A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral - PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados

VÂNIA SICILIANO AIETA

Sobre a autora:

Vânia Siciliano Aieta. *Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGD/UERJ). Doutora em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), com Pós-doutorado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/Rio) e pela Universidade de Santiago de Compostela. Pesquisadora internacional do CESEG (USC - Espanha) e do Laboratório I2J (Lusófona, Porto, Portugal). Professora da Universidade Veiga de Almeida (UVA). Visiting Researcher na Universidade de Santiago de Compostela, Espanha (2018) e Visiting Scholar na Universitá Unitelma Sapienza, Roma, Itália (2018 - 2019) e na Las Palmas de Gran Canaria (2021). Conselheira da EJE do TRE–RJ.*

RESUMO

O presente artigo tece considerações sobre alguns pontos cardeais da Reforma Política ocorrida por ocasião da tramitação do PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados. Trata-se de trabalho acadêmico que analisou o "estado atual" da problemática partidária no momento em que foi produzido, visto que o texto seguiu sua tramitação para o Senado Federal no momento em que o artigo foi concluído.

Palavras-chave: reforma política, partidos políticos, democracia interna, accountability

ABSTRACT

This article presents considerations about some key points of the political reform initiative, materialized in the debate over PLP 112/2021 in the Chamber of Deputies. It is an academic work that analyzes the "current stage" of the partyproblem along with the future prospects, since the bill was passed and is now under debate in the Senate at the time of concluding this article.

Keywords: political reform, political parties, internal democracy, accountability

INTRODUÇÃO

A reforma política, durante tanto tempo tão esquecida nas prioridades dos detentores do poder em Brasília, por cabal relevância, deveria ser a primeira das reformas. Para justificar a necessária priorização da reforma política, André Franco Montoro afirmava, em suas aulas, que é exatamente na área do governo que se decidem os destinos do país e as condições de vida da população. Costumava o saudoso professor utilizar a tão conhecida observação de Brecht, conclamando: "O pior analfabeto é o analfabeto político. Ele não sabe que o custo de vida, o preço do feijão, da farinha, do aluguel, do sapato e do remédio dependem das decisões políticas".

Franco Montoro sustentava que o sistema brasileiro de tomada de decisões políticas apresentava, como ainda apresenta, alguns defeitos marcantes, oriundos de uma longa e profunda tradição autoritária, centralizadora e elitista. Dentre as tantas mazelas que assolam o sistema, podem-se apontar: a centralização unipessoal do poder, o sistema eleitoral defeituoso, a má organização partidária e a desproporção na representatividade política dos estados federados no Poder Legislativo.

O poder unipessoal centralizado deu origem à máxima política do "poder da caneta", geratriz de muitas deformações e injustiças na *res publica* brasileira, tanto em nível federal, como estadual e municipal. Há de se salientar, também, que a concentração de poder político propicia uma ambiência conjuntural favorável para o clientelismo, a corrupção e o desvio de recursos públicos. A conquista do poder passa a ser um negócio de natureza privada, desprezando-se o elemento finalístico do Estado, e fazendo surgir ambições políticas e financeiras de má-fé, ainda que com o novo modelo de financiamento. Na Reforma de 2021, em se tratando de financiamento, poucas mudanças foram detectadas.

Outra mazela diz respeito ao sistema partidário. É evidente que a sociedade brasileira não está satisfeita com a multiplicação ilimitada dos partidos políticos, em sua maioria legendas de aluguel com programas muito vagos, sem atuação permanente e espelhando decisões oportunistas por parte dos eleitos. Urge uma reforma verdadeiramente partidária que volte a privilegiar a fidelidade aos partidos.

Reformar significa possibilitar as condições para que uma transição possa ocorrer. Em uma reforma política, deve-se buscar a ampliação da democracia representativa para que as legítimas demandas da sociedade possam se sedimentar. A reforma faz-se necessária quando as estruturas já estão superadas ou não conseguem se concatenar com as novas exigências da realidade política.

O Direito Partidário é uma subespécie do Direito Eleitoral, perfazendo-se como um campo de saber que cuida dos partidos políticos. No Brasil, as normas de regência partidária residem no artigo 17 da Carta Magna Brasileira de 1988, e, no plano infraconstitucional, por meio da Lei nº 9.096/1995, a chamada "Lei dos Partidos Políticos".

