

# Natureza Jurídica dos Partidos Políticos Brasileiros

A. B. COTRIM NETO

Professor titular de Direito Administrativo, na Faculdade de Direito da UFRJ e na Faculdade Brasileira de Ciências Jurídicas (Rio). Membro do Instituto dos Advogados Brasileiros e da Academia Nacional de Direito.

1. O partido político, na concepção de BLUNTSCHLI, de KELSEN e de PINTO FERREIRA.
2. *Idem*, segundo HOMERO PINHO.
3. Problemas de ordem jurídica, suscitados pela indefinição sobre a natureza jurídica do partido.
4. Os partidos políticos apreciados como “fenômeno social”.
5. Os partidos políticos modernos, segundo BURDEAU e DUVERGER.
6. Os partidos políticos nos Estados Unidos, pela observação de LINARES QUINTANA.
7. Histórico dos partidos políticos, especialmente no caso do Brasil, visto por AFONSO ARI-NOS DE MELLO FRANCO.
8. Recepção dos partidos políticos nos diplomas legais modernos, conforme estudo de JOSAPHAT MARINHO.
9. Natureza jurídica dos partidos políticos brasileiros, no entendimento de O. A. BANDEIRA DE MELLO.
10. Os partidos políticos brasileiros são autarquia *sui generis*.

1. Se a Política puder ser definida, segundo clássico entendimento, como a arte da governamentação das nações, ou o expediente que organiza e estrutura a própria sociedade, é fora de dúvida que o partido não poderá deixar de ser considerado integrante do poder político, da estrutura do Estado, enfim.

Em seu "Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno", (1) PINTO FERREIRA tem oportunidade de estudar a natureza sociológica e jurídica do partido político, resumindo suas observações no proclama de que, para alguns estudiosos, ele será mero grupo social, enquanto outros o vislumbram como genuíno instituto de Direito Público. A tese clássica de sustentação do primeiro entendimento, para o mestre do Recife, foi enunciada por BLUNTSCHLI, no século passado, quando dizia que "os partidos não são uma instituição do Direito Público, mas da Política, e nem membros do organismo do Estado, mas grupos sociais em que cada um livremente entra e sai"; em outros termos, acrescentava PINTO FERREIRA, de acordo com o publicista alemão: os partidos seriam apenas corporações político-sociais, grupos sociológicos ou entidades da sociologia.

Ao contrário dessa interpretação de BLUNTSCHLI, a concepção moderna destaca o aspecto jurídico-formal das agremiações partidárias, e se radica no magistério de KELSEN, e sobretudo neste pensamento: "Não faz muito tempo que as legislações desconheciam oficialmente a existência dos partidos políticos, adotando em face deles uma atitude abertamente negativa; e ainda hoje não se tem plena consciência de que a hostilidade das antigas monarquias centro-européias aos partidos, e a contraposição essencial estabelecida pela ideologia da monarquia constitucional, sobretudo entre os partidos políticos e o Estado, não era senão uma inimizade mal dissimulada contra a democracia." E, mais ainda, KELSEN: "É patente que o indivíduo isolado carece completamente de existência política positiva, por não poder exercer qualquer influência efetiva na formação da vontade do Estado, e que, por conseguinte, a democracia só é possível quando os indivíduos, a fim de lograr uma atuação sobre a vontade coletiva, reúnem-se em organizações definidas por diversos fins políticos, de tal maneira que se interponham, na relação indivíduo-Estado, aquelas coletividades que agrupam, sob a forma de partidos políticos, as vontades políticas coincidentes dos indivíduos. Só por ofuscação ou dolo é possível sustentar a possibilidade da democracia sem partidos políticos. A democracia requer necessária e inevitavelmente um Estado de partidos" (apud P. FERREIRA, ob. cit., pág. 437 do vol. I).

Depois de apresentar o pensamento de KELSEN, nos termos em que os reproduzimos, PINTO FERREIRA acrescentou: "... por isso mesmo, o Professor KELSEN se limita a compreender os partidos como simples instituições de natureza jurídica, como órgãos para a formação da vontade estatal, numa posição doutrinária que é retificação, ditada pela experiência moderna, à tese clássica de BLUNTSCHLI" (ob. cit., pág. 438). E, em seguida: "Para efeito de ilustração doutrinária, seria útil mencionar algumas retificações semelhantes, ora atribuindo-se aos partidos políticos o caráter de verdadeiros institutos de Direito Público, na concepção de AMUCHASTEGUI, ora o de instrumentos necessários ao mecanismo do regime constitucional, como pretende POSADA, ou o de

(1) 2ª ed. de José Konfino, Rio, 1951, 2 vols. O estudo dos partidos políticos é feito entre as págs. 431/463 do tomo I.

