

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

HUGO LEMES DE OLIVEIRA

**O FIM DAS COMISSÕES PROVISÓRIAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS E
O EMBATE ENTRE AUTONOMIA E DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA**

**BRASÍLIA,
NOVEMBRO 2016**

O FIM DAS COMISSÕES PROVISÓRIAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS E O EMBATE ENTRE AUTONOMIA E DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA

Hugo Lemes de Oliveira

THE END OF POLITICAL PARTIE'S PROVISORY COMISSIONS AND THE
TENSION BETWEEN AUTONOMY AND DEMOCRACY INSIDE THESE ORGANS.

SUMÁRIO: Introdução; 1. Os Partidos Políticos e sua Organização; 1.1. Estrutura Interna dos Partidos Políticos e o Estabelecimento de Comissões Provisórias; 1.2. Autonomia Partidária; 2. Limitação da Organização – Democracia Interna; 2.1 O Modelo Democrático na Constituição Federal de 1988; 2.2 Necessidade da Democracia Interna dos Partidos Políticos; 3. Da (in)constitucionalidade do artigo 39 da Resolução 23.465/TSE; 3.1 Competência do TSE e Interferência na Organização Interna; Conclusão; Bibliografia.

RESUMO

O presente trabalho tem como escopo principal a análise da constitucionalidade do artigo 39 da Resolução 23.465, insulada do Tribunal Superior Eleitoral, que fixou prazo de validade de 120 dias para as comissões provisórias dos partidos políticos. O problema surge a partir do disposto no artigo 17, §1º, da Constituição Federal, que garante autonomia aos partidos, para que se organizem livremente, da maneira estabelecida pelos estatutos partidários devidamente registrados no âmbito do TSE. A metodologia da exposição consistirá, basicamente, na conceituação dos partidos e demonstração de suas funções, de sua autonomia e, por fim, na análise do modelo democrático brasileiro. Ao cabo da exposição pretende-se verificar a hipótese de que o dispositivo é constitucional, estando em consonância com o resguardo do regime democrático, exigência constante da Carta no mesmo artigo 17, que trata dos partidos políticos.

ABSTRACT

The main objective of this essay is to analyze the constitutionality of the article 39, included in the Resolution 23.465, edited by the Brazilian Superior Electoral Court. According to this rule, political parties' provisional commissions must cease their activities in 120 days. However, article 17, §1º, of the Federal Constitution provides that political parties have autonomy to organize themselves. In this scenario, is it possible to say that the Resolution respects or violates the constitution? The research will be developed in three steps: first of all, the concept, as well as the functions of political parties will be provided; secondly, the autonomy clause's boundaries will be exposed; lastly, one chapter will bring an overview of Brazilian's democratic framework. By the end of the article the author intends to verify the hypothesis that the rule is constitutional, for it respects the democratic regime stablished by the constitution.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Partidos políticos; 2. Autonomia; 3. Democracia interna; 4. Comissões provisórias; 5. Constitucionalidade.

INTRODUÇÃO

A organização e a democracia interna dos partidos políticos há muito circundam os principais debates acadêmicos travados tanto na seara jurídica como na ciência política. Temas de vital importância para o funcionamento adequado e equânime do Estado Democrático de Direito, debalde vêm sendo acatados pela doutrina, não se transformando em equivalentes materiais (novas leis) capazes de conferir maior autenticidade ao sistema representativo brasileiro.

Uma das razões que podem justificar esse fato é a proposição normativa inserida na Constituição Federal de 1988, mais precisamente em seu artigo 17, §1º, que assevera que os partidos políticos detêm autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. À primeira vista, portanto, as legendas não estariam sujeitas a interferências externas.

Nada obstante, editou o Tribunal Superior Eleitoral, no dia 17 de dezembro de 2015, a Resolução 23.465, que disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. O artigo 39 do referido ato normativo dispõe que “as anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso”.¹

Ao assim dispor, regulamentou o TSE questão delicada pertinente às legendas políticas, qual seja, a constituição de comissões provisórias. O Ministro Gilmar Mendes, a propósito, destacou em sessão administrativa que é importante o Tribunal sinalizar para as agremiações provisórias que não mais será possível a permanência do órgão provisório. Ademais, aduziu o magistrado que a criação de novos partidos acabam por ser apenas janelas para eventuais impulsos pessoais, sem que, de fato, traduzam um pensamento da população.²

Entretanto, a despeito da iniciativa da corte eleitoral, resta um problema a ser enfrentado: o estabelecimento de um prazo de validade e a conseqüente extinção das comissões provisórias dos partidos políticos estão em consonância com a Carta de 1988, tendo em vista o teor do supramencionado artigo 17? Por outras palavras,

¹ Artigo 39 modificado em sessão administrativa por proposta do Ministro Henrique Neves. Entrará em vigor no mês de março de 2017.

² de consulta: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Marco/suspenso-por-um-ano-artigo-que-trata-de-prazo-de-validade-de-comissoes-provisorias> - acesso em 27/10/16.

poderia o ato normativo emanado do TSE interferir na autonomia das legendas políticas, sem que tal providência viole a Constituição Federal?

A essa pergunta tentar-se-á elaborar uma resposta calcada, precipuamente, nos limites impostos à autonomia partidária pelo princípio democrático, levando-se em conta o panorama atual da organização dos partidos, principalmente no que diz respeito à forma com que são criadas as comissões provisórias nos diversos níveis federativos brasileiros.

Justifica-se a adoção do tema porquanto a entrada em vigor da já aludida Resolução modificará a atual quadra do sistema partidário brasileiro, impelindo as agremiações a se reformularem diante das novas exigências, instituindo critérios claros para a composição tanto das comissões provisórias como das demais cadeias de comando intrapartidárias.

A partir de um diagnóstico do panorama atual e de construções teóricas argumentadas, buscar-se-á analisar a constitucionalidade da atuação, previamente descrita, do Tribunal Superior Eleitoral, em juízo de prolepse à atuação do Supremo Tribunal Federal, na medida em que muitas agremiações já sinalizaram³ que irão provocar a Excelsa Corte para que se pronuncie acerca da validade do ato em face da Constituição Federal.

Em primeiro lugar, será fornecido o conceito de partido político, sua forma de organização, e a delimitação da autonomia partidária conferida pela CF. Em seguida, demonstra-se o modelo democrático da Constituição, a fim de que, no tópico derradeiro, possa ser feita a análise da constitucionalidade do dispositivo.

Espera-se, ao fim da discussão vertente, aumentar o arcabouço teórico disponível a respeito da democracia interna dos partidos políticos, assim como exortar a comunidade a se debruçar sobre o tema. Longe de exaurir toda a matéria de fundo que o tema comporta, o trabalho se contenta em apresentar apenas um ponto de vista dentre aqueles que podem se ramificar das ideias nele contidas, sem, contudo, descuidar dos aspectos formais essenciais ao desdobramento de qualquer elaboração acadêmica. Esta a pretensão da obra.

1. OS PARTIDOS POLÍTICOS E SUA ORGANIZAÇÃO

³Disponível em: http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2016/02/13/interna_politica,733962/partidos-se-nem-de-forma-inedita-contra-resolucao-do-tse.shtml. Acesso em 23 de novembro de 2016.

