



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

CARLOS HELDER SILVEIRA CAPISTRANO

ASPECTOS PRÁTICOS DO REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO

FORTALEZA

2011

CARLOS HELDER SILVEIRA CAPISTRANO

ASPECTOS PRÁTICOS DO REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO

FORTALEZA

CARLOS HELDER SILVEIRA CAPISTRANO

ASPECTOS PRÁTICOS DO REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará, sob a orientação do Prof. Dr. Francisco Valfrido Barbosa.

FORTALEZA

2011

CARLOS HELDER SILVEIRA CAPISTRANO

ASPECTOS PRÁTICOS DO REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará.

Aprovada em 25 de novembro de 2011.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Francisco Valfrido Barbosa (Orientador)
Universidade Federal do Ceará - UFC

Prof. Dr. Francisco Régis Frota Araújo
Universidade Federal do Ceará – UFC

Felipe Bruno Santabaya de Carvalho
Mestrando - Universidade Federal do Ceará - UFC

Aos meus pais, Capistrano e Gisélia, pelo amor
inesgotável e pelo apoio infalível.

AGRADECIMENTOS

O débito de gratidão é prazeroso porque representa não uma subtração, mas, ao revés, uma soma.

Agradeço primeiramente a Deus, sem o qual nada é possível.

Para não correr o risco da injustiça, agradeço de antemão a todos que de alguma forma passaram pela minha vida e contribuíram para a construção de quem sou hoje.

Sou grato à Universidade Federal do Ceará pela preciosa formação acadêmica.

Agradeço ao Professor Dr. Valfrido Barbosa, exemplo de entrega sacerdotal ao magistério, pela zelosa e acolhedora orientação acadêmica, bem como aos demais componentes da banca por aceitarem o convite para dela participar.

Sou grato, igualmente, ao Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, pela acolhida institucional. A *práxis* e o contato direto com jurisdicionados, ávidos por soluções concretas, exerceram forte influência sobre a escolha e o tratamento do tema deste estudo.

Sou igualmente grato aos colegas de trabalho pelo apoio e incentivo.

Expresso, ainda, minha gratidão aos familiares e amigos, pela compreensão diante do tempo de convivência diminuído, e, em especial, ao meu filho Antônio Gabriel.

Agradeço, ainda, ao meu irmão Márcio Anderson, pela preciosa leitura deste trabalho e pela oferta de brilhantes sugestões.

“A democracia é o pior de todos os regimes políticos,
à exceção de todos os demais já testados”.

Winston Churchill

RESUMO

O presente trabalho objetiva detalhar os procedimentos necessários à criação e ao registro de um partido político, discorrendo sobre a sua importância em nossa Democracia representativa e sobre as motivações para a sua criação; apresentar a sistemática de coleta e de conferência de assinaturas necessárias à verificação do apoio mínimo de eleitores, bem como identificar inconsistências da atual sistemática de registro e apresentar sugestões para a melhoria do processo. Como resultado do trabalho, conclui-se pela necessidade de se padronizarem alguns aspectos pontuais do procedimento do registro de partido político e pela necessidade de reformulação da atual sistemática de verificação do apoio mínimo para que a Justiça Eleitoral faça jus à imagem que tem de ser uma das mais modernas e céleres do Brasil.

Palavras-chave: Partidos Políticos. Registro. Apoio Mínimo.

ABSTRACT

The present work aims to detail the necessary procedures for creation and registering of a political party, mentioning its importance in our representative democracy and about the motivations for its creation; to present the systematic of collection and conferring necessary signatures for checking minimal electors' support, as well as to identify inconsistencies of the current process of registering the party and to present suggestions for improvement of the process. As result of the work, it is shown the necessity of standarding some punctual aspects of the registration procedure of political party and that the current systematic of checking minimal electors' support, needs reformulation to live up to the image that has the Electoral Justice to be one of the most modern and fast justices in Brazil.

Keywords: Political Parties. Registration. Minimal Support.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 REVISÃO DA LITERATURA	13
2.1 Breve histórico	13
2.2 Conceito de partido político	15
2.3 A natureza jurídica dos partidos políticos	17
2.4 A importância dos partidos políticos e a motivação para sua criação	19
3 EXPOSIÇÃO DE DADOS: LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À CRIAÇÃO E AO REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO	23
3.1 Procedimentos para a criação de partido político	23
3.2 A verificação do apoio mínimo	28
4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	40
REFERÊNCIAS	43

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho desenvolveu-se em uma pesquisa bibliográfica a partir de doutrinas nacionais, jurisprudência dos tribunais brasileiros, artigos e principalmente na legislação vigente. Não podemos deixar de enfatizar o quão útil e de tamanha importância foi a experiência do autor no trato com a matéria eleitoral.

Traçou-se como objetivo geral apresentar os procedimentos necessários à criação e ao registro de um partido político, desde a motivação até o registro no Tribunal Superior Eleitoral – TSE, passando pelo registro junto ao Cartório de Registro Civil para aquisição de personalidade jurídica. E como objetivos específicos: discorrer sobre a importância dos partidos políticos em nossa Democracia representativa; discorrer sobre as motivações para a criação de um partido político; apresentar a sistemática de coleta e de conferência de assinaturas necessárias à configuração do apoio mínimo; abordar o processo de registro de partido sob os dois ângulos, o do partido político nascente e o da Justiça Eleitoral; identificar inconsistências do atual processo de registro do partido e apresentar sugestões de melhoria.

Por meio da pesquisa em livros e artigos especializados, bem como em precedentes jurisprudenciais e na legislação, o estudo pretendeu apresentar os conceitos teóricos necessários à compreensão do tema, para depois alcançar os objetivos traçados.

No segundo capítulo, faz-se uma revisão da literatura iniciando com um breve histórico, em que se aborda rapidamente como eram escolhidos os representantes na Grécia antiga para em seguida adentrar-se no contexto histórico dos partidos políticos no Brasil, desde pouco antes da independência até os dias atuais. A seguir, abordam-se algumas considerações acerca da importância dos partidos políticos e da motivação para a sua criação, para depois falar-se da natureza jurídica dos partidos políticos, à luz da legislação pátria.

No terceiro capítulo, aborda-se a legislação aplicável à criação de partido político para descrever os procedimentos necessários à criação de partido político bem como à verificação do apoio mínimo, tanto sob o ponto de vista dos partidos em formação como sob o ponto de vista dos atos praticados pela Justiça Eleitoral, no âmbito do Cartório Eleitoral.

No quarto e último capítulo, elencam-se as conclusões do trabalho e as recomendações que se julga importante para a pesquisa e estudo do tema abordado no decorrer do trabalho.

Antes de iniciarmos o capítulo acerca da revisão da literatura é de bom alvitre proceder-se à contextualização do assunto. Nesse aspecto, é bastante esclarecedor o seguinte discurso do atual presidente do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, o Ministro Ricardo Lewandowski: “Nós estamos inovando na ciência política! Estamos indo além do pluripartidarismo! Nós estamos ingressando no hiperpartidarismo! É uma novidade que criamos aqui no Brasil!”, disse ao encerrar o julgamento do Registro de Partido Político (RPP) 142658¹, relatado pela Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, em outubro de 2011. O Partido que nascia naquele momento era o Partido da Pátria Livre – PPL, o 29º partido com registro no TSE, e com o direito de já participar das eleições municipais de 2012.

Mas para chegar nesse ponto, o PPL percorreu uma longa e espinhosa trajetória, desde a concepção até o registro no TSE, cheia de percalços e conflitos, o que se aborda no decorrer deste trabalho.

Após o registro definitivo do seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral o partido político adquire o direito de credenciar delegados que representem o partido; de receber recursos do fundo partidário; de participar do processo eleitoral; de ter acesso gratuito ao rádio e televisão nos casos previstos nas leis; e ainda de ter direito exclusivo ao uso de seu nome, sigla e símbolos².

O apoio à criação de partido político consiste em angariar assinaturas de cidadãos, em quantidade estabelecida em lei, para, a seguir, apresentá-las à Justiça Eleitoral.

O mecanismo de coleta das assinaturas de apoio pode se dar das mais variadas formas, tendo como limite a criatividade dos responsáveis pelo partido em formação. Entretanto, constata-se, na prática, que, na maioria das vezes, consiste em abordar o eleitor em praça pública e fazê-lo preencher um formulário. Tal método, entretanto, traz alguns inconvenientes. Alguns eleitores desconfiados e vacinados contra possíveis falcaturas por parte de estelionatários, que são capazes de fazer coisas mirabolantes com os dados pessoais de uma pessoa, e até mesmo ignorantes quanto ao processo de formação do partido, tem medo de revelar seus dados a desconhecidos e muitas vezes rabiscam qualquer coisa no espaço destinado à assinatura. E isso traz problemas para a conferência das assinaturas no Cartório Eleitoral e podem até mesmo, em alguns casos, configurar, em tese, crime de falsidade ideológica, pelo qual terá de responder os responsáveis pelo partido nascente!

¹ Tribunal Superior Eleitoral – Registro de Partido Político – RPP nº 142658 – PPL

² Cf. Lei 9.096/95.

Ressalte-se que o procedimento para criação e registro de partido político já existe desde a vigência da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a Lei nº 9.909/95, mas somente recentemente, tomou proporções relevantes com o surgimento de inúmeras legendas em formação, ávidas pelo registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral - TSE.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Pretende-se, neste capítulo, contextualizar a existência dos partidos políticos, relatando brevemente como se dava a escolha de representantes na Grécia antiga e em seguida, num salto histórico, abordarmos, também brevemente, a sua história no Brasil. Logo após, discorre-se sobre a importância dos partidos políticos e a motivação para sua criação e, em seguida, sobre sua natureza jurídica e sua conceituação.

