



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

RAFAEL MOREIRA MOTA

O CONTROLE JUDICIAL DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA

Brasília, 2018

RAFAEL MOREIRA MOTA

O CONTROLE JUDICIAL DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA

Dissertação apresentada como requisito obrigatório do processo de conclusão do Mestrado da Pós-Graduação em Direito da Escola de Direito de Brasília (EDB) do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

Linha de Pesquisa: Processo e Jurisdição Constitucional

Orientador: Prof. Dr. Sérgio Antonio Ferreira Victor.

Brasília, 2018

RAFAEL MOREIRA MOTA

O CONTROLE JUDICIAL DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA

Dissertação apresentada como requisito obrigatório do processo de conclusão do Mestrado da Pós-Graduação em Direito da Escola de Direito de Brasília (EDB) do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

Brasília-DF, 26 de março de 2018.

Sérgio Antônio Ferreira Victor

Professor Orientador

Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis

Membro da Banca Examinadora

Profa. Dra. Marilda de Paula Silveira

Membro da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço às pessoas que me auxiliaram neste trabalho, especialmente aos meus colegas de mestrado e de escritório, que acompanharam as minhas agruras em harmonizar as diversas facetas da vida.

Não poderia deixar de destacar, em especial, a minha colega de escritório Isadora, que me acompanhou, diariamente, na busca de uma solução ao desafio que me lancei.

Dedico este trabalho aos meus pais que, com carinho e devoção, contribuíram para minha formação, bem como aos meus filhos Liz e Ian, que, com amor, contribuem para minha evolução. À Débora, que sempre me manteve acordado para os desafios e sonhos a serem realizados.

“Um país que pouco reflete sobre si mesmo está condenado a repetir erros e entrar em becos sem saída.”

Celso Furtado

RESUMO

MOTA, Rafael Moreira. 2018. **O controle judicial da autonomia partidária**. 2018. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018.

Os partidos políticos exercem um papel imprescindível de intermediação entre os anseios da sociedade civil e a promoção do interesse público. O constituinte de 1988 determinou, por meio do art. 17 § 1º, que estas instituições devem possuir autonomia para determinar suas estruturas e regras internas sem intervenção do Estado, ou seja, que tenham liberdade de pensamento e de organização para se estruturarem conforme a vontade dos filiados. Essa garantia constitucional foi denominada princípio da Autonomia Partidária. Após quase 30 anos de vigência deste princípio no ordenamento jurídico, entende-se que ele merece atenção dos estudiosos frente a disseminada insatisfação social com a representatividade política, que nos leva ao limite de questionarmos, inclusive, a necessidade dos partidos para a promoção da democracia nacional. O trabalho consiste em um estudo sobre a função designada a este princípio no momento histórico em que foi adotado e sobre os limites de sua aplicação pelo poder judiciário.

Palavra-chave: Direito Constitucional. Direito Eleitoral. Autonomia partidária. Análise da situação brasileira.

ABSTRACT

MOTA, Rafael Moreira. 2018. **Judicial control of party autonomy**. 2018. 135 f. Dissertation (Master of Laws) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018.

Political parties play an essential role in intermediation between the aspirations of civil society and the promotion of the public interest. The legislator of 1988 established, through Article 17, paragraph 1º, that these institutions must have autonomy to determine their internal structures and rules without state intervention, that is, that they must have freedom of thought and organization to structure themselves according to the will of the affiliates. The constitutional guarantee was called the principle of Party Autonomy. After almost 30 years of validity of this principle in the legal system, it is understood that it deserves attention from scholars in the face of widespread social dissatisfaction with political representativeness, which leads us to the limit of even questioning the need of parties for the promotion of democracy. The work consists of an study on the function assigned to this principle at the historical moment in which it was adopted, and on the limits of its application by the judiciary.

Keywords: Constitucional law. Election law. Autonomy party. Analysis of the Brazilian situation.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - NÚMERO DE DEMANDAS COLETIVAS E MONOCRÁTICAS POR ANO.....	113
FIGURA 2 - PORCENTAGEM DE INTERVENÇÃO	114
FIGURA 3 - ENFRENTAMENTO DO MÉRITO EM MONOCRÁTICAS.....	114
FIGURA 4 -NÚMERO DE DECISÕES COLEGIADAS AO LONGO DO TEMPO	115
FIGURA 5 - NÚMERO DE FILIADOS AO LONGO DOS ANOS	116
FIGURA 6 - NÚMERO DE DECISÕES COLEGIADAS AO LONGO DO TEMPO.....	116
FIGURA 7 - NÚMERO DE DECISÕES MONOCRÁTICAS AO LONGO DO TEMPO	117
FIGURA 8 - INTERVENÇÃO POR DECISÕES COLEGIADAS STF	120
FIGURA 9 – INTERVENÇÃO POR DECISÕES MONOCRÁTICAS STF	121
FIGURA 10 - CASOS QUE ADENTRARAM O TEMA DA LIBERDADE INTRAPARTIDÁRIA	122
FIGURA 11 - INTERVENÇÃO POR DECISÕES MONOCRÁTICAS STF.....	122

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – NÚMERO DE FILIADOS PELO NÚMERO DE PROCESSOS	118
TABELA 2 – TEMA DRAP - DECISÕES COLEGIADAS	118
TABELA 3 – TEMA DRAP - MONOCRÁTICAS	119
TABELA 4 – TEMA MULHER - DECISÕES COLEGIADAS	119
TABELA 5 – TEMA MULHER- DECISÕES MONOCRÁTICAS.....	119

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A RAZÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS	15
1.1 Os partidos políticos na marcha do constitucionalismo	19
1.2 Os partidos nos tempos de paz e constituições	23
1.3 As décadas de terror e os propósitos globais fortalecem os partidos políticos	29
2 A JUSTIFICATIVA DA AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO	38
2.1 Introito quanto à legislação aplicada à Autonomia partidária	38
2.2 O primeiro sinal de autonomia e seu brusco rompimento	40
2.3 A Constituição de 1967 e o retorno do pluripartidarismo em 1979	42
2.4 Emenda Constitucional n. 25/1985 e o troca-troca partidário	44
2.5 Comissão Arinos e a resposta ao descrédito dos partidos	48
2.6 A autonomia partidária no pensamento do constituinte	50
2.6.1 <i>Autonomia de pensamento – o ideal libertário</i>	51
2.6.2 <i>A autonomia partidária na sua organização</i>	55
2.6.3 <i>As modificações na autonomia partidária em face das alterações legislativas após a CF/88</i>	59
2.6.3.1 <i>A Lei dos Partidos (Lei 9.096/95) e a Emenda Constitucional n. 52, de 2006</i>	59
2.6.3.2 <i>Emenda Constitucional n. 97, de 04/10/2017</i>	61
2.6.4 <i>A autonomia partidária e o seu controle financeiro</i>	64
3 A JUSTIÇA E A AUTONOMIA PARTIDÁRIA	67
3.1 O Tribunal Superior Eleitoral (TSE)	69
3.1.1 <i>Resoluções eleitorais</i>	70
3.1.2 <i>Respostas a consultas</i>	73
3.1.3 <i>A função administrativa do TSE em analisar se os estatutos partidários estão dentro da legalidade</i>	75
3.2 Atividade jurisdicional da Justiça em relação à Autonomia Partidária	78
3.2.1 <i>Casos brasileiros</i>	81
3.2.1.1 <i>Fidelidade partidária</i>	81
3.2.1.2 <i>Competência da Corte Eleitoral para definir o que seria infidelidade partidária</i>	84
3.2.1.3 <i>Competência da Justiça Eleitoral no conflito entre diretórios partidários</i>	86
3.2.1.4 <i>Interferência do Poder Judiciário em relação às candidaturas femininas</i>	87
3.2.1.5 <i>Extinção do Partido Comunista Brasileiro</i>	91
3.2.2 <i>Casos estrangeiros</i>	94
3.2.2.1 <i>As intervenções na autonomia partidária pelas Cortes americanas</i>	95
3.2.2.2 <i>As intervenções na autonomia partidária de pensamento na Alemanha, Turquia e Espanha que levaram às suas extinções</i>	100
3.3 Um convite para análise numérica dos casos julgados sobre autonomia partidária	107
3.3.1 <i>Metodologia</i>	109
3.3.2 <i>Análise de correlação</i>	112
CONCLUSÃO	124
REFERÊNCIAS	129

INTRODUÇÃO

O percurso histórico de consolidação dos partidos políticos enquanto instrumentos legítimos de acesso ao poder demonstra que a história dos partidos políticos no Brasil reflete, à sua maneira, as mesmas alterações ocorridas nos modelos partidários em âmbito global, não obstante haja certo atraso do Brasil em aderir às mutações do modelo internacional de democracia representativa.

O que se percebe é que, tanto no âmbito interno como no internacional, as instituições partidárias tiveram sua gênese na formação de facções, clubes ou associações representantes de interesses de pequenos grupos da sociedade civil.¹ Porém, após o seu acolhimento pelo Estado Constitucional de Direito e a adoção do sufrágio universal, adquiriram estruturas mais complexas e regras de funcionamento mais organizadas na forma dos chamados “partidos de massa”, com o escopo de atingirem um número cada vez maior de seguidores partidários.² Após os desastres das duas grandes guerras mundiais e com o reconhecimento dos direitos fundamentais como princípios basilares do Estado Constitucional de Direito, os partidos passam a buscar maior liberdade em face das intervenções estatais em suas estruturas internas. Vitoriosos, consolidam o direito constitucional de se estruturarem respaldados pelo princípio da Autonomia Partidária, preceito que passa a redefinir seus direitos e deveres e as fronteiras entre suas funções públicas e privadas.

O espólio da vitória gera fragmentação do corpo político representativo. Em países como o Brasil, esse fato, somado à grande autonomia conferida pelo legislador, favorece a consolidação de um modelo representativo que mais se assemelha àquele existente no surgimento das organizações partidárias, qual seja, similar às facções, defensoras de interesses mais restritos e específicos da sociedade civil.

Daí exsurge a dúvida sobre quais rumos essas instituições, com a sua autonomia partidária, irão seguir e qual seria o papel da justiça nas relações partidárias. A maioria dos

¹ DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Tradução de Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: FCE, 1957.

² MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press., 1997. (Themes in the Social Sciences)

estudos, no entanto, foca-se em discussões de que o caminho se perpassa acerca de temas como o direito de voto, a divisão de distritos eleitorais, ou financiamento de campanhas políticas, que findam com soluções simples para questões complexas.

