

COLABORAÇÃO

Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil

Josaphat Marinho

Senador Federal —

*Professor da Faculdade de Direito
da Universidade da Bahia*

SUMÁRIO:

Gênesis da lei — Elaboração e denominação — Caracteres gerais — Configuração política e jurídica dos Partidos — Fundação, organização e extinção dos Partidos — Extinção de Partidos e mandatos eletivos — Função e programa dos Partidos — Disciplina partidária — Finanças e contabilidade dos Partidos — A Lei Orgânica e o AI-2 — Perspectiva de renovação.

GÊNESE DA LEI

1. A elaboração da lei fundamental dos partidos políticos no Brasil foi precedida de circunstâncias e tentativas diversas. Não se processou num ímpeto, nem obedeceu a rigorosa sistematização. Na forma comum aos textos de grande amplitude, a aprovação consumou-se por entendimento entre as correntes parlamentares. Como em outros países, aqui também a idéia atravessou resistências até converter-se em reivindicação constante de grupos políticos e culturais. O caráter inorgânico, a multiplicidade excessiva e as deformações dos partidos e de seus programas, tanto quanto a falta de disciplina nas atividades políticas, decisivamente concorreram para que a aspiração de minoria renovadora se tornasse uma exigência generalizada, no conjunto das reformas institucionais.

2. Já no Império, em 1886, **Rui Barbosa** concordava com **José Bonifácio**, no elogio que lhe fazia, ao proclamar que nosso mal, no domínio político, residia na inexistência de regime e de partidos. "Senhores, — dizia — o nosso infortúnio não é nem o regime parlamentar, nem a ação dos partidos, mas, como pensava **José Bonifácio**, a ausência de um e outros" (1). Os vícios do sistema eleitoral prejudicavam a verdade dos pleitos, desfigurando o regime representativo. O funcionamento imperfeito dos partidos, a que escasseava força ideológica e programática, confundia-os no poder. No exercício das tarefas de mando e administração, despersionavam-se em regra os partidos, quer pela fragilidade de sua estrutura, quer pela presença marcante do Imperador. De qualquer sorte, no governo não se distinguia, firmemente, a atividade dos liberais do procedimento dos conservadores. Daí a observação irônica de **Holanda Cavalcanti**, referindo-se a conservadores e liberais, respectivamente: "não há nada mais parecido com um **saquarema** do que um **luxia** no poder." E **Carlos Maximiliano**, reproduzindo o "dito célebre", acrescenta que "exprimia a verdade corrente" (2). O Manifesto Republicano de 1870 analisa êsse quadro, na perspectiva geral do regime monárquico, em crítica veemente. Condena o domínio absorvente do Imperador — "o poder intruso que se constituiu chave do sistema, regulador de outros poderes, ponderador do equilíbrio constitucional". Reprova a inexistência de "eleição livre", e, em consequência, de verdadeira "representação nacional". Por isso, também, combate a anulação dos partidos, "reduzidos à impotência e expostos ao desdém da opinião pela influência permanente de um princípio corruptor e hostil à liberdade e ao progresso da nossa Pátria". Em remate ao julgamento severo, o histórico documento sentencia: "A liberdade aparente e o despotismo real, a forma dissimulando a substância, tais são as características da nossa organização constitucional." (3)

3. Proclamada a República, a censura oportuna aos vícios da Monarquia não produziu efeito corretivo, nem provocou renovação adequada. Agravaram-se os erros com a substituição dos partidos imperiais, de âmbito nacional, por organizações estaduais e locais. Apesar de adotarem, não raro, a mesma designação

-
- (1) Barbosa, **Rui**: *Elogios e Orações*, Ed. da Rev. da Língua Portuguesa, Rio de Janeiro, 1924, pág. 119.
- (2) Maximiliano, **Carlos**: *Comentários à Constituição Brasileira*, Ed. Liv. Globo, Porto Alegre, 1929, pág. 38.
- (3) Manifesto Republicano de 1870 — in **Cyro Silva**: *Quintino Bocaiuva, o Patriarca da República*, Editora Edagitt, 1962, págs. 223-250.

nas unidades federadas — como ocorria, por exemplo, com os que usavam o nome "Partido Republicano", acrescido da indicação do Estado — esses partidos eram fragmentários e excessivamente pragmáticos, sem unidade nem energia de idéias. Não constituíam, em realidade, um sistema partidário, um tecido de relações vivas, mas um aglomerado de organizações débeis, em lutas e alianças eventuais. Fortes e poderosas, circunstancialmente, eram seus chefes, que nem sempre se confundiam com os titulares oficiais do comando partidário.

4. Em dois de seus estudos, o Professor **Afonso Arinos de Melo Franco** assinala que "a mentalidade republicana era antipartidária, no sentido nacional", e acentua: "Inútil seria a ação dos políticos da habilidade de **Francisco Glicério** e do poder de **Pinheiro Machado**, ou de juristas da autoridade de **Rui Barbosa**, que porfiavam pela fundação de partidos nacionais na primeira República. Este mecanismo seria incompatível com o que havia de mais genuíno e de mais necessário no Estado brasileiro daquela época." (4)

Pode não ser admitida a interpretação rigorosa de que "a mentalidade republicana era antipartidária, no sentido nacional": O Manifesto de 1870, assinado por eminentes republicanos, se repeliu "a uniformidade obrigada da administração centralizadora" e advogou a federação como forma de Estado adequada ao País, também prociou que a descentralização era fator de "unidade". E sob o regime de 1891, a defesa dos direitos dos Estados parece que traduzia mais repulsa aos resíduos do centralismo do Império do que negação da idéia de unidade-geral. É irrecusável, no entanto, que o processo de descentralização, largamente defendido desde a Monarquia e consagrado na primeira Constituição republicana, propiciou a formação e o desregramento de agremiações estaduais e municipais.