2.1 Breve histórico

Já na Grécia antiga, de forma espontânea, a união de homens livres em torno de agrupamentos favoráveis ou contrários a determinada personalidade, para delegar-lhe poder para defender os interesses do grupo, fazia nascer o embrião do partido político. Mas apenas podemos falar em facção, e não em partidos, como os conhecemos na atualidade, devido à ausência de uma estrutura organizacional e de princípios que orientassem o seu funcionamento³.

No Brasil, infelizmente, os partidos, nos dizeres de Antônio Carlos Klein⁴, “guardam glórias pífias a pontuar uma longa trajetória de incapacidade e desinteresse para canalizar e mediar as reivindicações sociais”.

A pré-história dos partidos no Brasil se inicia pouco antes da Independência. Em janeiro de 1822, o jornal *Correio Braziliense* faz referência ao primeiro partido brasileiro de fato: o Partido da Independência⁵.

No entanto, antes disso eles já existiam de fato. Com a chegada de D. João VI ao Brasil, dois grupos embrionários do que viriam a ser os partidos políticos, passaram a funcionar, sem estarem, porém, organizados oficialmente. Um deles era o partido dos brasileiros que defendiam

³ MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. p.87.

⁴ KLEIN, Antonio Carlos. A Importância dos Partidos Políticos no funcionamento do Estado. Ed. Brasília Jurídica. Brasília, 2002.

⁵ CHACON, Vamireh. História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas. Brasília, 1934. Ed. UnB, 3º ed. ampl. e atual., 1998

ardorosamente a independência e o outro era o partido dos portugueses, que lutavam pela manutenção da dominação da colônia pela metrópole⁶.

Após a independência, outro marco importante na história dos partidos políticos no Brasil foi a abdicação de Dom Pedro I, em 1831. As correntes então existentes, tomaram os seguintes rumos: os “exaltados”, juntamente com os revolucionários de toda ordem, se agrupam no Partido Liberal; os “moderados”, no “Partido Conservador” e os adeptos da volta do Imperador, o célebre partido “Caramuru”, desapareceria com a morte do Dom Pedro I⁷.

Na verdade, a Constituição outorgada de 1824 não fez qualquer menção direta ou indireta às organizações de representação política, haja vista, naquela época, os termos “partido” e “facção” serem concebidos de forma preconceituosa⁸.

Durante a chamada primeira República (1889 – 1930), ainda não havia sistema político-partidário bem definido e estável, tendo as organizações do Império sido extintas, com exceção da agremiação dos republicanos, que veio a se tornar o Partido Republicano em 1893. O silêncio constitucional se repetiu durante esse período.⁹

Destaca-se, ainda, nesse período o aparecimento do Partido Comunista do Brasil, em 1922.

Em 1924, Pontes de Miranda afirmou que “o Brasil era o único País do mundo sem partidos políticos” e que “o que havia eram agrupamentos em torno de um homem ou alguns homens”¹⁰.

Durante a Era Vargas, o jogo político foi dominado pelo Partido Republicano Paulista (PRP), representando as elites econômicas. Essa época foi marcada pela intensa prática do *coronelismo*. Não podemos deixar de destacar, ainda, a promulgação do primeiro Código Eleitoral, em 1932, que reconhecia, “pela primeira vez, a existência jurídica dos *Partidos brasileiros*”¹¹.

⁶ MOURÃO, Gerardo Mello. História dos partidos políticos no Brasil. Disponível em <http://www.tse.gov.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais-v3-n1.pdf> Acesso em 08 de novembro de 2011 às 13h.

⁷ CHACON, Vamireh. História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas. Brasília, 1934. Ed. UnB, 3ª ed. ampl. e atual., 1998.

⁸ MEZZAROBÀ, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. p.190.

⁹ MEZZAROBÀ, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. p.192 e 193.

¹⁰ Cf. MEZZAROBÀ, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. p.196.

¹¹ MEZZAROBÀ, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. p.198.

Em 1964, os militares, por meio do AI-2 (Ato Institucional N° 2), impuseram o bipartidarismo, que só findou com a Lei 6.767/79, com a extinção da ARENA e do MDB, restabelecendo-se o pluripartidarismo¹².

Até o começo de 2011, contávamos com 27 legendas registradas no TSE¹³. Mais 2, o PSD – Partido social Democrático e o PPL – Partido da Pátria Livre, se aventuraram no árduo processo de formação e lograram êxito, com a aprovação de seus registros pelo TSE. E outras tantas ainda estão no meio do caminho como é o caso do PEN – Partido Ecológico Nacional, PTS – Partido da Transformação Social e PMB – Partido da Mulher Brasileira.

2.2 Conceito de partido político

De suma importância para todo estudioso é buscar o conceito do seu objeto de estudo. Para tanto, vejamos como renomados autores conceituaram o instituto entitulado de partido político.

Àqueles que buscam uma definição de partido político, Paulo Bonavides¹⁴ dá o alerta com a seguinte observação em sua obra:

Quem, na ânsia de encontrar uma boa definição de partido político, se dispuser a ler, da primeira à última página, as três obras máximas que o século XX já produziu acerca dos partidos políticos – os livros clássicos de Ostrogorsky (*La Démocratie et l'organisation des Partis Politiques*), Michels (*Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques de Démocraties*) e Durverger (*Les partis politiques*), há de concluir a leitura profundamente decepcionado: terá empregado em vão toda sua diligência, pois a instituição em apreço não é objeto ali de nenhuma definição.

No entanto, conceituado autor não nos abandona e cita outros estudiosos que tentaram definir o instituto em estudo. Em 1970, Burke define partido político como sendo “um corpo de

¹² CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luiz de Pádua. Direito Eleitoral Brasileiro: O Ministério Público Eleitoral e a Justiça Eleitoral; As eleições em face da Leis: 99.504/97, 9.840/99, 10.732/03, 10.740/03 e 10.792/03, EC 35/01 (Imunidade Parlamentar e restrições), 3 ed. rev., ampl., e atual. – Belo Horizonte: Del Ray, 2004.

¹³ <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>> Acesso em 24 de outubro de 2011 às 10h.

¹⁴ BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 11ª ed. Ed. Malheiros Editores.

pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, com base em algum princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo”¹⁵.

O mestre continua o rol de definições, citando Benjamin Constant, para quem partido político “é uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política”¹⁶.

Destaca-se, ainda, o conceito de Jellinek, segundo o qual partidos políticos, “em sua essência, são grupos que, unidos por convicções comuns, dirigidas a determinados fins estatais, buscam realizar esses fins”¹⁷.

Vale a pena lembrar ainda a lição de Max Weber:

“os partidos, não importa os meios que empreguem para afiliação de sua clientela, são na essência mais íntima, organizações criadas de maneira voluntária, que partem de uma propaganda livre e que necessariamente se renova, em contraste com todas as entidades firmemente delimitadas por lei ou contrato”.

Por fim, o mestre apresenta seu conceito da seguinte forma: “o partido político, a nosso ver, é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados”. E arremata elencando o que é indispensável na composição dos ordenamentos partidários:

a) um grupo social; b) um princípio de organização; c) um acervo de idéias e princípios, que inspiram a ação do partido; d) um interesse básico em vista: a tomar do poder; e e) um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhes chega às mãos¹⁸.

Vale lembrar, ainda, o conceito legal dado pela própria Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a Lei nº 9.096/95, segundo a qual partido político é “pessoa jurídica de direito privado e destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

¹⁵ Cf. BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 11ª ed. Ed. Malheiros Editores.

¹⁶ Cf. BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 11ª ed. Ed. Malheiros Editores.

¹⁷ Cf. BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 11ª ed. Ed. Malheiros Editores.

¹⁸ Cf. BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 11ª ed. Ed. Malheiros Editores.

2.3 A natureza jurídica dos partidos políticos

O Partido Político é pessoa jurídica de Direito Privado.

Mas nem sempre foi assim. Antes de 1988, os partidos eram considerados pessoas jurídicas de direito interno ou público, conforme o revogado art. 2º da antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 5.682/71:

Art. 2º Os Partidos Políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo (revogado).

A inovação veio com a Constituição Federal de 1988, que em seu art. 17, § 2º assevera que o partido só adquire personalidade jurídica após o registro na forma da lei civil. Isto é, a partir de 1988, os partidos passaram a ser considerados pessoas jurídicas de direito privado.

A referida lei civil corresponde ao Código Civil de 2002, que em seu art. 44, assevera:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

...

V - os partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

Com efeito, a forma para o registro civil consta no artigo seguinte:

Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo.

O seu registro conterà:

Art. 46...

I - a denominação, os fins, a sede, o tempo de duração e o fundo social, quando houver;
 II - o nome e a individualização dos fundadores ou instituidores, e dos diretores;
 III - o modo por que se administra e representa, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;
 IV - se o ato constitutivo é reformável no tocante à administração, e de que modo;
 V - se os membros respondem, ou não, subsidiariamente, pelas obrigações sociais;
 VI - as condições de extinção da pessoa jurídica e o destino do seu patrimônio, nesse caso.