Partidos Políticos são pessoas jurídicas de direito privado que têm por escopo reunir, em torno de um ideal comum, cidadãos que visam a exercer o poder legítimo conferido ao Estado por meio de um contrato social. Desse modo, atuam as agremiações como meios de comunicação entre determinado grupo político e as forças que controlam os rumos da sociedade.

Nesse sentido, destaca o autor norte-americano Michael Johnston⁴:

Parties embody both participation and institutions, and they are essential to negotiating a balance between them. In their many forms, they do not just contest elections, but also mobilize and organize the social forces that energize democracy, on a continuing basis⁵.

São, portanto, as legendas políticas que captam as diferentes ideologias sociais e lançam os candidatos que aparecem como opções para os eleitores no dia do pleito, para que exerçam as funções públicas de acordo com o pensamento daqueles que o elegeram.

Daí advém a necessidade de uma conceituação e delimitação criteriosas das atividades desenvolvidas por esses entes no concerto democrático das instituições brasileiras. O não atendimento dessa exigência abre margem para que a própria Constituição Federal, mais especificamente no artigo 17 de que aqui se trata, seja interpretada de maneira distorcida.

A autonomia conferida aos partidos políticos pelo dispositivo sobredito, nesse diapasão, poderia servir de pretexto para a validade dos mais variados arbítrios praticados no interior das legendas. Esse é o caso, aliás, das comissões provisórias, tema central do presente trabalho e que será mais bem analisado na sequência do ensaio.

Atento a essa problemática, José Jairo Gomes busca conceituar de maneira adequada o trabalho desenvolvido pelos partidos políticos, *in verbis*⁶:

Compreende-se por partido político a entidade formada pela livre associação de pessoas, com organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do

⁴ JOHNSTON, Michael. *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives – Political Finance Policy, Parties and Democratic development*. Disponível em: https://www.ndi.org/files/1949_polpart_johnston_110105.pdf. Acesso em 10 de outubro de 2016.

⁵ Os partidos abarcam tanto a participação como as instituições, e são essenciais para negociar um equilíbrio entre as duas coisas. Em suas variadas formas, eles não apenas disputam eleições, mas mobilizam e organizam as forças sociais motrizes da democracia, em um caráter contínuo (tradução livre).

⁶ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2016, p.110.

governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais.

Vânia Aieta, outrossim, buscando diferenciar a atuação dos partidos da de outros conglomerados sociais, assim dispõe:

Dessarte, diferenciam-se de outros corpos intermediários por serem organizações duráveis, cuja esperança de vida política mostra-se superior a de seus dirigentes. Além disso, caracterizam-se pela manutenção regular de relações políticas com o escalão nacional, pois a vontade deliberada dos dirigentes nacionais dos partidos políticos revela, a partir dos locais de organização partidária, o intuito de escalar o poder político e alcançá-lo, em nível nacional, singularmente ou através de coligações, para não se restringirem exclusivamente a apenas “influenciar” o poder. Para isto, carecem de suporte popular através do processo eleitoral.⁷

Dos conceitos esposados pode-se extrair a vital importância das agremiações políticas para a captação e posterior personificação (escolha de candidatos) da vontade do grupo que compõe o quadro de alistados da legenda. Daí o sentido da afirmação do eminente jurista de que os partidos visam a assegurar a autenticidade do sistema representativo.

Não por outro motivo, erigiu a Constituição Federal de 1988 (art. 14,§3º) a filiação partidária ao status de condição para o exercício da cidadania passiva por quem pretenda se candidatar a determinado cargo eletivo (condição de elegibilidade), *in verbis*:

§3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:
V – a filiação partidária

Na teoria, portanto, os filiados de todos os partidos políticos, esposando sua vontade por meio de convenções prévias, escolhem um dos seus para que, munido dos instrumentos da máquina pública, possam exortar os valores e adotar as medidas necessárias ao prevalecimento de determinada ideologia.

Na seara política, o diálogo entre os diversos representantes eleitos internamente pelas legendas e, logo após, confirmados pelo voto dado por intermédio das urnas é que gera o crescimento do país que se atenha fielmente aos princípios democráticos insertos em sua Constituição.

No cenário intrapartidário a realidade não é diferente. É a interlocução entre os grupos que compõem o partido que permitem a tomada consciente de decisões,

⁷ AIETA, Vânia Siciliano. *Tratado de Direito Político – Tomo IV – Partidos Políticos*. São Paulo: Editora Lumen Juris.

mormente as que tem o condão de influenciar o comportamento da sociedade como um todo, e não apenas as de mero expediente partidário.

Apresentado o conceito de partido político e delimitada sua principal linha de atuação, qual seja, a intermediação entre os segmentos sociais e os legitimados ao exercício do poder estatal, impende demonstrar de que maneira essas pessoas jurídicas de direito privado são compostas e organizadas internamente no Brasil.

Em que pese não ser o intuito da presente obra uma exposição esmiuçada de todos os estatutos partidários, a fim de se obter o mecanismo funcional inerente a cada legenda, buscar-se-á avaliar o quadro geral das instituições e os órgãos que compõem um partido.

Ao cabo da análise, o que se pretende é a avaliar o papel das comissões provisórias, o modo pelo qual são constituídas e a distribuição desses órgãos pelos diferentes níveis federativos nacionais. Dessa forma, tentar-se-á justificar o porquê da edição da Resolução 23.465/TSE, mais especificamente do artigo 39, ora sob verificação.

1.1 ESTRUTURA INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS E O ESTABELECIMENTO DE COMISSÕES PROVISÓRIAS

Os partidos políticos são organizados internamente por meio de seus estatutos, que preveem regras de funcionamento, disciplina e fidelidade partidária (art. 17, §1º, CF). Dito regimento, elaborado após a legenda adquirir personalidade jurídica, deve ser registrado no Tribunal Superior Eleitoral para que haja liberação das verbas relativas ao fundo partidário, assim como a concessão de tempo gratuito para exploração de imagem no rádio e na televisão. O registro é condição *sine qua non* para que a legenda funcione.

Os estatutos partidários, em sua maioria, estabelecem órgãos nos três níveis da federação. São eles: diretório nacional; diretório estadual; e diretório municipal. O código do Partido Novo, por exemplo, assim elenca seus níveis hierárquicos federais:

Art.1º.OPARTIDO NOVO ("NOVO"), pessoa jurídica de direito privado, com duração por prazo indeterminado e atuação em âmbito nacional, possui sede e foro na cidade de Brasília, Capital Federal, e rege-se por este Estatuto, elaborado nos termos do artigo 17 da Constituição Federal e das normas estabelecidas na legislação federal pertinente.

§1º - O NOVO poderá ter sub sedes em todos os estados da federação e no Distrito Federal, e poderá ter representação em todos os municípios do País.

Entretanto, e muitas vezes por mera falta de interesse, o que se costuma observar na prática é o fato de as agremiações se estabelecerem nas mais variadas instâncias federativas por meio comissões provisórias, que fazem as vezes de diretórios e agem como se estes fossem.