Este trabalho parte do raciocínio – sustentado por Nathaniel Persily³ – de que os estudos acerca das questões partidárias seriam mais ricos e honestos se estivessem voltados aos detalhes de aplicação das normas constitucionais, em vez de focados em propor modelos ideais de funcionamento do Estado. Além disso, entende que a discussão maniqueísta acerca do papel público ou privado dos partidos políticos parece estar obsoleta, pois há muito se sabe que as organizações partidárias exercem uma função híbrida, que pouco é afetada por posicionamentos judiciais ou doutrinários que buscam classificá-las.

No Brasil, há 30 anos o constituinte expressou, por meio do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, a necessidade de conferir Autonomia aos partidos políticos brasileiros para que estes preservassem sua identidade de pensamento e de organização. Optou ainda o constituinte originário por considerar os partidos políticos necessários para quem quer se candidatar a cargo político, ou seja, as agremiações foram alçadas à condição de condutores legítimos ao poder no Estado Democrático de Direito.⁴ De lá para cá, o ordenamento pátrio absorveu e modelou a aplicação do referido preceito constitucional, tanto ao criar regulamentações para concretizá-lo como ao se posicionar, por meio do Poder Judiciário, sobre o âmbito de sua aplicação.

Em momento de tantas críticas aos partidos políticos e à classe política brasileira, é interessante avaliar como, de fato, o princípio da Autonomia Partidária tem servido – ou falhado – à proteção dos interesses da sociedade. Para isso, entende-se necessária a realização de três etapas de pesquisa, às quais se dedicarão, respectivamente, os capítulos primeiro, segundo e terceiro, que compõem este trabalho.

O primeiro capítulo tem por objetivo traçar o quadro geral da criação e evolução dos partidos políticos no mundo e ressaltar os fatos históricos e culturais que justificaram a

³ PERSILY, Nathaniel. Toward a functional defense of political party autonomy. **76 N.Y.U. L. Rev.** 750, 824. (2001) Content downloaded/printed from *HeinOnline*.

⁴ SARTORI defende que, ao tratar do acesso ao poder, no último século e meio, teve o seu campo desenhado e delimitado pelo surgimento dos partidos políticos, que se mostraram os condutores legítimos ao poder no Estado Democrático de Direito. SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

adoção do princípio da Autonomia Partidária. Para tanto, utiliza-se, primordialmente, de pesquisas acadêmicas de historiadores no campo político.

O segundo capítulo descreve o princípio da Autonomia aos olhos de seu criador, o constituinte, com as respectivas alterações legais sofridas pela norma ao longo dos quase 30 anos de sua vigência. Optou-se por utilizar as atas de discussões do tema durante a Assembleia Constituinte e os próprios dispositivos legais.

O terceiro e último capítulo do trabalho avalia casos sobre os quais o Poder Judiciário traçou os limites de aplicação do referido princípio com base em decisões e acórdãos proferidos por Tribunais em sede de julgamento sobre a Autonomia Partidária. Busca, ainda, aferir, em termos quantitativos, a relevância deste princípio para as discussões acerca da Autonomia Partidária propriamente dita, o que será feito por meio de dados extraídos do próprio acervo de julgados da Justiça Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema.

Para que não se crie expectativas inatingíveis, destaca-se, desde logo, que o trabalho segue a perspectiva já adotada por Robert A. Dahl acerca dos sistemas eleitorais, no sentido de que “nenhum deles é desprovido de desvantagens”, e cada um deles deve ser pensado para atender às condições do país em que será implantado.⁵ A fotografia da autonomia partidária forjada com base nos questionamentos apontados pelos seus respectivos filiados políticos sobre eventuais problemas de organização dos partidos é, portanto, o que pretende este trabalho.⁶

⁵ DAHL, Robert Alan. **A Constituição norte-americana é democrática?** Tradução de Vera Ribeiro; revisão técnica de Mário Brookman Machado. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 158.

⁶ Fernando Pessoa ensina que “adoramos a perfeição, porque não a podemos ter, repugná-la-íamos, se a tivéssemos. O perfeito é desumano, porque o humano é imperfeito”. Aceitar a imperfeição da política partidária e dos sistemas eleitorais é o primeiro passo para que as chances de sucesso da democracia representativa brasileira aumentem.

1 A RAZÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O sistema democrático tem como base de sustentação a confiança que passa à população de que os escolhidos politicamente têm os rumos direcionados ao objetivo comum. Tal confiança perpassa pelos seus diversos significados, tais como, certeza, força, convicção, firmeza, segurança, crença, fé, otimismo, esperança, credibilidade, crédito, boa fama, boa reputação e confiabilidade. Hodiernamente, no caso do Brasil, quando as instituições políticas brasileiras são avaliadas, situam-se nos últimos lugares da satisfação popular.⁷ Entre essas instituições, ficam em último lugar, quase sempre, os partidos políticos.

Com a insatisfação, se aprofundam questionamentos como saber se o sistema escolhido é adequado, se há ajustes a fazer, quem é o causador do problema, se há solução, entre outros diversos. Em relação aos partidos políticos, do ponto de vista institucional, discutem-se mecanismos de aprimoramento da fidelidade partidária, disciplinamento partidário ou diminuição do número de partidos e a permissão da candidatura avulsa, ou seja, sem filiação política. Fato é que vivemos rodeados de incertezas e de graves problemas políticos no país.⁸

Em meio a tantas divergentes opiniões e às constantes contribuições – não raro, rasas – da mídia brasileira para o tema –, parece que, pelo senso comum, homogeneíza-se a ideia de que o problema dos partidos políticos brasileiros estaria somente no tipo de membros que os compõem, os quais, supostamente, não representariam politicamente a sua população.⁹

A contrário senso, cabe esclarecer que o Brasil possui, atualmente, 35 partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE),¹⁰ todos portadores de programas

⁷ Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf>. Acesso em: 16 out. 2017.

⁸ “A legislação eleitoral brasileira já foi alterada demais após ter passado por 11 reformas em 10 eleições”. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-16/excesso-reformas-afeta-seguranca-juridica-dizem-ministros-tse>>. Acesso em: 16 out. 2017.

⁹ MIGUEL, Luis Felipe; MARQUES, Danusa; MACHADO, Carlos. Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 58, n. 3, 2015, p. 721-747.

¹⁰ Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 2 nov. 2017.

e propostas delimitadas (ao menos no campo teórico). Não obstante, esses partidos – conforme aponta Marcello Baquero – podem ser considerados “frágeis e vulneráveis”, pois sofrem os efeitos da “mercantilização da política”, que atinge a maioria dos países latino-americanos. Tal fenômeno, em vez de criar cidadãos mais conscientes, consolida um mercado de pessoas acríticas e altamente individualistas, circunstância na qual se esvai o processo sólido de mediação política dos partidos entre Estado e sociedade civil.¹¹ Nesse contexto, justifica-se a tal “crise de credibilidade partidária”, que torna tão confusas as expectativas com relação ao futuro dos partidos políticos nacionais.¹²

Se alguns estudiosos apontam que essa crise afeta tanto países desenvolvidos como subdesenvolvidos, Baquero demonstrou que, no caso dos países latino-americanos, os seus resultados são diferenciados. Em decorrência de sua história, estes países têm dificuldades de constituir instituições fortes e governabilidade sólida. Ou seja, na América Latina, de um modo geral, a instabilidade política é a regra, enquanto, nos países democráticos, a falta de credibilidade dos partidos é circunstancial.¹³

Em sociedades como as sul-americanas, marcadas pela exclusão social e concentração de renda, com vícios herdados do clientelismo, do patrimonialismo e dos processos personalíssimos que guiam as relações públicas e institucionais, é fácil explicar a constante adoração da população aos “líderes populares”, enquanto os partidos deixam de ser vistos como meios necessários e institucionalizados de acesso ao poder.

Entre os fatores que levam à descrença quanto à real necessidade dos partidos políticos no Brasil, estudiosos apontam hipóteses como a do surgimento, no século XXI, de uma nova classe média; a do aumento do grau de escolaridade da população; a do aumento alto índice de representantes eleitos trocando de partidos; ou a do acesso da população aos meios de comunicação de massa – que gerariam a sensação de independência da população

¹¹ BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 2000, p. 10.

¹² O STF, no julgamento da ADI n. 5311 MC/DF, rel. Min. Cármen Lúcia, de 30 de setembro de 2015, firmou entendimento de que, no nosso ordenamento jurídico-constitucional, está garantida a liberdade dos partidos políticos de se “articularem, desde que observada a imperatividade do caráter nacional das agremiações – controle quantitativo – e do cunho democrático de seus programas – controle qualitativo ou ideológico”, mas destacou que há “agremiações intituladas formalmente como partidos políticos sem qualquer substrato eleitoral”, sendo que essas legendas “atuariam em deferência a outros interesses partidários, especialmente para obtenção de vantagens particulares para os seus dirigentes”, de forma que “esses partidos seriam objeto de comércio em que se venderiam interesses e se pagaria com futuro”.

¹³ Idem, p. 18.

com relação a seus representantes.

Com o avanço dos partidos, questionamentos em relação à autonomia partidária aumentam, principalmente, pela falta de controle e prestação de contas sobre as atividades partidárias por parte da sociedade.

Vale comentar que a autonomia de informação trazida pelos avanços tecnológicos, ainda que confira vitalidade à democracia nacional, não parece ter promovido, correspondentemente, a capacidade de organização política das sociedades, principalmente das sociedades latino-americanas.

Talvez por isso, apesar de suas deficiências, os partidos sempre foram considerados como elementos necessários ao exercício do poder democrático nas sociedades modernas. Partidos são mais uma forma de proteger o compartilhamento de poder.¹⁴ Não são poucos os estudiosos que defendem, como Augusto Aras, que, no atual estágio da nossa civilização, o acolhimento de um regime político centrado exclusivamente na democracia direta seria inviável, em razão da grande complexidade da sociedade pós-moderna.¹⁵

Nesse sentido, a democracia não estaria ameaçada pelo regime dos partidos, mas sim pela orientação contemporânea de suas estruturas interiores. Portanto, como aponta Duverger, “o perigo dos partidos não estaria em sua existência, mas na natureza militar, religiosa e totalitária de que às vezes se revestem”.^{16/17}

Partindo-se do pressuposto de que o regime partidário deve ser mantido no Brasil pela própria previsão constitucional que o exige, faz-se necessário pensar em como

¹⁴ Os partidos políticos servem para combater três problemas fundamentais na democracia, quais sejam: como regular o número de pessoas que buscam cargos públicos; como mobilizar os eleitores; e como conseguir e manter as maiorias necessárias para alcançar os objetivos uma vez no cargo. (ALDRICH, John H. **Why parties?** a second look. Chicago: University of Chicago Press, 2011.)