Demais, transferida para os Estados, grandemente, a disciplina legal das eleições, com favorecimento de espantosa variedade de práticas reprováveis ou delituosas, completava-se o quadro sombrio, ignorando a Constituição os partidos, nacionais ou regionais. Da coação à violência, desta à falsificação dos atos e documentos das eleições e à "degola" ou "depuração" de candidatos vitoriosos, em benefício de derrotados, desdobrava-se uma série de anomalias destruidoras do regime representativo.

5. Amontoados os erros, a Aliança Liberal, que desaguaria vitoriosamente na Revolução de 1930, ergueu a legitimidade da representação a uma das bandeiras de sua propaganda. Conquistando o poder e superada a fase de ditadura, o governo provisório inovou e aperfeiçoou o sistema de eleições, com a instituição do voto secreto e da Justiça Eleitoral. Mas, embora mencionando os partidos, e os admitindo em caráter permanente e transitório, o decreto n.º 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, não lhes deu dimensão nacional. Não o fez, por igual, a Constituição de 1934, que só se referiu, expressamente, a "partido político" para prescrever a punição do funcionário que, valendo-se de sua autoridade, favorecesse a organização. A submissão dos partidos à legislação federal era insuficiente para impedir os inconvenientes da falta de estruturas inteiriças e extensivas a todo o território do País. Reduziam-se tais inconvenientes, às vèzes, com o

(4) Melo Franco, Afonso Arinos de: *História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1948, pág. 61; *Estudos de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, 1957, pág. 167.

entendimento de diversos partidos estaduais em coligações ou alianças, mesmo sem formalidades de lei, para defesa de objetivos políticos gerais. Foi o caso, a exemplo, da União Democrática Brasileira, constituída em 1937 para apoiar a candidatura de Armando Sales de Oliveira a Presidente da República.

Não sendo permanentes, essas alianças não geravam organizações estáveis. Definitivos eram os partidos regionais. Daí **Otávio Mangabeira** ter propugnado, com razão, em 1937, ainda vigente a Constituição de 1934 e durante a campanha presidencial, que se abolisse "a política dos partidos aos retalhos, sem articulação uns com os outros, e, portanto, sem diretrizes de significação nacional". (5)

A implantação da ditadura, em novembro de 1937, não permitiu a reforma, em prazo curto. Extinguindo o Congresso Nacional e os partidos, obsteu qualquer legislação a êsse respeito, até que as circunstâncias impuseram o restabelecimento de eleições populares.

6. A criação dos partidos nacionais em 1945 (Dec-Lei n.º 7.586, de 28 de maio, art. 110, § 1.º), sua consagração no sistema constitucional em 1946 (Const., art. 134, art. 40, parágrafo único, e art. 53, parágrafo único), assim como a excessiva multiplicidade dêles e a opinião militante de grupos renovadores em tôdas as organizações, conjugando-se aos dados históricos mais remotos, propiciaram as condições necessárias ao preparo de uma lei básica, disciplinadora dessas entidades.

Em 1965, eram treze as agremiações legalmente existentes. Justo as que haviam concorrido às eleições de 1962: Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), União Democrática Nacional (UDN), Partido Social Progressista (PSP), Partido Republicano (PR), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrata Cristão (PDC), Partido Libertador (PL), Partido de Representação Popular (PRP), Partido Republicano Trabalhista (PRT), Partido Social Trabalhista (PST) e Movimento Trabalhista Renovador (MTR) (6). O Partido Comunista Brasileiro (PCB), que funcionou regularmente a partir de 1945, teve seu registro cancelado em maio de 1947, por decisão do Tribunal Superior Eleitoral (7)

Excluído naturalmente o PCB, quer pela cessação de sua existência legal, quer por suas peculiaridades ideológicas e de ação, era difícil, de modo geral, caracterizar e distinguir êsses partidos. Além de semelhantes por seus programas, confundiam-se, em escala pouco variável, nas mesmas práticas de luta, ou de conquista do poder. Estruturados segundo a preponderância de grupos ou de figuras influentes, faltavam-lhes disciplina e unidade, não tanto por incorreção de seus filiados e militantes como pelos contrastes da realidade política nacional. Se o PL e o PSB eram mais obedientes a princípios, acabavam, entretanto, envolvidos e dominados pelas organizações maiores, a que se aliavam nos prélios eleitorais e parlamentares. Mesmo o PTB, que deveria ser uma organização de massa, perdeu-se na política de clientela e de gabinetes governamentais. Sobre a UDN o Professor

(5) Mangabeira, Otávio : Discurso em Curitiba, publicado no Jornal Estado da Bahia, Salvador, em 31-7-1937.

(6) Tribunal Superior Eleitoral — Dados Estatísticos, Dep. Imprensa Nacional, 1964, 6.º Vol.

(7) Diário da Justiça de 7-6-1947, Res. n.º 1.841, in Resoluções do Trib. Sup. Eleit., Vol. IV, Dep. Imp. Nac., pág. 215 — 1953.

Temístocles Cavalcanti ⁽⁸⁾ escreveu que era "expressão de um pensamento liberal", e que "a falta de sentido político da sua atuação decorria, talvez, do "idealismo" dominante nos homens que o "inspiraram no período de sua gestação". Sem dúvida, a UDN nasceu, e por vários anos procedeu, como força liberal, no parlamento e em governos e assembleias estaduais e municipais. Cumpra ver, porém, que o "idealismo" foi esmaecendo, e ao participar do govêrno revolucionário, em 1964, a UDN aceitou, sem protesto, muitos dos atos que condenara, atentatórios de direitos políticos e individuais. Nesse ponto superou as transigências, não raro excessivas, de que era acusado o PSD.

