

DIÁLOGOS PARA A CONSTRUÇÃO DA  
**SISTEMATIZAÇÃO**  
DAS NORMAS ELEITORAIS

**ESTUDO PRELIMINAR - Eixo temático: Partidos Políticos  
(Grupo VIII)**

(Grupo de Trabalho criado pela Portaria TSE nº 115, de 13 de  
fevereiro de 2019)

## APRESENTAÇÃO

A tabela a seguir sintetiza o **estudo preliminar** da legislação eleitoral pertinente aos **partidos políticos**. Ela está dividida em duas colunas. A primeira foi reservada à identificação do **dispositivo legal** analisado. Na segunda, nomeada **questão suscitada**, registraram-se as inconsistências detectadas, em geral relativas a normas hierarquicamente superiores, ou de mesma hierarquia, mas posteriores. Advirta-se que, sendo o estudo ainda preliminar, a tabela não contém sugestões de encaminhamento para as questões suscitadas. Depois de recebidas as contribuições dos interessados, as **propostas de solução** serão avaliadas pelo Grupo de Trabalho e incorporadas ao estudo, na versão final.

O marco normativo utilizado como critério de análise foi a Constituição de 1988 (CF/88). Alguns dispositivos foram incluídos na tabela por serem pertinentes ao eixo temático, ainda que nenhuma questão tenha sido suscitada em relação a eles; e outros podem ainda vir a ser acrescentados na versão final. Foram objeto deste estudo preliminar o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965); a Lei de Organização Político Partidário– n. 9.096/95.

## OBJETIVOS DO ESTUDO PRELIMINAR

O **objetivo principal** deste trabalho é oferecer um primeiro levantamento dos dispositivos que compõem a legislação eleitoral pertinente aos **partidos políticos**, apontando as inconsistências de tais normas com outras, a fim de subsidiar os debates públicos acerca das questões suscitadas, com vistas à construção conjunta de propostas de solução. Em razão da própria natureza de um estudo preliminar, a tabela a seguir não se pretende exaustiva, podendo ser completada, modificada ou redesenhada, de acordo com as sugestões encaminhadas pelos interessados.

\*Estudo preliminar, de cunho estritamente científico, sobre a legislação eleitoral vigente, elaborado como subsídio ao debate público sobre a sistematização das normas eleitorais. Este texto não reflete posição institucional do TSE.

## INFORMAÇÕES GERAIS AO PÚBLICO

Trata-se de Estudo Preliminar a respeito da legislação eleitoral vigente elaborado pelo Coordenador Jaime Barreiros Neto do *Eixo temático VIII: Partidos Políticos*, que tem cunho estritamente científico e será utilizado como subsídio para o debate público sobre a sistematização das normas eleitorais.

O texto não reflete, necessariamente, posição institucional do Tribunal Superior Eleitoral.

O evento aberto ao público “Diálogos para a Construção da Sistematização das Normas Eleitorais” é realizado pelo Grupo de Trabalho para Sistematização das Normas Eleitorais (GT – SNE) em atenção à proposta metodológica participativa, e não se confunde com outros grupos de trabalho em andamento.

\*Estudo preliminar, de cunho estritamente científico, sobre a legislação eleitoral vigente, elaborado como subsídio ao debate público sobre a sistematização das normas eleitorais. Este texto não reflete posição institucional do TSE.

Elaboração: Jaime Barreiros Neto

**ESTUDO PRELIMINAR****GRUPO VIII****Partidos Políticos****Lei 9.096/95**

Dispositivo legal	Comentários e sugestões
<p><b>Art. 1º</b> O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.</p>	<p>Em 1995 foi promulgada a Lei nº 9096/95, a Lei Geral dos Partidos Políticos, garantindo autonomia aos partidos, considerados pessoas jurídicas de direito privado, e, ao mesmo tempo, regulamentando os limites a esta autonomia, em consonância com a Constituição Federal.</p> <p>Em seus primeiros artigos, correspondentes ao título I “disposições preliminares”, a Lei nº 9.096/95, repetindo, muitas vezes, preceitos constitucionais, estabelece, logo no seu artigo 1º, que o partido político é pessoa jurídica de direito privado, destinada a assegurar, “no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”. Posteriormente, o Código Civil de 2002, em seu artigo 44, V, consagrou, mais uma vez, a regra segundo a qual os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado que gozam de autonomia para organização e funcionamento.</p> <p>É de se destacar que a Lei Geral dos Partidos Políticos, assim, ao contrário da sua antecessora, a Lei nº 5682/71, conhecida como LOPP (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), não deve ser considerada como lei orgânica dos partidos políticos, uma vez</p>

\*Estudo preliminar, de cunho estritamente científico, sobre a legislação eleitoral vigente, elaborado como subsídio ao debate público sobre a sistematização das normas eleitorais. Este texto não reflete posição institucional do TSE.

