

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 33 • nº 129

janeiro/março – 1996

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

A nova Lei dos Partidos Políticos

GUSTAVO HENRIQUE CAPUTO BASTOS

SUMÁRIO

No último dia 20 de setembro, após quase sete anos da promulgação da nova Carta Magna, foi publicada no *Diário Oficial* - Seção I, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, revogando a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos - LOPP, Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, em vários aspectos não recepcionada pelas novas disposições constitucionais pertinentes.

A nova lei partidária, fiel ao comando constitucional, garante ampla liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, “respeitadas a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana”(art. 2º).

É assegurado aos partidos, ainda, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Tal dispositivo, aliás, previsto no § 1º do art. 17 da Constituição Federal/88, aliado à mudança da natureza jurídica dos partidos, de pessoa jurídica de direito público interno para pessoa jurídica de direito privado, são responsáveis pelo quase total esvaziamento da antiga LOPP.

Embora pessoas jurídicas de direito privado, com personalidade adquirida na forma da lei civil, os partidos políticos só estão autorizados a participar do processo eleitoral, receber recursos do fundo partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, após registrarem seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (art. 17, § 2º, Constituição Federal, c/c art. 7º, *caput* e § 2º, da Lei nº 9.096/95). Tal registro só será admitido ao partido com caráter nacional, ou seja, “que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo

menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em brancos e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles” (art. 7º, § 1º).

Referida determinação legal, qual seja, a obrigatoriedade do registro perante o TSE, aparentemente contraditória com a liberdade e autonomia garantidas pela Constituição, revela, claramente, a função pública exercida pelos partidos políticos, especialmente quando partícipes do processo eleitoral. Nesse sentido, a propósito, já se manifestou o TSE em mais de uma oportunidade, como no voto do Exmo. Ministro Sepúlveda Pertence, no precedente abaixo indicado, *verbis*:

“(…)

Instrumentos do exercício plural da cidadania, os partidos, enquanto titulares de direitos públicos subjetivos, são associações civis, como tal constituídos: reinam aí os princípios da liberdade de criação (Constituição Federal, art. 17, *caput*) e da autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (Constituição Federal, art. 17, § 1º).

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

(…)”(TSE, Proc. nº 9.464, Ac. nº 12.209, DJU de 27.4.92)

Importante e polêmico dispositivo da nova lei, o artigo 13, que trata do direito ao funcionamento parlamentar, ficou conhecido no Congresso como *cláusula de barreira*. Com efeito, mencionado artigo exige, como condição ao funcionamento parlamentar nas casas legislativas onde tenha eleito representante, que o partido obtenha, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, apoio mínimo de 5% dos vo-

tos apurados, não computados os em brancos e os nulos, distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles.

Para se ter uma idéia do rigor desse artigo, dos 20 partidos com registro definitivo junto ao TSE, apenas 8 atingiram, na última eleição para a Câmara dos Deputados, os percentuais nele exigidos.

Havia, no particular, promessa de veto presidencial, “previamente acertado” pelo Presidente da Câmara, em nome dos partidos, e pelo Ministro da Justiça, em nome do Chefe do Executivo, mas tal veto não se concretizou, causando desconforto no parlamento e, como consequência, o ajuizamento de uma ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, fosse a exigência limitada ao direito de funcionamento parlamentar, talvez a rejeição dos chamados “partidos pequenos” não seria tão contundente, até porque a própria Constituição remete à lei o disciplinamento da questão (art. 17, IV). Ocorre, porém, que além de vincular o funcionamento parlamentar, o número e distribuição geográfica dos votos exigidos no artigo 13 influem decisivamente na distribuição das receitas do fundo partidário e no acesso gratuito ao rádio e à televisão, matérias cujo disciplinamento foi igualmente remetido à lei pelo constituinte (art. 17, § 3º).

Assim é que, aos partidos que alcançarem o *quorum* estipulado no artigo 13 serão distribuídos 99% (noventa e nove por cento) das receitas do fundo partidário, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (art. 41, II). O restante 1% será distribuído em partes iguais a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no TSE. O desequilíbrio na distribuição do Fundo é uma ameaça aos pequenos partidos, justo eles que mais precisam dessa receita.

Da mesma forma, a realização de um programa em cadeia nacional e um em cadeia regional, a cada semestre, com duração de 20 minutos cada e, ainda, a utilização de quarenta minutos por semestre para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais e, por igual tempo, nas emissoras estaduais, só está assegurado aos partidos que atendam ao disposto no citado artigo 13 (art. 49, I e II).

Fidelidade e disciplinas partidárias são matérias que devem, obrigatoriamente, constar dos estatutos dos partidos (art. 17, § 1º, Constituição Federal). Vale ressaltar, por oportuno, que a

nova lei, além de garantir amplo direito de defesa ao filiado eventualmente acusado, exige, para imposição de medida disciplinar ou punição, conduta tipificada no estatuto, vale dizer, ato, ou omissão, doloso ou culposo, que produza um resultado previsto na norma estatutária incriminadora (art. 23, §§ 1º e 2º).