7. Enfim: repetiam-se na República, apesar das novas condições de vida e de cultura do País, os equívocos do período monárquico, ampliados pela existência de maior número de agremiações. A multiplicidade dos partidos não correspondia a real diversificação de organizações e de diretrizes políticas e programáticas. Ocorria, em verdade, o que **Luiz Navarro de Brito** chamou de "pluralismo uniforme", contrastante com "o desenvolvimento sócio-econômico do País", que "depois da Segunda Grande Guerra forjou uma participação política multilateral" ⁽⁹⁾. Daí, também, o desinterêsse de parte relevante da população pelo destino dos partidos, embora relativamente atenta à sorte das instituições.

Impunha-se, pois, dar nitidez à estrutura, ao funcionamento e às idéias das agremiações partidárias. O vigor de comportamento e a firmeza de princípios dessas entidades é que disciplinam a opinião pública e asseguram a legitimidade da representação, em todos os graus.

ELABORAÇÃO E DENOMINAÇÃO

8. Na linha desse processo de institucionalização, o deputado **Eduardo Duvivier** apresentou, em 1947, o primeiro projeto de lei, que recebeu o n.º 299, visando a regular os partidos políticos. Deu-lhe parecer na Comissão de Constituição e Justiça, inicialmente, o deputado **Agamemnon Magalhães**, que o julgou inconstitucional, por admitir a existência de partidos estaduais, municipais ou regionais (federação de partidos municipais), e padecendo de "excesso de regulamentação". Em conseqüência, e por entender que a lei orgânica dos partidos deveria traçar "apenas as normas principais ou mais urgentes, deixando que o fato político vá adquirindo, dentro da nova legislação, a sua configuração própria", sugeriu substitutivo de 13 artigos, em lugar dos 107 do projeto. Aprovou o órgão técnico a fórmula substitutiva: Projeto n.º 341/1947 ⁽¹⁰⁾.

Oferecidas emendas em Plenário, foram emitidos outros pareceres, inclusive o de autoria do deputado **Lameira Bittencourt**, também na Comissão de Constituição e Justiça, concluindo por outro substitutivo ⁽¹¹⁾.

Não houve, porém, decisão final da Câmara dos Deputados, ainda que a reivindicação do diploma orgânico continuasse uma constante nos círculos políticos mais responsáveis. O Presidente **Eurico Dutra**, em suas mensagens ânues ao Congresso Nacional, em 1947 e 1948, acentuou a urgência de uma lei orgânica, que

(8) Cavalcanti, Temístocles: Os Partidos Políticos — In Cinco Estudos, Fund. Getúlio Vargas, 1955, pág. 28.

(9) Navarro de Brito, Luiz: Introdução aos Partidos Políticos — Jornal do Brasil de 10-7-1966, cad. esp.

(10) Diário do Congresso Nacional de 26-9-1947, Seção I: Projeto, Parecer e Substitutivo.

(11) Diário do Congresso Nacional de 1-4-1948, Seção I.

assegurasse "a obediência aos processos democráticos de deliberação" e impedisse "a renovação no terreno partidário, das velhas e malsinadas oligarquias estaduais" (11-A).

9. Afinal, a Mensagem n.º 228/65, do Poder Executivo, submeteu ao Congresso Nacional o projeto de "Estatuto Nacional dos Partidos Políticos".

Sem embargos do valor da iniciativa governamental, o projeto é expressão desse longo processo de consolidação de tendências e objetivos renovadores. Condições políticas diversas, oriundas da implantação de governo discricionário, e notadamente a fixação de prazos fatais para a elaboração legislativa (Ato Institucional n.º 1, de 1964, art. 4.º), determinaram rápida aprovação da matéria.

10. Contudo, o projeto originário foi largamente emendado, e em parte aperfeiçoado. O texto da Lei n.º 4.740, de 15 de junho de 1965, em que se converteu o projeto, é indicativo das modificações introduzidas pelo Congresso Nacional, apesar das limitações a que este estava submetido. Assim: o projeto estabelecia que os partidos não poderiam ter vinculação "com a ação de partidos estrangeiros" (art. 4.º). O Poder Legislativo, prudentemente, aditou: "partidos ou governos estrangeiros" (art. 4.º). A proposição executiva exigia o pleno exercício de direitos políticos não só para que o brasileiro pudesse pertencer aos partidos e tomar parte em suas atividades, como para participar de "comícios ou quaisquer outras manifestações partidárias" (art. 6.º). Era uma regra de alcance ilimitada, pois, por interpretação circunstancial, poderia proibir até a simples presença do indivíduo a atos públicos. Evitando cláusulas imprecisas e perniciosas à própria liberdade de locomoção, a lei apenas se referiu à integração nos "quadros dos partidos" e à participação em "suas atividades". (art. 6.º) A proposta oficial estipulava que o programa dos partidos contivesse o compromisso de acatar as "convenções internacionais", a que o Brasil houvesse "aderido". Não era prevista a natureza da convenção, nem qualquer requisito (art. 26). O legislador repeliu a exigência abusiva, desde que nem toda convenção internacional, firmada ou aceita por um governo, em nome do País, merece o apoio de todas as correntes de opinião. Prescreveu, apenas, revendo a primeira parte do dispositivo, que "o programa dos partidos deverá expressar o compromisso de defesa e aperfeiçoamento do regime democrático definido na Constituição" (art. 18).