A existência dos partidos políticos deriva do fato de que, na democracia, a sociedade está destinada a se integrar de modo permanente ao Estado. O partido político seria, neste mister, um agrupamento de pessoas organizadas por propósitos comuns com a finalidade de exercer ou de influenciar o poder do Estado para realizar total ou parcialmente um programa político de caráter geral. [1]

Para que se possa detectar, com precisão, o que é um partido político, no âmbito prescritivo, faz-se necessário extrapolar os entendimentos ordinários acerca do que ele é. Sendo um fenômeno ôntico, pode-se dizer que os *elementos essenciais* de um partido político são a reunião de pessoas, agrupadas por ideias afins com a finalidade de alcançar objetivos comuns. É de se ver, no entanto, que, ainda assim, falta um elemento peculiar ao partido político incluso no universo do dever ser, que é a atuação, a ação pedagógica e a disputa do poder.

A moderna doutrina constitucional preocupou-se com os partidos políticos, considerando-os indispensáveis para o funcionamento da democracia indireta. Porém, a consagração normativa, na esfera constitucional, da temática dos partidos, deu-se com o advento da Lei Fundamental de Bonn no pós-guerra da Alemanha, ao regular com riqueza de detalhes as obrigações e os direitos dos partidos políticos. Ao revés desse vetor hermenêutico, a Consti-

1 Garcia-Pelayo (1961), p. 192.

tuição brasileira de 1946, a francesa e a italiana de 1958 continham apenas regras esparsas sobre eles.

Os partidos passam, a partir desse momento, a serem reconhecidos, no universo do Direito Constitucional, como indubitáveis canais de mobilização dos cidadãos, por organizarem diversidades ideológicas e congregarem interesses distintos de grupos e classes sociais diversas. [2]

A tipificação constitucional dos partidos impõe, ainda, o atendimento a alguns requisitos fundamentais. Nesse mister, ressaltam-se as liberdades interna e externa, a igualdade de oportunidades dos partidos, com concorrência eleitoral legal, e o direito de oposição democrática interna corporis.

Na Constituinte, os legisladores optaram pela liberdade de criação e de organização dos partidos políticos, assegurando, por meio do artigo 17 da Constituição de 1988, que eles têm autonomia para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento. Além disso, a Carta Magna de 1988 reza que os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil. Contudo, não obstante a clareza normativa assecuratória da *autonomia partidária*, a Justiça Eleitoral permanece com a missão de gerir a administração do processo eleitoral e a fiscalização isenta do cumprimento das regras relativas ao exercício da atividade política, pois tal tarefa perfaz-se como uma "expressão do poder político" que a Constituição brasileira confere ao Poder Jurídico, nos dizeres de Torquato Jardim[3], ex-Ministro do Tribunal Superior Eleitoral (doravante denominado TSE).

1. NORMAS FUNDAMENTAIS DO DIREITO ELEITORAL

Na proposta do novo Código Eleitoral, referente às normas fundamentais do Direito Eleitoral, o partido político foi contemplado, já na instituição das normas materiais, processuais e procedimentais destinadas a assegurar o funcionamento da democracia representativa e participativa, com o pleno exercício dos direitos políticos e os direitos dos partidos políticos. Nesse capítulo, dentre os princípios fundamentais insertos, fulcrados nas normas fundamentais e nos valores estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, asseguraram-se o pluralismo político, a liberdade e a autonomia dos partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, assim como a liberdade de expressão, de informação, de propaganda eleitoral, a liberdade de reunião e de associação de cidadãos, partidos políticos, sociedade civil e candidatos e a imparcialidade e a neutralidade das autoridades administrativas, responsáveis pelas eleições e das demais entidades públicas perante as candidaturas e os partidos políticos.

2. APLICAÇÃO DAS NORMAS ELEITORAIS

Com fins de se assegurar maior segurança jurídica, opta-se pela aplicação das normas materiais sancionadoras vigentes à época das infrações eleitorais, salvo lei posterior que venha a alterar o regime sancionatório de forma mais benéfica aos partícipes do pleito e aos partidos políticos.