órgãos da democracia, na interpretação de PALACIOS, parte integrante do processo governativo, segundo A. F. MAC DONALD, verdadeiros órgãos de governo, em consonância à opinião de WILLOUGHBY, ou, afinal, uma parte do governo mesmo, na tese proposta por MERRIAM-GOSNELL” (id., ib.).

Ao fim deste tópico de sua obra (artículo 3 do § 20), PINTO FERREIRA apresenta seu próprio entendimento, a propósito do tema, escrevendo: “Diante do exposto, convém chegar a uma interpretação integral sobre a verdadeira natureza dos partidos, afirmando-se que eles são simultaneamente corporações político-sociais e institutos do Direito Público, ou seja, entidades da sociologia reguladas tecnicamente pelo direito positivo. Por isso é que LINARES QUINTANA declara judiciosamente ser uma das obrigações nítidas do Estado Moderno a de “reconhecer os partidos como corporações político-sociais necessárias e dar-lhes normas para que respondam eficazmente à função que tendem a cumprir”. Trata-se, destarte, de uma conceituação integral dos partidos, que reconhece a sua dupla natureza, social e jurídica, de conformidade com a própria orientação científica dominante na doutrina geral do Estado” (ob. cit., pág. 439).

2. No desenvolvimento do verbete “Partidos Políticos” do “Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro”, HOMERO PINHO definiu o partido político como “uma associação de eleitores subordinados às normas legais e a uma disciplina estatutária, unidos pela mesma corrente de idéias sobre o que lhes parece a melhor forma da organização da vida social e que objetiva conquistar, ou influir, o poder do Estado em ordem a realizar o programa a que se propuser”. (2) E, no prosseguimento de seu trabalho — onde, lamentavelmente, não aprofundou o estudo do tema —, o pranteado mestre de Direito Constitucional, que o escreveu, apreciando a natureza sócio-jurídica do partido político, assinalou: “Para nós, a natureza dos partidos já não oferece problemas. Em conformidade com o nosso direito positivo são eles pessoas de Direito Público interno, qualidade que adquirem com o respectivo registro pelo Tribunal Superior Eleitoral, conforme o artigo 132, § 2º, do Código Eleitoral de 1950, e agora é repetido e respeitado pelo disposto em o artigo 3º da recente Lei Orgânica dos Partidos Políticos” (no trabalho e publicação cit., pág. 124).

Concordamos perfeitamente com o autor dessas observações, que à sua condição de jurista aliava a de magistrado, com experiência no Direito Eleitoral, visto ter exercido por longo tempo a Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Estado da Guanabara.

3. Mas essa colocação temática não resolve os mais agudos problemas de ordem jurídica que a matéria suscita. Por exemplo: ainda que pessoa jurídica de Direito Público, qual a exata posição do partido político no quadro do Governo e da Administração Pública? Qual a natureza e extensão dos controles a exercer sobre a entidade pública partido po-

(2) “Partidos Políticos”, verbete do vol. 36 do “Repertório”, ed. Borsoi, Rio, págs. 120/128.

lítico, e quem tem poderes para fazê-lo? Um partido político pode ser sujeito passivo em ação popular, ou mandado de segurança, expedientes típicos de exercício de controle judiciário sobre a Administração Pública? Quid? Outro tanto em relação a esse expediente *sui generis* de controle que é o inquérito parlamentar? Qual o regime jurídico dos bens e dos empregados do partido político, com todas as suas implicações, inclusive as de responsabilidade civil e as de natureza criminal (são crimes contra a Administração aqueles que se praticam contra partido político)? Qual o foro para as ações contra partido e quais os prazos prescricionais em relação às mesmas entidades? Qual a maneira de se executar, contra partido, a condenação de pagamento: mediante penhora e suas seqüelas, ou através de precatório, de ônus estatal?