Várias outras modificações foram votadas, inclusive sobre o funcionamento e a extinção dos partidos, quer durante a tramitação na Câmara, em que o parecer do Relator, deputado **Tarso Dutra**, concluiu por substitutivo⁽¹²⁾, quer no Senado, que alterou o texto aprovado pela outra Casa do Congresso⁽¹³⁾.

11. Para evitar equívoco substituiu-se, mesmo, a denominação "Estatuto dos Partidos Políticos". É que, como observamos mais amplamente em outro estudo⁽¹⁴⁾, o vocábulo Estatuto tem sentido múltiplo. Designa, até, o instrumento disciplinador da vida de cada partido, que se elabora com privatividade, apenas sujeito à homologação da Justiça Eleitoral. Preferiu-se, por isso, a designação "Lei Orgâ-

(11-A) O Governo Dutra -- Documentos para a História da República -- Edit. Civ.-Brasileira S.A., 1956, págs. 211 e 213.

(12) Diário do Congresso Nacional de 26-11-1965 e de 23-4-1966 (Supl. ao n.º 51 -- Seção I; Avulso da Câmara dos Deputados sobre o Projeto n.º 2.748-A, 1965.)

(13) Diário do Congresso Nacional de 1.º-6-1965 e 25-6-1965, Seção II.

(14) Martins, Josephat: Institucionalização e Estatuto dos Partidos Políticos -- in Rev. de Informação Legislativa (Senado Federal), n.º 9, pág. 3.

nica dos Partidos Políticos”, que é, precisamente, a Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965. (15).

CARACTERES GERAIS

12. De modo geral, o diploma sancionado é uma lei conveniente, que não se reveste de caráter dogmático ou autoritário. Não obstante a contingência em que foi votado, e salva certas disposições impróprias ou preconceituosas, pode ser instrumento valioso no esfôrço de criação do sistema partidário, se proporcionada sua execução regular.

13. Não é, sem dúvida, uma lei de transformações radicais, ou mesmo profundas, visto que não inscreve exigências de diversificação ideológica e programática, para assegurar a perfeita diferenciação dos partidos e, em consequência, a limitação natural do pluripartidarismo. A êsse respeito, é, talvez, mais concessiva do que impositiva, pois, ressalvado o compromisso com o regime democrático e representativo (arts. 2.º e 18) e observadas as regras de organização instituídas, “poderão os partidos políticos estabelecer normas de seu peculiar interêsse e fins programáticos” (art. 19). No particular, maior rigor seria aconselhável. Se o partido político, por sua própria composição, necessariamente ampla, não pode ter unidade absoluta, deve refletir, no entanto, uma linha de pensamento coordenado, o que Pierre Lenoir chama “a encarnação de um estado de espírito e de uma tendência” (16).

Mas é justo ressaltar que a lei encerra normas determinantes de mudança sensível no regime partidário preexistente à sua vigência. Como se verá, disciplina a organização e a ação política, a função cultural e educativa e as finanças dos partidos, por forma antes estranha ao nosso mecanismo legislativo.

14. Para alcançar o objetivo de reforma, o legislador dividiu o texto em disposições permanentes e transitórias. Estas têm por fim, precisamente, regular o enquadramento dos partidos no sistema novo (art. 79) e disciplinar a fase intermediária (art. 80). As regras permanentes repartem-se em quatro classes: declaratórias, permissivas, imperativas e proibitivas, segundo definem situações ou estabelecem direitos e faculdades, deveres, ou vedações. As normas permissivas distinguem-se, por sua vez, em programáticas e de estrutura, porque umas prescrevem diretrizes de ação, e outras, modos de organização. Por fim, as normas proibitivas desdobram-se em preceitos de alcance institucional ou coletivo e de ordem individual, pois contêm impedimentos que se dirigem aos partidos e outros relacionados com as pessoas físicas.

A aplicação harmoniosa dessas disposições é que assegurará a unidade e a projeção do sistema, destinado a ordenar e vitalizar o processo político.

CONFIGURAÇÃO DOS PARTIDOS

15. Domina o sistema normativo instituído o princípio que só admite partidos políticos nacionais. Além de prever e permitir o art. 1.º apenas essas organizações, a lei declara, no art. 77, que, com as exceções nela consentidas, “é proibida a existência de qualquer entidade com fim político ou eleitoral, sem que haja satisfeito os requisitos legais para funcionar como partido”. As exceções previs-

(16) Pierre Lenoir, Noel : Sociología de la Revolución, trad. de Miguel Villegas, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1947, pág. 60.

(15) Diário Oficial de 19 de julho de 1965, com retificação no de 30 do mesmo mês e ano.

tas, porém, não se referem a outro tipo de partido. Abrangem, somente, entidades que completam a estrutura e as funções dos partidos nacionais, como o "instituto de instrução política, para formação e renovação de quadros e líderes", e as "bibliotecas de obras políticas, sociais e econômicas" (art. 75, V e VI). A lei negou, assim, expressamente, a tese de legitimidade da existência de "partidos políticos" além dos "partidos nacionais", diante da Constituição de 1946.

João Mangabeira os havia admitido com a restrição de não terem representação proporcional, nem participação nos órgãos de governo que se elegem por esse processo, pois tais privilégios são reservados aos partidos nacionais. Justificava a dualidade de organizações com a variação de estilo da Constituição, que nos arts. 119, I e VIII, e 141, § 3.º, alude, genericamente, a **partidos políticos**, e nos arts. 40, parágrafo único, 53 e 134 refere-se, de modo específico, a **partidos políticos nacionais**. E concluía: "Aqueles partidos políticos o legislador fixaria as condições mínimas de existência para que pudessem ser devidamente registrados, até que lograssem transformar-se em "partidos nacionais" (17). Não os reconhece a Lei Orgânica, sequer com essas limitações.