Para melhor compreensão, lembramos a lição de Orides Mezzaroba¹⁹:

As pessoas jurídicas surgem porque os serem humanos, pessoas físicas, precisam agrupar-se para constituir Sociedades, através da formação de grupos sociais. Para que esses grupos possam participar da vida jurídica, é necessário que estejam personalizados. Cabe, portanto, ao ordenamento jurídico dar-lhes essa personalidade, ou capacidade jurídica, para que possam tornar-se sujeitos de direitos e obrigações. As pessoas jurídicas podem ser classificadas, considerando suas funções e capacidade, em pessoas jurídicas de Direito Público (interno e externo) e Direito Privado. As pessoas jurídicas de Direito Público externo são regulamentadas pelo Direito Internacional, como Organizações das Nações Unidas, Santa Sé, entre outras. As pessoas jurídicas de Direito Público interno fazem parte da organização interna do País. Subdividem-se em administração direta: União, Estados-membros, Municípios, Autarquias, Fundações Públicas e, até a promulgação da Constituição de 1988, os Partidos Políticos. As pessoas jurídicas de Direito Privado são instituídas por iniciativa de particulares.

Tal evolução não é insignificante. Livia Matias de Sousa Silva²⁰ esclarece da seguinte forma:

Por fim, cumpre ressaltar a natureza jurídica dos partido político, visto que esta, além da importância teórica que traz ao determinar o posicionamento destes na ordem jurídica, acarreta, também, conseqüências de ordem prática porque influencia nas relações entre o Estado e o corpo político. Em seus estudos, Pietro Virga apresenta quatro particularidades jurídicas para definir a natureza dos partidos sob a perspectiva de sua estrutura jurídica interna: a) como associação jurídica é uma união estável e organizada, que se propõe a fins políticos; b) como órgão estatal, perspectiva que assume no exercício do poder político ou de governo; c) como instituição, quando o partido constitui um ente social organizado que reduz à unidade os três elementos: patrimônio, personalidade e ideologia; d) como elemento constitutivo do sistema de governo é o mecanismo constitucional mediante o qual vem coordenada a atividade dos vários órgãos de manifestação política. A Lei nº 9.906 de 1995, em seu art.1º, dispõe que o partido político é pessoa jurídica de direito privado e destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do regime representativo e a defender os direitos constitucionais fundamentais. Isso corresponde a dizer que o partido nunca pode ser considerado órgão do Estado, uma vez que possuem personalidade jurídica própria, portanto, são sujeitos próprios de direitos e obrigações.

As pessoas jurídicas de Direito Público surgem a partir de algum fato histórico, previsão constitucional, lei especial ou tratado internacional. Já as pessoas jurídicas de Direito Privado, nascem com o ato constitutivo e seu devido registro público²¹.

¹⁹ MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro.

²⁰ SILVA, Livia Matias de Souza. A infidelidade partidária e seus reflexos negativos sobre a consolidação das instituições políticas democráticas no Brasil. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 808, 19 set. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7297>>. Acesso em: 7 out. 2011.

²¹ MEZZAROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro.

2.4 A importância dos partidos políticos e a motivação para sua criação.

As chamadas democracias representativas partidárias surgiram em meio à crise do modelo de representação então estabelecido, que era altamente descomprometido com critérios mínimos de representatividade. Surgem então os Partidos Políticos, com a função de intermediar e executar as vontades individuais. Podemos, portanto, afirmar que os partidos surgem para aperfeiçoar o modelo de representação política existente²².

O fato de sermos uma República está relacionado à origem do poder. A Constituição Federal brasileira estabelece que “todo poder emana do povo” (art. 1º, §1º). Entretanto, o fato de sermos uma democracia está relacionado ao exercício desse poder, nos moldes do art. 14 da CF/88. E desde que não se esteja incluído em nenhuma das hipóteses de inelegibilidade elencadas na constituição nem na Lei Complementar para a qual faz remessa, qualquer cidadão nacional tem a possibilidade de chegar ao poder: isso é democracia.

Uma importante regra do nosso jogo político assevera que a mudança de partido político por um determinado filiado só pode ocorrer sob determinadas condições sob pena de ficar caracterizada a infidelidade partidária, fato que pode acarretar a perda de mandato eletivo, conforme depreendemos do art. 1º da Resolução do TSE Nª 22.610/07, *in verbis*:

Art. 1º O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação sem justa causa.

Nesse contexto, identificamos uma importante função dos novos partidos políticos, que é a de receber filiados oriundos de outras agremiações, sem que isso caracterize infidelidade partidária, conforme §1º do artigo acima, *in verbis*:

²² Cf. MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. p.84.

Art. 1º ...
 §1º considera-se justa causa:
 I) incorporação ou fusão de partido;
II) criação de novo partido; (grifo nosso)
 III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
 IV) grave discriminação pessoal;

É possível que um determinado filiado já não se identifique com o programa do partido ou que venha sofrendo discriminação pessoal, mas não tenha provas suficientemente robustas do que vem acontecendo. Então ele encontra na migração para um partido recém-criado uma solução para o seu problema, já que essa possibilidade dispensa a apresentação de provas dos fatos ocorridos na vigência da filiação ao partido anterior.

Leonel Tozzi nos ensina que:

No sistema eleitoral brasileiro, somente os partidos políticos mantêm o monopólio para apresentação de candidatos que, além de serem filiados do partido, devem ser aprovados em convenção especificamente convocadas para sua escolha. Portanto, não existe a possibilidade de concorrer ao pleito eleitoral candidato que não tenha vínculo partidário, em outras palavras, não existe o denominado candidato avulso²³.

Dessa forma, a filiação a partido político é o único meio de acesso ao poder.

Para exercer essa função de extrema importância para o Estado, os partidos contam com um mínimo de recursos para sua estrutura e funcionamento, oriundos do chamado fundo partidário e ainda com acesso aos meios de comunicação. O direito aos recursos do fundo partidário e ao acesso aos meios de comunicação pelos partidos políticos é elencado como direito fundamental por Gilmar Ferreira Mendes, uma vez que “tais direitos se justificam à luz da manutenção da estrutura organizacional dos partidos, bem como à luz de uma garantia de igualdade de oportunidades entre os mesmos no curso do processo democrático²⁴”.

A Constituição de 1988 constitucionalizou o Fundo Partidário, asseverando, em seu art. 17, § 3º, que os partidos políticos terão direito a recursos dele provenientes, na forma da lei.

O fundo partidário também é chamado de Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, é administrado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e tem a maior parte dos recursos provenientes do Orçamento da União.

De acordo com a Lei 11.459/2007, que alterou a Lei 9.096/95,

23 TOZZI, Leonel. Direito eleitoral: aspectos práticos.

24 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 2ª ed. 2010.

“5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.”

O fundo partidário é composto de (Lei 9.096/95, art. 38):

- I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
- III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos ainda determina que os recursos oriundos do Fundo Partidário sejam assim aplicados (art. 44):

- I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado neste último caso o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do total recebido;
- II - na propaganda doutrinária e política;
- III - no alistamento e campanhas eleitorais;
- IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido;
- V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total.

Quanto ao direito de acesso aos meios de comunicação, podemos dizer que foi outra importante inovação trazida pela Constituição de 1988.

Segundo o art. 45 da Lei 9.096/95, a propaganda partidária gratuita, transmitida por rádio ou televisão tem como finalidade:

- I - difundir os programas partidários;
- II - transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido;
- III - divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários.
- IV - promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento).

Quanto ao tempo a que têm direito nos meios de comunicações, os partidos são divididos em duas categorias: os que possuem funcionamento parlamentar e os que não possuem. O art. 13 da Lei 9.096/95 esclarece:

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos estabelece, ainda, que aos partidos políticos que não possuam funcionamento parlamentar fica assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração máxima de dois minutos (art. 48). Já aos que possuem funcionamento parlamentar, fica assegurada a realização de um programa em cadeia nacional e de um programa em cadeia estadual em cada semestre, com duração de vinte minutos cada (art. 49, I) e, ainda, a utilização do tempo total de quarenta minutos por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais (art. 49, II).

3 EXPOSIÇÃO DE DADOS: LEGISLAÇÃO APLICÁVEL À CRIAÇÃO E AO REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO

Neste capítulo, descreve-se o caminho a ser percorrido para a criação e registro de partido à luz da legislação pátria. Inicialmente descreve-se o procedimento de forma global, no item 3.1, para, em seguida, abordar-se a verificação do apoio mínimo, no item 3.2.

Da observação acurada do procedimento de criação e registro do partido político, percebe-se algumas inconsistências que são elencadas neste capítulo sob a forma de dados que serão processados. E que, no capítulo das conclusões e recomendações, serão reapresentados sob a forma de resultado.

3.1 Procedimentos para a criação de partido político

Os partidos políticos, para perfazerem seu registro, devem primeiro ser registrados no Cartório de Registros de Títulos e Documentos, para então passarem a fase seguinte, qual seja, o registro do seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Antes de 1988, por terem sido considerados pessoas jurídicas de direito público interno, para sua formação, bastava o registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral, sem a necessidade de registro prévio em Cartório²⁵.

Atualmente, o caminho para a formação e registro dos partidos políticos é longo e burocrático, disciplinado, sobretudo, na atual Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95), Res-TSE nº 19.406/95 e Res-TSE nº 23.282/2010, com respaldo, na Constituição Federal de 1988, que em seu art. 17, *caput*, assevera que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”.

Para se criar um partido, inicialmente é necessária a reunião de pelo menos 101 (cento e um) cidadãos, fundadores do partido. Esses fundadores devem ter domicílio eleitoral em pelo

²⁵ MEZZAROBBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro.

menos um terço dos estados da federação. Dessa reunião deve surgir o programa e o estatuto do partido (que devem ser publicados em Diário Oficial), a escolha da sua sede na Capital Federal, bem como a definição de quem serão os dirigentes provisórios.

Sobre o programa do partido, o art. 31 da Res.-TSE nº 19.406/95 assevera:

Art.31 Observadas as disposições constitucionais e as destas Instruções, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento (Lei nº 9.096/95, art.14).