Elaboração: Jaime Barreiros Neto

que uma lei orgânica, com maior rigidez, impõe critérios de organização e funcionamento de uma instituição, retirando-lhe a autonomia. A Lei nº 9.096/95, de forma diversa à antiga LOPP, garante autonomia aos partidos políticos, classificados, logo no seu artigo 1º, como pessoas jurídicas de direito privado.

Esta regra determina, portanto, que não cabe à Justiça Eleitoral impor, através de decisões judiciais ou resoluções, restrições à liberdade de organização dos partidos políticos, especialmente no que se refere ao modo de recrutamento de filiados e escolhas de candidatos, que não tenham fundamento constitucional ou legal, devendo sempre prevalecer a interpretação que garanta maior liberdade e autonomia partidárias.

Sem a existência de limites legais, como é o caso, por exemplo, do sistema de cotas de gênero, que deve ser respeitado pelos partidos, não cabe à Justiça Eleitoral proibir procedimentos de seleção de filiados ou candidatos que sejam mais rígidos, a exemplo de sindicâncias de vida pregressa ou procedimentos similares.

Está dentro da liberdade e autonomia dos partidos, pessoas jurídicas de direito privado que são, a possibilidade de criar tais procedimentos.

**Art. 2º** É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Conferir comentário anterior, relativo ao artigo 1º da Lei 9.096/95

**Art. 3º** É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Conferir comentário anterior, relativo ao artigo 1º da Lei 9.096/95

**Parágrafo único.** É assegurada aos candidatos, partidos políticos e coligações autonomia para definir o cronograma das atividades

\*Estudo preliminar, de cunho estritamente científico, sobre a legislação eleitoral vigente, elaborado como subsídio ao debate público sobre a sistematização das normas eleitorais. Este texto não reflete posição institucional do TSE.

Elaboração: Jaime Barreiros Neto

<p>eleitorais de campanha e executá-lo em qualquer dia e horário, observados os limites estabelecidos em lei.</p>	
<p><b>Art. 7º. (...)</b></p> <p>§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.</p> <p>§ 2º. Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.</p>	<p>No § 1º, estabelecer resolução criando a “Projeto Ágora”, aplicativo já desenvolvido pelo Tribunal Regional Eleitoral da Bahia que permitirá ao eleitor realizar o apoio para a criação de partidos políticos (e também manifestar apoio a projetos de iniciativa popular de lei) através do uso da impressão digital em um smartphone. Este aplicativo, a ser chancelado pelo TSE, estará vinculado ao cadastro nacional de eleitores biometrizados pela Justiça Eleitoral, garantindo eficiência no trabalho de averiguação de identidade de eleitores desenvolvido pelas zonas eleitorais e permitindo uma ampliação da participação popular, em conformidade com o previsto na Constituição de 1988.</p> <p>A criação do Projeto Ágora está em tramitação no Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>No § 2º, Incluir menção à obediência às regras previstas na Constituição Federal.</p>
<p><b>Art. 13. (...)</b></p>	<p>Sugerir alteração legislativa, adaptando o artigo, já declarado inconstitucional, às regras estabelecidas para a cláusula de desempenho pela Emenda Constitucional nº. 97.</p>
<p><b>Art. 15.</b> O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:</p> <p>I – nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede na Capital Federal;</p>	<p>Como já destacado, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, com autonomia e regidos por seus respectivos estatutos. A Lei Geral dos Partidos Políticos, no entanto, respeitando a liberdade inerente a cada partido para fixar seu programa, objetivos políticos, estrutura interna, organização e funcionamento, impõe algumas regras de observância obrigatória às agremiações partidárias, que, necessariamente, deverão ser contempladas em seus programas e estatutos.</p>

\*Estudo preliminar, de cunho estritamente científico, sobre a legislação eleitoral vigente, elaborado como subsídio ao debate público sobre a sistematização das normas eleitorais. Este texto não reflete posição institucional do TSE.