Criadas exclusivamente em anos eleitorais, ditas comissões são compostas por membros nomeados pelos chamados “caciques partidários” – os detentores de poder e aliança dentro das legendas, que têm liberdade de atuação no âmbito das agremiações – de acordo com o prazo e com as condições prefixadas pelo estatuto partidário.

Ocorre que na prática, longe de se manterem apenas por breve período de tempo nas localidades em que os partidos não constituam diretórios, as comissões provisórias acabam se perpetuando, o que pode gerar instabilidade aos filiados e, em última análise, até à própria população local, que será afetada na escolha de representantes. Explica-se.

A nomeação de membros por meio de critérios fixados de maneira arbitrária afeta sobremaneira a realização das convenções prévias. Estas, que seriam destinadas à escolha de candidatos a cargos eletivos em dada circunscrição, são substituídas pela vontade dos donos do poder.

Ademais, cumpre mencionar que muitos partidos não detêm representatividade no Congresso Nacional, situação que favorece a apropriação das legendas por medalhões políticos, que se valem da pessoa jurídica formada para o recebimento de verbas oriundas do erário.⁸

No entanto, isso não significa que as comissões provisórias não possam realizar convenções prévias. O próprio TSE já sinalizou⁹ que estas podem ser efetuadas tanto pelo diretório como pela comissão provisória, sendo o tema regido

⁸ O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 1351, declarou a inconstitucionalidade da chamada “cláusula de barreira, que limitava o funcionamento de partidos políticos que não obtivessem parcela mínima dos votos válidos na eleição para o preenchimento de vagas na Câmara dos Deputados. Se houvesse decidido de maneira contrária, talvez hoje não estaríamos a vivenciar a situação descrita, com a consequente redução do número de partidos políticos e a possibilidade de maior controle social sobre as atividades desenvolvidas no interior das legendas.

⁹ Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Fevereiro/convencoes-podem-ser-feitas-por-comissoes-provisorias-dos-partidos-esclarece-ministro>. Acesso em 22/11/2016.

pela legislação eleitoral e por atos normativos exarados daquela corte. O estatuto partidário, outrossim, serve de guia para a escolha dos candidatos que representarão o partido na disputa por determinados cargos públicos eletivos.

O que ocorre é que ao invés de realizar trabalhos de forma temporária, verifica-se a perpetuação dessas comissões¹⁰. Daí a afirmação anterior de que as convenções são afetadas pela atuação por prazo ilimitado das comissões, dando azo ao domínio de homens fortes no interior das legendas políticas e à consequente redução do quociente democrático partidário.

O Ministro Henrique Neves, na sessão plenária do Tribunal Superior Eleitoral do dia 18 de fevereiro de 2016, assim se manifestou com relação ao que ora se discute:

(...) não é possível que os partidos sejam mantidos apenas por força das suas lideranças, nomeando quem são as pessoas que, no futuro, são as que escolherão a própria direção¹¹

Dessarte, nos termos utilizados pelo magistrado, as comissões provisórias são formadas pela escolha dos líderes partidários, que nomeiam os diretores de sua confiança e passam a exercer, sobre o órgão, influência em todas decisões a serem tomadas.

A partir dessas duas premissas – perpetuação e formação das comissões provisórias pela vontade dos caciques partidários – será desenvolvido no próximo tópico o conceito de autonomia previsto na CF 88, e a forma como pode ser exercida pelos partidos políticos, sempre em respeito às regras e princípios constitucionais que tratam do funcionamento partidário brasileiro.

1.2 A AUTONOMIA PARTIDÁRIA

Autonomia, segundo o dicionário Aurélio, pode ser conceituada como a

¹⁰ O Deputado Federal e agora Ministro dos transportes, Maurício Quintella, propôs um projeto de lei que prevê alterações na Lei 9.096/95. Dentre as mudanças, uma chama atenção. É a do art. 3º daquele diploma legal, que passaria a vigorar nos seguintes termos:

Art. 3º - É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização, funcionamento e gestão financeira de seus recursos, nos limites estabelecidos em seu estatuto.

§1º - O partido político poderá se constituir em órgãos de direção estadual, distrital ou municipal definitivos ou provisórios, por tempo indeterminado, nos termos do que prevê seu respectivo estatuto.

Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1433952.pdf>. Acesso em 23 de novembro de 2016.

¹¹ Fonte: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Fevereiro/convencoes-podem-ser-feitas-por-comissoes-provisorias-dos-partidos-esclarece-ministro>; Acesso em: 27/10/16.

liberdade moral e intelectual, assim como a independência administrativa do órgão ou ente que se pretenda analisar. No caso dos partidos políticos, a aplicação desse significado implica na abstenção do Estado de interferir na ordem interna das legendas, garantindo que as ideias ali defendidas não sofram qualquer tipo de retaliação.

No mesmo sentido, confira-se a lição de Reginaldo de Souza Vieira:

Neste sentido, quando a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prescreveu em seu artigo 17, parágrafo 1º (texto original, que veio a ser alterado pela EC 52/06), que “é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento”, retirou da competência do Estado a normatização das matérias de economia interna das organizações partidárias.¹²

A fim de resguardar a agremiação contra eventuais investidas do poder público é que a Constituição previu a autonomia desses entes. Ou seja, para que pudessem florescer livres as ideias defendidas pelos grupos políticos, houve por bem o constituinte garantir-lhes liberdade suficiente de atuação.

Dada a importância das agremiações, previamente descrita, pode-se afirmar que o comando constitucional é imprescindível à formação das maiorias que farão parte do governo geral. De fato, sem essa margem de trabalho, os partidos não serviriam ao seu propósito maior, qual seja, organizar um grupo disposto a buscar o poder estatal e defender suas ideologias.

Entretanto, a interpretação da proposição normativa constitucional não deve ultrapassar os valores ora esposados, sob pena de se garantir às agremiações políticas uma liberdade descontrolada, fazendo com que se desviem do intuito que gerou a sua criação.

Dessa forma, o conceito deve ser entendido em seu modo negativo, ou seja, como um óbice à atuação estatal violadora de direitos fundamentais e até mesmo humanos.¹³ Qualquer exegese mais extensiva afeta a serventia dos partidos

¹² VIEIRA, Reginaldo de Souza. *Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária*. Criciúma: Editora da UNESC, 2010, p. 133.

¹³ Em declarações de direitos humanos em vigor já se pode encontrar entre as garantias listadas os direitos políticos e a democracia. A declaração universal dos direitos humanos de 1948, por exemplo, dispõe em seu artigo 21: 1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

políticos.

2. LIMITAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO – DEMOCRACIA INTERNA

Descrito o significado da autonomia conferida aos partidos políticos, impende anotar as limitações dessa liberdade de organização. Mais especificamente, pretende-se analisar se a democracia interna poderia pautar a forma de funcionamento dos sistemas de internos das legendas.

Como o objeto principal do trabalho é a verificação da constitucionalidade do dispositivo da Resolução 23.465 do Tribunal Superior Eleitoral que impõe prazo de validade para as comissões provisórias dos partidos, justifica-se o foco nesse fator de balizamento das condutas partidárias.