A regra da anualidade eleitoral, prevista no artigo 16 da Constituição da República, teve seu alcance balizado, considerando-se alteradoras do processo eleitoral as inovações normativas e jurisprudenciais que disponham sobre sistemas eleitorais; requisitos para a habilitação de candidatos, partidos políticos e coligações; propaganda, debates e pesquisas eleitorais; cobertura informativa nos meios de comunicação e financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais. Cuida-se de tema tratado pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 125/11, segundo o qual a lei que mudar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, mas não será aplicada à eleição seguinte, se acontecer esta em menos de um ano da vigência da lei. Nesse sentido, o texto determina a aplicação dessa regra também para as decisões interpretativas ou administrativas do Supremo Tribunal Federal (STF) ou do TSE.

As *prerrogativas dos eleitores* também merecem atenção, pois decorrem da liberdade para o exercício do sufrágio. Desse modo, fomenta-se o apoio político e financeiro a candidatos, partidos políticos e coligações partidárias

2 Canotilho (1997), p. 301.

3 Jardim (1996), p. 92.

incumbindo às autoridades públicas, assim como aos candidatos e partidos políticos, o asseguramento da acessibilidade de práticas informativas e a promoção do direito à informação das pessoas com deficiência.

3. REGULAMENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS RELATIVAS AO SISTEMA PARTIDÁRIO.

A estrutura dos sistemas de governo e seu desempenho estão intimamente concatenados com o quantitativo de partidos políticos. O termo "partido" surge, no universo político, como substituição gradual do termo facção. A transição das facções para os partidos políticos marcou um momento de transformação das práticas de intolerância para o *reconhecimento do valor da tolerância*, desta para a dissensão e a partir da dissensão para o alcance da crença na diversidade política. A compreensão de que a diversidade política e a discrepância não eram incompatíveis com a ordem política foi deveras salutar para o aparecimento e a concretização da ideia dos partidos políticos.

Nesse sentido, os partidos tornam-se concebíveis quando o "medo da desunião" é substituído pela crença de que um mundo monocrático não deve ser a única base possível de formação política. Por isso, pode-se com rigor afirmar que, no plano ideológico, partidos e pluralismo possuem a mesma geratriz, gozando, originalmente, do mesmo sistema de crenças, de um mesmo ato de fé.

Não se pode deixar de afirmar, contudo, que a relação entre os partidos e o pluralismo é sutil e enganosa, pois a palavra pluralismo contém uma riqueza de distintas conotações. Tal expressão pode ser conceituada em três níveis, a saber: o cultural, o societário e o político.

No *plano cultural*, a ideia de pluralismo guarda estreita correlação com os necessários paradigmas trazidos por um legado civilizatório de natureza diferenciada e também pelos seus traços homogêneos. A *cultura pluralista sustenta a convicção de que a vida humana progride centralizada na aceitação de que a diferença, e não a unanimidade, assim como a mutabilidade, e não a estabilidade, movem a sociedade*. Há de se advertir, ao se tratar da problemática, que, mesmo em um universo de análise descritiva e não prescritiva, não se deve ignorar a evidência de que o plano cultural irrompe estruturas sociais e políticas alicerçadas em axiomas.

Os sistemas partidários são resultantes de fatores numerosos e complexos como história, tradição, religião, composição étnica, regionalismos, ideologias, grau de *know-how* tecnológico e fatores econômicos e sociais de um modo geral.

No que diz respeito ao *plano societário*, o pluralismo consagra-se mediante princípios estruturais reveladores das naturais complexidades de uma sociedade. Mas há de se considerar que uma sociedade plural não é, necessariamente, uma sociedade pluralista, pois esta última consagra-se como uma subespécie de diferenciação societária, embora não goze de exclusividade. Assim, pluralismo societário e diferenciação societária não significam a mesma coisa.

Já, em se tratando do *plano político*, o pluralismo dá-se através por meio de uma multiplicidade de grupos que são concomitantemente independentes e não inclusivos. Destarte, essa modalidade de pluralismo atende aos partidos políticos, pelas seguintes razões: a democracia precisa tanto do conflito quanto do consenso (o consenso não significa unanimidade); da necessária adoção de *limites ao princípio da maioria*, com o fito de *evitar o surgimento de tiranias políticas que desrespeitem as minorias*, e da *afirmação da tolerância como um vetor democrático*. Por fim, no que tange ao esteio estrutural da problemática, o pluralismo político precisa ser voluntário, sob pena de se confundir com fragmentação política, imposta pelo *status quo*. Com isso, pode-se afirmar que o pluralismo é possível de ser operacionalizado, mas deve-se considerar que as definições operacionais não alcançam com a mesma facilidade a necessária crença ou convicção nele.