Por isso mesmo, ao considerar os partidos políticos pessoas jurídicas de direito público interno (art. 2.º), confirmando declaração do Código Eleitoral de 1950 (Lei n.º 1.164, de 24-7-1950, art. 132), a Lei Orgânica restringe-se, evidentemente, aos partidos nacionais. Fixa-se ainda mais essa noção limitativa porque os partidos contemplados somente adquirem personalidade jurídica com o registro no Tribunal Superior Eleitoral (art. 3.º), onde, pelo sistema exposto, não têm recepção senão as organizações nacionais.

16. Depois, se os partidos se destinam "a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo" (art. 2.º), tarefa de tamanha importância não poderia ser deferida a agremiações sem participação ampla na política do País. Erguidos à categoria de órgãos de segurança e aperfeiçoamento do sistema representativo, que é a base do regime democrático, os partidos hão de ser nacionais por sua destinação.

FUNDAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E EXTINÇÃO DOS PARTIDOS

17 Mas, se a conceituação jurídica e política dos partidos permitisse alguma dúvida, esta seria eliminada pelas regras concernentes à sua fundação, organização e extinção. Todo o complexo normativo cria requisitos que dificultam a formação de partidos, além de dar-lhes nítida perspectiva nacional.

Primeiramente, cumpre ver que a lei exige, para a fundação de um partido, "pelo menos, 3% (três por cento) do eleitorado que votou na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 (onze) ou mais Estados com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um" (art. 7.º). Assim, se não é necessário que o partido em constituição obtenha 3% (três por cento) do eleitorado em cada Estado, também não bastará o limite de 2% (dois por cento), porque este índice não preencherá o total reclamado. A exigência da distribuição percentual do eleitorado embaraça, portanto, a formação do partido. Sabendo-se que na eleição geral para a Câmara dos Deputados, realizada em 1962, votaram 14.747.221 eleitores (18), e tendo estabelecido o Ato Complementar n.º 4, de novembro de

(17) Mangabeira, João: *A Organização do Poder Legislativo nas Constituições Republicanas — in Estudos sobre a Constituição Brasileira*, Fundação Getúlio Vargas, 1954, pág. 113.

(18) Tribunal Superior Eleitoral: *Dados Estatísticos*, Vol. cit., pág. 36.

1965 (art. 15), que os partidos só se reconstituirão na forma da Lei Orgânica "últimadas tôdas as eleições de 1966", é claro que há de crescer o total exigido, dado o aumento inevitável do eleitorado. Se, em face dos votantes de 1962, seriam imprescindíveis 442.416 assinaturas em pelo menos 11 Estados, depois das eleições gerais de 1966 maior será o montante indispensável. Acresce que, mesmo não houvesse sobrevivendo a extinção dos partidos pelo Ato Institucional n.º 2 (art. 18), tôdas as agremiações preexistentes deveriam reestruturar-se nos termos da Lei Orgânica (art. 79 e 47). Alguns partidos perderiam, com certeza, as condições de sobrevivência, exatamente pela impossibilidade de adesão do eleitorado requerido, inclusive, diante da proibição de assinar um mesmo eleitor em mais de uma lista (art. 12, §§ 3.º e 4.º).

Demais, a constituição do diretório nacional é subordinada à existência, no mínimo, de 11 diretórios regionais registrados na Justiça Eleitoral (art. 34). E a formação dos diretórios regionais depende da organização e do registro de diretórios municipais em pelo menos 1/4 (um quarto) de Municípios do Estado (art. 33). Por isso as seções municipais constituem as unidades orgânicas e fundamentais do partido (art. 23). Daí condicionar-se a constituição dos diretórios municipais a um número mínimo de filiados, segundo o volume do eleitorado local (art. 32), e impor-se à eleição em convenção e por voto direto e secreto, com a assistência da Justiça Eleitoral (arts. 30, 31, § 2.º, e 35).

18. Configurando assim os partidos, a Lei Orgânica ainda lhes indica os órgãos: **de deliberação** — as Convenções Municipais e Regionais e a Nacional; **de direção** — os Diretórios Municipais e Regionais e o Nacional; **de ação** — os Diretórios Distritais; **de cooperação** — os conselhos fiscais e consultivos e os departamentos, entre êstes o trabalhista, o estudantil e o feminino (art. 22).

19. Esses órgãos operam com autonomia, dentro, porém, do sistema hierárquico que decorre da Lei, assim como dos estatutos de cada partido. A Lei proclama que "a Convenção Nacional é o órgão supremo do partido" (art. 24). Mas declara, por igual, que, observadas as disposições nela inscritas, os estatutos podem fixar "o número e a categoria dos membros dos órgãos partidários, definir-lhes a competência e regular-lhes o funcionamento" (art. 19). Dêsse modo imprime-se aos órgãos criados orientação comum, ajustada aos fins e às idéias fundamentais da agremiação. É que, para recordar a imagem de *Duverger* ⁽¹⁹⁾, um partido representa um conjunto de comunidades, ligadas por instituições coordenadoras.