Antes, porém, de se abordar o quadro interno das legendas, mister a descrição do significado de democracia na Constituição Federal, assim como da forma como é posto o sistema representativo brasileiro perante a sociedade e os filiados de cada legenda.

2.1 O MODELO DEMOCRÁTICO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

A democracia, termo de origem grega – *demos* (povo) e *kratos* (governo) –, é um sistema político no qual o poder estatal pertence ao povo, que pode exercê-lo diretamente (art. 1ª, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988)¹⁴ ou por intermédio de representantes devidamente eleitos pela maioria dominante.

Apesar das críticas que o modelo comporta, trata-se da melhor maneira já encontrada pela humanidade de harmonizar as diferentes ideologias nascidas no seio sociedade. Aristóteles, em sua obra “A política”, já enfatizava esse fato, identificando a democracia como a forma de governo de homens livres, *in verbis*:

Portanto, deve-se antes chamar democracia o Estado que os homens livres governam, e oligarquia o que os ricos governam. O acidente faz com que o número seja maior ou menor, sendo o comum que o maior número seja o dos homens livres e o

¹⁴ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...) Parágrafo único: Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

menor , o dos ricos.¹⁵

A Constituição Federal de 1988, após um período conturbado na história brasileira, estabeleceu de maneira peremptória que a democracia é o sistema a ser adotado, não sendo possível ao poder constituinte derivado alterar essa forma, sob pena de violação das cláusulas pétreas contidas no artigo 60, §4º do mesmo texto constitucional.

Entretanto, a despeito da previsão constitucional, o estabelecimento de um conceito de democracia não é tarefa simples. Isso porque os sistemas políticos evoluem junto com a sociedade, não sendo possível a análise dissociada dos dois. Desse modo, é dever do pesquisador encontrar uma definição que faça jus aos modernos mecanismos de participação popular no poder.

Nesse diapasão, utilizar-se-á neste trabalho a definição de democracia esposada por Robert Dahl – em sua obra *Sobre a Democracia* – eminente cientista político norte-americano. Com enfoque no cidadão, considerado como qualquer membro adulto da sociedade que detenha pelo gozo de suas capacidades mentais, o autor busca construir uma tese de que a verdadeira democracia é a que fornece meios para que todos os partícipes da sociedade possam exprimir seus pontos de vista de maneira igualitária, tendo a chance de ser ouvidos por todos.¹⁶

Justifica-se a adoção desse conceito na medida em que transporta o foco do sistema democrático para o próprio destinatário (que pode também ser produtor) das normas jurídicas que compõem um Estado. Essa teoria, portanto, está de acordo com a moderna acepção neoconstitucional, encabeçada precipuamente por Konrad Hesse, de que as normas constitucionais não são estanques (positivismo), mas possuem força normativa, mantendo diálogo constante com a sociedade.

Ou seja, a constituição pode influenciar nos rumos da sociedade, como pode ser por ela influenciada. É justamente essa interação que se torna o principal apanágio do conceito, tornando a democracia e seu exercício sempre atualizados em relação aos padrões e necessidades sociais do marco histórico objeto de análise por meio da pesquisa.

Confira-se, a propósito, o entendimento do Hesse sobre o assunto:

A Constituição jurídica logra converter-se, ela mesma, em força ativa, que se assenta na natureza singular do presente (individuelle

¹⁵ ARISTÓTELES, *A Política*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2001.

¹⁶ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

Beschaffenheit der Gegenwart). Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem. Concluindo; pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes na consciência geral — particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional —, não só a vontade de poder (Wille zur Macht), mas também a vontade de Constituição (Wille zur Verfassung).¹⁷

Para o Dahl, portanto, o sistema democrático é aquele que permite a participação de todo o grupo, considerando cada indivíduo apto, qualificado, para tomar decisões que impactem o conjunto, *in verbis*:

(...) a sua associação deverá estar de acordo com um princípio elementar: todos os membros deverão ser tratados (sob a constituição) como se estivessem igualmente qualificados para participar do processo de tomar decisões sobre as políticas que a associação seguirá. Sejam quais forem as outras questões, no governo desta associação todos os membros serão considerados politicamente iguais.¹⁸

Além disso, Dahl aponta critérios “a que um processo para o governo de uma associação teria de corresponder para satisfazer a exigência de que todos os membros estejam igualmente capacitados a participar das decisões da associação sobre sua política”, quais sejam:

- Participação efetiva: concessão de oportunidades iguais e efetivas de expressão de opiniões;
- Igualdade de voto: atribuição de peso único a todos os votos dados;
- Entendimento esclarecido: oportunidade igual de aprendizado sobre as políticas importantes e suas prováveis consequências;
- Controle do programa de planejamento: poder de decisão sobre as questões a serem colocadas no planejamento;
- Inclusão dos adultos: a todos os adultos possíveis devem ser conferidos direitos inerentes aos cidadãos.

Como justificativa para a adoção dos critérios apontados, Dahl aduz,

¹⁷ HESSE, Konrad. A força normativa da constituição Porto Alegre: Editora Sérgio Fabris

¹⁸ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p.49.

em síntese, que sem a presença de qualquer deles a ideia fundamental da democracia, calcada na paridade de condições dos membros de tomar decisões qualificadas, restaria prejudicada¹⁹.

A própria Constituição parece ter absorvido essa ideia, já que dentro dos objetivos da República Federativa do Brasil encontra-se “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I). Não há que se falar em justiça e liberdade sem a possibilidade de emissão de opiniões e participação política, ou seja, sem a equiparação política de todos os cidadãos, levando-se em conta os critérios já aduzidos linhas acima.

O conceito apresentado, portanto, se coaduna com a hipótese que passará a ser defendida, qual seja, a de que os partidos políticos precisam ser internamente democráticos.

Nos próximos tópicos, portanto, será desenvolvida a hipótese do trabalho, que se assentará na constitucionalidade do já citado artigo 39 da Resolução 23.465 do TSE. Além da constitucionalidade material, se cuidará também da constitucionalidade formal da norma, ou seja, se o poder normativo do TSE poderia ter sido exercido para restringir a organização interna dos partidos políticos, prevista na Carta Política e posta por intermédio dos estatutos registrados naquele tribunal.

2.2 NECESSIDADE DE DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Apresentado o conceito de democracia compatível com os ideais da Constituição Federal de 1988 e com o escopo da presente obra, passa-se a análise da (in)exigência de que os partidos políticos sejam democráticos internamente, dentro da lógica da Carta.

O problema, longe de ser exclusividade brasileira, já há muito vem sendo abordado por especialistas de diversas nacionalidades, todos apontando a necessidade de estudos mais aprofundados que levem a uma conexão cada vez mais harmoniosa entre a organização interna dos partidos políticos e o sistema democrático.