Em nenhuma hipótese prevê a lei a perda do mandato do parlamentar infiel ou indisciplinado, tal como pretendido pelo projeto originalmente aprovado pela Câmara (PL n.º 1.670-B/1989, art. 25), por isso que tal dispositivo seria facilmente declarado inconstitucional ante os termos exaustivos do art. 55 da Constituição Federal.

Quanto às finanças partidárias, continua proibido o recebimento de doações de entidades estrangeiras, de órgãos da administração pública direta e indireta e de sindicatos e entidades de classe. Permanece, ainda, a obrigatoriedade de, anualmente, o partido remeter à Justiça Eleitoral, até o dia 30 de abril, um balanço contábil do exercício findo, com discriminação detalhada das despesas e receitas (arts. 31 a 34).

Como novidade existe a possibilidade de qualquer partido impugnar as contas apresentadas por outro ou, amparado por algum indício, pedir a abertura de investigação para apurar eventual violação dos preceitos legais aplicáveis em matéria financeira, além da possibilidade de aplicação de sanções (suspensão da participação no fundo partidário e multa) pelo descumprimento das normas financeiras legais e estatutárias (arts. 35 e 36).

Mais profundas foram as alterações relativas ao fundo partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos). O Tesouro depositará mensalmente (antes era trimestralmente) os duodécimos dos recursos do Fundo à disposição do Tribunal Superior Eleitoral que deverá fazer a respectiva distribuição dentro de cinco dias (antes eram trinta). Consoante já firmado, 99% será distribuído entre os partidos que preenchem as condições do citado artigo 13 (cláusula de barreira) proporcionalmente aos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados e 1%, em partes iguais, a todos os partidos que tenham registro no TSE. (A proporção anterior era de 10% aos partidos em funcionamento e 90% aos partidos com representantes na Câmara dos Deputados, proporcional à respectiva bancada).

De qualquer forma, também em relação à distribuição do fundo partidário, haverá um período de transição, entre a publicação da lei e o

início da próxima legislatura, quando 29% do fundo será distribuídos a todos os partidos com estatuto registrado no TSE, na proporção da representação parlamentar filiada no início da Sessão Legislativa de 1995 (art. 56, V). Num segundo período, entre o início da próxima legislatura e a proclamação do resultado da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, 29% do fundo será distribuído aos partidos que cumpram o disposto no art. 13 ou no inciso I do art. 57 (elegidos Deputados Federais em pelo menos cinco Estados e obtido um por cento dos votos apurados no País), na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. Como teremos duas eleições neste período, tal distribuição será variável.

Enfatize-se, ainda, que mesmo em relação aos recursos oriundos do fundo partidário, a obrigatória prestação de contas, assim como o controle de sua aplicação, estão a cargo da Justiça Eleitoral. Resta saber se o Tribunal de Contas da União, em face dos termos genéricos do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, pode ser excluído da fiscalização dos recursos do fundo partidário repassados pelo TSE. Ou se o TSE poderá, via de instruções, prever tal hipótese, embora não referida na lei.

Falando em instruções, uma que certamente terá que ser baixada pelo TSE brevemente, diz respeito ao artigo 55 das disposições transitórias, relativo aos registros dos partidos. Segundo referido dispositivo legal, os partidos que já tenham registro definitivo junto ao TSE ficam dispensados de atender à condição imposta no citado § 1º, do art. 7º (apoio mínimo de eleitores), devendo apenas adaptar seus estatutos à nova lei no prazo de seis meses. Embora omissa a lei, entendo que tal adaptação estatutária deve ser submetida ao crivo da Justiça Eleitoral, sob pena de suspensão do registro partidário até o cumprimento da exigência legal.

Problema maior que deverá ser enfrentado pelas referidas instruções, é a regulamentação do § 2º, da referida disposição transitória, assim disposto:

“§ 2º Aplicam-se as disposições deste artigo ao partido que, na data da publicação desta Lei:

I - tenha completado seu processo de organização nos termos da legislação anterior e requerido o registro definitivo;

II - tenha seu pedido de registro *sub judice*, desde que sobrevenha decisão favorável do órgão judiciário competente;

III - tenha requerido registro de seus estatutos junto ao Tribunal Superior Eleitoral, após o devido registro como entidade civil.”

Para melhor compreender o dispositivo supracitado é preciso considerar o procedimento de registro partidário previsto na LOPP revogada. Anteriormente, após devidamente fundado, os partidos requeriam seus registros em duas fases: primeira, requeria-se registro provisório no TSE que, atendidas as formalidades legais, concedia um prazo de 12 meses para que o partido se organizasse; na segunda fase, organizado o partido (realização de convenções em pelo menos 9 Estados e em 1/5 dos respectivos municípios, aprovação do manifesto, estatuto e programa, e eleição dos respectivos diretórios e comissões executivas), requeria-se, então, registro definitivo, quando era aberto prazo para impugnação por parte do Ministério Público, outro partido, membro de órgão de direção partidária ou titular de mandato eletivo (arts. 5º a 13, da Lei nº 5.682/71).