20. Tais comunidades congregadas, que são os partidos, formando-se sob o império de preceitos legais e estatutários, com fundamento nêles também devem desfazer-se: por incorporação, fusão, ou extinção. Prevê a Lei Orgânica as três hipóteses de desaparecimento dos partidos, regulando-as para evitar anomalias (arts. 44 a 50). Nos casos de incorporação, fusão e extinção espontânea é sempre exigido ato deliberativo do partido interessado, em convenção nacional (arts. 44 e 45). À deliberação segue-se o cancelamento do registro, pelo qual o partido perde a personalidade jurídica, devendo dar-se a seu patrimônio a destinação prevista no estatuto (art. 48). Se o cancelamento, porém, resultar de extinção do partido por ação julgada contrária ao regime democrático (art. 46), o patrimônio será incorporado ao fundo especial de assistência financeira às organizações políticas (art. 48, parágrafo único).

(19) Duverger, Maurice : Les Partis Politiques, Lib. Armand Colin, Paris, 1951, pág. 34.

Dispondo sobre a dissolução deliberada ou forçada dos partidos, e preservando, distintamente, a sorte do patrimônio por eles constituído, a Lei destaca um dos aspectos essenciais da institucionalização dessas agremiações. Dá relêvo, a um tempo, ao fato político da existência dos partidos e à qualificação jurídica que lhes deferiu, na organização do poder estatal. Fixa-se, enfim, a natureza dos partidos como peças integrantes do mecanismo político, insusceptíveis de formação e de desaparecimento ao arbítrio de pessoas ou grupos.

EXTINÇÃO DE PARTIDOS E MANDATOS ELETIVOS

21. Discriminando situações no processo de extinção dos partidos, a Lei distingue, também, quanto a seus efeitos sobre os mandatos eletivos.

São três as hipóteses de extinção previstas: por ato livre da convenção nacional, observadas as formalidades legais (art. 45); por não satisfazer o partido as condições mínimas para funcionamento (art. 47); por ter o partido ação contrária ao regime democrático, fundado no sistema pluripartidário e na garantia dos direitos fundamentais do homem (arts. 46 e 5.º). Para as duas primeiras hipóteses, prevalece o princípio consignado na parte inicial do art. 50: "cancelado o registro de um partido, subsistem os mandatos dos cidadãos eleitos sob sua legenda". Na hipótese de cancelamento do registro por ato contrário ao regime democrático, a regra é a que está na parte final do art. 50: perda do mandato. No caso, "não terão cassados os seus mandatos os representantes que houverem, comprovadamente, se insurgido contra a orientação partidária que motivou o processo" (parágrafo único do art. 50). Logo, enquanto nas duas primeiras hipóteses o princípio de defesa dos mandatos opera automaticamente, na última depende de prova pelos representantes.

A distinção feita é perigosa e atenta contra o sistema constitucional. Ao ser discutida e votada a matéria no Senado Federal, o Senador **Aloysio de Carvalho**, como Relator, formulou duas objeções valiosas: uma no sentido de que o cancelamento do registro do partido, qualquer que seja o motivo, não importa na perda do mandato de Deputado ou Senador; outra para acentuar que exigir prova excludente de cassação de mandato, quando o cancelamento do registro do partido decorre de processo por ação prejudicial ao regime democrático, permitirá adoção de "critério de ordem subjetivo".

Votamos, então, pela subsistência de todos os mandatos, observando que a Constituição não prevê a extinção deles por desaparecimento do partido. E acrescentamos: a Constituição explicitamente declara, em seu art. 1.º, que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. "O partido político é apenas o veículo que conduz o candidato à conquista do mandato, e, para evitar dúvida a esse respeito, a Constituição, no art. 56, torna explícito que a Câmara dos Deputados se compõe de **representantes do povo**, e não de representantes dos partidos. E, ainda, ao referir-se à condição dos Senadores, declara-os representantes dos Estados, e não dos partidos. Vale dizer: a punição imposta à agremiação política não pode repercutir sobre a validade e subsistência dos mandatos dos representantes eleitos sob sua legenda" (20).

22. Dir-se-á que não é privativa do Brasil a diretriz de perda dos mandatos no caso de dissolução forçada dos partidos. Condenando o critério, lembra **Gonçalves**

(20) Diário do Congresso Nacional de 1.º-7-1965, Seção II, pág. 2.121.

Ferreira Filho, baseado em estudo de Peiser, que, na República Federal da Alemanha, contrariamente à Lei Fundamental de Bonn, a jurisprudência admitiu a extinção dos mandatos. Fê-lo por julgar necessário extrair "todo o efeito da sentença que proibia o partido, para excluir as idéias inconstitucionais do processo de formação da vontade política". Mas o publicista salienta que uma lei ordinária de 1956 atenuou, ali, a extensão do entendimento judiciário. "De acôrdo com essa lei, o Deputado que abandonou o partido, antes da sua proibição, não perde o mandato. Do mesmo modo, não está prevista a perda dos mandatos nas Assembléias dos Estados, mas somente a perda dos mandatos nas Assembléias Federais. A lei eleitoral, por sua parte, prevê que os Deputados à Dieta Federal, que perderam a cadeira por causa da interdição do partido, não serão substituídos, se tiverem sido eleitos por sufrágio de lista, mas o serão, se houverem sido eleitos no escrutínio uninominal. Haveria nesse caso uma eleição parcial para preencher a vaga" (21).

As atenuações feitas comprovam o arbitrio do regime de perda de mandato, por extinção de partido. Trata-se de prática gravemente prejudicial à liberdade e ao progresso das instituições políticas. Punir "idéias inconstitucionais" significa proclamar o delito de pensamento, e, em última análise, imobilizar as instituições nos textos jurídicos, quando outra é a missão dos partidos e dos representantes às câmaras legislativas.