Elaboração: Jaime Barreiros Neto

<p>II – filiação e desligamento de seus membros;</p> <p>III – direitos e deveres dos filiados;</p> <p>IV – modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros;</p> <p>V – fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;</p> <p>VI – condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas;</p> <p>VII – finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei;</p> <p>VIII – critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido;</p> <p>IX – procedimento de reforma do programa e do estatuto.</p>	<p>Assim, o estatuto do partido deverá conter, dentre outras, normas sobre seu nome, denominação abreviada, sede na capital federal, filiação e desligamento dos seus membros, direitos e deveres dos seus filiados, modo de organização e administração, fidelidade e disciplina partidárias, condições e formas de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas, finanças e contabilidade, critérios de distribuição dos recursos do fundo partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional e procedimentos de reforma do programa e do estatuto.</p> <p>Não cabe à Justiça Eleitoral impor, através de decisões judiciais ou resoluções, restrições à liberdade de organização dos partidos políticos, especialmente no que se refere ao modo de recrutamento de filiados e escolhas de candidatos, que não tenham fundamento constitucional ou legal, devendo sempre prevalecer a interpretação que garanta maior liberdade e autonomia partidárias.</p> <p>Sem a existência de limites legais, como é o caso, por exemplo, do sistema de cotas de gênero, que deve ser respeitado pelos partidos, não cabe à Justiça Eleitoral proibir procedimentos de seleção de filiados ou candidatos que sejam mais rígidos, a exemplo de sindicâncias de vida pregressa ou procedimentos similares.</p> <p>Está dentro da liberdade e autonomia dos partidos, pessoas jurídicas de direito privado que são, a possibilidade de criar tais procedimentos.</p> <p>Como sugestão, resolução do TSE poderia prever a fixação de percentuais mínimos de valores arrecadados pelo Fundo Partidário e pelo FEFC a serem destinados a candidaturas femininas.</p>
<p><b>Art. 16.</b> Só pode filiar-se a partido o eleitor que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos</p>	<p>O pleno gozo dos direitos políticos envolve tanto a capacidade política ativa como a capacidade política passiva. Desta forma, deveria ser revisto entendimento do TSE segundo o qual cidadãos absolutamente inelegíveis teriam assegurado o direito à filiação partidária.</p>

\*Estudo preliminar, de cunho estritamente científico, sobre a legislação eleitoral vigente, elaborado como subsídio ao debate público sobre a sistematização das normas eleitorais. Este texto não reflete posição institucional do TSE.

Elaboração: Jaime Barreiros Neto

	<p>Outra possibilidade seria a interpretação segundo a qual a participação do cidadão em partidos políticos se sobrepõe à participação nas eleições, sendo muito mais ampla em uma democracia semidireta. Assim, poderia ser sugerida a revogação deste dispositivo, por ser incompatível com o modelo de democracia maximalista estabelecido na Constituição de 1988.</p>
<b>Art. 22-A. (...)</b>	<p>Sugere-se uma revisão completa da Resolução TSE 22.610/07, tornada em certos aspectos obsoleta (plano material) em virtude da criação do artigo 22-A da Lei 9.096/95.</p> <p>Além disso, a referida resolução deve ser revista no seu aspecto processual, tendo em vista que os procedimentos previstos, especialmente quanto às regras de competência, são incompatíveis com as demais regras processuais eleitorais, previstas na LC 64/90, no Código Eleitoral e na Lei 9.504/97.</p>

## Código Eleitoral

Dispositivo legal	Comentários e sugestões
<b>Art. 108.</b> Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido. (Redação dada	<p>O estabelecimento de uma votação mínima individual de 10% do quociente eleitoral para o candidato ser eleito é inconstitucional, uma vez que distorce o princípio da proporcionalidade da representação partidária.</p> <p>A aplicação desta regra é apta a produzir grandes distorções, permitindo que partidos</p>

\*Estudo preliminar, de cunho estritamente científico, sobre a legislação eleitoral vigente, elaborado como subsídio ao debate público sobre a sistematização das normas eleitorais. Este texto não reflete posição institucional do TSE.

Elaboração: Jaime Barreiros Neto

pela Lei nº 13.165, de 2015)

**Parágrafo único.** Os lugares não preenchidos em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o *caput* serão distribuídos de acordo com as regras do Art. 109.

políticos com votações menores que as obtidas por outros partidos conquistem mais cadeiras nas casas legislativas. Isso ocorrerá sempre que a votação individual se concentrar em determinado candidato (puxador de voto).

Como exemplo maior, o antigo PRONA, nas eleições para a Câmara dos Deputados ocorrida em São Paulo, em 2002, teria elegido apenas o candidato Enéas Carneiro, então o mais votado da história do país, deixando de eleger outros 06 candidatos, fato que geraria uma grande distorção de representatividade deste partido.

O sistema eleitoral proporcional se fundamenta na representação partidária, e não na votação individual, como faz crer este dispositivo, totalmente descontextualizado do sistema jurídico constitucional.

Além disso, este dispositivo reduz a importância do voto de legenda, criando mais uma grande distorção.

\*Estudo preliminar, de cunho estritamente científico, sobre a legislação eleitoral vigente, elaborado como subsídio ao debate público sobre a sistematização das normas eleitorais. Este texto não reflete posição institucional do TSE.

Elaboração: Jaime Barreiros Neto