4. Implicitamente concorde com o entendimento de PINTO FERREIRA, sobre a dupla característica dos partidos políticos — que hão de ser apreciados no prisma sociológico como no jurídico —, GEORGES BURDEAU teve ensejo de dizer que, no seu entendimento, os partidos devem ser considerados em tanto quanto se exterioriza neles o Poder Político, isto é, como dado primeiro da vida política, e, ademais, quanto à sua função no quadro de um tal ou qual sistema governamental. (3) Considerado como elemento necessário da vida política, o partido se apresenta como um “fenômeno social provavelmente tão antigo como a própria sociedade” (A. e ob. cit., pág. 422). E como “fenômeno social” é, efetivamente, que o partido político tem sido objeto de mais frequentes apreciações: sem necessidade de maiores pesquisas, de pronto nos é possível referir uns quantos magníficos estudos — desde a curiosa obra na qual, cerca do ano de 1730, na Inglaterra, o VISCONDE DE BOLINGBROKE lançou um célebre anátoma contra a corrupção dos partidos (“Cartas e Dissertação sobre os Partidos”) — a propósito dos partidos da Argentina, da França, dos Estados Unidos etc. (4)

Com presença obrigatória na história social da humanidade, os partidos políticos não têm também — exatamente por isso mesmo — deixado de receber, ao mesmo tempo que exaltação, as objurgatórias de seus críticos, entre as quais o notável registro de HAMILTON, no “Federalist”, a propósito do “espírito de intolerância” que sempre os carac-

(3) In “Traité de Science Politique”, cit., tomo I, pág. 423.

(4) Ver Rodolfo Rivarola, em “Partidos Políticos — Unitário y Federal”, ed. Lajonane, B.A., 1904; José Maria Rosa (Hijo), “Los Partidos Políticos y la Nación; in *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, da Univ. de la Plata, tomo VIII, anos 1935/1937, págs. 784/816; 2 interessantes “cahiers” da Fundação Nacional de Ciências Políticas de França, ed. pela Livraria Colin, um deles elaborado por Charles Morazé, e outros, e intitulado “Études de Sociologie Electorale” (1947), o segundo por Maurice Duverger, e outros, sob o título “L’Influence des Systèmes Electoraux sur la Vie Politique” (1950); o alentado livro de Paul Marabuto, “Les Partis Politiques et les Mouvements Sociaux sous la IVe. République”, ed. Sirey, Paris, 1948; Wilfred E. Binkley, “American Political Parties — their natural History”, pub. na 3.ª ed. em 1958, e trad. para o português, sob o título “Partidos Políticos Americanos”, em ed. do Fundo de Cultura, Rio, 1961. Quiséssemos delongar estas referências e faríamos um infundável catálogo, tão denso é o tema e tão constante a sua análise sociológica; os livros acima relacionados nós os tomamos quase ao acaso em nossas estantes.

terizou, a ponto de o ferro e o fogo não terem produzido maiores males, em política como em religião, do que os partidos. . .

5. Poucos publicistas têm feito melhor e mais profundo estudo do fenômeno do partidismo que os autores franceses GEORGES BURDEAU e MAURICE DUVERGER, o primeiro em volumes vários — especialmente no I e no IV — de seu “*Traité de Science Politique*”, e o segundo no “caderno” da Fundação Nacional das Ciências Políticas, “*L’influence des Systemes Electoraux sur la Vie Politique*”, já mencionado, como em vários capítulos de seu “*Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*”. (5)

De certo modo, ambos os autores estão concordes em que os partidos modernos são genuínos “órgãos de formação da vontade nacional” (palavras de BURDEAU, no livro cit., vol. I, nº 331), e em que “a organização dos partidos influi na forma de vida política” (DUVERGER, em “*L’Influence*”, pág. 13), o que implica em — mesmo nos regimes que não adotam o partido único, os quais, por isto, são regimes ditatoriais — se ter de admitir estarmos diante de manifesta tendência “para o Estado de partidos” ou, mesmo, para o “Estado partidário”, da expressão de BURDEAU (ob. e lugar cit.).

No concernente à estrutura dos partidos, entende DUVERGER que ela naturalmente varia, de acordo com os sistemas eleitorais em cujo seio os mesmos funcionam. Assim, o professor parisiense os esquematiza destarte: 1º) a representação proporcional tende para um sistema de partidos múltiplos, rígidos e independentes; 2º) o escrutínio majoritário de dois turnos tende para um sistema de partidos múltiplos, flexíveis e independentes; 3º) o escrutínio majoritário de um só turno tende para o dualismo de partidos (em “*L’Influence*”, ainda à pág. 13).

Se os partidos efetivamente correspondem à real manifestação das opiniões que prevalecem, num dado momento, no espírito dos integrantes do corpo eleitoral, é inquestionável a dúvida que BURDEAU opõe à autenticidade dessas manifestações (v. o vol. IV do “*Traité*”, *passim*, especialmente págs. 278/279); e DUVERGER, quase se antecipando ao pessimismo do SIEGFRIED — que lhe prefaciou “*L’Influence. . .*” — também sobre a autenticidade eleitoral das entidades partidárias, quando escreveu que o centro de gravidade da vida política se deslocou, modernamente, para a burocracia dos partidos, de sua parte assim se exprimiu: “Para nós o eleito não representa o eleitor como um mandatário representa seu mandante, mas como um quadro representa uma paisagem” (ob. cit., pág. 33).