FUNÇÃO E PROGRAMA DOS PARTIDOS

23. A Lei brasileira, mesmo, prescreve que os partidos se destinam "a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo" (art. 2.º). Mas o sistema representativo somente será autêntico na medida em que refletir as transformações da vida social, política e econômica. Reconhecendo essa vinculação, a Lei acrescenta que "o programa dos partidos deverá expressar o compromisso de defesa e aperfeiçoamento do regime democrático definido na Constituição" (art. 18). Não se defende e aperfeiçoa, porém, qualquer instituição senão ampliando, inovando, atualizando sua estrutura, suas idéias e seus fins. Se a Lei impõe aos partidos "o compromisso de defesa e aperfeiçoamento do regime democrático definido na Constituição", permite que nele se introduzam alterações. É inadmissível, portanto, a condenação de idéias que propagam reformas. Ato e fatos contrários à ordem democrática é que podem incidir em punição.

24. Demais, ao atribuir aos partidos "função permanente", para que cumpram suas tarefas institucionais, a Lei não a reduziu à "continuidade dos serviços de secretaria". Criou deveres de natureza cultural e educativa. Os partidos são obrigados a promover "conferências", "congressos ou sessões públicas para difusão de seu programa". Cabe-lhes, ainda, manter "cursos de difusão doutrinária, educação cívica e alfabetização", "um instituto de instrução política, para formação e renovação de quadros e líderes", "bibliotecas de obras políticas, sociais e econômicas", e a "edição de boletins ou outras publicações". É o que está no art. 75.

Abre-se oportunidade, assim, a fecundo trabalho de informação e esclarecimento tanto quanto de livre exame de problemas e idéias, o que é inconciliável com interdições dogmáticas.

(21) Gonçalves Ferreira Filho, Manoel : Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas, Edições RBEP, 1966, pág. 110.

DISCIPLINA PARTIDÁRIA

25. Para que essas múltiplas tarefas, aliadas às de ação política propriamente dita, não acarretem o enfraquecimento ou a desfiguração dos partidos, por procedimento irregular de seus filiados e de seus órgãos, a Lei estabelece um conjunto de normas disciplinadoras de direitos, deveres e sanções.

Os **filiados** ao partido que faltarem a seus deveres de disciplina, ao respeito a princípios programáticos, à proibição no exercício de mandatos ou funções partidárias, ficam sujeitos a uma das sanções previstas. Segundo a natureza ou a gravidade do ato, a penalidade será advertência, suspensão, cassação de função em órgão partidário, ou expulsão (art. 51). Os **diretórios**, por sua vez, poderão ser dissolvidos: por desrespeito a normas estatutárias, programáticas, de ética partidária, ou a deliberação regular de órgãos superiores do partido; por impossibilidade de resolver-se grave divergência entre seus membros; por má gestão financeira (art. 52). Quer a punição atinja **filiados**, quer **diretórios**, da decisão adotada cabe sempre recurso para o órgão hierárquicamente superior (arts. 51, § 6.º, e 53, § 1.º).

A disciplina instituída não é, portanto, exagerada nem insuficiente. Para completar o sistema, a Lei declara que todos os filiados a um partido têm direitos e deveres iguais (art. 4.º, parágrafo único). O princípio de isonomia, assim destacadamente enunciado, valerá, na proporção em que os filiados reclamarem iguais oportunidades, como instrumento de correção do antigo vício de domínio privilegiado ou oligárquico nos partidos.

26. É de ressaltar que não está compendiada a perda de mandato para o representante que mudar de partido. Nem seria conveniente incluí-la nessa Lei. A medida é das que só devem ser contempladas em lei quando vigora regime partidário bem estruturado e de programas efetivamente obedecidos. Se há os que variam de partido para servir governos, também existem os que divergem de suas agremiações, e delas se afastam, para permanecer fiéis a compromissos publicamente assumidos. Sem partidos realmente organizados e de fidelidade contínua a seus programas, punição dêsse alcance pode converter-se em arma de destruição de figuras representativas, por maiorias transigentes.

Mesmo quando se torne aconselhável e oportuna a medida, urge envolvê-la em critérios de segurança, inclusive o da decisão judiciária, para evitar injustiça. Como fórmula adequada à preservação normal do vínculo político, a Lei já preceitua que "nos registros do Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas ou das Câmaras Municipais, o representante do povo será inscrito na representação do partido sob cuja legenda se elegeu" (art. 76). É preciso, enfim, que a proteção do interesse dos partidos, sabretuda em regime de agremiações sem tradição ou sem firmeza ideológica, não traduza opressão às virtudes de independência dos homens públicos, nem suprima carreiras políticas marcantes.

FINANÇAS E CONTABILIDADE DOS PARTIDOS

27. O sistema disciplinar da vida dos partidos abrange, porém, a organização e a fiscalização de suas finanças e de sua contabilidade. Três princípios dominam a orientação da Lei:

- publicidade e controle dos recursos, quanto à sua obtenção e à sua aplicação;

- vedação do recebimento de auxílio ou contribuição proveniente de auto-ridades e órgãos da administração pública, direta ou descentralizada, e de qualquer empresa de finalidade lucrativa;
- garantia de recursos certos e permanentes aos partidos, inclusive ori-ginários do orçamento e mediante criação de um fundo partidário.

Esses princípios desenvolvem-se em várias normas (arts. 54 a 74), enumerando-se os requisitos, as limitações e as proibições que compõem o processo de fiscalização. De modo geral, o propósito é, senão impedir, atenuar a influência do poder econômico, público e privado, nas eleições.