¹⁵ ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016.

¹⁶ DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Tradução de Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: FCE, 1957, p. 449.

¹⁷ O professor Ilya Somin cita outros tipos de participação democrática possíveis, tais como, a possibilidade de sorteio para quem pode votar, delegação do direito de votos à apenas aos especialistas, entre outras SOMIN, Ilya. **Democracy and political ignorance: why smaller government is smarter**. 2. ed. Califórnia: Standord law books, 2016, p. 197-223. No mesmo sentido, o professor Manin sugere outras formas de escolha pelo princípio da distinção da escolha dos candidatos. Disponível em <<https://www.cambridge.org/core/books/principles-of-representative-government/B5F086D557F0A0995D6FEB2730C29EC9#fndtn-information>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

aperfeiçoar o sistema político brasileiro de forma a propiciar uma melhor qualidade da representação política no país.¹⁸ Para aprimorar o sistema, é necessário, primeiramente, compreendê-lo. Ocorre que a compreensão da real situação jurídica dos partidos políticos no Brasil exige muito mais do que a simples exposição sistemática do tratamento legal dado a essas instituições pelo ordenamento brasileiro.¹⁹ Há necessidade de uma anamnese do ponto de vista histórico e pragmático²⁰ a fim de visualizá-los. Duverger, ao reforçar a necessidade de compreensão do pano de fundo histórico dos partidos para empreendê-los, afirmou: “assim como os adultos carregam para sempre as marcas de sua infância, um partido carrega sempre as marcas de sua origem histórica”.^{21/22}

Faz-se necessário, portanto, expor os principais acontecimentos – em âmbito internacional e nacional – que marcam as bases da formação político-partidária brasileira, para que, ao final, sejam feitas prospecções quanto ao rumo provável das organizações partidárias, levando-se em consideração a autonomia partidária. Essa abordagem não esquecerá de enfatizar os ensinamentos do professor Pérez-Liñán, que provocou o sistema com a máxima “a história gosta de zombar dos cientistas políticos”.²³

Este capítulo foi dividido em tópicos que ressaltam momentos de extraordinária comoção política, nos quais, fazendo um paralelo aos ensinamentos do Ackerman,²⁴ se

¹⁸ Este trabalho não pretende abordar a forma de escolha dos eleitos pela população.

¹⁹ O professor Ronaldo Poletti, em artigo a respeito dos partidos políticos na Constituição, bem destacou que o assunto ficaria limitado se compreendido, tão somente, em uma incursão na legislação, pois “a lei, sabemos, não se confunde com o direito nem exaure seu conceito, mas é apenas uma das revelações da jurisprudência”. POLETTI, Ronaldo. O partido político na constituição. **Revista de Informação Legislativa**, v. 24, n. 93, p. 105-116, jan./mar., 1987. Disponível em: < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181728>. Acesso em: 25 nov. 2017.

²⁰ Maurice Duverger aponta três formas de se avaliar os partidos políticos: a primeira delas seria a perspectiva denominada “classista”, a qual entenderia os partidos políticos como formações decorrentes da composição das classes sociais existentes na sociedade. A corrente seria mais propagada, em termos ideológicos, por seguidores do marxismo materialista. A segunda perspectiva, chamada de “doutrinária”, enxerga os partidos políticos de forma teórica, mantendo-se, primordialmente, no plano das ideias para sugerir qualquer compreensão dos mesmos. Tal corrente se veria mais presente em posturas políticas liberais. Por último, o cientista político entende existir uma terceira perspectiva mais guiada por aspectos históricos e pragmáticos, que analisaria os partidos políticos de um ponto de vista “organizacional”, ou seja, por sua estrutura e regras internas. (DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Tradução de Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: FCE, 1957.)

²¹ DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Tradução de Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: FCE, 1957, p. 15.

²² CUNHA, Sérgio Sérulo da. **Justiça e direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003 p. VIII.

²³ "History likes to scoff at political scientists". PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 5

²⁴ ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

iniciaram processos de redefinição de identidades constitucionais. No presente trabalho, esses momentos de comoção política extraordinários serão considerados para analisar a redefinição da identidade partidária dentro da história constitucional brasileira.

1.1 Os partidos políticos na marcha do constitucionalismo

O caminho do acesso público ao poder na história sempre teve alguns condutores. O caráter hereditário, o uso da força (guerras) e a negociação são alguns deles.²⁵ No último século e meio, os partidos políticos²⁶ se mostraram os condutores legítimos do povo ao poder no Estado Democrático de Direito. Nesse período, a história dos partidos políticos coincide – e possui uma marcha paralela – com surgimento do constitucionalismo no mundo.

Embora os alicerces da democracia moderna tenham suas origens primárias na Grécia dos séculos VI a IV anteriores a Cristo, a forma grega de governo democrático não se baseava em regras institucionalizadas, mas nas decisões tomadas pela maioria, a qual participava diretamente na determinação dos rumos da *polis*.

Após o modelo grego, durante muito tempo a ideia de democracia ficou praticamente abandonada em virtude da força política de imperadores, dos reis e nobres do governo, aos quais não interessava que a vontade do povo fosse representada. Pontuada essa questão, o modelo de Estado que importa para fins de estudo da história dos partidos políticos será aquele que ressurge a partir da queda do Absolutismo, promovido, primeiramente, pela Revolução Francesa e a adoção do constitucionalismo democrático pelos Estados Unidos da América (EUA), momentos históricos que iniciaram um novo caminho de pensamento de acesso ao poder.

A partir daí, inicia-se o processo de despersonalização do exercício de poder do Estado. Quando a burguesia se volta contra a nobreza e o clero a fim de proclamar o fim do poder político emanado de Deus ou de soberanos por ele escolhidos para guiar as nações.

²⁵ Aristóteles, filósofo e teórico político, foi categórico: “O homem é por natureza um animal político [...] é na *Polis* que se realiza plenamente, encontrando no fiel cumprimento das leis a justiça [...]” Vide: ARISTÓTELES. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W.A. Pickard. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Coleção os Pensadores)

²⁶ SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Esses são os marcos históricos do surgimento de dois institutos importantes, quais sejam, a constituição e os partidos políticos.

Já em 1748, Montesquieu defendia em “O espírito das Leis” que o homem livre é aquele que se governa, não diretamente, pois tal seria inviável nos grandes Estados e inconveniente nos pequenos, mas sim indiretamente, por meio de representantes, e que “tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes”.²⁷

Nesse momento histórico peculiar, a ideia de democracia restringia-se ao modelo participativo, segundo o qual o povo seria, ao mesmo tempo, governado e governante de si mesmo. O crescimento e a complexidade das cidades, naturalmente, geraram a impossibilidade de se ter a presença de todos os indivíduos na elaboração e execução das leis necessárias ao bom andamento do Estado e, assim, o modelo democrático participativo se tornou aos poucos obsoleto. Então, a democracia ganhou um novo formato, no qual o povo passou a eleger seus representantes para que estes defendessem seus interesses na condução das políticas do Estado.

A Democracia representativa, nome dado ao novo modelo, marcou o surgimento das primeiras organizações políticas – ainda sem a denominação de partidos.²⁸ Para ilustrar tal ponto, Duverger menciona que, na França pós-revolução, por ocasião da elaboração de uma nova constituição, franceses de todo o país foram a Versalhes buscar oportunidades na vida política. Perdidos, reuniam-se, em regra, de acordo com as suas identidades regionais²⁹ e, muitas vezes, deram a seus grupos o nome do local de realização de suas reuniões. Essas facções, entretanto, ainda eram vistas como óbices ao regime democrático tradicional, pois, em sua etimologia, representavam ‘divisões’, ‘controvérsias’ prejudiciais ao processo democrático ideal. Entendia-se que elas prejudicavam o consenso, representando uma

²⁷ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1973, p. 156-157. (Coleção Os Pensadores)

²⁸ Conforme nos aponta Afonso Arinos, “tais grupos não podem ser chamados de partidos, mas, apenas, facções”. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974, p. 25.

²⁹ DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Tradução de Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: FCE, 1957, p. 18.

barreira entre governantes e governados.^{30/31}

Após a Revolução Francesa, os ideais racionais do iluminismo³² influenciaram fortemente a adoção do direito positivo pelas nações civilizadas na segunda metade do século XIX.³³ Neste contexto, os partidos políticos só passaram a ser reconhecidos como parte fundamental da democracia moderna a partir da consolidação do constitucionalismo como modelo de ordenação e fundamentação do poder político.

A origem do conceito moderno de Constituição – como regra fundamental de organização do Estado – é atribuída, por diversos historiadores, à Inglaterra do século XVII, mas Monhaupt e Grimm mencionam que este conceito “não foi levado a termo neste país” por carência de definição de um conteúdo determinado.³⁴

De fato, a vitória do constitucionalismo moderno é atribuída à América do Norte, que, ao romper com a coroa inglesa a partir de 1776, instituiu sua própria “*constitution*”, distinta da britânica em três pontos principais: i) estabeleceu-se por escrito; ii) emanou do povo, sendo indisponível ao poder estatal; iii) previu a possibilidade de ampliação de seu conteúdo de acordo com as experiências revolucionárias, para estender-se de mera “*form of government*” a vinculações materiais do poder de Estado na forma dos direitos humanos.³⁵

As regras de funcionamento do Estado e a preservação da liberdade do povo americano apoiavam suas bases nos ideais dos filósofos franceses que incendiaram a

³⁰ ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária**: efetividade e aplicabilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 128.

³¹ Em “O Contrato Social”, de Rousseau, datado de 1762, o filósofo chega a apontar que os “partidos políticos” constituíam ameaças ao próprio Estado por priorizarem interesses próprios em detrimento da vontade coletiva. (ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**: princípios de direito político. 19. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997, p. 113-114).