(5) Na trad. esp. de Jesus Ferrero, ed. Ariel, Caracas—Barcelona, 1962, pub. sob o título “*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*”. Aliás, este professor da Universidade de Paris tem outros estudos sobre a vida político-partidária, que não importa aqui citar, pois a matéria de fundo do nosso estudo atual não é propriamente o partido político, mas, apenas, o **Partido Como Órgão do Estado**. Deve-se informar que as observações de Duverger influíram muito nas opiniões de Burdeau, conforme este admitiu, quando escreveu que “nós freqüentemente nos inspiramos” na obra (“*L’Influence*”) do autor mencionado (in “*Traité*”, vol. IV, pág. 278, nota 1).

Entretanto, havendo estudado com percuciente minúcia a natureza política e sociológica dos partidos, nos mais diferentes sistemas eleitorais e regimes políticos, os autores em referência não se detêm no estudo jurídico da natureza dos partidos políticos do mundo democrático, embora BURDEAU se tenha expressado — em breves manifestações — contra o que ele chama de “oficialização” dos partidos. (6)

6. Há pouco mais de trinta anos, SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, que posteriormente viria a se tornar o mais fecundo publicista de seu país, teve ensejo de publicar interessante estudo sobre os partidos americanos, onde, a par de nos fornecer ótimos elementos para especulação doutrinária do tema de que nos ocupamos, informa sobre o regime jurídico dos partidos nos Estados Unidos. (7)

Antes de passar ao desenvolvimento de suas próprias considerações sobre os partidos da grande república do norte, QUINTANA nos apresenta a observação do autor do clássico “American Commonwealth”, BRYCE, para quem “o espírito e a força dos partidos foram tão necessários para o funcionamento da máquina governativa (nos Estados Unidos) como o vapor para a locomotiva; ou, o que é a mesma coisa, para mudar a comparação, a associação e a organização dos partidos são, para os órgãos do governo, o que os nervos motores são para os músculos, tendões e ossos do corpo humano. Transmitem a força motriz, indicam as direções em que hão de mover-se os órgãos” (pág. 25).

Em seguida, o Professor QUINTANA faz o exame do conceito de partido político, através de um excursão pela doutrina, legislação e jurisprudência dos Estados Unidos, ressaltando os entendimentos de dois professores de Ciência Política, que são JOSEPH R. STARR e AUSTIN F. MACDONALD. Conforme LINARES QUINTANA teria colhido em obra do primeiro, o status legal dos partidos políticos nos Estados Unidos dista muito de se achar claramente definido: “Por uma parte, encontramos vasto corpo legislativo e jurisprudencial que verdadeiramente coloca o agrupamento partidário num ramo do governo, em certa semelhança com o sistema dos principais países totalitários da Europa. Por outro lado, é dado perceber uma situação parecida com a imperante na Grã-Bretanha e na França da III República, com partidos políticos praticamente sem regulamentação, salvo a disposta nas leis de controle dos agrupamentos subversivos” (pág. 60). E, na obra de MACDONALD, o publicista QUINTANA toma escólios nos quais o escritor americano proclama que o governo é algo mais que uma questão de constituições e de leis, já que, em grande medida, atua através dos partidos políticos, que necessariamente “são parte integrante do procedimento governativo” (id., ib.).

Na continuação de seu estudo, e depois de ter feito o registro de que a Constituição Federal norte-americana como a da maioria dos Es-

(6) As págs. 459 e 460 do vol. I do “Traité”, Burdeau refere certos movimentos para a oficialização legal da estrutura dos partidos políticos, a qual, todavia, ainda não chegou a se consumir.

(7) “Los Partidos Políticos en los Estados Unidos da América — su ordenamiento jurídico”, ed. Depalma, B.A., 1943.

tados-membros, guarda silêncio sobre os partidos políticos, o autor argentino se detém na apreciação da obra de MERRIAM and GOSNELL — escritores de livro sobre o sistema americano de partido —, os quais agrupam as numerosas e variadas concepções existentes nos Estados Unidos em quatro grandes categorias: 1) interpretação do partido como uma agência responsável de governo; 2) interpretação do partido como um agrupamento formado para proporcionar candidatura e política; 3) interpretação do processo partidário, especialmente em seu aspecto patológico, como o produto das forças sociais e industriais; 4) interpretação do sistema de partidos, especialmente em seu aspecto sociológico, como uma agência indispensável de controle popular (ob. cit., pág. 67).