Na Itália, por exemplo, o problema foi enfrentado por Annamaria Poggi,

¹⁹ *Idem.*

professora da Universidade de Turim, *in verbis*²⁰:

*Ed allora, tra i pochi punti fermi che, almeno storicamente possiamo tracciare vi è la profonda consapevolezza secondo cui il tema della democrazia interna è strettamente connesso al ruolo ‘costituzionale’ dei partiti, al fatto cioè che esse siano considerati lo strumento attraverso cui il popolo può incidere sulle decisioni statali adottate dagli organi dello stato.*²¹

Na Espanha, buscando definir o que é democracia interna e como ela se dá, assim dispõem a professora Gema Sánchez Medero, professora da Universidade Complutense de Madrid²² :

*Así, por ejemplo, se dirá que un partido gozará de altas cuotas de democracia interna cuando los líderes y candidatos sean elegidos por los miembros del partido a través de mecanismos competitivos; las decisiones sean tomadas con la participación voluntaria de sus militantes; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (fundamentalmente los que son minoritarios); se respete los derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones; y se ejerciten mecanismos de control político que garanticen la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos en el interior del partido (Freidenberg, 2006). El problema es que, pese a esta categorización, la cosa no es tan sencilla, porque también es necesario tener en consideración em cada momento las circunstancias por las que atraviesa la organización y que pueden influir en cada uno de estos procesos.*²³

No Brasil o debate é ainda incipiente, sendo objeto de pouco trabalhos acadêmicos, de modo que uma averiguação científica se faz necessária, sempre à luz dos comandos constitucionais e dos princípios que regem o ordenamento jurídico pátrio.

²⁰ POGGI, Annamaria. *E’ ancora attuale il dibattito sul “método” democratico interno ai partiti?* Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo. Editorial – 24 de dezembro de 2014.

²¹ E então, entre os poucos pontos fixos que, ao menos historicamente, podemos traçar, está a profunda conscientização, segundo a qual o tema da democracia interna é estritamente ligado ao papel constitucional dos partidos, na medida em que estes sejam considerados os instrumentos por meio dos quais o povo pode interferir nas decisões adotadas pelos órgãos estatais (tradução livre).

²² MEDERO, Gema Sánchez. *La democracia interna en los partidos políticos españoles: el caso del Partido Socialista Obrero Español*. Revista de Ciencias Sociales (RCS) Vol. XVII, No. 4, Octubre-Diciembre 2011, pp. 598-611.

²³ Assim, por exemplo, se dirá que um partido gozará de altas cotas de democracia interna quando os líderes e candidatos forem eleitos pelos membros do partido através de mecanismos competitivos; as decisões forem tomadas com a participação voluntária de seus militantes; os órgãos de governos não discriminem a integração de diferentes grupos (fundamentalmente os que são minoritários); se respeitem os direitos e responsabilidades que garantem a igualdade dos membros em qualquer processo de tomada de decisões; e se exerçam mecanismos de controle político que garantam a prestação de contas dos dirigentes e dos candidatos no interior do partido . O problema é que, apesar desta categorização, a coisa não é tão fácil, porque também é necessário levar em consideração em cada momento as circunstâncias pelas quais atravessa a organização e que podem influir em cada um destes processos (tradução livre).

O artigo 17, *caput*, da Constituição Federal, estabelece a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. O mesmo dispositivo, mais adiante, condiciona essa liberdade ao cumprimento dos princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo, assim como dos direitos fundamentais da pessoa humana.

A fim de delimitar o tema vertente, será abordado apenas o resguardo ao regime democrático, condição imposta pelo dispositivo sobredito. Dito princípio, que, como já esposado anteriormente, se presta a garantir a legitimidade do sistema de representação, não é novidade oriunda da Carta de 88.

A Constituição de 1967, em seu artigo 149, I, rezava que a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos deveria observar o regime representativo e democrático (dispositivo reproduzido integralmente pelo artigo 152 da emenda constitucional nº1 de 1969).

Perceba-se que essa Carta foi outorgada, não promulgada. Os militares, objetivando assegurar a validade do golpe militar de 1964 convocaram, por meio do Ato Institucional nº4, uma Assembleia Constituinte composta por juristas famosos como Orosimbo Nonato, Seabra Fagundes e Themístocles Cavalcanti.

Entretanto, mesmo naquela época já havia a preocupação com o respeito à democracia interna dos partidos políticos. As legendas, cumprindo o papel já referido nesta obra de captação ideológica dentro das mais variadas camadas sociais, não poderia se distanciar de tal mandamento.

Muito embora não seja objeto deste trabalho a comprovação prática da adoção de critérios de democracia interna nos partidos políticos em períodos anteriores à promulgação da Constituição de 1988, o que se pretende aduzir é que há um histórico constitucional de previsão da matéria, mesmo em períodos não democráticos.²⁴

²⁴ Certamente que não se está a defender aqui que o período mencionado foi marcado pela liberdade das atividades partidárias. Sabe-se que, inclusive na lei orgânica dos partidos políticos de 1971, os direitos e a autonomia partidários foram tolhidos. Joaquim Munhoz de Melo, professor da UFPR, se posiciona da seguinte forma sobre o tema: “A Constituição Federal de 1988 afirma ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, observados os princípios enunciados em seu art. 17, assim como assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, tendo com isto sepultado a sistemática da Carta de 1967, emendada em 1969, que tolhia a vida político-partidária submetendo-a a amarras que acabaram incorporadas à Lei Orgânica dos Partidos Políticos editada em 1971”. (MELLO, Joaquim Munhoz de, *Autonomia dos Partidos Políticos e a Nova Lei Eleitoral*. <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pr-revista-parana-eleitoral-n026-1997-joaquim-munhoz-de-mello>; acesso em 29/10/2016). Entretanto, mesmo nesse período constava, ainda que só no papel, referência ao regime democrático no dispositivo que tratava dos partidos políticos.

A Constituinte Originária de 88, sem descuidar do tópico, houve por bem reproduzir literalmente o que foi assentado nas constituições anteriores, defendendo a observância do regime democrático pelas legendas políticas. A par do respeito ao próprio sistema democrático da nação, defende-se, nesta obra, o espraçamento da democracia para dentro das legendas.

É que o nascedouro da democracia nacional, do exercício do poder pelo povo, consubstancia-se na participação efetiva dentro dos partidos políticos. Os processos de eleição de diretores, as convenções prévias e os demais procedimentos internos das legendas conferem ao filiado de cada ideologia a chance de interferir na forma como as ideias se transformarão de meros debates em atuações práticas.

Desse modo, resta claro que a Carta vigente exige que os partidos sejam internamente democráticos, não sendo dado às legendas estabelecer mecanismos de organização interna que possuam o condão de violar tal mandamento. É essa, a nosso ver, a função do termo “respeito ao regime democrático” alocado na Constituição de 88, assim como nas suas antecessoras.

Corroborando o argumento esposado o fato de que não haveria motivo para a previsão constar justamente do artigo 17, que (inserido no Capítulo IV do Título II), que trata dos partidos políticos e lhes confere liberdade de funcionamento no concerto das instituições democráticas brasileiras.

Embora não se pretenda aqui verificar o que os norte-americanos chamam de *legislative history* – ou seja, o desenvolvimento histórico que culminou na adoção de determinada medida tomada pelo poder legislativo –, defende-se que a intenção do constituinte originário foi a de permitir a participação, de todos que detenham capacidade, nas principais deliberações partidárias²⁵, aquelas que terão a capacidade de influir em todo o processo de escolha dos eleitores no momento do exercício do voto.