Acerca do seu estatuto a mesma norma estabelece em seu art. 32:

Art. 32 O estatuto do partido deverá conter, entre outras, normas sobre:
 I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede na Capital Federal;
 II- filiação e desligamento de seus membros;
 III- direitos e deveres dos filiados;
 IV- modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competência dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros;
 V- fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;
 VI- condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas;
 VII- finanças e contabilidade, 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 nestas instruções;
 VIII- critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido;
 IX- procedimento de reforma do programa e do estatuto (Lei nº 9.096/95, art. 15, I a IX).

Após referida reunião de fundação, os dirigentes nacionais formulam requerimento de registro do partido no competente Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, com a subscrição de todos os fundadores, com as respectivas qualificações, conforme o art. 8º da Lei 9.096/95, *in verbis*:

Art. 8º O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de:
 I - cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido;
 II - exemplares do Diário Oficial que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto;

III - relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com a Zona, Seção, Município e Estado, profissão e endereço da residência.

§ 1º O requerimento indicará o nome e função dos dirigentes provisórios e o endereço da sede do partido na Capital Federal.

§ 2º Satisfeitas as exigências deste artigo, o Oficial do Registro Civil efetua o registro no livro correspondente, expedindo certidão de inteiro teor.

§ 3º Adquirida a personalidade jurídica na forma deste artigo, o partido promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto.

Obtido o registro nos termos da lei civil, o partido deverá constituir, seus órgãos de direção e designar seus dirigentes, conforme previsto em seu estatuto e comprovar seu caráter nacional (art. 17, I, CF/88), por meio do apoio mínimo de eleitores, nos termos do §1º do art. 7º da Lei 9.096/95:

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio mínimo de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Segundo a Res-TSE nº 19.406/96, após a constituição definitiva, na forma do estatuto, dos órgãos de direção municipais, regional e nacional, o presidente regional do partido solicitará o registro no respectivo TRE, através de requerimento acompanhado de:

Art. 12...

I - exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no Registro Civil;

II - certidão do registro civil da pessoa jurídica a que se refere o § 2º do art. 9º destas instruções;

III - certidões fornecidas pelos Cartórios Eleitorais que comprovem ter o partido obtido, no Estado, o apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º destas instruções;

IV - prova da constituição definitiva dos órgãos de direção municipais e regional, com a designação de seus dirigentes, na forma do respectivo estatuto, autenticada pela Secretaria do Tribunal.

A tramitação do pedido no TRE se dará na forma estabelecida na Res.-TSE nº 19.406/95, conforme os seguintes artigos:

Art. 13. Protocolizado o pedido de registro, será autuado e distribuído, no prazo de quarenta e oito horas a um Relator, devendo a Secretaria do Tribunal publicar, imediatamente, edital para ciência dos interessados.

Art. 14. Caberá a qualquer filiado impugnar, no prazo de três dias, contados da publicação do edital, em petição fundamentada, o pedido de registro.

Art. 15. Havendo impugnação, será aberta vista ao requerente do registro, para contestação, pelo mesmo prazo.

Art. 16. Em seguida, será ouvida a Procuradoria Eleitoral que se manifestará em três dias; devolvidos os autos, serão imediatamente conclusos ao Relator que, no mesmo prazo, os apresentará em Mesa para julgamento, independentemente de publicação de pauta.

Art. 17. Não havendo impugnação, os autos serão imediatamente conclusos ao Relator, para julgamento, observado o disposto no artigo anterior.

Art. 18 - O órgão de direção regional comunicará ao respectivo Tribunal Regional Eleitoral a constituição de seus órgãos de direção partidária regional e municipais, os nomes e endereço atualizado dos respectivos integrantes, bem como as alterações que forem promovidas e, ainda, o calendário fixado para a constituição dos referidos órgãos, para anotação

(...)

Art. 19 - Anotada a composição do órgão de direção municipal e eventual alteração, o Tribunal Regional fará imediata comunicação ao Juiz Eleitoral da respectiva Zona.

Ainda segundo a Res-TSE nº 19.406/96, registrados os órgãos de direção regional em, pelo menos, um terço dos Estados, o presidente do partido solicitará perante o Tribunal Superior Eleitoral o registro do estatuto partidário e do respectivo órgão de direção nacional, devendo o pedido estar instruído com os seguintes documentos:

Art. 20...

I - exemplar autenticado de inteiro teor do programa e do estatuto partidários, inscritos no Registro Civil;

II - certidão do registro civil da pessoa jurídica, a que se refere o § 2º do art. 9º destas instruções;

III - certidões expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais que comprovem ter o partido obtido, no Estado, o apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º destas instruções (Lei nº 9.096/95, art. 9º, I a III);

IV - prova da constituição definitiva do órgão de direção nacional, com a designação de seus dirigentes, autenticada pela Secretaria do Tribunal.

O pedido de registro do estatuto e órgão de direção nacional do novo partido, após autuado e distribuído, será encaminhado à Seção de Partidos Políticos do TSE, que dará início à tramitação disciplinada na Res.-TSE nº 19.406/95, *in verbis*:

Art. 21. Protocolizado o pedido de registro, será autuado e distribuído, no prazo de quarenta e oito horas, a um Relator, devendo a Secretaria publicar, imediatamente, edital para ciência dos interessados (Lei nº 9.096/95, art. 9º, § 3º).

Art. 22. Caberá a qualquer filiado e a partido político, por seu órgão de direção nacional, impugnar, no prazo de três dias, contados da publicação do edital, em petição fundamentada, o pedido de registro.

Art. 23. Havendo impugnação, será aberta vista ao requerente do registro, para contestação, pelo mesmo prazo.

Art. 24. Em seguida, será ouvida a Procuradoria-Geral, em dez dias; havendo falhas, o Relator baixará o processo em diligência a fim de que o partido possa saná-las, em igual prazo (Lei nº 9.096/95, art. 9º, § 3º).

§ 1º Se não houver diligências a determinar, ou após o seu atendimento, o Relator apresentará os autos em Mesa para julgamento, no prazo de trinta dias, independentemente de publicação de pauta (Lei nº 9.096/95, art. 9º, § 4º).

§ 2º Na Sessão de julgamento, após o relatório, as partes, inclusive o Procurador-Geral, poderão sustentar oralmente suas razões, no prazo improrrogável de vinte minutos cada.

Art. 25. Deferido ou não o registro do estatuto e do órgão de direção nacional, o Tribunal fará imediata comunicação aos Tribunais Regionais Eleitorais, e estes, da mesma forma, aos Juízes Eleitorais.

Art. 26. Ficarão automaticamente sem efeito, independentemente de decisão de qualquer órgão da Justiça Eleitoral, os registros dos órgãos de direção municipais e regionais, se indeferido o pedido de registro do estatuto e do órgão de direção nacional.

Questão interessante surgiu por ocasião do julgamento do pedido de registro do Partido Social Democrático – PSD, acerca da contabilização das certidões emitidas pelas serventias eleitorais apresentadas diretamente no TSE sem passar pelo TRE respectivo.

Para o registro do partido junto ao TRE é preciso a comprovação do apoio de número de eleitores correspondente a 0,1% dos votos dados na última eleição para a Câmara dos Deputados, no âmbito da respectiva unidade da Federação, nos termos do art. 13, combinado com o art. 7, § 1º, da Lei 9.096/95. E para o registro junto ao TSE, é necessária a comprovação do apoio de número de eleitores correspondente a 0,5% dos votos dados na última eleição para a Câmara dos Deputados, em âmbito nacional, e ainda o registro em pelo menos 9 TREs.

E quanto aos estados em que não houve o registro junto ao TRE? Seja porque o partido não conseguiu o apoio de 0,1% seja por falta de interesse em lançar candidatos naquele estado, pelo menos momentaneamente. É possível a contabilização das assinaturas de apoio daquele estado para o cômputo do apoio nacional?

O Ministro Marcelo Ribeiro, em seu voto, entendeu que sim: é possível tal contabilização, haja vista não haver proibição expressa na legislação. Já o Ministro Marco Aurélio, discorda da possibilidade de apresentação das certidões dos Cartórios Eleitorais diretamente ao TSE. Para ele, os Cartórios Eleitorais devem necessariamente se reportar ao TRE e o TRE deve se reportar ao TSE²⁶.

²⁶ Tribunal Superior Eleitoral – Registro de Partido Político – RPP nº 141796 – PSD x PTB e outros.

3.2 A verificação do apoio mínimo

Com a alteração sofrida pelos partidos políticos de pessoa jurídica de direito público para pessoa jurídica de direito privado o Estado perdeu certo controle que exercia sobre a formação dos partidos políticos. Para se evitar o surgimento desenfreado de inúmeros partidos, criou-se uma cláusula de barreira para sua formação. Essa cláusula foi exatamente o apoio mínimo²⁷.

Certamente, esta é a etapa mais espinhosa e complicada na criação do partido político, tanto para os partidos em formação quanto para os servidores da Justiça Eleitoral. É também a fase em que ocorre a maioria dos conflitos.

Segundo a Res.-TSE nº 19.406/95, em seu art. 10, §1º:

§ 1º - O apoio de eleitores será obtido mediante a assinatura do eleitor em listas organizadas pelo partido para cada Zona Eleitoral, encimadas pela denominação da sigla partidária e o fim a que se destina a adesão do eleitor, devendo delas constar, ainda, o nome completo do eleitor e o número do respectivo título eleitoral (Lei nº 9.096/95, art. 9º, § 1º).

Seguindo o detalhamento do procedimento para obtenção do apoio mínimo a mesma norma estabelece no parágrafo seguinte que:

§ 2º - O Escrivão Eleitoral dará imediato recibo de cada lista que lhe for apresentada e, no prazo de 15 dias, após conferir as assinaturas e os números dos títulos, lavrará o seu atestado na própria lista, devolvendo ao interessado, permanecendo cópia em poder do Cartório Eleitoral (Lei nº 9.096/95, art. 9º, § 2º).