³² Em “Direito Natural”, Denis Diderot bem expressou o raciocínio que embasou os fundamentos do Direito Constitucional Positivo: “1) A todo momento o homem injusto e dominado por paixões sente-se levado a fazer a outro o que não gostaria que lhe fizessem; 2) é preciso raciocinar em tudo, porque o homem não é somente um animal, mas um animal que raciocina; 3) O homem que só escuta sua vontade particular é inimigo do gênero humano; 4) A vontade geral é em cada indivíduo um ato puro do entendimento que raciocina no silêncio das paixões sobre aquilo que seu semelhante tem o direito de exigir.” DIDEROT, Denis. Direito natural. In: **Verbetes políticos da Enciclopédia**. Tradução de M.G. de Souza. São Paulo: UNESP/Discurso, 2006, p. 80-81.

³³ Em que pese a “aventura napoleônica” interromper a progressão e o estabelecimento do modelo democrático na Europa. ARINOS, Afonso. Ob cit., p. 16.

³⁴ A Constituição inglesa representava um conjunto de normas, costumes e até opiniões despidas de corpo político. Idem, p. 151.

³⁵ Idem, p. 154.

revolução. É interessante observar, no Capítulo 51 de “O Federalista”,³⁶ a ideia da tripartição equilibrada e independente de poderes do Estado – iniciada por Montesquieu – ganhar força e ser tida como essencial à libertação do povo americano. Os americanos absorveram os ideais franceses para ter claro que a liberdade e a proteção de todos os cidadãos e dos diferentes segmentos da sociedade seriam o alicerce da sociedade americana.³⁷

A democracia americana baseou o seu funcionamento, no início, na separação de poderes, e não nos partidos políticos, porém foi um terreno fértil para que eles surgissem e se consolidassem. Passada a fase prematura de adaptação do povo à nova Constituição, já na Convenção de 1787, se manifestam claramente as forças que deveriam compor os futuros partidos. No entanto, as organizações partidárias ainda eram tidas, por muitos, como ameaças à unidade do Estado. Em seu testamento político no mesmo ano da Convenção da Filadélfia, George Washington apresentou repúdio aos partidos políticos, defendendo que estes representavam risco à unidade do Estado.³⁸

A atuação da vida partidária norte-americana se fez sentir, com força, somente na luta eleitoral entre Adams e Jefferson, a partir de 1796. Sob o ponto de vista político, esses dois grupos – “federalistas” e “republicanos” – representaram, basicamente, a defesa ou o ataque à supremacia central do Estado. Os “Federalistas”, por defenderem a supremacia do poder central do Estado, enxergavam a diversidade das facções políticas como ameaça à União. Os dois grupos (regionalista e centralista), em razão das divergências a respeito de assuntos econômicos, se confrontaram por todo o período de consolidação da Constituição norte-americana, organizando-se e fortalecendo-se a cada novo confronto.³⁹ Os partidos, que não foram previstos para funcionar como *checks and balances*, acabaram fazendo esse papel com a consolidação do governo representativo nos EUA, derivado, em grande medida, do

³⁶ “O federalista” é uma série de 85 artigos que defenderam a ratificação da Constituição dos Estados Unidos. É o resultado de reuniões que ocorreram na Filadélfia em 1787, para elaborar a Constituição Americana.

³⁷ “Para manter a separação dos poderes, que todos assentam ser essencial à manutenção da liberdade, é de toda necessidade que cada um deles tenha uma vontade própria; e, por consequência, quem seja organizado de tal modo que aqueles que o exercitam tenham a menor influência possível na nomeação dos depositários dos outros poderes. Isso posto, e admitida a necessidade da rigorosa observância desse princípio, é necessário que as nomeações para as supremas Magistraturas Legislativa, Executiva e Judiciária saiam do povo, que é fonte primitiva de toda a autoridade, por meio de canais que não tenham entre si a menor ligação.” (HAMILTON, Alexander. **O federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 317.

³⁸ BURKE, Edmund. **The works of Edmund Burke**. v. I. New York: Mac Millan, 1860, p. 24.

³⁹ A. BEARD, Charles. **American government and politics**. Nova York: Macmillan, 1946, p. 62 apud ARINOS, Afonso, op. cit., p. 14.

surgimento do bipartidarismo.

Bolívar Lamounier nota, quanto às eleições presidenciais norte-americanas, que elas tiveram papel fundamental para a consolidação dos partidos políticos no país, e que, no caso do Brasil, isso só veio a acontecer com um século de diferença.⁴⁰ Ou seja, o ponto de largada cronológico do surgimento dos partidos no Brasil se mostra díspar em relação ao Estado norte-americano.⁴¹

1.2 Os partidos nos tempos de paz e constituições

Raymond Aron definiu paz como “suspensão mais ou menos duradoura das modalidades violentas da rivalidade entre unidades políticas”.⁴² Ao avaliar as várias perspectivas da paz, entre elas, a de Aron, Bobbio conclui que o conceito não remete somente à ausência de guerras, mas “ao fim, ou à conclusão, ou à solução juridicamente regulamentada de uma guerra”.⁴³

Pode-se dizer que a derrota da França Napoleônica (1815) marcou o fim dos conflitos Europeus por definições de territórios e, ao mesmo tempo, o início de um extenso período de paz, ao longo do qual se consolidaram, na maior parte do ocidente, soluções jurídicas constitucionais aos Estados Europeus. Neste momento, o caminho do acesso público ao poder político pelo uso da força (guerras) é colocado em segundo plano.

Quando as Guerras Napoleônicas iam chegando ao fim, a Europa estava – pela primeira vez em sua história – pronta para uma ordem internacional baseada no equilíbrio de poder.⁴⁴ O Congresso de Viena, promovido em 1815 por representantes das nações

⁴⁰ No Império (1822/1889) e na primeira República (1889/1930), não havia partidos políticos modernos como, mas sim, quanto ao primeiro, uma edificação do mecanismo político-institucional pelo poder central por uma espécie de federalização; e, quanto ao segundo, esse mecanismo político-institucional prevaleceu foi a “política dos governadores”. (LAMOUNIER, Bolívar. **Partidos políticos e consolidação da democracia: o caso brasileiro**. Brasília: Brasiliense, 1986, p. 26.)

⁴¹ A compilação história de toda a legislação eleitoral consta em: JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa. **Legislação eleitoral no Brasil: do Século XVI a nossos dias**. vol. I e II. Brasília: Senado Federal, 1995-1996.

⁴² BOBBIO, Norberto. O problema da guerra e as vias da paz. In: LORENCINI, Álvaro. **Paix e guerres entre les nations**. São Paulo. UNESP, 2003, p. 158.

⁴³ BOBBIO, Norberto. O problema da guerra e as vias da paz. In: LORENCINI, Álvaro. **Paix e guerres entre les nations**. São Paulo. UNESP, 2003, p. 143.

⁴⁴ O turbilhão das guerras do século XVIII e do início do século XIX ensinara a não deixar que o equilíbrio de poder fosse apenas o resíduo da coalisão entre os Estados europeus, mas espécie de filosofia da libertação.

responsáveis pela derrota de Napoleão,⁴⁵ enseja o chamado “Concerto Europeu”, que definiu as fronteiras dos Estados europeus de modo a garantir forças soberanas de potencial equilibrado entre eles. Com isso, observa-se a redução das oportunidades do uso da força, garantindo-se que nenhuma grande guerra acontecesse em quase 60 anos. Daí, surgiu um campo fértil para o amadurecimento dos partidos políticos como meios condutores legítimos ao poder e para ideia de estabelecimento de constituições ao redor do mundo.⁴⁶

No Brasil, até 1830,⁴⁷ só existiam grupos e associações políticas em defesa de alguns interesses sociais sobre outros. Otávio Tarquino de Sousa nota que esses grupos possuíam “feições de tendências individuais ou doutrinárias”, pois não havia ainda a ideia de organização política representante de interesses globais, da sociedade como um todo.⁴⁸ As divergências políticas brasileiras ainda eram simples: a grande maioria da população brasileira era ainda muito conservadora e, basicamente, distinguiram-se aqueles que apoiavam a existência de uma monarquia constitucional daqueles que queriam limitar o poder do rei.

Francisco Iglesias menciona que, nesse tempo, “as lutas eram feitas através das facções – não há ainda partidos organizados: os exaltados, pregadores de um liberalismo radical (conhecidos por farroupilhas e jurujubas); os moderados, que ascendem às chefias (conhecidos como chimangos); e os restauradores, desejosos da volta de Dom Pedro (conhecidos como caramurus)”.⁴⁹

Vamireh Chacon destaca que o Jornal Correio Brasiliense se referiu ao primeiro partido brasileiro, de fato, em 1822, quando mencionou o “partido da Independência”. Este partido, tido como liberal, expressava-se a favor da doutrina “liberalis”, sinônimo de “civilis, urbanus, humanus”,⁵⁰ indicando que os “reais partidos” coincidem com o surgimento de

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Tradução de Saul S. Geftter e Ann Mary Fighiera Perpétuo. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 59.

⁴⁵ Reino Unido, Império Austríaco, Reino da Prússia, Império Russo, Reino da Sardenha, República de Gênova, Reino da Suécia e Confederação dos Cantões da Suíça.

⁴⁶ KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Tradução de Saul S. Geftter e Ann Mary Fighiera Perpétuo. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 59.

⁴⁷ Há divergências doutrinárias quanto à data exata.

⁴⁸ Não existindo organizações partidárias definidas, os seus trabalhos se processavam sem uma orientação mais firme, conforme o predomínio ocasional dos grupos formados à feição de tendências individuais ou doutrinárias”.

⁴⁹ IGLÈSIAS, Francisco. **Trajectoria política do Brasil: 1500 – 1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 146.

⁵⁰ CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros**. Brasília: Editora Fundação Universidade

uma classe aquisitiva composta de comerciantes e donos de capitais, residentes nas cidades, herdeiros dos capitais portugueses. Esta mesma classe, responsável pelo fornecimento de escravos, comprava açúcar e prestava serviços à nobreza rural conservadora.⁵¹ Assim como ocorria nos Estados Unidos, estes liberais eram contra o autoritarismo, queriam eleições frequentes, livre expressão, mas, em flagrante incoerência, admitiam o sistema escravista de trabalho.