Ao transpor a análise ao universo partidário, torna-se possível sustentar a existência de um *pluralismo partidário*, mas se tal análise for feita de modo aparente, o pluralismo partidário indicaria simplesmente a existência de vários partidos. Porém, aprofundando-se a observância científica, pode-se com rigor asseverar que o pluralismo partidário se alicerça no aval do pluralismo na sua completude, pois a *pluralização dos partidos políticos significa a aceitação dos postulados da tolerância política, com fins de possibilitar a convivência dos grupos no dissenso*.

A regulamentação e a interpretação das normas relativas ao sistema partidário devem levar em consideração os seguintes princípios: liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção; autonomia *interna corporis,* respeitados os direitos e garantias fundamentais dos filiados e dos órgãos partidários; estruturação, organização e funcionamento democráticos; acesso a mecanismos públicos de subvenção, nos termos da Constituição Federal e do Código em fazimento; transparência das atividades e finalidades almejadas e sobretudo contabilidade fiscalizada, obrigando-se os partidos políticos ao reconhecimento da legitimidade de seus adversários, além do dever de buscar alternativas pacíficas para a resolução dos dissensos.

4. NATUREZA JURÍDICA E FINALIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS

A Constituição de 1988 alterou sensivelmente o estatuto dos partidos políticos no país, estabelecendo liberdade para a sua criação, fusão, incorporação e extinção. Dessa forma, o controle judicial dos partidos políticos tornou-se bem mais restrito, tendo por escopo exclusivamente o asseguramento dos princípios constitucionais concatenados à matéria.

Assim, não obstante a clareza normativa assecuratória da autonomia partidária, a Justiça Eleitoral permanece com a missão de gerir a administração do processo eleitoral e a fiscalização isenta do cumprimento das regras relativas ao exercício da atividade política, pois perfaz-se como uma "expressão do poder político" que a Constituição brasileira confere ao poder jurídico, para parafrasearmos Torquato Jardim. Logo, pode-se com rigor concluir que ainda persiste um *quantum*, ainda que diminuto, de controle dos partidos políticos por parte da Justiça Eleitoral.

Com o advento da Lei nº 9.096/1995, regulando os dispositivos constitucionais sobre os partidos políticos, estes sofreram uma transmutação de natureza jurídica: de pessoa jurídica de Direito Público interno para um novo status, o de pessoa jurídica de Direito Privado. Porém, essa nova conjuntura não pode ser analisada, no plano hermenêutico, divorciada da necessária concatenação com o dispositivo constitucional do artigo 17, exigindo-nos a formalização estrutural perante o registro de pessoas jurídicas e, logo após, um segundo registro, do estatuto, no TSE.

Na realidade, em se tratando de *natureza jurídica* dos partidos políticos, observa-se um evidente perfil bifronte em razão da duplicidade do status do partido político, prevista no cerne do artigo 17, § 2º, da CF/1988, que assevera que os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no TSE.

É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas e estatutos respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais, inclusive os dos grupos minoritários e vulneráveis.

Só será admitido o *registro do estatuto de partido político* que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, 1,5% (um e meio por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, 1/3, ou mais, dos estados, com um mínimo de 1% (um por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Apenas o partido que tenha registrado o seu estatuto no TSE pode participar do processo eleitoral, receber recursos dos fundos partidário e eleitoral e ter acesso ao horário gratuito no rádio e na televisão, obedecidos os requisitos estabelecidos no artigo 17 da Constituição Federal e as normas fixadas no novo Código, sendo assegurado ao partido político com estatuto registrado no TSE o direito à utilização gratuita de espaços de escolas públicas ou de casas legislativas para a realização de suas reuniões, prévias ou convenções, responsabilizando-se pelos danos porventura causados com a realização do evento.

Com o registro do estatuto do partido no TSE, assegura-se às agremiações partidárias a exclusividade da sua denominação, sigla, símbolos e número, sendo vedada a utilização por outros partidos de variações que possam induzir o cidadão a erro ou à confusão, restando o período de dois (2) anos para comprovação do apoio anteriormente citado, que será contado a partir da data da aquisição da personalidade jurídica do partido em formação perante o

cartório de *registro civil* competente. Após o transcurso do prazo de 2 (dois) anos, o partido em formação não poderá aproveitar esses apoios para solicitação de novo pedido de registro.