Esse parágrafo é importante e de interpretação muito confusa e problemática, merecendo, pois, atenção especial e as considerações que faremos a seguir.

Inicialmente, onde lê-se “Escrivão Eleitoral”, devemos entender “Chefe de Cartório”, por força da lei 10.842/2004, que criou e transformou cargos e funções nos quadros de pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais, destinados às Zonas Eleitorais.

Outro ponto que podemos destacar é o fato de, não obstante a Resolução 19.406/95 e a própria Lei 9.096/95 se referirem expressamente a atestado, a Excelentíssima Ministra Nancy Andrighi, relatora do processo RPP nº 141796 – PSD x PTB e outros, por ocasião do seu

²⁷ MEZZARROBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro.

juízo, deixou de considerar inúmeras assinaturas de apoio ao partido PSD, em formação, simplesmente pelo fato do apoio vir em forma de atestado e não de certidão, como julgou que seria o correto.

Segundo Marcelo Paiva²⁸:

O atestado é o ato comprovador de situação ou fato conhecido pela Administração, mas que não consta de qualquer documento em poder da organização. Diz respeito a eventos passíveis de frequentes modificações. Um servidor público pode, em razão de seu ofício ou de sua função, fornecer atestado a outrem.

[...]

Texto[do atestado]: exposição do que se atesta, se possível com a indicação específica da finalidade do ato.

[...]

Exemplo:

ATESTADO

Atesto que o servidor LUIS CARLOS, analista judiciário, matrícula nº 913921, do quadro de pessoal permante deste Conselho Nacional de Justiça, participou, no período de 9.2 a 2.3.2009, do Curso de Formação para Novos Servidores desta instituição.

Brasília, 30 de abril de 2009.

Assinatura

Nome

Cargo

Segundo o mesmo autor, acerca da certidão:

Ato por meio do qual a administração afirma a existência de fato ou situação que pode ser verificada em assentamento público (autos, procedimentos, despachos, etc.) Difere do atestado em dois aspectos: além-se obrigatoriamente a documentos que se encontrem em poder da organização; e refere-se a situação de natureza permanente.

A certidão faz fé pública, até prova em contrário. Desde que autenticada, tem a mesma força probante do original. Pode ser fornecida por qualquer dirigente da instituição, no âmbito de sua competência.

[...]

Texto [da certidão]: é o teor do que se certifica, se possível com a indicação específica da finalidade do ato (Certifico, para fins de comprovação na Secretaria da Receita Federal). Na redação da certidão, devem-se evitar ambiguidades ou incertezas acerca do que está sendo certificado.

[...]

Exemplo:

CERTIDÃO

Em cumprimento ao despacho exarado no requerimento de 20 de abril de 2009, em que WALTER DOS SANTOS, analista judiciário deste Conselho Nacional de Justiça,

²⁸ PAIVA, Marcelo. Redação Oficial. 7ª ed. Brasília: Instituto Educere, 2010.

mat. nº 923421, solicita comprovação de sua participação no Curso de Formação para Novos Servidores, promovido pelo CNJ, certifico que, das buscas nos arquivos desta Subsecretaria de Gestão de Pessoas, apurou-se que o referido servidor integrou a primeira turma do Curso de Formação para Novos Servidores, realizado no período de 09 de fevereiro a 02 de março de 2009.

Brasília, 30 de abril de 2009.

Assinatura
Nome
Cargo

Um fato que causou dúvida e estranheza foi a previsão do “atestado” dever vir na própria lista apresentada pelo partido. O TSE tem relevado tal circunstância, aceitando certidões avulsas, isto, é, em folha à parte, que apenas fazem referência às listas apresentadas. Solução interessante foi a encontrada por Cartório Eleitoral do Mato Grosso do Sul, que imprimiu a certidão no verso da lista que lhe fora apresentada.

As assinaturas dos apoiadores são conferidas no âmbito dos Cartórios Eleitorais, a partir do confronto das assinaturas apresentadas pelo partido nascente com as constantes nos assentamentos cartorários. Esses assentamentos consistem nos Cadernos de Votação e nos Requerimentos de Alistamento Eleitoral – RAE, formulado pelo eleitor e aquivado pelo Cartório.

Alguns TREs já editaram norma específica esclarecendo o assunto. O TRE de Amazonas, por exemplo, Provimento n. 25-2011-CRE/AM, em seu art. 1º estabelece:

Art. 1º DETERMINAR aos Chefes de Cartórios Eleitorais do Estado que, no prazo de 15 (quinze) dias contados do recebimento de cada lista ou formulário que lhe for apresentado, procedam à conferência das inscrições eleitorais e assinaturas respectivas, comparando-as com as constantes **dos Requerimentos de Alistamento Eleitoral (RAE) e/ou dos Cadernos de Votação** (grifo nosso).

O trabalho de conferência das assinaturas é de responsabilidade do Chefe de Cartório de cada Zona Eleitoral e deve ser realizado no prazo de 15 dias a contar do recebimento da lista.

Segundo o Provimento 06/2010 – CGJ/CE, oriundo da Corregedoria Geral de Justiça no Estado do Ceará, acerca da consolidação normativa notarial e registral, há 2 (dois) métodos de reconhecimento de assinaturas, a saber:

Art. 385 - Reconhecimento de firma é a declaração da autoria de assinatura em documento.

§ 1º - O reconhecimento de firma será:

a) por autenticidade, se o autor for conhecido ou identificado através de documento pelo tabelião e assinar em sua presença;

b) por semelhança, quando o tabelião confrontar a assinatura com outra existente em seus livros ou cartões de autógrafos e verificar a similitude.

§ 2º - No reconhecimento de firma mencionar-se-á expressamente a sua espécie - se autêntico ou por semelhança - e o nome ou nomes das pessoas indicadas, vedada a substituição por outras expressões, como *supra, retro, infra*, etc;

§ 3º - Se eventualmente não for feita menção quanto à espécie do reconhecimento, entender-se-á ter sido feita por semelhança;

Não obstante o silêncio da Lei Orgânica dos Partidos Políticos e das resoluções que tratam da matéria, o método utilizado nos Cartórios, para a conferência das assinaturas é o método “por semelhança”. E é interessante que essa informação conste da certidão a ser fornecida aos partidos.

Diante da inviabilidade do reconhecimento das assinaturas por autenticidade, certamente, tal método é o único cabível na atual sistemática de conferência do apoio mínimo exigido, sem, contudo, deixar de lado o aspecto da legitimidade, haja vista ser um método reconhecido por nosso ordenamento jurídico. Há entendimento que considere, inclusive, o método autenticação por semelhança como sendo o que apresenta maior grau de segurança. Nesse sentido, o REsp. 302.469-MG:

IMPUGNAÇÃO. ASSINATURA POR SEMELHANÇA. TÍTULO EXTRAJUDICIAL.

A *quaestio juris* dirimida consistiu nos ônus da prova na hipótese de contestação de assinatura que teve sua autenticidade reconhecida em cartório por semelhança. Conforme jurisprudência assente, incumbe ao apresentante do documento o ônus da prova da autenticidade da assinatura quando impugnado pela parte contrária. Contudo, o art. 369 do CPC confere presunção de autenticidade ao documento quando o tabelião reconhecer a firma do signatário, declarando que foi aposta em sua presença. Nesse caso, considera-se que o apresentante, ao exibir o documento cuja assinatura contém presunção de autenticidade, cumpre o seu ônus, de modo que volta a prevalecer a regra geral de ônus da prova (art. 389, j, do CPC). No caso, o recorrido instruiu a execução com documento cuja assinatura foi reconhecida em cartório, não por autenticidade, mas por semelhança. O art. 369 do CPC, ao conferir presunção de autenticidade ao documento, quando o tabelião reconhece a firma do signatário, declarando que foi aposta em sua presença, não exclui a possibilidade de o magistrado considerar cumprido o ônus do apresentante pela exibição de documento cuja firma tenha sido reconhecida por semelhança. **O reconhecimento por semelhança possui aptidão para atestar a similitude da assinatura apresentada no documento com relação àquelas apostas na ficha de serviço do cartório, bem como o reconhecimento de firma por autenticidade tem a finalidade de atestar, com fé pública, que determinada assinatura é de certa pessoa, ainda que com menor grau de segurança.** Precedente citado: REsp 908.728-SP, DJe 26/4/2010. REsp 302.469-MG, Rel. Min. Villas Bôas Cuevas, julgado em 4/10/2011. (Grifo nosso).

Outra questão importante é saber quem pode subscrever lista de apoio à criação de partido. Certamente, tal subscrição caracteriza uma forma de participação do cidadão no cenário

político do país, uma vez que visa alterar o número de partidos existentes, com todas as consequências advindas dessa alteração.

Nesse ponto, lembramos a lição do Professor Teori Albino Zavascki²⁹, acerca dos direitos políticos:

1. O capítulo da Constituição sobre "Direitos Políticos" (Capítulo IV do Título II) trata de temas como exercício da soberania popular pelo sufrágio e pelo voto, alistabilidade eleitoral, elegibilidade e impugnação de mandato eletivo. Essa variedade temática fornece os elementos para uma compreensão do que sejam os "Direitos Políticos" ou "Direitos de Cidadania": o conjunto dos direitos atribuídos ao cidadão que lhe permite, através do voto, do exercício de cargos públicos ou da utilização de outros instrumentos constitucionais e legais, ter efetiva participação e influência nas atividades de governo. Dir-se-á que esta conceituação abrangente envolve não apenas os direitos políticos propriamente ditos, mas também outros direitos dos quais os direitos políticos constituem simplesmente pressupostos. É verdade. Entretanto, a se tentar purificar o conceito, chegar-se-ia a uma definição restritíssima, segundo a qual direito político seria apenas o direito de ser eleitor. Com efeito, o próprio direito de ser candidato, ou seja, a elegibilidade, já tem como pressuposto o "pleno exercício dos direitos políticos" (CF, art. 14, § 3º, II). Preferível, assim, e na esteira da boa doutrina, a conceituação em sentido amplo (1).