Em “Os Donos do Poder”, ratifica Raymundo Faoro que a gênese dos partidos políticos brasileiros está nas relações de alianças familiares rurais, coroadas por elites urbanas que se expandiram em correlação com a classe proprietária, vinculada ao mercado. Pouco depois, o segmento menos radical dos “Independentes” reage à classe liberal radical, constituindo o partido conservador. Esses dois partidos, segundo os historiadores, mal possuíam identidade política bem marcada, “assemelhando-se mais a ajuntamentos de pessoas ligados por simpatias, motivos episódicos, que por propostas nítidas de caráter social e político”,⁵² que se revezaram no poder até a entrega do trono ao “menino Imperial”.⁵³

Em seu revezamento no poder durante o Império, esses partidos promoveram três reformas eleitorais estruturais. Ao se observar com cautela, identifica-se que todas elas ocorreram em virtude de calma dos ânimos políticos, quando os parlamentares ditos liberais e conservadores confundiam suas propostas políticas, governando em conjunto.^{54/55} Com a entrega do poder ao menino Imperial, o antagonismo partidário perdeu sua razão de ser, iniciando-se no país um longo período de consenso entre ambos, com a perda de

de Brasília, 1981, p. 23.

⁵¹ CHACON, Vamireh, 1934. Ob cit., p. 24.

⁵² Idem, op. cit., p. 156.

⁵³ ARINOS, Afonso, op. cit.

⁵⁴ “Na primeira, de 1846, eram as novidades: eleições por círculos, reestabelecimento das incompatibilidades, restituição ao senado do direito de verificação dos poderes de seus membros, recursos de qualificação para os tribunais de relação. Na segunda, de 1855, feita pelo conservador Honório Hermeto Carneiro leão, Marquês do Paraná, as novidades foram: incompatibilidades eleitorais, divisão das províncias em círculos de um só deputado, e eleição de suplentes de deputados. [...] A terceira e derradeira reforma eleitoral, de 1881, além de eleição direta, estabeleceu condições que renunciavam a justiça eleitora: reestabeleceu os círculos de um só deputado, regulamentou incompatibilidades, impôs penalidades rigorosas contra fraudes, alarga o voto aos neutralizados, acatólicos e libertos. “E, principalmente, introduz os títulos eleitorais”. (CHACON, Vamireh, op. cit., p. 31.)

⁵⁵ João Camilo de Oliveira Torres ressalta, quanto à segunda dessas reformas, que: “pela primeira vez, os presidentes de províncias, os seus secretários, os comandantes de armas, inspetores gerais da fazenda pública, as autoridades policiais, os juízes de paz, municipais e de direito eram inelegíveis dentro do âmbito de suas atividades” apud CHACON, Vamireh, op. cit., p. 31.

identidade dos partidos políticos.

De qualquer forma, cabe lembrar a lição de Duverger no sentido de que, até 1850, nenhum país do mundo, com exceção dos EUA, conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo: havia tendências de opiniões, clubes populares, associações de pensamentos, grupos parlamentares, mas não partidos propriamente ditos.⁵⁶

Durante todo o período de formação partidária, observa-se que inexistem quaisquer questionamentos em relação à autonomia partidária. No Brasil de 1850, as influências do socialismo utópico de Fourier⁵⁷ ingressavam por meio do Estado de Pernambuco, que passou a reunir liberais federalistas em um grupo político denominado “praieiros”, atuantes em defesa do voto livre e universal do povo brasileiro, total liberdade de imprensa, separação real dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), extinção do Poder Moderador; federalismo e golpe mortal no mais grosseiro dos patrimonialismos, o coronelismo rural da guarda nacional ao querer a extinção do atual sistema de recrutamento.⁵⁸

Mas, conforme relembra Sérgio Buarque de Holanda, toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos, e foram os fazendeiros escravocratas e filhos desses fazendeiros, educados nas profissões liberais, que monopolizaram a política até muito depois de proclamada a República. Os reflexos deste fato se estendem até os dias atuais.⁵⁹

No mesmo sentido, Oliveira Vianna ressalta que os primeiros partidos brasileiros, ou “clãs eleitorais” “surgiram por meros motivos pessoais: eram sempre as ambições, vaidades e preocupações de prestígio da família que decidiam a formação destas agremiações” e ainda: “Todos eles tinham um único objetivo: procurar para si o apoio do

⁵⁶ DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Tradução de Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: FCE, 1957, p. 15.

⁵⁷ François Marie Charles Fourier (Besançon, 1772-1837) foi um socialista francês da primeira parte do século XIX, que defendia o cooperativismo como alternativa para sociedade.

⁵⁸ **Manifesto ao mundo**. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Manifesto_ao_Mundo>. Acesso em: 20 nov. 2017.

⁵⁹ Daí, esclarece a íntima relação do surgimento do partido liberal-radical com a expansão dos negócios brasileiros no exterior, e relaciona-os como primeiros passos à abolição da escravatura: “Não é por simples coincidência cronológica que um período de excepcional vitalidade dos negócios e que se desenvolve sob a direção e em proveito de especuladores geralmente sem raízes rurais tenha ocorrido nos anos que se seguem imediatamente ao primeiro passo dado para a abolição da escravidão, ou seja, a supressão do tráfico negreiro”. (HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 73-74.)

governador. Este era o centro de força na Província e, conseqüentemente, nas localidades”.⁶⁰

Nesse clima de deterioração, no qual a crise dos partidos refletia a crise geral de incapacidade do estamento de enfrentar o patrimonialismo, campeava a irreverência, senão o menosprezo da imprensa, em quase sua totalidade, para com as cerimônias da Monarquia, e a mentalidade militar passa a influenciar os jovens na formação da doutrina republicana, que em 1870 se formaliza em um único partido a propor a adoção do federalismo e do antipartidarismo em sentido nacional.

No fim do Império, o exército se torna uma espécie de partido político *sui generis*, que ganha força ao estabelecer a República em 15 de novembro de 1889, na figura de Marechal Deodoro da Fonseca. Após a proclamação da República, é instituída a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, primeira Constituição republicana do país, inspirada no exemplo norte-americano e moldada pela filosofia francesa do positivismo, responsável por estabelecer as principais características do Estado brasileiro contemporâneo: o modelo presidencialista e federativo, o voto direto (ainda que masculino e não secreto) para representantes do Executivo e Legislativo, a laicidade do Estado e a independência entre os três Poderes.⁶¹

Nesse processo de equilíbrio entre federalismo republicano e ponderação das obrigações e prerrogativas do poder central, os partidos nacionais não serviam como instrumentos do governo, pois não possuíam propostas claras de ação em seu âmbito de atuação.⁶²

Com isso, e a partir do reconhecimento de que as tentativas de combinações partidárias até o momento se mostraram frustrantes, verifica-se o surgimento da mentalidade antipartidária, que abre espaço à política dos poderosos agricultores do café. Por essa razão,

⁶⁰ VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Senado Federal – Conselho Editorial, 1999, p. 230. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira)

⁶¹ Neste contexto, os Estados brasileiros ganham autonomia e a economia parece alcançar taxas relativamente altas de crescimento. Segundo Celso Furtado, o *quantum* das exportações brasileiras aumentou 214% de 1840 para 1890, incluindo-se, principalmente os produtos açúcar, erva-mate, cacau, fumo, algodão, borracha, couros e café. Esses produtos representavam 88,2% das exportações em 1840 e passaram a representar 95,6 % em 1890.

⁶² À época, Campos Sales escreve o seguinte sobre o Partido Republicano Federal: “Sem rumo certo, de tendências indefinidas, não revestia nenhuma das condições essenciais aos altos fins a que se destina um partido bem constituído. [...] O que havia na alta direção era, no fundo, um grupo de caudilhos políticos, todos igualmente soberanos e ciosos cada um de sua influência pessoal [...]”. (ARINOS, Afonso, op. cit., p. 54.)

os partidos Republicanos Mineiro e Paulista conseguiram deter o governo por muitos anos e constituir a chamada “política do café-com-leite”. Nesse período, restará ao restante do país a política dos coronéis, o chamado “coronelismo”, bem descrito por Victor Nunes Leal como sendo “certa forma de incursão do poder privado no domínio público” ou “o resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo, a uma estrutura econômica e social inadequada”.⁶³

Seria o coronelismo, portanto, o compromisso, a troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Nunes Leal destaca que é natural que a política do coronelismo ocorresse como consequência da extensão do sufrágio, pois este fez com que o governo não pudesse prescindir do eleitorado rural para alcançar seus objetivos. Do coronelismo, contudo, o povo brasileiro e sua política sofreram influências de características secundárias como o “mandonismo”, o “filhotismo”, o falseamento do voto e a desorganização dos serviços públicos locais.⁶⁴

Enquanto isso, a Europa passava por um período de consolidação dos Estados Constitucionais, a definição dos territórios Estatais. Heinz Monhaupt e Dieter Grimm nos ensinam que o conceito de constituição se alterou diversas vezes ao longo da história, mas adquiriu, na segunda metade do século XIX, o caráter formal de lei regulamentadora máxima do exercício do poder político, como hoje a compreendemos.⁶⁵

A partir da segunda metade do século XIX, o constitucionalismo democrático passa a ser o modelo de Estado padrão nas nações do ocidente dando ensejo à institucionalização das organizações políticas como meio de acesso público ao poder e, portanto, os partidos ganham o lugar de instituições legítimas de representação da vontade política social. Contudo, a paz, que serviu de terreno fértil para a consolidação dos partidos políticos, é

⁶³ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 6. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993, p. 251.

⁶⁴ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 6. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993, p. 20.

⁶⁵ “Na segunda metade do século XVIII, podemos observar uma tendência geral à jurisdição do poder de Estado que envolve também o conceito de Constituição”. De início, Constituição foi um conceito empírico, que reproduzia de forma abrangente a situação política de um Estado. No decorrer da história, ‘constituição se liberta cada vez mais de seus componentes não jurídicos estreitando-se na situação juridicamente definida de um Estado e coincidindo, finalmente, depois da transição do Constitucionalismo moderno, com a lei que regulamente a instituição e o exercício do poder de Estado.” (MOHNHAUPT, Heize; GRIMM, Dieter. **Constituição: história do conceito desde a antiguidade até os nossos dias**. Tradução de Peter Naumann. Belo Horizonte: Livraria Tempus, 2012, p. 148-151.

interrompida.