Com isso podemos concluir que o inciso I refere-se aos partidos que já tenham cumprido todas as exigências legais durante o prazo de 12 meses de registro provisório e requerido registro definitivo, julgado ou não; o inciso II refere-se aos partidos que tenham obtido registro provisório (o definitivo foi tratado no inciso anterior) e estejam em fase de organização, devendo completar-se o processo com base na legislação anterior; já o inciso III refere-se aos partidos que sequer possuem registro provisório concedido. Nestes casos, segundo entendemos, o partido poderá optar por completar seu processo de registro com base na lei anterior ou, desistindo do registro provisório, requerer, comprovando a condição estabelecida no § 1º do art. 7º, registro definitivo com base na nova lei.

Finalmente, assunto de grande interesse partidário, o acesso gratuito ao rádio e à televisão foi disciplinado de forma no mínimo confusa, dando margem a interpretações divergentes, especialmente quanto às regras transitórias.

Na parte permanente, após dispor sobre o conteúdo da propaganda (o que é permitido ou não), sobre a possibilidade de sanção pela inobservância dos limites da propaganda, sobre a obrigatoriedade de formação de redes nacionais e estaduais, a nova lei partidária limita o acesso pleno à propaganda gratuita (um programa de 20 minutos mais quarenta minutos para inserções de trinta segundos a um minuto, por semestre,

em cadeia nacional e estadual) aos partidos que atendam ao disposto no multireferido artigo 13. Os demais, com registro no TSE, têm direito a um programa em cadeia nacional, por semestre, com duração de dois minutos (arts. 45 a 49).

No entanto, nas disposições transitórias, criaram-se duas regras temporárias, uma para vigorar entre a data de publicação da lei e o início da próxima legislatura, ou seja, fevereiro de 1999 (art. 56) e outra para vigorar entre o início da próxima legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral para a Câmara dos Deputados, o que deve ocorrer em novembro/dezembro de 2006 (art. 57).

No primeiro período, fica assegurado ao partido que tenha elegido e mantenha filiado, no mínimo, três deputados federais de diferentes Estados, a realização de um programa anual, em cadeia nacional, com duração de dez minutos. Ao partido que tenha pelo menos um deputado federal desde o início da Sessão Legislativa de 1995, foi assegurada a veiculação de um programa anual de cinco minutos, não-cumulativo com o tempo anterior.

Pergunta-se: considerando que o dispositivo prevê sua vigência já a partir da publicação da lei, como ficará a situação dos programas nacionais e estaduais deste ano, já requeridos e deferidos com base na legislação anterior (art. 118, parágrafo único), e que estão por ser veiculados no decorrer do semestre em curso? Tais programas deverão se adequar às novas regras, inclusive com diminuição do tempo? Entendemos que não, por isso que os partidos têm direito adquirido, embora a termo, à veiculação dos programas já deferidos com base na legislação anterior. Ademais, alguns partidos já veicularam os dois programas a que tinham direito neste ano com base na legislação ora revogada, o que poderia suscitar, ainda, em prol dos demais partidos, o princípio da igualdade de tratamento.

No segundo período, foi assegurado o acesso gratuito ao rádio e à televisão apenas aos partidos que tenham elegido pelo menos um deputado federal em, no mínimo, cinco Estados e obtido um por cento dos votos apurados no País, com a realização de um programa semestral, em cadeia nacional, com duração de dez minutos, mais a utilização do tempo total de vinte minutos por semestre para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais. O mesmo direito valerá para as redes estaduais onde o partido tenha elegido representantes nas assembleias legislativas e nas câmaras de

vereadores, e obtido, no mínimo, um por cento dos votos apurados na Circunscrição.

Pergunta-se: estas regras transitórias de acesso gratuito aos meios de comunicação prevalecem mesmo para os partidos que já atendam ou venham a atender ao disposto no artigo 13 da nova lei? Ou será que tais partidos já terão assegurados o tempo previsto no art. 49 das disposições permanentes? Numa interpretação literal, tenderíamos a dizer que prevalecem as normas transitórias, uma vez que não há qualquer ressalva nos dispositivos mencionados. No entanto, fazendo-se uma interpretação sistêmica da Lei, que parece ser mais adequado, não se nos afigura lógico que os partidos que já atendam às exigências do corpo permanente da nova lei tenham que se submeter às regras transitórias que objetivam, especialmente, dar tempo aos partidos me-

nores para se adaptarem à nova legislação, bem mais rigorosa, no particular, que a anterior.

Sem ter pretendido, repita-se, esgotar o assunto, é preciso dar tempo a que todos se adaptem à nova legislação sobre os partidos políticos, aguardando, ainda, as instruções que o TSE certamente irá editar em breve, quer sobre a organização e funcionamento dos partidos, quer sobre o acesso gratuito ao rádio e à televisão, quer, finalmente, sobre o fundo partidário.

Com o passar do tempo, as situações concretas do dia-a-dia partidário e as soluções judiciais dos conflitos surgidos servirão para aperfeiçoar a legislação e sua aplicação, propiciando, inclusive, que novas e complementares propostas legais sejam apresentadas e discutidas pelo Congresso Nacional.