2. Estar no gozo dos direitos políticos significa, pois, estar habilitado a alistar-se eleitoralmente, habilitar-se a candidaturas para cargos eletivos ou a nomeações para certos cargos públicos não eletivos (CF, art. 87; 89, VII; 101; 131, § 1º), participar de sufrágios, votar em eleições, plebiscitos e referendos, apresentar projetos de lei pela via da iniciativa popular (CF, art. 61, § 2º, art. 29, XI), propor ação popular (CF, art. 5º, LXXIII). Quem não está no gozo dos direitos políticos não poderá filiar-se a partido político (Lei 5.682, de 21.07.71, art. 62), e nem investir-se em qualquer cargo público, mesmo não eletivo (Lei 8.112, de 11.12.90, art. 5º, II). Não pode, também, ser diretor ou redator-chefe de jornal ou periódico (Lei 5.250, de 09.02.67, art. 7º, § 1º) e nem exercer cargo em entidade sindical (CLT, art. 530, V).

3. Nem todas as pessoas gozam de direitos políticos plenamente. Há as que só estão habilitadas para algumas de suas faculdades e outras há que não se investem em qualquer delas. São pressupostos para aquisição da capacidade política (a) a capacidade civil e (b) nacionalidade. Por isso, não têm direitos políticos os estrangeiros e os menores de dezesseis anos. Têm direitos políticos, porém não todos, os inelegíveis, tais como os menores de 18 anos e os analfabetos (CF, art. 14, § 4º). A inelegibilidade, ou seja, a restrição ao direito político de candidatar-se, decorre, ademais, de outras circunstâncias: da irreelegibilidade para certos cargos (CF, art. 14, § 5º), da inelegibilidade em razão de vínculos pessoais com titulares de certos cargos (§ 7º) e das demais hipóteses previstas na LC. 64, de 18.05.90, editada segundo a previsão do § 9º, do art. 14, da CF. Para certos cargos eletivos a elegibilidade está condicionada a limite mínimo de idade: 35 anos para Presidente, Vice-Presidente e Senador; 30, para Governador, Vice-Governador; 21 para Deputado, Prefeito e Vice-Prefeito (CF, art. 14, § 3º, VI). Assim, sob este aspecto, antes de atingir 35 anos de idade, ninguém, a rigor, pode se dizer na plenitude dos direitos políticos (2).

4. Não se pode confundir "cidadania" com "nacionalidade". Ser cidadão é ter direitos políticos. Ter nacionalidade significa ser brasileiro, nato ou naturalizado (CF, art. 12). A nacionalidade, é pressuposto da cidadania. Porém, nem todo o nacional é cidadão, porque nem todos têm direitos políticos, como se viu (3).

²⁹ ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos Políticos: perda, suspensão e controle jurisdicional. RJ 201, p. 118, jul. 1994.

Segundo Thales Tácito³⁰, “direito político é o conjunto de normas que disciplinam os meios necessários ao exercício da soberania popular”.

Mais adiante, o mesmo autor conceitua direitos políticos positivos:

São os que garantem a participação do povo no poder mediante o sufrágio. Os direitos políticos positivos resumem no conjunto de normas que conferem ao cidadão o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais, por meio do direito ao sufrágio.

O mesmo autor, assim conceitua sufrágio:

Sufrágio (de aprovação, apoio) é o direito subjetivo de natureza política que tem o cidadão de eleger (capacidade eleitoral ativa), ser eleito (capacidade eleitoral passiva) ou **participar da organização e da atividade do Poder Estatal** (grifo nosso).

Grifamos o texto acima para esclarecer que a participação da organização do Estado está inserida no conceito de sufrágio, que, por sua vez, constitui um direito político positivo. Tudo isso para chegarmos a conclusão de que somente podem subscrever listas de apoio à criação de partido político quem estiver com seus direitos políticos ativos de forma regular.

A regra é a de que ninguém terá seus direitos políticos cancelados ou suspensos. Porém a Constituição ressalvou algumas situações:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
 I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
 II - incapacidade civil absoluta;
 III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
 IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
 V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Apesar do art. 15 dizer que a perda ou suspensão “só se dará” nos casos nele elencados, encontramos ainda a seguinte possibilidade no art. 12, § 4º, II:

Art. 12
 § 4º - Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:
 ...
 II - **adquirir outra nacionalidade**, salvo no casos de: (grifo nosso)
 a) reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;

³⁰ CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luiz de Pádua. Direito Eleitoral Brasileiro: O Ministério Público Eleitoral e a Justiça Eleitoral; As eleições em face das Leis: 99.504/97, 9.840/99, 10.732/03, 10.740/03 e 10.792/03, EC 35/01 (Imunidade Parlamentar e restrições), 3 ed. rev., ampl., e atual. – Belo Horizonte: Del Ray, 2004.

b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis;

É que a cidadania pressupõe a existência da nacionalidade: sem esta não há como falar-se naquela³¹.

Ainda são causas de cancelamento do título eleitoral: o falecimento, constatado a partir das informações prestadas mensalmente pelos Cartórios de Registro Civil; a pluralidade de inscrições, detectadas a partir de um cruzamento de dados realizados pelo TSE, numa operação chamada de batimento; o não comparecimento à revisão do eleitorado; o cancelamento por decisão de autoridade judicial, devidamente fundamentada, nos casos de fraude, por exemplo, e ainda por abstenção - não comparecimento às urnas nem para votar nem para justificar - em três pleitos subsequentes, quando o eleitor também deixar de pagar a multa e de se justificar no prazo legal. Os eleitores cujas inscrições que se encontrarem em uma dessas situações estará impedido de exercer regularmente o direito de apoiar a criação de partido político.

Ressaltamos que a observância de tal condição constitui mais uma obrigação do Chefe de Cartório, ao conferir a lista de assinaturas apresentada pelos partidos nascentes. Salvo prova em contrário, não podemos dizer, entretanto, que o partido em formação tenha agido de má fé ao coletar a assinatura de um eleitor que não esteja em condições de apoiar sua criação, por estar com sua inscrição cancelada, por exemplo, porquanto não detenha de meios para tal verificação.

Questão interessante diz respeito ao eleitor inelegível: entendemos que tal eleitor pode subscrever validamente a lista de apoio, porquanto, com esse ato, referido eleitor estaria se valendo dos seus direitos políticos ativos, que não se encontram comprometidos, mas apenas os passivos.

Outra questão interessante diz respeito ao servidor da Justiça Eleitoral: embora impedido de exercer alguns de seus direitos políticos, como o direito de se filiar a partido político, nada impede que o servidor dos quadros da Justiça Eleitoral apoie a criação de partido político.

Também é fácil concluir que não é possível que um mesmo eleitor subscreva mais de uma vez a criação de um mesmo partido, haja vista que o que se pretende é justamente verificar o caráter nacional do partido, tomando por base a quantidade de votos dados na última eleição para

³¹ CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luiz de Pádua. Direito Eleitoral Brasileiro: O Ministério Público Eleitoral e a Justiça Eleitoral; As eleições em face das Leis: 99.504/97, 9.840/99, 10.732/03, 10.740/03 e 10.792/03, EC 35/01 (Imunidade Parlamentar e restrições), 3 ed. rev., ampl., e atual. – Belo Horizonte: Del Ray, 2004.

a Câmara dos Deputados. E como o eleitor da eleição oficial só tem direito a um voto, o eleitor apoiador terá, necessariamente, direito a somente uma assinatura, embora nos pareça plenamente viável que um mesmo eleitor apoie a criação de vários partidos, com base no pluripartidarismo, fundamento da nossa república. Eis, portanto, outra atribuição do Chefe de Cartório: verificar se há duplicidade de assinaturas.

Não obstante a observação acima ser elementar e aparentemente desnecessária, não é raro encontrarmos exemplos de listas apresentadas pelos partidos em que um mesmo eleitor apoiador figure mais de uma vez. Tal conduta é prevista como crime pela Lei 4.737/65 - Código Eleitoral, tanto por parte do eleitor que subscreve a lista mais de uma vez como pelo terceiro que coletou as assinaturas em questão. *In verbis*:

Art. 319. Subscrever o eleitor mais de uma ficha de registro de um ou mais partidos:

Pena - detenção até 1 mês ou pagamento de 10 a 30 dias-multa.

Art. 321. Colher a assinatura do eleitor em mais de uma ficha de registro de partido:

Pena - detenção até dois meses ou pagamento de 20 a 40 dias-multa.

Para Suzana de Camargo Gomes³², o crime previsto no art. 321 do Código Eleitoral,

Trata-se de crime de perigo, sendo irrelevante, pois, que da coleta das assinaturas tenha decorrido prejuízo efetivo à formação do partido político. O mero perigo de dano, que decorre da potencialidade lesiva que tais documentos detêm de afetar a autenticidade do processo de formação dos partidos políticos, já é suficiente para a caracterização do crime.

Segundo a mesma autora, a consumação ocorre no momento da coleta das assinaturas, sendo ainda possível a tentativa, desde que iniciada a execução e a consumação seja obstada em decorrência de motivos alheios à sua vontade.