Consoante a observação de SEGUNDO LINARES QUINTANA, a generalidade dos autores entende que o partido político, nos Estados Unidos, é uma associação de caráter público, sobre o qual o Estado pode legislar, máxime se se tem em conta que o pensamento majoritário o considera uma parte da máquina governamental. Todavia, admite-se, o partido apresenta algumas características de associação privada, pois o ingresso de seus membros é voluntário, e ninguém poderá ser compelido a integrá-lo. Noutro trecho, QUINTANA reitera que uma forte corrente de opinião sustenta a concepção de que o partido político é uma agência do governo: FORD, GOODNOW, WILSON, ROOT, MERRIAM e GOSNELL assim pensam, sendo que os dois últimos vão além, por entenderem que as agrupações partidárias devem ser vistas como instituições suplementares do governo, com a função de auxiliar o eleitorado na seleção de certos funcionários, na determinação das políticas governativas, assim como na delicada e essencialíssima operação de apoiar ou criticar a Administração (pág. 70).

7. Pelo cuidado que sistematicamente põe nas suas obras, os estudos de AFONSO ARINOS DE MELLO FRANCO, sobre os partidos políticos nacionais, devem ser classificados dentre os que maior interesse apresentam. O primeiro deles foi uma tese de concurso, escrita logo depois de promulgada a Constituição brasileira de 1946; o segundo, uma tese apresentada ao IV Congresso Jurídico Nacional, que se reuniu em São Paulo, no mês de janeiro de 1955. (8)

No primeiro dos referidos estudos, ARINOS percorre a história dos partidos políticos da antiguidade clássica, para concluir ser impróprio chamar de “partido” — no sentido que hoje se atribui a este nome — aos movimentos de facções ou de classes sociais que aparecem em Atenas ou em Roma (pág. 10); e chega à Inglaterra, protótipo da democracia na Idade Moderna, dela falando que ali só se chegou a praticar o “governo de partidos” a partir do século XIX, depois do Reform Bill, de 1832, o

(8) A tese de concurso, com a qual o autor conquistou uma cátedra de Direito Constitucional, foi publicada sob o título de “História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro”; atualmente circula uma 2ª edição, da Editora Alfa-Omega, SP, 1974, com o título de “História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil”, e é o livro que iremos citar. A tese apresentada ao Congresso Jurídico foi publicada na Revista Forense, vol. 157 (1955), págs. 7/20, sob o título “Os Partidos Políticos Nacionais”.

qual, criando e assegurando a fidelidade partidária, assegurou a coesão das maiorias (pág. 14). Finalmente, depois de larga pesquisa histórica, proclama AFONSO ARINOS: "Podemos, assim, graças a esta análise perfunctória, verificar que a tendência geral do Direito Constitucional dos países democráticos, a partir da Primeira Guerra Mundial, é de reconhecer explicitamente o partido político como uma das peças do sistema jurídico do Estado (...). No caso brasileiro, temos as mais evidentes provas de que, rematando antigos esforços que datam da implantação da República, a Constituição de 1946 veio marcar a vitória da doutrina que entendia ser fundamental a atividade partidária, por meio dos partidos nacionais, ao exercício do poder democrático no país" (pág. 112, de "História..."); e encerra o livro com a exaltação programática do **partido nacional**, subordinado a um regime jurídico de estrito controle dos recursos aplicados no custeio de suas atividades e de sua propaganda, pois, consoante o pensamento de KELSEN, que ele aplaude, "a democracia é necessariamente e inevitavelmente um Estado de partidos", pelo que, "manter a democracia significa, para o Brasil, cultivar e robustecer a instituição dos partidos" (*idem, ib.*, pág. 123).

Quanto aos encerramentos da tese proposta ao IV Congresso Jurídico Nacional, pode-se dizer que, aí, MELLO FRANCO resumiu as observações que fizera na obra maior e anterior. Num dos trechos iniciais, proclamou o publicista: "É sabido que só há pouco tempo os partidos políticos vêm sendo referidos nas Constituições e leis eleitorais dos países democráticos de mais alto nível cultural (...). Pode-se dizer que, em tais casos, dado o maior adiantamento e a politização do povo, as leis vieram, de acordo com a concepção clássica, exprimir um estado de consciência social. No Brasil, porém, não foi isso que se deu. A fragmentação que sofreram os partidos imperiais, com a implantação da República, não correspondeu à adoção do regime federativo". No entanto, AFONSO ARINOS já tinha admitido, logo ao início deste trabalho: "O artigo 134 da Constituição Federal de 1946 assegura a representação proporcional aos partidos nacionais. Pelo histórico desse texto, na Comissão Constitucional, verificamos que os constituintes adotaram deliberadamente o partido político como instrumento exclusivo de captação do sufrágio, bem como o caráter nacional de sua organização. Aliás, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, manifestando-se sobre as hipóteses dos partidos de âmbito estadual e da apresentação de candidatos avulsos, optou pela inconstitucionalidade de tais iniciativas. Reconheceu, pois, aquela Comissão, o monopólio político dos partidos e o seu caráter nacional como peças integrantes do nosso Direito Constitucional positivo."

