress: Parties and Democracy in the United States. *In*: LAWSON, Kay (ed.). **Political parties and democracy: Volume I: The Americas**. ABC-CLIO, 2010.

GRECO. Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding. Disponível em: <[https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3\\_Germany\\_Two\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_Two_EN.pdf)>. Acesso em 26. set. 2016.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. New York: W.W Norton & Company, 2000.

LEAL, Vitor Nunes. Conceituação e conseqüências do “coronelismo”. Sinais de crise do sistema. Perspectivas. *In*: MENESES, Djacir. **O Brasil no pensamento brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 1998.

LIMA, Hermes. Partido, povo e consciência política. In MENESES, Djacir. **O Brasil no pensamento brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 1998.

MANENT, Pierre. **História intelectual do liberalismo: dezlições**. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1990.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. rev. e atual.- São Paulo : Saraiva, 2010.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. Do sistema político-partidário e eleitoral. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo horizonte, universidade federal, v. 92, p. 119-133, jul/dez, 2005.

MILL, John Stuart. **Sobre a liberdade**. 2 ed., Petrópolis: Editora Vozes, 1991.

MOGGACH, Douglas. **Hegelianismo, republicanismo e modernidade**. Tradução e edição de Roberto Hofmeister Pich. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

NICOLAU, Jairo. Parties and Democracy in Brazil, 1985 – 2006: Moving toward Cartelization. In LAWSON, Kay (ed.). **Political parties and democracy: Volume I: The Americas**. ABC-CLIO, 2010.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Imunidades contra impostos na Constituição anterior e sua disciplina completa na Constituição de 1988**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 1992.

OLIVEIRA, Neiva Afonso. **Rousseau e Rawls: contrato em duas vias**. Porto Alegre; EDIPUCRS, 2000.

OSTROGORSKI, Moisei Yakovlevich. **Democracy and the organization of political parties**. New York: Macmillan, 1902.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário: completo** . 4. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Convicções e Causas da Democracia. In MENESES, Djacir. **O Brasil no pensamento brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 1998.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. Financiamento de campanha eleitoral - entre o público e o privado. In RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10. ed. rev. atual. e ampl.; 2 tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

SARLET, Ingo W. e VALE, André Rufino. Comentário ao artigo 5º, caput. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; \_\_\_\_; Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas conseqüências na adoção do sistema alemão no Brasil. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo , v. 5, n. 19, p. 273-278, abr. /jun. 1997.

TORRES, Heleno. Comentários ao artigo 150, VI, c. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

TJERNSTRÖM, Maja; KATZ, Anna. **Matrix of Political Finance Laws and Regulations**. Disponível em: [http://aceproject.org/ero-en/topics/parties-and-candidates/Matrix\\_on%20Finance\\_Law.pdf/view](http://aceproject.org/ero-en/topics/parties-and-candidates/Matrix_on%20Finance_Law.pdf/view). Acesso em 08. dez. 2015.

USAID. **Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies**. Washington: USAID, 2003.