Além disso, nos casos em que a assinatura apresentada não confira com a aquela constante nos assentamentos do Cartório, deva-se proceder à uma apuração mais minuciosa por expressa previsão do tipo penal previsto na Lei 4.737/65 - Código Eleitoral:

Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, para fins eleitorais:

Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.

³² GOMES, Suzana de Camargo. Crimes Eleitorais. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2000.

E como compete ao Ministério Público Eleitoral a função de zelar pela regularidade e fiel aplicação da lei eleitoral, ao tomar conhecimento de tais irregularidade, deve o Chefe de Cartório encaminhar as lista ao Promotor Eleitoral que atua junto à Zona Eleitoral, justamente por ser o Ministério Público o titular da eventual ação penal pública.

Após a lista ser recebida em Cartório, publica-se um edital correspondente, por um prazo de 5 (cinco) dias, para eventual impugnação por parte dos interessados, notadamente o Ministério Público.

O caminho natural, nesses casos em que se configure a prática de crime eleitoral em tese, é a remessa das listas irregulares à Polícia Federal, porquanto seja a polícia competente para a apuração de tais ilícitos, conforme esclarece Joel Cândido³³: “os crimes eleitorais [...] são contra os interesses da União. Por conseguinte, cabe ao Departamento de Polícia Federal (DPF), subordinado ao Ministério da Justiça, prevenir e reprimir essas infrações”.

Importante ressaltar, nesse ponto, o que diz a Res.-TSE nº 23.282/10 em seu art. 11, §2º:

Art. 11...

§2º O chefe de cartório dará imediato recibo de cada lista ou formulário que lhe for apresentado e, no prazo de 15 (quinze) dias, após conferir as assinaturas e os números dos títulos eleitorais, lavrará o seu atestado na própria lista ou formulário, devolvendo-o ao interessado, **permanecendo cópia em poder do cartório eleitoral** (grifo nosso).

O fato de se devolver os originais aos partidos, deixando-se apenas as cópias das lista em poder do cartório, inviabiliza uma eventual persecução penal porquanto a Polícia Federal não realiza perícia grafotécnica em documentos fotocopiados, no caso das assinaturas que por ventura não confirmam com os assentamentos cartorários. Nesse sentido, trecho de Informação Técnica da Polícia Federal³⁴:

Para determinar a autenticidade de um documento os Peritos necessitam basear-se em uma série de elementos de segurança que devem estar presentes no documento original e cuja ausência determina sua falsidade.

Ocorre que o procedimento de fotocopiar um documento não consegue trazer estes elementos de segurança à cópia. Assim, não é possível concluir quanto à autenticidade do documento aqui apresentado.

Na prática, o partido nascente não precisa das listas originais para comprovar o apoio mínimo, mas apenas das certidões emitidas pelos Cartórios Eleitorais para apresentá-las ao TSE, por ocasião do seu pedido de registro. Nem tampouco, tal lista serve como lista de

³³ CÂNDIDO, Joel José. Direito Eleitoral Brasileiro. 11ª ed. 2ª tiragem, rev. e atual., Bauru-SP. EDIPRO, 2004.

³⁴ Informação Técnica nº 014/2009-SETEC/SR/DPF/CE.

filiados, uma vez que o apoio não significa filiação partidária, conforme Res.-TSE nº 23.282/10, art. 10, §3º, *in verbis*:

§ 3º A assinatura ou impressão digital aposta pelo eleitor nas listas ou formulários de apoio a partido político em formação não implica filiação partidária.

Muito provavelmente, as listas contendo assinaturas que não conferem com as constantes nos assentamentos cartorários irão se transformar em inquéritos policiais e irão se acumular na Polícia Federal, contribuindo para uma morosidade ainda maior das investigações policiais.

Uma forma perfeitamente possível de se angariar o apoio necessário seria com o uso da urna eletrônica! E, em vez de se coletar a assinatura, poder-se-ia coletar as digitais dos eleitores apoiadores, com o uso da urna eletrônica.

Vale ressaltar ainda a semelhança do processo de verificação do apoio mínimo. Enquanto para a criação de um partido é preciso, em âmbito nacional, assinaturas em número pelo menos equivalente a 0,5% dos votos válidos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço dos estados com assinaturas em número pelo menos equivalente a 0,1% dos mesmos votos válidos, em cada um deles, para o projeto de lei de iniciativa popular é necessário a subscrição de no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

O exemplo mais recente de projeto de lei de iniciativa popular que tivemos, na área eleitoral, foi a famigerada lei da ficha limpa, ocasião em que foram coletadas milhões de assinaturas. Mas não houve conferência! Quem se habilitaria a conferir tantas assinaturas uma por uma?! Veio à tona o famoso “jeitinho brasileiro”: alguns deputados federais subscreveram o projeto, apresentando-o, tecnicamente, como sendo de iniciativa parlamentar e não foi preciso realizar a conferência! Com o processo de registro de partido não é possível tal “jeitinho”: o único caminho é conferir todas as assinaturas uma a uma, num processo manual, arcaico e medieval³⁵!

Observam-se, ainda, algumas inconsistências na sistemática do registro de partido, notadamente, na verificação do apoio mínimo, as quais passaremos a elencar.

³⁵ RAMOS, André de Carvalho. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2011-jul-23/arcaico-manifestacoes-cidadania-brasil>>. Acesso em: 24 out. 2011, às 11h.

E a primeira crítica que se faz é que o responsável pela conferência das assinaturas não possui qualificação técnica para tanto: é que não se exige do Chefe do Cartório Eleitoral nenhum curso em perícia grafotécnica. Até que ponto podemos confiar na certidão emitida por um leigo?

Para piorar a situação, a Res. TSE nº 23.282/10, proclama o direito do analfabeto de subscrever lista de apoio à criação de partido, nos seguintes termos:

Art. 10: ...

...

§ 2º O eleitor analfabeto manifestará seu apoio mediante aposição da impressão digital, devendo constar das listas ou formulários a identificação pelo nome, número de inscrição, zona e seção, município, unidade da Federação e data de emissão do título eleitoral (Res.- TSE nº 21.853/2004).

A conferência dessa digital é simplesmente inviável, e não raro a respectiva certidão vem com a seguinte informação, relativa àquela assinatura: sem meios para verificar!

Atualmente, a verificação da duplicidade de assinaturas é realizada de forma braçal, utilizando-se no máximo, um editor de planilhas, como o *Microsoft Excel*. É possível encontrar cartórios eleitorais que para verificação dessa duplicidade, anotam no Caderno de Votação (ou no RAE), no momento da verificação da assinatura, a observação de que o eleitor está apoiando determinado partido, fazendo-se a consignação do protocolo da respectiva lista em que consta a assinatura de apoio à criação do partido. Dessa forma, se um mesmo eleitor assinar outra lista do mesmo partido em formação, o Chefe de Cartório, facilmente perceberá se houve duplicidade ao localizar a respectiva assinatura, checando se há a anotação de um outro protocolo. Entretanto, tal processo, por ser manual, não está isento de falhas. É possível, por exemplo, que uma assinatura seja confirmada uma vez pelo Caderno de Votação e outra vez pelo RAE, por simples desorganização do Cartório Eleitoral.

Outra situação bastante comum é a daquele eleitor que há várias eleições vem justificando o voto, e conseqüentemente, deixa de assinar o caderno de votação. Lembramos que a Justiça Eleitoral permite que o eleitor justifique validamente o seu voto, sem limite de quantidade de eleições, no caso de, por exemplo, o eleitor se encontrar fora do seu domicílio eleitoral no dia das eleições, sem que o eleitor deixe, por conta disso, de estar quite com a Justiça Eleitoral. No entanto, segundo a Res.-TSE nº 21.538/2003, o Cartório Eleitoral só é obrigado a arquivar o caderno de votação por 8(oito) anos, *in verbis*:

Art. 55. Os formulários utilizados pelos cartórios e tribunais eleitorais, em pleitos anteriores à data desta resolução e nos que lhe seguirem, deverão ser conservados em cartório, observado o seguinte:

I - ...

II - as folhas de votação, por oito anos, descartando-se a mais antiga somente após retornar das seções eleitorais a mais recente;

Logo, se o eleitor vem justificando seu voto a pelo menos 8 (oito) anos, a conferência de sua assinatura não pode ser feita pelo Caderno de Votação. O Cartório, nesses casos, pode ainda recorrer ao Requerimento de Alistamento Eleitoral – RAE, que é outro documento arquivado que contém a assinatura do eleitor. No entanto, segundo a Res.-TSE nº 21.538/2003, o Cartório Eleitoral só é obrigado a arquivar o RAE por 5(cinco) anos, *in verbis*:

Art. 55. ...

I - os Protocolos de Entrega do Título Eleitoral – PETE assinados pelo eleitor e os formulários (Formulário de Alistamento Eleitoral – FAE [em desuso] ou Requerimento de Alistamento Eleitoral – RAE) relativos a alistamento, transferência, revisão ou segunda via, por, no mínimo, cinco anos;

A Justiça Eleitoral estaria deixando, então, de cumprir a sua missão de velar pelo regular exercício dos direitos políticos do cidadão!

Constata-se, ainda, que a atual sistemática gera inúmeros problemas tais como o acúmulo de serviço os Cartórios Eleitorais, tendo em vista o prazo exíguo para o fornecimento das certidões, qual seja, 15 (quinze) dias. Dessa forma, o Cartório tem de parar parte de suas atividades rotineiras menos urgentes para dar atenção à lista que ora lhe é apresentada. Tem, ainda, como consequência, o acúmulo desnecessário de inquéritos policiais, no âmbito da Polícia Federal, para apuração da assinatura que não conferem com as constantes dos assentamentos Cartorários. Sem falar no desperdício de força de trabalho e de material de trabalho, notadamente o papel: ressalte-se que um simples processo não seria lá um grande impacto o meio ambiente, mas estamos falando de todo um país de dimensões continentais, com milhares de Cartórios Eleitorais. Só no Ceará, são 123.