8. Num excelente, conquanto não muito desenvolvido trabalho, onde estudou a institucionalização jurídica dos partidos políticos, JOSAPHAT MARINHO nos informa ter sido a partir de 1919 — isto é, no imediato após 1ª Guerra Mundial — que se deu "a recepção dos partidos, expressa ou implicitamente, no contexto dos diplomas legislativos". (9) Anterior-

(9) Veja-se "Institucionalização e Estatuto dos Partidos Políticos", na *Revista de Informação Legislativa*, n.º 9, 1966, págs. 3/10.

mente, segundo este jurista, não havia um processo seguro de institucionalização dos partidos, e sua submissão a uma disciplina legal, primeiro, pela resistência da tradição do direito anterior, que desconhecia os partidos nas Constituições e nas leis; depois, porque as peculiaridades dos regimes políticos impediam as inovações: por isso, o Brasil e toda a América Latina não discrepavam da generalidade, a ponto de JOÃO NEVES DA FONTOURA ter proclamado que, em nosso País, até 1930, “quem quisesse, poderia fundar um partido, como abrir uma loja...”

Por muitos títulos, a Constituição que PREUSS elaborou para a república alemã, e se promulgou na cidade de Weimar, em 1919, foi absolutamente original e revolucionária: talvez haja sido ela a que primeiro admitiu no texto o nome “partido”, tendo-o feito no seu artigo 130, enquanto reconhecia a existência dos partidos e admitia a possibilidade de serem eles colocados no sistema das instituições do Estado.

*Daí por diante, as agremiações políticas passaram a ser reconhecidas nos diplomas constitucionais e legais dos mais variados países, a ponto de, mesmo na França — onde, segundo BURDEAU, considerando-se bastante fortes, os partidos recusaram sua constitucionalização, em 1946 —, já no ano de 1919, “o legislador reconhecia a existência dos partidos políticos”, conforme lembra MOHAMMED KHEITMI, em escólio que tomamos do citado JOSAPHAT MARINHO (ob. e loc. cit., pág. 5).*

Na Inglaterra — ainda é MARINHO quem observa —, os partidos se integram nas instituições políticas, representando as suas bases fundamentais, a ponto de o autor inglês IVOR JENNINGS ter proclamado que um exame realista da Constituição britânica, em nossos dias, deve começar e terminar pelos partidos.

O exame do direito comparado que o Professor JOSAPHAT MARINHO fez em certo trecho de seu estudo, tendo por mote a situação dos partidos políticos nas instituições constitucionais de variados países — cujo enunciado começa com a República Federal da Alemanha e, passando pelo Togo, Congo, Tchad, alcança a República Popular da China —, é dos mais interessantes, e continua, antes de sua conclusão, com o exame do quadro jurídico brasileiro. Todavia, como o trabalho em referência é do ano de 1966, seu autor não teve oportunidade de considerar as mais modernas instituições constitucionais de nosso País, parando no exame da matéria em face da Constituição de 1946, com este registro: “Enquadrou-se, assim, o Direito Público brasileiro na linha da recepção direta dos partidos no sistema constitucional.”

Em seguida, depois de apreciação do significado que se deve atribuir aos nomes “estatuto” e “lei orgânica”, o publicista baiano faz um perfunctório comentário sobre a antiga (vigente à época de seu artigo) “Lei Orgânica dos Partidos Políticos”, que se continha na Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, para lançar as penúltimas linhas do estudo com estas palavras: “Contudo, sob a designação de estatuto ou de lei orgânica, o instrumento autônomo regulador da existência e do funcionamento dos partidos completa o processo de institucionalização deles, e os destaca, por seus fins precisos, dentre as demais forças sociais organizadas(...),

e criadores de novos corpos dirigentes.” E encerrava seu estudo, assim: “A institucionalização dos partidos traduz, enfim, uma forma de aperfeiçoamento dos regimes políticos, que é ideal de todos os povos.”