Dita imposição, a nosso ver, deve ser respeitada levando-se em consideração o conceito de democracia apresentado anteriormente, de autoria de Robert Dahl, que se alia aos avanços sociais e respeita a paridade de chances de todos os personagens políticos, atendendo a critérios mínimos de paridade e de justiça social.

²⁵ Não se desconhece a realidade dos partidos brasileiros. Em muitas das vezes, os filiados se esquecem de que pertencem a determinada legenda. Os que efetivamente participam das deliberações, portanto, representam parcela pequena. Entretanto, o conceito apresentado pode se moldar à realidade partidária, caso os filiados tenham mais acesso aos canais e sejam incentivados a participar.

Ao contrário de estabelecer comissões provisórias permanentes escolhidas pelo grupo mais poderoso, portanto, deveriam os partidos abrir espaço para que os filiados optassem por aqueles líderes que melhor lhes parecessem capazes de transportar a ideologia para além das fronteiras da pessoa jurídica da agremiação, atingindo o fim das legendas, que é alcançar e exercer o poder legítimo conferido ao ente estatal.

Confira-se, nesse sentido, o posicionamento de Reginaldo de Souza Vieira acerca da necessidade de os partidos políticos adotarem comportamentos que privilegiem a participação dos filiados diligentes, a fim de que sejam resguardados os princípios constitucionais da liberdade de expressão e do exercício democrático legítimo na sociedade, *in verbis*:

Deste modo, os partidos políticos têm que respeitar internamente os princípios constitucionais; os direitos de livre expressão e de participação dos filiados; os grupos minoritários internos (buscando eliminar as desigualdades étnicas, de orientação sexual, etc.); estimular a rotatividade dos cargos dirigentes com o objetivo de impedir a criação de oligarquias internas; incentivar a aplicação de instrumentos da democracia semidireta, direta e participativa nos processos de decisão e de escolha dos cargos dirigentes; estimular o debate do processo de escolha dos candidatos aos pleitos eleitorais, através da aplicação do voto direto e irrestrito de todos os filiados em dia com as suas obrigações estatutárias.²⁶

Com relação ao tema vertente, o trecho destacado da obra do autor tem grande relevância. Segundo ele, os partidos políticos devem “estimular a rotatividade dos cargos dirigentes com o objetivo de impedir a criação de oligarquias internas” e “incentivar a aplicação de instrumentos de democracia semidireta, direta e participativa nos processos de decisão e de escolha dos cargos dirigentes”.

A criação de comissões provisórias *ad aeternum*, desse modo, colidiria com os deveres impostos aos partidos políticos (limitações à autonomia partidária já descritas), quais sejam, respeitar os mecanismos internos de atuação igualitária entre os filiados que estejam em dia com as suas obrigações previstas no estatuto da agremiação.

Apresentada a imposição constitucional de democracia interna dos partidos políticos, passa-se, em sequência lógica, à verificação da constitucionalidade, em face da Constituição Federal de 1988, do artigo 39 da Resolução 23.465 do TSE.

²⁶ VIEIRA, Reginaldo de Souza. *Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia partidária*. Editora da UNESC, Criciúma/SC, 2010, p.136.

Espera-se, ao cabo do tópico, que seja comprovada a legitimidade da atuação da Corte Máxima Eleitoral.

3. DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 39 DA RESOLUÇÃO 23.465/TSE

Demonstrado o atual cenário do sistema partidário, mormente com relação às comissões provisórias, assim como a necessidade de que os partidos políticos se atenham ao comando constitucional, instituindo limites à organização interna pautados no respeito ao regime democrático, passa-se à análise da (in)constitucionalidade do artigo 39 da Resolução 23.465/TSE.

A atuação da Corte Eleitoral, como deixaram transparecer os tópicos anteriores, visou a desconstituir abusos perpetrados em períodos eleitorais pelos chamados “caciques partidários”, que se perpetuam nos cargos de administração dos partidos, exercendo sua influência nas nomeações dos membros das comissões provisórias municipais.

Ditas arbitrariedades, longe de permanecerem portas adentro das agremiações, tolhem o direito de voto dos cidadãos e desrespeitam o sistema democrático brasileiro, entendido, vale destacar, como o sistema que permite a participação equânime de todos os atores da sociedade, destinatários das políticas estatais.

Quanto ao voto, cumpre notar fenômeno verificado a cada quatro anos no Brasil. Trata-se das eleições presidenciais, que contam sempre com os mesmos candidatos dos mesmos partidos políticos. É um jogo de cartas marcadas, em que o universo de opções de uma população de 200 milhões de habitantes fica reduzido a meia dúzia de medalhões políticos. No mais das vezes, um simples jantar pode definir o grupo de candidatos do qual se retirará o próximo governante da nação brasileira.²⁷

²⁷ Nos EUA, por exemplo, a situação é diversa. No momento em que foi elaborado o presente trabalho, dois candidatos à presidência norte-americana, Hillary Clinton e Donald Trump, passaram por um processo árduo de seleção dentro das próprias legendas de que fazem parte, com intensa participação popular e debates transmitidos ao vivo em cadeia nacional. A primeira, ex-secretaria de Estado do governo de Barack Obama, teve vida dura para derrotar Bernie Sanders e se tornar a candidata oficial do partido Democrata. O segundo, criticado até mesmo pelo seu próprio partido, passou por cima de Ted Cruz e Marco Rubio, tornando-se candidato do partido Reublicano.

O caso americano ilustra um processo verdadeiramente democrático, que se inicia com convenções prévias, passa pela seleção dos pré-candidatos e, por fim, à escolha dos candidatos propriamente ditos de cada partido. Tudo isso em um grande período (quase um ano) de debate político.

Trazendo essa realidade para o âmbito de circunscrições reduzidas, como é o caso dos municípios, tem-se que apadrinhamentos políticos são responsáveis pela ocupação de cargos de direção provisória e, muitas vezes, os dirigentes são quem decidem quais serão os candidatos que farão parte do rol disponível para votação naquela municipalidade.

No que diz respeito à democracia, em consonância com o que acaba de ser esposado, as comissões provisórias não possuem sorte maior. O que é criado para ser temporário, no mais das vezes se perpetua no tempo, em desrespeito aos critérios de alternância do poder e votações periódicas.

O resultado desse distúrbio do funcionamento partidário é a falta de legitimidade dos atos praticados pelas comissões provisórias, formadas, repita-se, por membros apontados seletivamente por políticos detentores de poder e respeito dentro das agremiações.

O estado da atuação desses entes não poderia ser outro, portanto, senão o de inconstitucionalidade, por violação do próprio comando contido no *caput* do artigo 17 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 17. 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 e observados os seguintes preceitos.

O parágrafo primeiro do mesmo dispositivo, que prevê a autonomia partidária para a definição de critérios de organização interna, deve ser interpretado de acordo com o seu comando. Ou seja, a previsão constitucional de autonomia não pode ser dissociada dos princípios trazidos pelo *caput* sobredito, quais sejam: (i) soberania nacional; (ii) regime democrático; (iii) pluripartidarismo; (iv) e os direitos fundamentais da pessoa humana.