Mas, no particular, a Lei é de aplicação ou de observância relativa. De um lado, contém regras de fiscalização difícil, como a que prescreve que "nenhum candidato a cargo eletivo, sob pena de cassação do respectivo registro, poderá efetuar, individualmente, despesas de caráter político ou eleitoral, ou com alistamento, arregimentação, propaganda e demais atividades definidas pela Justiça Eleitoral, devendo processar todos os gastos através dos partidos ou comitês" (art. 58). Melhor seria regra de natureza limitativa e condicionadora, porque permitiria à Justiça Eleitoral apurar a exatidão das quantias constantes de escrituração necessária.

De outro lado, a organização econômica, de base capitalista, e a própria ordem administrativa do Estado, quase sempre interessada nos resultados das eleições, concorrem, por formas e desvios hábeis, para manter a fôrça do dinheiro no processo político. Ocorre aqui o que se verifica na generalidade dos países de estrutura social e econômica semelhante, ou baseada nos mesmos pressupostos.

28. Não bastam, pois, as restrições à conquista e ao uso dos recursos, nem a outorga de imunidade tributária e a concessão de gratuidade aos partidos para publicação de documentos oficiais (art. 74), ou para retransmissão, pelas empresas de radiodifusão, de congressos ou sessões públicas, em que são expostos os programas adotados (art. 75, III).

A eficácia da Lei aumentará, sem dúvida, na escala em que, com sua aplicação contínua e conjugada ao Código Eleitoral, se organizarem regularmente os partidos. A resistência ao poder econômico, entretanto, para eliminar distorções maiores, exige duas garantias em favor do povo: instrução intensa e libertação da necessidade, pelas reformas que atinjam a posição das fôrças sociais e de produção.

A LEI E O AI-2

29. De qualquer sorte, mesmo dentro das contradições vigentes, os partidos cuidavam de sua reorganização na forma ordenada pela Lei Orgânica (arts. 47 e 79). Muitos não subsistiriam, ou não manteriam vida autônoma. Todos, no entanto, seguiam o caminho de obediência à lei, que alteraria o quadro partidário existente. Era o processo de reforma em execução.

Eis que, de surpresa, a 27 de outubro de 1965, o Ato Institucional n.º 2, como instrumento discricionário, declara extintos os partidos (art. 18). E se manteve as exigências da Lei Orgânica para a organização dos novos partidos (parágrafo único do art. 18), esse procedimento não pôde ser observado. O Ato Complementar n.º 4, de novembro de 1965, determinou a criação, pelos membros efetivos do Congresso Nacional, de "organizações com atribuições de partidos políticos,

enquanto estes não se constituírem" (art. 1.º). Prescreveu, ainda (art. 15), que só se promoverá a organização dos partidos, na forma da Lei Orgânica, ultimadas as eleições de 1966. Diante dessas e de outras normas de Atos Complementares, subvertida a ordem jurídica e desacatada a superioridade hierárquica dos Atos Institucionais, permanece inaplicada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

Mas, se o sistema partidário exigia mudança e renovação, para adquirir autenticidade, o que os atos discricionários ditaram ou geraram foi um terrível retrocesso no sistema político e representativo do País. O bipartidarismo compulsório e irreal (AC-4, art. 1.º), eleições indiretas para Presidente e Vice-Presidente da República (AI-2, art. 9.º) e para Governador e Vice-Governador (AI-3, art. 1.º), fidelidade partidária circunstancialmente imposta, para impedir a liberdade de voto nos pleitos indiretos (AC-16, art. 1º), instituição de sublegenda para dissimular antagonismos insuperáveis (AC-7, arts. 5.º e 6.º), são algumas das ordenações autoritárias que interromperam o impulso de reforma.

Agravou-se, conseqüentemente, a crise dos partidos, substituída a inconveniência da multiplicidade excessiva por uma dualidade forçada e constrangedora, determinante de maior desinteresse, senão de repulsa do povo pela vida política.

Da revisão institucional de que se cogita, no sentido da normalidade democrática, não há rumos certos, nem definitivos. A conjuntura dita desvios bruscos, caracterizando bem a insegurança reinante.

PERSPECTIVA DE RENOVAÇÃO

30. Contudo, o movimento militar vitorioso de 1964 foi apenas um episódio no curso do que se chama a revolução brasileira. Não a instaurou, não a encerra, nem a delimita no tempo e nas idéias. Como ato intermediário de um grande movimento histórico, isoladamente não o explica, nos seus contornos reais. Decerto, é um acidente considerável, por suas origens e por seus efeitos. Não constitui, porém, o ponto culminante do processo de mudança, que a Nação persegue, há anos.

Por isso mesmo, por decisão dos poderes dominantes, ou pela pressão irresistível dos fatos, operar-se-á transformação no mecanismo das instituições. O arremêdo de sistema partidário, em que se contorcem a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), não deve prolongar-se, por falta de base moral, política e ideológica. Instrumentos de uma fase de transição, essas organizações não correspondem às aspirações permanentes da opinião nacional.

31. Como fôrças de orientação e disciplina da vontade popular, os partidos pressupõem estabilidade, estrutura definida, adesão espontânea e militante de seus membros, e diretrizes ricas de conteúdo criador, para ser seguidos e prestigiados.

A manutenção de regime inadequado, como o atual, além de repetir o êrro do passado pela presença de agremiações fictícias, pode propiciar reforma incontável. As mudanças institucionais demasiado retardadas escapam, por vezes, aos designios dos dirigentes.

32. A execução da Lei Orgânica, com as alterações necessárias, é meio idôneo de estabelecer-se o sistema pluripartidário disciplinado, como fator básico do regime democrático-representativo, autêntico e estável, que convém à Nação.