9. Em virtude da antes apontada recepção dos partidos políticos nos sistemas legais e, mesmo, nas Constituições modernas, criou-se um problema óbvio para todos os legisladores e juristas: qual a colocação dessas entidades no elenco das pessoas jurídicas, quais as prerrogativas e tratamento que se hajam de lhes atribuir, e quais os consectários deveres que a eles serão impostos, pelo status que receberam de órgãos governamentais?

No 2º volume de seu “Princípios Gerais de Direito Administrativo”, o Professor OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO exprime o entendimento de que os partidos políticos constituem uma categoria sui generis de pessoas jurídicas, a que ele denomina “entes paraestatais” — adotando nomenclatura e categoria da criação de HELY LOPES MEIRELLES —, com personalidade de Direito Privado. Para o eminente mestre de São Paulo, ARANHA, o Estado brasileiro incorporou os partidos políticos na forma de preceitos constitucionais particulares, classificando-os como elementos necessários para a formação de órgãos coletivos governamentais; e é através da expressão de movimentos de opinião político-partidária que o povo se representa e participa do Governo (ob. cit., págs. 99 e 271/274).

Nessas condições, como integrantes da paraestatalidade, os partidos são constituídos “para realizar atividade pública, de forma mediata, como órgãos paralelos à ação pública, levada a efeito pelo Estado, em virtude de lhes ser legalmente facultada essa atividade, de colaboração, com poder de império específico para tanto, mediante livre organização, nos termos legais. Necessitam, por vezes, de autorização ou registro para funcionar, e, mesmo, de posterior reconhecimento, a fim de ficar oficializada a sua atividade” (ob. cit., pág. 271). Mas, exatamente porque são entes paraestatais, coadjuvando o Estado na consecução dos seus fins, os partidos políticos devem sujeitar-se à fiscalização estatal, quanto ao desempenho de seus cometimentos (idem, pág. 274).

10. Não obstante, o direito legislado do Brasil afronta a opinião sustentada por BANDEIRA DE MELLO, a começar pela colocação dos partidos políticos em moldura de Direito Público, e no quadro da Constituição Federal.

De fato, várias vezes a Emenda Constitucional nº 1 se refere aos partidos políticos, seja para lhes atribuir imunidade tributária, no artigo 19, III, c, ou para lhes assegurar representação proporcional, no artigo 148, mas, principalmente, para institucionalizá-los plenamente no artigo 152. Assim, no atual regime jurídico, bem se pode dizer das entidades em referência aquilo que ACCIOLY FILHO proclamou, nestes termos: “Daí, a elevação do partido à condição de pessoa jurídica de Direito Público, com a sua instituição prevista na própria Carta Magna, regulado em legislação especial. Não mais entidades de Direito Privado, associações tendentes a fins de natureza política, mas sem encarte na própria orga-

nização do Estado. O partido político passou a interessar a toda a comunidade, deixou de pertencer ao grupo de cidadãos que o integravam. Agora, o partido, fazendo parte do Estado, é instituição aberta a todos, segundo regras que a própria lei disciplina e, assim, pertence à sociedade inteira.”<sup>(10)</sup>

Mas a legislação orgânica, editada para execução dos referidos preceitos constitucionais, foi tão minuciosa, ao inserir os partidos políticos no meio das instituições do Estado, que será possível classificar tais entidades como órgãos auto-administrados do mesmo Estado, pelo qual também são fiscalizados. Como os partidos políticos tiveram sua organização disciplinada pela Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, será pertinente sua classificação como genuínas autarquias, que só merecerão o qualificativo de *sui generis* pelo fato de estarem inseridas na representação política com assento nos Legislativos — em vez de terem sede administrativa — e, ainda, por estarem sujeitos ao controle financeiro da Justiça Eleitoral, em lugar de o receberem do Tribunal de Contas da União.

Efetivamente, pela vigente Lei Orgânica dos Partidos Políticos, estes serão pessoas jurídicas de Direito Público interno (artigo 2º), e, como só funcionarão depois que tiverem seus atos constitutivos, e os seus estatutos e programas aprovados e publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral (artigo 16), essas circunstâncias são mais que suficientes para identificar os partidos políticos brasileiros com as demais entidades que integram o sistema de órgãos do Estado. Entretanto, não fora isso bastante, a apreciação de quanto se encerra na Lei nº 5.682/71 convencerá de que a estrita disciplina imposta à organização e ao funcionamento dos partidos, as imunidades que os adargam e os subsídios que deverão receber do Estado, e a rigorosa fiscalização das origens como das aplicações de seus recursos financeiros — a cargo da Justiça Eleitoral —, tudo confirma o asserto de ACCIOLY FILHO (os partidos políticos não são, hoje, meras sociedades de objetivos políticos), e nos leva à conclusão de que eles serão integrantes da própria estrutura orgânica do Estado.