O artigo sob análise, portanto deve ser declarado constitucional, por respeitar os comandos do mencionado *caput* do artigo 17 da Constituição da República de 1988. A atuação do TSE, por outras palavras, garante o respeito ao regime democrático pelos partidos políticos, de modo que o disposto no §1º (autonomia partidária) do mesmo dispositivo deve ser interpretado no sentido de restringir as ações estatais que possuam o condão de violar direitos fundamentais e impedir o adequado funcionamento das legendas que possuam legitimidade para pleitear prerrogativas e defender a ideologia de seus filiados no concerto da democracia

nacional.

As comissões provisórias, não respeitando, na maioria dos casos, o regime democrático, como restou demonstrado nos tópicos anteriores deste trabalho, devem ser banidas ou pelo menos restringidas.²⁸ A democracia, vale repisar, é entendida aqui como a participação efetiva dos membros de certo grupo na tomada de decisões que envolvam o todo, igualmente considerados os votos e opiniões emanados de cada um.

Apesar de alguns defenderem²⁹ que o estabelecimento de diretórios em todas as localidades é tarefa impossível – já que a maioria dos municípios brasileiros é composta por até dez mil habitantes –, e que muitas candidaturas restariam inviabilizadas caso não se permita a composição de comissões provisórias, não há razão para que seja eivada de inconstitucionalidade o dispositivo sob exame.

Como visto, a interpretação da autonomia prevista no artigo 17, parágrafo primeiro, da Constituição, deve ser pautada pelo respeito ao regime democrático. Aliás, a própria Resolução 23.465 parece ter encampado esse entendimento, nos termos de seus artigo 1º e 2º, *in verbis*:

Art. 1º 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.

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, observadas as normas desta resolução.

Desse modo, apesar do reconhecimento de que o trabalho será árduo na composição de diretórios em todos os municípios do país, não há vício de constitucionalidade na atuação do TSE que, muito pelo contrário, visa a assegurar os interesses dos filiados.

Entretanto, embora o TSE sinalize que pretende acabar com as anotações

²⁸ O TSE demonstra que sua pretensão é a de acabar com as comissões provisórias. O artigo 39, parágrafo 2º, da Resolução 23.465, dispõe que mesmo que seja prorrogado o prazo dessas comissões (a fim de que sejam realizadas as convenções prévias, nos termos do §1º), os partidos devem adotar com urgência as medidas cabíveis para o atendimento do regime democrático a que estão obrigados. Eis a propósito, o teor do dispositivo: § 2º A prorrogação do prazo de validade dos órgãos provisórios não desobriga o partido de adotar, com a urgência necessária, as medidas cabíveis para a observância do regime democrático a que está obrigado nos termos dos arts. 1º, 2º e 48, parágrafo único, desta resolução.

²⁹ <http://www.conjur.com.br/2016-fev-16/proibir-comissoes-provisorias-quando-remedio-pior-doenca>. Acesso em 9/11/2016.

dos órgãos provisórios, incitando os partidos a adotarem estrutura democrática de estabelecimento de órgãos de gerência, a realização das convenções prévias para escolha de candidatos deve ser respeitada, mesmo que por meio das comissões provisórias.

O prazo de 120 dias, portanto, que entrará em vigor em 2017, parece suficiente para que todos os partidos possam se preparar para lançar seus candidatos no pleito de 2018 e, principalmente no de 2020. Até que todos os diretórios sejam estabelecidos, defende-se que tal período de expiração deve ser respeitado.

3.1 COMPETÊNCIA DO TSE E INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO INTERNA

Possível crítica que pode ser dirigida à tese ora defendida diz respeito à competência do Tribunal Superior Eleitoral para interferir, por meio de Resolução, na autonomia organizacional dos partidos políticos, contrariando disposições que podem estar presentes no próprio estatuto da pessoa jurídica, registrado no âmbito daquela Corte.³⁰

Estariam os partidos, portanto, sujeitos a controle dessa natureza? A resposta deve ser afirmativa, na medida em que a justiça eleitoral, a par da função jurisdicional, acumula outras competências, que garantem ao órgão poder suficiente para a garantia da lisura dos pleitos eleitorais e, em última análise, do próprio sistema democrático.

Bem a propósito, José Jairo Gomes destaca as funções da justiça eleitoral e no que consistem, *in verbis*:

Nesse sentido, pode-se dizer que a Justiça Eleitoral desempenha várias funções, notadamente as seguintes: administrativa, jurisdicional, normativa e consultiva. No âmbito administrativo, a

³⁰ Há autores que questionam a constitucionalidade, em si, da competência normativa dos órgãos da justiça eleitoral. Dentre eles, destaca-se Eneida Desiree Salgado, defendendo que “não há, portanto, competência normativa reconhecida constitucionalmente à Justiça Eleitoral. Tampouco pode regulamentar. Ou seja, à justiça eleitoral não é atribuída sequer a possibilidade criar normas secundárias. Apenas pode, para promover a fiel execução das leis eleitorais determinadas pelo parlamento, editar regras para seus agentes. Sua atuação, para além disso, ofende frontalmente a Constituição.” (Estudos eleitorais / Tribunal Superior Eleitoral. – v. 6. n. 3, p.123). Apesar disso, no presente trabalho adota-se o entendimento de que há delegação constitucional de competência ao TSE para expedição de resoluções, ademais os artigos 2, §2º e 5, §2º do ADCT parecem corroborar essa ideia

Justiça Eleitoral desempenha papel fundamental, porquanto prepara, organiza e administra todo o processo eleitoral. (...) A função jurisdicional caracteriza-se pela solução imperativa, em caráter definitivo, dos conflitos intersubjetivos submetidos ao Estado-juiz, afirmando-se a vontade estatal em substituição à dos contendores. (...) Outra função peculiar à Justiça Eleitoral é a consultiva(...) os altos interesses concernentes às eleições recomendam essa função à Justiça Eleitoral. Previnem-se, com efeito, litígios que poderiam afetar a regularidade e a legitimidade do pleito.³¹

A função normativa, objeto da análise desta obra, é apresentada pelo autor como “um dos aspectos que distingue a Justiça Eleitoral de suas congêneres”. Prevista no Código Eleitoral, dita função é exercida, primordialmente, por meio de Resolução. Esta é definida pelo mesmo doutrinador como:

(...) o ato normativo emanado de órgão colegiado para regulamentar matéria de sua competência. A resolução apresenta natureza de ato-regra, pois, conforme esclarece Bandeira de Mello (2002, p. 378), cria situações gerais, abstratas e impessoais, modificáveis pela vontade do órgão que a produziu.³²

Ao criar situações gerais e abstratas, pode-se dizer que as resoluções ostentam força de lei, devendo ser prontamente atendidas pelos partidos e candidatos por ela afetados. Nesse sentido, é a própria lei que garante poder à Justiça Eleitoral. Eis, a propósito, o teor do artigo 23, IX, do Código Eleitoral:

Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:
IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução desta Código;

O dispositivo retira fundamento diretamente do artigo 121 da Constituição Federal, que aponta a lei complementar como apta a estabelecer a competência dos órgãos da justiça eleitoral. O Código Eleitoral, nesse ponto, foi recepcionado pela Carta Magna.