1.3 As décadas de terror e os propósitos globais fortalecem os partidos políticos

A primeira metade do século XX é marcada por duas guerras mundiais de imenso potencial destruidor. Logo, o equilíbrio de poder do sistema de Viena de 1815 fora radicalmente alterado. As longas disputas entre Alemanha e França pelo domínio da Europa central e o estável controle inglês sobre o comércio marítimo impulsionam, aos poucos, o surgimento do sentimento nacionalista e expansionista destes povos. Nesse contexto, as propostas militaristas e expansionistas de Napoleão III⁶⁶ e Otto Von Bismarck⁶⁷ eram vistas com bons olhos por alemães e franceses.⁶⁸

Paralelamente, o Comunismo ortodoxo, o Absolutismo e a superexploração dos trabalhadores transformavam a Rússia czarista em um barril de pólvora,⁶⁹ o que passou, gradualmente, a ser visto como ameaça, tanto para o equilíbrio europeu como para os vizinhos de sua vasta periferia, pois apresentava intenções de expandir seu território sem demonstrar medos ou limites.⁷⁰ O exercício do poder do Estado ganha, novamente, o caráter personalizado que não se via desde os tempos do Absolutismo.

O acesso ao poder pelo uso da força (guerras) é colocado novamente no centro do palco, agora com a particularidade de que os partidos políticos exercem um papel conjunto, a justificar a propagação de ideias ditas universais e que servem para fundamentar o poder.

As duas grandes guerras têm como resultado a desordem social e o conflito

⁶⁶ Napoleão, sobrinho e herdeiro de Bonaparte, foi o primeiro presidente Francês eleito por voto direto. Ficou conhecido por sua pregação da “política nas nacionalidades”.

⁶⁷ Bismarck, chanceler do Império alemão entre 1862 e 1890, foi responsável por promover as guerras contra a Dinamarca e o Império Austro-Húngaro, que resultaram na unificação da Alemanha. Com a unificação, os 39 estados antes independentes passaram a se fortalecer conjuntamente até fazerem a Alemanha se transformar no país mais forte do continente, possuidor de uma força capaz de dominar a Europa sozinha.

⁶⁸ KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Tradução de Saul S. Gefter e Ann Mary Fighiera Perpétuo. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 151.

⁶⁹ REVISTA SUPERINTERESSANTE. Edição 88-A – setembro/2017, p. 9.

⁷⁰ Sobre a Rússia daquele momento, Kissinger comenta: “A Europa toda sentia algo sinistro na imensidão e na continuidade da Rússia. As nações da Europa tentavam crescer por meio de ameaças e contra-ameaças. Já a Rússia parecia impelida pelo crescimento em ritmo próprio, só detido por forças superiores e geralmente pela guerra. Em muitas crises um acordo razoável parecia, ao alcance da Rússia, bem melhor do que o resultado final. Mas a Rússia preferia sempre o risco da derrota ao meio termo. Foi assim, na guerra da Crimeia, de 1854, nas guerras balcânicas de 1875-1878, e antes na Guerra Russo-Japonesa de 1904.” Idem, p. 149.

ideológico.⁷¹ Nesse período, ocorre a formação dos partidos totalitários, sobre os quais vale mencionar a rebuscada análise de Duverger no sentido de que, nesses partidos, o espírito crítico e racional dos militantes se retira em favor do espírito de adoração:

A disciplina dos membros aumenta, ao mesmo tempo, pelos meios materiais e por um esforço maior de propaganda e persuasão, que lhes leva a veneração dos partidos e de seus chefes e crer em sua infalibilidade: o espírito crítico se retira em proveito do espírito de adoração. Os parlamentares mesmos estão submetidos a essa obediência que os transforma em máquinas de votar conduzidas pelos dirigentes dos partidos. Se chega assim a esses organismos fechados, disciplinados, mecanizados, a esses partidos monolíticos, cuja estrutura se parece exteriormente à de um exército; mas os meios de organização são infinitamente mais flexíveis e mais eficazes, descansando em um adestramento de almas, mais que os corpos. O domínio sobre os homens se aprofunda, os partidos se convertem em totalitários.⁷²

Sartori, em sua clássica obra “Elementos da Teoria Política”, ao definir as bases do pensamento totalitário, também teoriza sobre os “ideologismos” que levam à forma doutrinária de se pensar a política, definindo-os como o resultado de mentes fechadas ou impermeáveis:

As ideologias podem ser entendidas como um enfoque rígido e dogmático ou também como uma modalidade de doutrina (toda de princípios) de perceber a política. Considerando que essas características se reforçam mutuamente, nada impede separá-las. E para simplificar o seu desenvolvimento, as separarei a partir deste momento. A mentalidade ideológica se resumirá simplesmente em uma estrutura cognitiva fechada, que, por sua vez, se define como um estado cognitivo de impermeabilidade dogmática, tanto frente a uma evidência quanto frente à argumentação.⁷³

Assim, a onda totalitária não punha em xeque apenas a existência dos partidos políticos, mas muitas outras teses fundamentais da doutrina democrática.⁷⁴ Nota Baquero⁷⁵ que a influência de Lenin e sua concepção de partido foi sentida na América Latina de forma

⁷¹ Idem, p. 151.

⁷² DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Tradução de Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: FCE, 1957, p. 448.

⁷³ SARTORI, Giovanni. **Elementi di teoria política**. Madri: Ed. Cast. Alianza Editorial, S.A, 1992, p. 107.

⁷⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

⁷⁵ BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 2000, p. 60.

bastante acentuada, e que surgiram, naquele momento da América Latina, os partidos comunistas, socialistas e radicais. Esses partidos de massa, à semelhança dos Europeus, enfatizavam a extensão do sufrágio em favor dos trabalhadores.⁷⁶

Paralelamente, o radicalismo dos partidos de massa de “direita” ganhava força na Itália de Mussolini e na Alemanha de Hitler. Francisco Iglésias também remonta a essa época do Brasil, quando afirma que, “se a direita estava em moda no mundo, ela não poderia deixar de aparecer no Brasil”.^{77/78/79}

No período entre as duas grandes guerras, a depressão de 1929 teve um impacto bastante negativo para os partidos liberais de massa, na medida em que estes se revelaram incapazes de resolver os problemas criados pela falta de capital.⁸⁰ No Brasil, foi o governo de Washington Luís que enfrentou as dificuldades econômicas provocadas pela crise de 1929 e pelo “descrédito liberal”, que nos levou à famosa “Revolução de 30”,⁸¹ a revolução que pôs abaixo a “política do café com leite”. A vigência da Constituição de 1891 – que transpôs 39 anos de existência com uma única reforma – chega a seu fim. Vê-se a bancada

⁷⁶ “Assim, a segunda geração de partidos políticos na América Latina, que teve seu começo até os anos 30 e coincidiu com um processo acelerado de desenvolvimento econômico, produziu organizações de massa com objetivos mais humanitários, mas que raramente se consolidaram”

⁷⁷ “O integralismo teve rígida organização hierárquica, dividido em alas. Usou uniforme, – camisa verde com gravata preta, o símbolo era a letra grega sigma, que fez o papel da cruz gamada no nazismo; adotou um lema: – Deus, Pátria e Família –; um cumprimento com o braço direito levantado e pronunciando a palavra “anauê” da língua tupi, um grito de guerra ou saudação – ‘Você é meu parente’”. (FRANCO, Afonso Arinos de Melo, op. cit., p. 240.)

⁷⁸ É o momento de partidos brasileiros como a Ação Social Brasileira, a Legião Nacional Brasileira, o Partido Nacional Fascista (sem êxito). Mas a mais importante foi a Ação Integralista Brasileira, criada em 1932 por Plínio Salgado, arrebanhando várias correntes de orientação direitista. Cabe destacar que o integralismo apoiou o golpe do Estado Novo, fez homenagens a Vargas em comícios e desfiles. Mas na verdade, Vargas usou-o, desfazendo-se dele depois. Idem, p. 240.

⁷⁹ Ao mesmo tempo, estava visível a incapacidade para formar doutrinariamente e muito mais para atingir legalmente a necessidade dos partidos nacionais. Após a decadência do parlamentarismo multipartidário europeu na primeira guerra, há a outorga da Constituição de 1937 pelo presidente Getúlio Vargas: “O problema da desmoralização crescente do parlamentarismo multipartidário europeu se apresentou, na doutrina política pré-fascista, a princípio sob a forma de combate aos partidos em geral e da procura de novo mecanismo que os viesse substituir na luta da conquista do poder pela classe operária”.

⁸⁰ “Até a entrada dos Estados Unidos na I Guerra Mundial, o espírito público interessava-se primariamente pela exploração das possibilidades econômicas do país. Enquanto os negócios não fossem seriamente prejudicados, nada (326) importava materialmente para o cidadão comum, que considerava com desprezo bem-humorado as palhaçadas dos políticos”. (SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. (Editado por George Allen e Unwin Ltd., Tradução de Ruy Jungmann). Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 320.)

⁸¹ “O desafio ao centro (centralização do poder) viria, como foi dito, em 1930, e por diversos caminhos. A mobilização intelectual e militar que anteceder a revolução havia transformado a reforma eleitoral em compromisso pragmático. A Rebelião armada do Estado de São Paulo contra o poder central, em 1932 forçou a reconstitucionalização do país em 1934 e afastou a hipótese de uma ditadura republicana” encabeçada por jovens oficiais reformistas (os chamados “tenentes”). (LAMOUNIER, Bolivar. **Partidos políticos e consolidação da democracia: o caso brasileiro**. Brasília: Brasiliense, 1986, p. 32.)

profissional ao lado da bancada política.⁸²

Antes da nova Constituinte, o Governo Provisório do presidente Getúlio Vargas promulgou o Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, dispondo sobre as eleições. Em seus arts. 99 e 100, essa lei reconheceu a existência dos partidos políticos e regulou o seu funcionamento.

Em seguida, o presidente Getúlio Vargas inicia como presidente eleito em 1934, quando a nova Constituição da República passou a refletir o princípio dessa transição: os partidos políticos passam a adquirir um caráter oficial.⁸³ Seguindo o exemplo de Constituições de outros países, posteriores à primeira guerra mundial, a brasileira de 1934 incorpora os partidos ao seu sistema, fazendo-o, contudo, de maneira direta. A alusão mais clara às organizações políticas se dá em seu art. 26, que diz que incumbe à Câmara o dever de organizar o seu regimento interno, “no qual se assegurará, tanto quanto possível, em todas as comissões, a representação proporcional das correntes de opinião nela definidas”.⁸⁴

A onda totalitária gera a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que, com todos os seus traumas, foi de extrema importância para que o Direito Constitucional global fosse elevado à categoria de modelo de Estado e para que os direitos fundamentais de primeira geração (direitos civis e políticos) ganhassem o *status* de pontos nevrálgicos à democracia. Tal ideia foi plantada por Franklin Delano Roosevelt, que havia assumido a presidência dos Estados Unidos em 1933, no momento em que as democracias pareciam titubeantes e os governos antidemocráticos de esquerda e de direita ganhavam força. Em 1944 apresenta “o discurso do século”,⁸⁵ mediante o qual expõe o pacote de propostas que chamou por “the second bill of rights”.