4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Com fundamento no estudo realizado no presente trabalho, obtivemos as seguintes conclusões:

1. Em relação à forma de se exteriorizar a verificação das assinaturas de apoio pelo Chefe de Cartório, entendemos que a Certidão é o ato jurídico que melhor veicula o reconhecimento da autenticidade das assinaturas. Não obstante a Res.-TSE nº 19.406/95 referir-se expressamente a atestado, entendemos que se trata de uma atecnia do legislador, visto que as assinaturas apresentadas pelos partidos aos Cartórios para conferência devem ser confrontadas com as constantes em assentamentos arquivados no Cartório Eleitoral, ficando assim, melhor caracterizado o termo “Certidão”, em vez de “Atestado”.

2. Quanto ao fato da Res.-TSE nº 19.406/95 se referir ao “atestado” lavrado na própria lista, muito embora o TSE tenha relevado a apresentação de certidões avulsas, aplaudimos a solução encontrada por Cartório do Mato Grosso do Sul que imprimiu sua certidão no verso da própria lista, parecendo-nos ser a melhor solução por evitar, dessa forma, a contabilização das assinaturas em duplicidade.

3. No que tange à possibilidade de o partido nascente apresentar certidão de apoio diretamente no TSE, para o cômputo das assinaturas para o apoio em âmbito nacional, opinamos por sua possibilidade, por não haver nenhuma proibição expressa na legislação.

4. Não podem servir de apoiadores à criação de partido os eleitores que estiverem com seus direitos políticos ativos comprometidos. Melhor enfatizando, para apoiar a criação de partido é preciso que o eleitor não esteja com o seu título de eleitor cancelado ou suspenso pela Justiça Eleitoral. Ousamos defender que mesmos os servidores da Justiça Eleitoral e os cidadãos inelegíveis, desde que não estejam com os direitos políticos ativos comprometidos, podem subscrever validamente lista de apoio à criação do partido político.

5. Quanto à previsão de devolução da lista ao partido preconizada pelo art. 11 da Res.-TSE Nº 23.282/10, melhor seria interpretar que a vontade do legislador fosse a de que apenas as listas que não contenham irregularidades sejam devolvidas aos partidos, haja vista a eventual necessidade de perícia grafotécnica na lista original. Uma outra solução seria o Juiz Eleitoral nomear o dirigente provisório do partido em formação como depositário fiel da lista contendo

irregularidades. Assim, se a Polícia Federal necessitar realizar alguma perícia, basta notificar o dirigente do partido em formação para que a apresente. E dessa forma, poderia a lista ser devolvida, após a conferência das assinaturas pelo Chefe de Cartório, sem nenhum problema.

6. Por fim, verificamos que o processo de validação do apoio mínimo guarda estreita semelhança com o processo de validação das assinaturas de um projeto de lei de iniciativa popular, no que se refere à autenticação das assinaturas para que se satisfaça o requisito legal. E que a sistemática de conferência das assinaturas merece uma reformulação para fazer jus a fama que tem a Justiça Eleitoral de ser uma das justiças mais modernas e céleres do Brasil, quiçá do mundo!

É possível se adotar solução para um processo mais ágil, seguro e sem “efeitos colaterais” para a verificação do apoio mínimo necessário à criação de partido político sem grandes alterações no arcabouço jurídico à nossa disposição. Cremos que uma simples resolução do TSE, dentro do âmbito do seu poder regulamentar seria suficiente para dar uma maior eficiência ao processo.

Já existe, no âmbito da Justiça Eleitoral, a figura das Eleições Não Oficiais, em que o TRE empresta as urnas para a realização de eleições em entidade privadas, como a OAB, ou mesmo grêmios estudantis, para a escolha de seu presidente, por exemplo.

Com boa vontade, e a requerimento do partido em formação interessado, o TSE poderia ceder urnas eletrônicas devidamente parametrizadas, com a seguinte pergunta, por exemplo: “Você é a favor da criação de tal partido?”. É claro que somente os “votos” afirmativos seriam contabilizados. Mas seriam contabilizados de forma automática com os recursos da tecnologia da informação!

Essa sistemática eliminaria a árdua e falha tarefa de verificar as assinaturas em duplicidade, relatada no capítulo anterior.

Tal solução já seria um grande avanço, mas ainda não eliminaria a necessidade da existência de uma lista de assinaturas a ser apresentadas ao Cartório, por não garantir ainda a segurança do processo. É que ainda seria possível às pessoas do partido em formação, responsáveis pela coletas das assinaturas, inescrupulosamente, se valerem de uma relação de eleitores para “votar” por eles.

Além disso, já existe um projeto para recadastrar todos os eleitores brasileiros dessa vez coletando-se seus dados biométricos, notadamente as suas digitais. O TSE estima que até 2018, todos os municípios brasileiros possam realizar eleições com identificação biométrica.

Dessa forma, para melhorar-se o processo de verificação do apoio mínimo seria perfeitamente possível mesclar estes dois institutos da Justiça Eleitoral: o empréstimo de urnas e a identificação biométrica dos eleitores.

A identificação biométrica teria o condão de eliminar a necessidade da conferência manual das assinaturas de apoio, com a vantagem adicional de contabilização das assinaturas de forma quase automática.

Vale ressaltar que a exemplo do que ocorre na atual votação eletrônica, por ocasião das eleições oficiais, em que ainda existe o voto manual, no caso de falha irrecuperável da urna eletrônica, num procedimento de contingência, não descartamos a possibilidade de a coleta das assinaturas para o apoio mínimo necessário à criação do partido se dar de forma manual, nos moldes da atual sistemática, em casos em que o partido não puder ou preferir não utilizar a urna eletrônica para tal fim, ou ainda os casos em sua utilização for tecnicamente inviável.

Reconhecemos, contudo, a necessidade de novas pesquisas, face à exiguidade do tempo e das limitações de qualquer estudioso.

Recomendamos aos futuros pesquisadores a investigação da real necessidade da existência dos inúmeros inquéritos policiais decorrentes da verificação de que as assinaturas apresentadas pelos partidos em formação que não conferem com as constantes dos assentamentos do Cartório Eleitoral. Uma hipótese que poderia ser levantada é a seguinte: como referidas assinaturas de apoio passam pelo crivo do Chefe do Cartório Eleitoral, antes de serem contabilizadas, o crime de falsidade se tornaria um crime impossível, não punível, portanto, pelo Estado. Assim, os inquéritos que ora tramitam, poderiam ser fundamentadamente arquivados, uma vez que não produziram resultados práticos.

Ousamos, ainda, recomendar, que se estenda tal implementação da utilização da urna eletrônica para recolhimento e “conferência das assinaturas” em projetos de lei de iniciativa popular, que guardam estreita semelhança no que concerne à coleta das assinaturas necessárias à observância dos ditames legais para sua apresentação ao Congresso Nacional.

Tal solução certamente aprimorará e consolidará nosso regime democrático e fortalecerá cada vez mais a cidadania, por meio da participação cada vez mais ativa dos cidadãos!

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 11ª ed. Ed. Malheiros Editores.

CÂNDIDO, Joel José. **Direito Eleitoral Brasileiro**. 11ª ed. 2ª tiragem, rev. e atual., Bauru-SP. EDIPRO, 2004.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luiz de Pádua. **Direito Eleitoral Brasileiro: O Ministério Público Eleitoral e a Justiça Eleitoral; As eleições em face da Leis: 99.504/97, 9.840/99, 10.732/03, 10.740/03 e 10.792/03, EC 35/01(Imunidade Parlamentar e restrições)**, 3 ed. rev., ampl., e atual. – Belo Horizonte: Del Ray, 2004.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos brasileiros: discurso e práxis dos seus programas**. Brasília, 1934. Ed. UnB, 3º ed. ampl. e atual., 1998.

_____. Departamento de Polícia Federal – DPF. Informação Técnica nº 014/2009-SETEC/SR/DPF/CE.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. 2010.

GOMES, Suzana de Camargo. **Crimes Eleitorais**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2000.

KLEIN, Antonio Carlos. **A Importância dos Partidos Políticos no funcionamento do Estado**. Ed. Brasília Jurídica. Brasília, 2002.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2ª ed. revista. Lumen Juris editora. Rio de Janeiro, 2004.

MOURÃO, Gerardo Mello. **História dos partidos políticos no Brasil**. Disponível em <http://www.tse.gov.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais-v3-n1.pdf> Acesso em 8 nov.2011 às 13h.

PAIVA, Marcelo. **Redação Oficial**. 7ª ed. Brasília: Instituto Educere, 2010.

RAMOS, André de Carvalho. **O novo e o arcaico nas manifestações da cidadania**. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2011-jul-23/arcaico-manifestacoes-cidadania-brasil>>. Acesso em 24out.2011, às 11h.

SILVA, Livia Matias de Souza. **A infidelidade partidária e seus reflexos negativos sobre a consolidação das instituições políticas democráticas no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 808, 19 set. 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/7297>>. Acesso em: 7 out. 2011.

TOZZI, Leonel. **Direito Eleitoral: aspectos práticos**.

_____. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Registro de Partido Político – RPP nº 141796 – PSD x PTB e outros.

_____.Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Registro de Partido Político – RPP nº 142658 – PPL.

_____. Tribunal Superior Eleitoral - TSE. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>> Acesso em 24 out.2011 às 10h.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Direitos Políticos: perda, suspensão e controle jurisdicional**. RJ 201, p. 118, jul. 1994.