Apto a editar resoluções que digam respeito ao atendimento da legislação eleitoral em vigor, o Tribunal Superior Eleitoral deve ser capaz de atuar em desconformidade com os estatutos partidários, sob pena de se permitir às legendas que fiquem imunes aos comandos do órgão máximo da Justiça Eleitoral e da própria

³¹ GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2016, p.79-80.

³² *Idem*.

legislação.

Vale ressaltar que não há arbítrio ou discricionariedade na atuação do Tribunal quando edita tais normas, na medida em que todas devem ser amparadas pela Constituição e pelas demais regras infraconstitucionais, podendo as Resoluções, inclusive, ser objeto de ação de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Os estatutos partidários, portanto, se estiverem violando leis ou a própria Constituição devem poder ser modificados pela atuação normativa da Justiça Eleitoral, não sendo possível às legendas escusarem-se do cumprimento dos comandos dela insulados.

O estabelecimento de comissões provisórias sem o devido prazo de funcionamento, e sua conseqüente perpetuação no tempo, desse modo, encontra-se entre os temas passíveis de controle por meio de Resolução, por afronta ao regime democrático pregado pela Constituição.

Apesar de neste caso restringir direitos, o TSE atuou com o intuito de conferir legitimidade às decisões tomadas no interior dos partidos, permitindo que todos os filiados interessados pudessem efetivamente influenciar em quaisquer atividades que sirvam para estruturar o *modus operandi* das legendas. Portanto, não seria necessária lei específica para que fosse estabelecido prazo de validade para as comissões provisórias nem sua posterior vedação total.

Ademais, não poderia o TSE ficar à mercê da produção legislativa do Congresso Nacional que, além de ser morosa, conta com um fator que mina qualquer chance de respaldo às medidas que visem a desconstituir órgãos partidários internos prejudiciais à democracia. Trata-se do interesse dos destinatários da possível norma, que são os próprios políticos detentores de cargos eletivos.

Que incentivos teriam os deputados e senadores para passar uma lei que limita a distribuição de poder no interior das legendas e prevê a participação popular (pelo menos dos filiados) na definição das cadeias de comando inerentes às agremiações?

Mister, portanto, que o Estado (mesmo que apenas parcela dele) garanta os direitos fundamentais dos cidadãos, criando mecanismos de participação interna nos partidos políticos ou, no caso da Resolução sob exame, coíba práticas recorrentes que maculem o índice democrático exigido pela Constituição Federal.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988, como descrito durante o trabalho, exige que os partidos políticos se conformem ao sistema democrático adotado no Brasil. Isso significa que – adotando-se o conceito de democracia defendido por Robert Dahl – no interior das legendas devem ser empregados critérios mínimos que permitam a participação efetiva e equânime de todos os participantes.

A internalização do conceito de democracia³³ pelas legendas políticas é essencial para que o concerto democrático, como um todo, possa efetivamente funcionar, fazendo com que a estrutura representativa brasileira seja verdadeiramente genuína.

É necessário, portanto, que todas as decisões que possam em alguma medida afetar os rumos a serem seguidos pelos partidos ou definir sua estrutura de funcionamento, passem pelas mãos dos filiados, e não fiquem restritas aos políticos que exerçam funções de confiança.

Em um ambiente político composto por legendas de ocasião³⁴, essa exigência é ainda mais urgente, na medida em que critérios transparentes de democracia interna podem impedir que partidos pequenos se apropriem de verbas públicas sem a devida contraprestação das atividades desempenhadas pelas agremiações (já descritas no primeiro capítulo do trabalho).

De fato, se o poder de decisão fosse transferido para os filiados, não haveria casos como esse e os partidos de ocasião sumiriam. Justifica-se tal afirmativa pelo fato de que ninguém se filia (ou pelo menos não deveria se filiar) a partido político sem acreditar na ideologia que jaz por detrás da criação da legenda e lutar pela sua implementação na prática. Daí advém o conceito de partido político apresentado por José Jairo Gomes, qual seja, o de pessoa jurídica de direito privado que visa a

³³ Vale lembrar que no decorrer da obra o conceito de democracia utilizado foi o do cientista político norte-americano Robert Dahl.

³⁴ Basta analisar a composição partidária brasileira: dos 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, apenas 27 possuem representantes no Congresso Nacional. 8 partidos, portanto, recebem verbas sem se quer eleger um único representante (deve-se retirar da lista o Partido Novo e o Partido da Mulher Brasileira, criados em 2015, ano em que não há eleições). Fora isso, alguns partidos contam com apenas um representante, como é o caso do PTC (Partido Trabalhador Cristão), que conta apenas com o Senador Fernando Collor.

Fontes consultadas: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>;
<http://www.senado.leg.br/senadores/senadoresPorPartido.asp>;
<http://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>;

exercer o poder estatal.

Nada obstante a clareza do texto constitucional, as comissões provisórias destoam desse mandamento democrático. Formadas por alianças políticas entre os poderosos (caciques partidários), esses órgãos não admitem que os verdadeiros destinatários da atuação partidárias (grupo social que apoia e luta pela concretização das ideologias defendidas pelo partido político) se posicionem acerca de suas preferências internas, seja na indicação de líderes, seja na escolha dos candidatos que irão representar a legenda no pleito de determinada circunscrição.

Dessa forma, o ato normativo insulado do Tribunal Superior Eleitoral objeto de análise deste ensaio, buscou mitigar os males causados pelo estabelecimento de comissões provisórias de caráter permanente, que maculam todo o sistema arquitetado pela Carta de 88.

A partir da análise do artigo 39 da Resolução TSE nº 23.265 à luz dos comandos constitucionais, verifica-se a sua constitucionalidade, com base no *caput* do artigo 17 da CF. Conclui-se, portanto, que esse é o posicionamento que deve ser adotado pelo Supremo Tribunal Federal quando for instado a resolver esse problema tão sensível ao Estado Democrático de Direito brasileiro.

BIBLIOGRAFIA

AIETA, Vânia Siciliano. *Tratado de Direito Político, Tomo IV: Partidos Políticos, Estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro*.

ARISTÓTELES, *A Política*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2001.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2016.

HESSE, Konrad. *Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Editora Sérgio Fabris, 1991.

JOHNSTON, Michael. *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives – Political Finance Policy, Parties and Democratic Development*. https://www.ndi.org/files/1949_polpart_johnston_110105.pdf.

MEDERO, Gema Sánchez. *La democracia interna en los partidos políticos españoles: el caso del Partido Socialista Obrero Español*. *Revista de Ciencias Sociales (RCS)* Vol. XVII, No. 4, Octubre-Diciembre 2011, pp. 598-611.

POGGI, Annamaria. *E' ancora attuale il dibattito sul "método" democratico interno ai partiti?* *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*. Editorial – 24 de dezembro de 2014.

VELLOSO, Carlos Mario da Silva. AGRA, Walber. *Elementos de Direito Eleitoral, 5ª Ed.* São Paulo: Saraiva, 2016.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. *Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia partidária*. Editora da UNESC, Criciúma/SC, 2010.