Com a crença de que a revolução americana havia sido radicalmente incompleta, Roosevelt propôs – como a única forma de se manter a saúde e a segurança econômica dos Estados Unidos da América – que se desse a todos os cidadãos americanos certos direitos

⁸² IGLÊSIAS, Francisco. **Trajetória política do Brasil: 1500 – 1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 237.

⁸³ A mentalidade da Assembleia Constituinte em relação ao problema dos partidos pode ser definida da seguinte forma: desgosto pela política dos governadores e do oficialismo partidário. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974, p. 62.

⁸⁴ Idem, p. 67.

⁸⁵ SUNSTEIN, Cass. **The second bill of rights: FDR’s unfinished revolution and why we need it more than ever**. New York: Basic Books, 2006.

fundamentais, como remuneração proveitosa dos trabalhadores, educação, proteção da saúde e atendimentos médicos, além de adequado provimento de alimentação e vestuário, entre outras garantias sociais.^{86/87}

Quatro anos depois, é lançada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que passa a considerar como cidadãos não só aqueles detentores de direitos civis e políticos, mas todos aqueles que habitavam no Estado soberano e dele recebiam uma carga de deveres e direitos dos mais variados. Esse entendimento foi reiterado pela Conferência de Viena de 1993. No percurso histórico rumo à universalização do Direito Internacional – conforme aponta Antônio Augusto Cançado Trindade –, os direitos humanos se nortearam por princípios como a universalidade, a integralidade e a indivisibilidade, os quais seriam inerentes à pessoa humana e, por conseguinte, superiores e anteriores a qualquer Estado. É o fim da visão compartimentada do direito.⁸⁸

Por outro lado, com o fim da Segunda Guerra, Stalin tirou vantagem da fragmentação da Europa Central, e os Estados Unidos subiram ao *status* de superpotência mundial devido ao seu imenso poder industrial.⁸⁹ Esses dois países se elevaram à condição de nações dominantes, que ameaçaram a paz com a Guerra Fria,⁹⁰ momento em que a guerra, como um instrumento de ascensão ao poder, tem um viés agora de ser velada,⁹¹ tendo os partidos políticos como mais um dos seus instrumentos.⁹²

⁸⁶ SUNSTEIN, Cass. **The second bill of rights: FDR's unfinished revolution and why we need it more than ever.** New York: Basic Books, 2006.

⁸⁷ Em 1945, cinquenta países, excluídos aqueles que participaram do Eixo, uniram-se em São Francisco para a criação da Organização das Nações Unidas com o propósito fundamental de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que por duas vezes, no espaço de uma vida humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade; a reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas”. (**Carta das nações Unidas**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/carta/>> Acesso em: 10 set. 2017.

⁸⁸ “Neste universo conceitual, e por força do disposto nos tratados de direitos humanos, os ordenamentos jurídicos internacionais e internos mostram-se em constante interação no propósito comum de salvaguardar os direitos consagrados, prevalecendo a norma – de origem internacional ou interna – que em cada caso melhor proteja o ser humano”. CANÇADO, Antônio Augusto Trindade. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos**. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/esp/407-490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>> Acesso em: 26 set. 2017, p. 7.

⁸⁹ KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Tradução de Saul S. Gefter e Ann Mary Fighiera Perpétuo. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 309.

⁹⁰ Em 1969, a revolução Chinesa promovia o fracionamento de partidos, dentro de uma mesma ideologia com várias correntes. A Cubana, por seu lado, promovia um trauma político na América Latina.

⁹¹ Destaca-se que o equilíbrio da ordem mundial baseada na Guerra Fria é interrompido apenas com o declínio da União Soviética (URSS) e com a queda do mundo de Berlim.

⁹² Os reflexos da Guerra Fria no Brasil apareceram logo em 1947, com a cassação do Partido Comunista pela

No Brasil, com o fim da Segunda Grande Guerra e a redemocratização, em 1945, foi instituída a obrigatoriedade da apresentação de seus candidatos por meio de seus partidos. Desde então, surgem 13 legendas partidárias.⁹³ A partir de 1946, os entes partidários brasileiros foram adquirindo um espaço cada vez maior e mais importante no ordenamento jurídico positivo, até que, em 15 de junho de 1965, surge a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a Lei n. 4.740.⁹⁴

A ideia de extensão da cidadania, impulsionada pela consolidação das Nações Unidas e pela extensão dos direitos humanos, foi fundamental à adoção do sufrágio universal. Nesse cenário, a democracia multipartidária surge como a única saída para a preservação da real força democrática representativa. Entretanto, Lamounier⁹⁵ destaca que, “apesar dos esforços formais assegurados pela Constituição de 1946, três fatores estruturais dificultaram o enraizamento e a coesão dos partidos brasileiros neste período”. Esses fatores seriam: a) a estrutura federativa e a preponderância do poder central; b) o peso do governo federal no conjunto da economia e o aumento de seu papel estratégico; e c) a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, que estimulou o individualismo político.⁹⁶

Em virtude dos efeitos econômicos e sociais da guerra, no Brasil de 1950 o sistema partidário que fora instalado em 1945 entrou em agudo esgotamento. Ocorre, então, um processo de desinstitucionalização. Navarro de Brito empregou a interessante expressão “polipartidarismo burguês” para definir os partidos formados por pequenos capitalistas de províncias e a preferência por uma legislação permissiva para se mudar de partido, fazer alianças eleitorais e impedir controles verticais sobre os órgãos estaduais e municipais do partido. O fato é que tantas são as teorias a respeito da crise política brasileira do início da década de 1960, que Lamounier conseguiu classificá-las em 4 grupos fundamentais, sendo

Justiça Eleitoral Brasileira.

⁹³ “A Constituição brasileira de 1946, pela primeira vez, tratava dos partidos políticos em vários passos. Ao consagrar o sufrágio universal e direto, o voto secreto, assegurava a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei estabelecesse (art. 134). Dava a eles capacidade de representar para a perda de mandato de deputados ou senadores, por infração de proibições constitucionais (art.48, §1º). Incluía, na competência da Justiça Eleitoral, o registro e a cassação de partidos políticos (art.119, I)”. POLETTI, Ronaldo. O partido político na constituição. **Revista de Informação Legislativa**, v. 24, n. 93, p. 105-116, jan./mar., 1987, p. 107. Disponível em:< <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181728>> Acesso em: 12 set. 2017.

⁹⁴ *Idem*, p.107-108

⁹⁵ LAMOUNIER, Bolivar. **Partidos políticos e consolidação da democracia: o caso brasileiro**. Brasília: Brasiliense, 1986, p. 59.

⁹⁶ Com o fim da Guerra Fria e a pulverização da liberdade de expressão pelos meios de comunicação, os partidos políticos são revertidos de uma nova roupagem.

eles: o economicista; o sociocultural; o político que se associa a questões congênicas do sistema iniciado em 1945; e o político associado à organização interna dos partidos políticos.⁹⁷

A crise eclodiu na interrupção do processo democrático brasileiro, em 1964, pelo Regime Militar, momento em que, por meio do Ato Institucional n. 2, Humberto de Alencar Castelo Branco extinguiu todos os partidos políticos brasileiros,⁹⁸ permitindo a existência de apenas dois partidos: a Aliança Renovadora Nacional (Arena), de apoio ao governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), constituído por toda a oposição reunida.

Posteriormente, a Lei n. 6683, de 28 de agosto de 1979, foi sancionada concedendo anistia aos cassados pelo Regime Militar. A lei concedeu anistia aos membros do governo acusados de tortura, bem como aos opositores ao regime. Logo em seguida, em 22 de novembro de 1979, foi aprovada a reforma política que restabeleceu o pluripartidarismo, com extinção do MDB e da ARENA. A medida foi vista por críticos como uma manobra do governo para dividir a oposição e impedir grandes vitórias de um MDB unido na eleição de 1982.

A princípio, portanto, os partidos passaram a ter autonomia para criar os órgãos internos que lhe aprouvessem, escolherem o seu sistema para designação de candidatos e as exigências a serem cumpridas para filiação e militância. Os partidos políticos que oferecessem mínimo risco ao Estado Constitucional de Direito foram proscritos e tiveram que entrar na clandestinidade.

A pressão nas ruas garantiu a retomada da democracia. Na transição do regime autoritário para a democratização, o impulso popular adquiriu força para impelir, em abril de 1984, a defesa das eleições presidenciais diretas, por meio do movimento das “Diretas já” no Rio de Janeiro, que pedia a aprovação da emenda de “Dante de Oliveira”,⁹⁹ a qual permitiria

⁹⁷ LAMOUNIER, Bolivar. **Partidos políticos e consolidação da democracia: o caso brasileiro**. Brasília: Brasiliense, 1986, p. 39.

⁹⁸ BRASIL. Presidência da República. ATO INSTITUCIONAL N. 2, DE 27 DE OUTUBRO DE 1965. Art. 18 - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros.

⁹⁹ O deputado federal Dante de Oliveira coletou as assinaturas (170 assinaturas de deputados e 23 de senadores) para apresentar o projeto de emenda constitucional que estabelecia eleições diretas para presidência da República, qual seja, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 5, apresentada no dia 2 de março de 1983.

a escolha do presidente da República diretamente pelos eleitores.^{100/101} Porém, o movimento das ruas não convenceu o Congresso Nacional, e a emenda de Dante de Oliveira foi rejeitada em 25 de maio de 1984.

Em que pese a rejeição da eleição direta, a oposição se articula em volta do nome de Tancredo Neves, que é eleito em disputa interna contra o candidato de São Paulo, Paulo Maluf. Tem-se, assim, o fim da ditadura militar iniciada em 1964. Tancredo não chega a assumir a presidência, morrendo antes de sua posse. Em seu lugar, assumiu o então vice-presidente eleito, José Sarney. Diante da ruptura do sistema autoritário, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, com a finalidade de elaborar uma Constituição democrática para o Brasil. Os trabalhos da Constituinte foram encerrados em 22 de setembro de 1988, após a votação e aprovação do texto final da nova Constituição brasileira.