Portanto, malgrado que os partidos políticos sejam constituídos ao modo das associações civis, deve-se operar o seu *registro no TSE*. Mas, se o partido já adquire personalidade jurídica mediante o simples registro civil, instala-se uma controvérsia acerca de qual seria a função do segundo registro, o registro dos estatutos, no TSE. O duplo registro partidário concretiza-se, em um primeiro plano, na forma da lei civil, por conferir ao partido político uma "existência embrionária", que viabiliza as primeiras empreitadas políticas do partido (como pregações políticas e conquista de adeptos, de um modo geral). Em um segundo momento, o do segundo registro, realizado na Justiça Eleitoral, o partido adquire capacidade jurídica específica, ou seja, pode inscrever seus candidatos e participar do processo eleitoral. O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório de registro civil das pessoas jurídicas do local de sua sede, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um (101), com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço, 1/3, dos estados, e será acompanhado de: cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido; exemplares do *Diário Oficial* que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto; e relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com zona, seção, município, estado, profissão e endereço da residência, indicando o nome e função dos dirigentes provisórios e o endereço da sede do partido no território nacional.

Satisfeitas essas exigências, o oficial do registro civil efetua o registro no livro correspondente, expedindo certidão de inteiro teor. Com a aquisição de sua personalidade jurídica, o partido em formação poderá promover a obtenção do apoio mínimo de eleitores, para fins de registro do estatuto, e realizar os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos, bem como a designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto, devendo comunicar a sua criação ao TSE, logo após a aquisição de personalidade jurídica, para ter acesso ao sistema da Justiça Eleitoral que gerencia o apoio dos eleitores.

Realizadas a constituição definitiva dos órgãos partidários e a designação de seus dirigentes, os dirigentes nacionais promoverão o *registro do estatuto do partido no TSE*, mediante requerimento acompanhado de: exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no registro civil; certidão do registro civil da pessoa jurídica; número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), endereço, telefone e endereço eletrônico de sua sede e de seus dirigentes nacionais provisórios; cópia da ata de fundação e da relação dos fundadores, acompanhada do estatuto e do programa aprovados no momento da fundação; e certidões dos cartórios eleitorais que comprovem a obtenção do apoio mínimo de eleitores para fins de registro do estatuto.

A prova do apoio mínimo é feita por meio de conferência das assinaturas dos apoiadores, contendo o nome completo e o número do respectivo título eleitoral, pelo cartório da zona eleitoral a que for dirigido ou por meio eletrônico, conforme regulamentação a ser estabelecida pelo TSE. Protocolado o pedido de registro no TSE, o processo respectivo, no prazo de quarenta e oito (48) horas, será distribuído a um relator que determinará, imediatamente, a publicação de edital para ciência dos interessados, podendo os partidos políticos e o Ministério Público Eleitoral (MPE) impugnar, no prazo de cinco (5) dias contados da publicação do edital, em petição fundamentada, o pedido de registro. Caso seja oferecida impugnação ao registro, o partido em formação apresentará resposta no prazo de dez (10) dias contados da intimação. Não havendo impugnação ou finda a instrução do feito, o relator deve ouvir o Procurador-Geral Eleitoral no prazo de dez (10) dias e, em igual prazo, determinará a realização de diligências para sanar eventuais falhas do processo. Se não houver diligências a determinar, ou após o seu atendimento, o TSE registrará o estatuto do partido no prazo de trinta (30) dias.

As alterações programáticas ou estatutárias, após registradas no ofício civil competente, devem ser encaminhadas ao TSE para anotação, onde serão homologadas, salvo se infringirem expressamente dispositivos da Constituição Federal e do futuro Código. Vale aduzir que a norma estatutária ou programática que, homologada e anotada pelo TSE, violar direito ou garantia fundamental, poderá ser objeto de impugnação, a qualquer tempo, por filiado ou órgão partidário. É vedada a impugnação prevista na proposta por terceiros estranhos ao respectivo partido à norma estatutária ou programática. Apenas na hipótese de desistência da impugnação realizada pelos legitimados relacionados no projeto de lei, poderá o MPE assumir a titularidade da demanda.

O partido político comunicará à Justiça Eleitoral a constituição de seus órgãos de direção e os nomes dos respectivos integrantes, bem como as alterações que forem promovidas no estatuto ou programa, para anotação: no