Não há de ser fácil identificar-se, noutros sistemas jurídico-políticos, algo que se assemelhe à organização de partidos construída em nosso País. Se compulsarmos, por exemplo, o levantamento que o Professor HANS NAWIASKY faz dos mais variados estilos organizacionais dos partidos — em seu magnífico estudo da Teoria Geral do Estado —, <sup>(11)</sup> concluiremos ser praticamente impossível qualificar dois sistemas de idênticos. Isto, logicamente, excetuando os sistemas unipartidários e ditatoriais, que sempre exibem a mesma monótona estrutura devotada à obediência cega de quem ou quantos estejam na cúspide do Poder.

Como quer que seja, entretanto, algures, o fato é que os partidos políticos têm, no Brasil, um baseamento jurídico mercê do qual parti-

(10) No artigo sobre “Alguns Aspectos do Partido Político”, publicado na *Revista de Informação Legislativa*, n.º 44, 1974, págs. 3/12.

(11) Em sua desenvolvida obra “Allgemeine Staatslehre”, ed. Benziger, Zurique, 1952, 2.º vol., págs. 91/148.

cipam da estrutura do Estado; se não podem ser vistos como órgãos de Governo, deste participam, numa certa medida, pelo fato de terem representação proporcional a seu peso eleitoral, nas casas do Legislativo. Observados por outro ângulo, os partidos têm uma conformação administrativa que os assemelha às autarquias, em sentido estrito, contam com lei orgânica, estatuto particular submetido à aprovação administrativa da entidade a que estão vinculados, a Justiça Eleitoral, que, outro tanto, exerce sobre eles um controle financeiro e certo poder de polícia nos termos do que resulta do espírito do artigo 152 da Constituição Federal.

Não será ocioso observar-se, ao final dessas considerações, que a condição de entidade governamental autônoma, *id est* autárquica, deferida pela Constituição e pela Lei Orgânica aos partidos, deixa de significar perda de autoridade e autonomia para essas entidades políticas, em virtude dos cuidados postos na elaboração do diploma orgânico.

Observou NAWIASKY, na obra e tópico a que citamos antes, que o grande perigo de um partido se transformar em trampolim para a ditadura reside na estruturação interna em que grande número de pessoas e órgãos dependem de uma só pessoa, ou de pequeno número de pessoas e o autor refere o famoso "Führerprinzip", instituído no partido nazista alemão, que seria o instrumento utilizado por HITLER para a implantação da mais terrível ditadura que a Alemanha já conheceu (pág. 127).

Outra importante consideração sobre o direito brasileiro dos partidos políticos deve ser feita, a propósito do preceito constitucional, desenvolvido na Lei Orgânica, que proíbe as coligações partidárias; também foi NAWIASKY quem chamou atenção para os inconvenientes dessas coligações, pelo fato de terem elas, freqüentemente, resultado na formação de partido único. A propósito, o mestre de Munique observa que, "em princípio, a coligação política traz na mochila a ordem de marcha para a ditadura". (12)

Não é, portanto, a colocação dos partidos numa estrutura governamental onde reside o grande perigo para a sua independência. A propósito, ainda é HANS NAWIASKY quem nos refere o que ocorre na Inglaterra, onde a chefia do mais idôneo partido da oposição desempenha uma espécie de cargo oficial "eine Art amtliche Stellung einnimmt") de Chefe Presuntivo do Governo (pág. 105).

Sem termos alcançado o grau de desenvolvimento político da Inglaterra, é inquestionável que as instituições democráticas se aperfeiçoam em nosso País, embora tenhamos de reconhecer que ainda nos resta largo excurso a fazer, no caminho desse aperfeiçoamento institucional.

(12) É no item VII do artigo 152, que a Constituição Federal estabelece "proibição de coligações partidárias", matéria que a Lei n.º 5.682, de 1971, reitera em seu artigo 6.º, e adota como princípio de ação partidária, desenvolvido implicitamente adiante. Sobre a observação de Nawiasky, informe-se que ele a fez assim: "Das ist in grossen Zügen der Weg, in welchem da und dort der Einparteiistaat entstanden ist. Der politische Bund trägt im Prinzip den Marschbefehl zum Diktaturstaat im Tornister" (ob. e vol. cit., pág. 127).