A Carta Maior de 1988, em clara reverência ao movimento consolidador dos partidos políticos, trouxe a importância do trabalho desses partidos, ao estipular como condição de elegibilidade a filiação partidária no seu art. 17, §3, V.¹⁰² O constituinte também

¹⁰⁰ Sobre toda essa temática, cf.: José Afonso da Silva, “Constituinte: caminho para uma nova ordem constitucional”, conferência pronunciada na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul no Simpósio “Constituinte em Debate”, no dia 15.10.1984, incorporado no nosso livro Poder Constituinte e Poder Popular (estudos sobre a Constituição), São Paulo, Malheiros, 2000, pp. 17s; idem, “Constituinte e Regime Democrático”, conferência proferida na Assembleia Legislativa de Minas Gerais no Simpósio “Minas Gerais e a Constituinte” no dia 17.4.1986, ibidem, p.42s; e ainda “Constituinte”, ibidem, p. 66s. Cf. também o texto que deu o título ao livro “Poder Constituinte e Poder Popular”, proveniente de conferência pronunciada no Simpósio realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Roma La Sapienza no dia 17.12.1991, p. 82s.

¹⁰¹ “O Brasil ingressava, assim, naquele momento histórico que a teoria constitucional denomina situação constituinte, situação que se caracteriza pela necessidade de criação de normas fundamentais, consagradoras de nova ideia de direito, informada pelo princípio da justiça social, em substituição ao sistema autoritário que nos vinha regendo havia já cerca de vinte anos. Aquele espírito do povo, que transmuda em vontade social, que dá integração à comunidade política, já se despertara como sempre acontece nos momentos históricos de transição, em que o povo reivindica e retoma o seu direito fundamental primeiro, qual seja, o de manifestar-se sobre a existência política da Nação e sobre o modo desta existência, pelo exercício do poder constituinte originário”. LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988**. 2 v. Brasília: Senado Federal – Coordenação de Edições Técnicas, 2003, p. 20. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2017.

¹⁰² “O desprezo à política não é a sua supressão pois ela se confunde com o governo. Que haverá por detrás de tudo isso? Será que estamos ameaçados de outro tipo de “política”, ou seja, as ditaduras civis e militares, que têm sido a agonia secular da nossa república? (Muito bem! Palmas.) Srs. Constituintes de hoje, Srs. Congressistas de amanhã, nosso dever é fazer política, isto é, defender e praticar a Constituição brasileira em vigor, acreditar nela, convocar a Nação para defendê-la, se estiver em risco, reagir contra esses riscos disfarçados. Em suma, praticar e defender a liberdade. Fazer política é honrar nosso mandato, sustentar nosso trabalho, enobrecer a memória do nosso tempo. (Palmas prolongadas.) em Pronunciamento, em nome dos Constituintes, de Afonso Arino ao ensejo da promulgação do novo texto constitucional de Afonso Arino publicado no DANC de 5 de outubro de 1988, p. 14377-14378.

assegurou-lhes, no art. 17 da nova Carta de 1988, a autonomia para definir suas estruturas internas e estabelecer o formato e a duração de seus órgãos permanentes e provisórios.

2 A JUSTIFICATIVA DA AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO

Os diversos conceitos de autonomia têm em comum a ideia da possibilidade de se agir livremente dentro de determinada esfera de atuação. Conferir autonomia significa, portanto, diminuir ou extinguir os mecanismos de controle externos de atuação de determinados entes ou pessoas. Pelo artigo 17, § 1º, da nova Carta de 1988, o constituinte assegurou aos partidos políticos a autonomia para definir suas estruturas internas e estabelecer o formato e a duração de seus órgãos permanentes e provisórios.

A razão pela qual tal proteção constitucional foi conferida aos partidos políticos brasileiros naquele momento se mostra clara: o país estava em plena transição de um sistema ditatorial ao Estado Democrático de Direito e, nesse sentido, a garantia de autonomia para organização interna dos partidos foi vista como saída para o próprio fortalecimento das organizações partidárias. Assim, a proteção contra qualquer forma de controle dessas entidades pelo Estado parecia ser o maior triunfo de um povo recém-liberto.

Compreender, entretanto, os fundamentos e desdobramentos legais dessa garantia é tarefa que exige apreensão. Contudo, localizar e justificar as origens da garantia de Autonomia aos partidos e o contexto histórico em que este princípio foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro é fundamental para que possam ser interpretados os dados que ressaltarão a sua verdadeira utilização pelo Poder Judiciário.

Por essa razão, busca-se esclarecer o propósito e os meios utilizados pelo legislador ao conferir tal proteção constitucional de forma expressa às organizações partidárias. O presente capítulo servirá de base para a compreensão do próximo capítulo do trabalho, o qual se debruçará sobre as interferências do Poder Judiciário na liberdade intrapartidária e as formas de recebimento deste princípio pelo Poder Judiciário brasileiro.

2.1 Introito quanto à legislação aplicada à Autonomia partidária

Conforme os ensinamentos de Dworkin, “a integridade exige que as normas públicas da comunidade sejam criadas e vistas, na medida do possível, de modo a expressar

um sistema único e coerente de justiça e equidade na correta proporção”.¹⁰³ Segundo o autor, a integridade das normas se dividiria em integridade pelo Poder Legislativo e integridade pelo Poder Judiciário.

Quanto à perspectiva da integridade legal, ensina-nos que o princípio legislativo da integridade exige que este Poder se empenhe em proteger, para todos, aquilo que vê como seus direitos morais e políticos, de tal modo que as normas públicas expressem um sistema coerente de justiça e equidade.¹⁰⁴ Já o princípio judiciário da integridade instrui os juízes a identificarem direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que foram todos criados por um único autor: a comunidade personificada, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade”.¹⁰⁵

A distinção entre programa da norma e área (ou âmbito) da norma consubstancia-se em uma das contribuições de Friedrich Müller para a teoria do direito e para a metódica da aplicação das normas constitucionais:

O âmbito da norma não é idêntico aos pormenores materiais do conjunto dos fatos. Ele é parte integrante material da própria prescrição jurídica. Da totalidade dos dados afetados por uma prescrição, do “âmbito material”, o programa da norma destaca o âmbito da norma como componente da hipótese legal normativa [Normativtatbestand]. O âmbito da norma é um fator co-constitutivo da normatividade. Ele não é uma soma de fatos, mas um nexos formulado em termos de possibilidade real de elementos estruturais que são destacados da realidade social na perspectiva seletiva e valorativa do programa da norma e estão via de regra conformados de modo ao menos parcialmente jurídico. Em virtude da conformação jurídica do âmbito da norma e em virtude da sua seleção pela perspectiva do programa da norma o âmbito da norma transcende a mera facticidade de um recorte da realidade extrajurídica. Ele não é interpretável no sentido de uma “força normativa do fático”. Com isso a norma jurídica prova ser um modelo de ordem materialmente caracterizado [sachgeprägtes Ordnungsmodell], esboço vinculante de um ordenamento parcial da comunidade jurídica que representa o enunciado jurídico em linguagem e na qual os fatores ordenante e ordenado necessariamente formam uma unidade e se complementam e reforçam reciprocamente de forma incondicional na prática da realização do direito. Uma regra jurídica produz o esboço vinculante de uma ordem materialmente caracterizada, que no entanto não se dissolve no fato dela ser materialmente determinada [Sachgegebenheit]. O âmbito da norma entra no horizonte visual da norma jurídica bem como da norma da decisão unicamente no enfoque indagativo

¹⁰³ DWORKIN, Ronald. **Império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 264.

¹⁰⁴ DWORKIN, Ronald. **Império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 266.

¹⁰⁵ DWORKIN, Ronald. **Império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 204-212.

determinado pelo programa da norma. Legislação, administração e tribunais que tratam na prática o âmbito da norma como normativo, não sucumbem a nenhuma normatividade apócrifa do fáctico. O Tribunal Constitucional Federal (alemão) voltou-se com razão contra a acusação de que tal procedimento decorreria de um “sociologismo” ou de que ele teria se devotado a uma metódica “não-jurídica”.¹⁰⁶

De tudo, se conclui que, mesmo para a mais singela aplicação de uma norma de direito positivo, não se pode prescindir dos elementos da realidade que motivaram sua edição e condicionam sua eficácia. Logo, entende-se que, para averiguar o uso do princípio da Autonomia Partidária de forma integral no ordenamento jurídico brasileiro, deve-se compreender, primeiramente, a extensão e os limites deste princípio dentro do sistema que o criou (Constituinte), para que, posteriormente, se possa ter em mente o objeto sobre o qual se debruçou o Judiciário ao definir a área da norma.¹⁰⁷

2.2 O primeiro sinal de autonomia e seu brusco rompimento

A primeira lei orgânica dos partidos políticos no Brasil, a Lei n. 4.740, data do início do Regime Militar, do dia 15 de julho de 1965. Buscava regular minimamente as organizações partidárias, as quais ainda eram vistas como pessoas jurídicas de direito público.¹⁰⁸ Entre as regras de contenção da liberdade intrapartidária, por meio de seu art. 22,¹⁰⁹ determinava o nome e a função de cada um dos órgãos internos das organizações partidárias, estabelecia cláusula de barreira (art. 7º),¹¹⁰ número mínimo de fundadores do partido (art. 8º),¹¹¹ tempo mínimo de mandato nos diretórios (art. 27º),¹¹² procedimento de

¹⁰⁶ MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 49-50.

¹⁰⁷ A principal inovação da teoria da norma de Friedrich Muller está em que a concretização da norma jurídica é resultado da interação entre a realidade do caso concreto e o texto de norma, ou seja, o operador do Direito passa a ter, assim, um papel central, pois é o responsável por converter o fator parcial de solução tópica dos problemas em norma jurídica em si, promovendo o trabalho de concretização.

¹⁰⁸ Tal classificação jurídica só foi alterada de forma explícita pela vigente Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 9096/1995).

¹⁰⁹ Art. 22. São órgãos dos partidos políticos: I - de deliberação - as Convenções Municipais, Regionais e Nacional; II - de direção - os Diretórios Municipais, Regionais e Nacional; III - de ação - os Diretórios Distritais; IV - de cooperação - os conselhos fiscais e consultivos, os departamentos trabalhista, estudantil, feminino, e outros com a mesma finalidade.

¹¹⁰ BRASIL. Lei 4740/1965. Art. 7º determinava que os partidos constituir-se-iam originariamente de, pelo menos, 3% (três por cento) do eleitorado que votou na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 (onze) ou mais Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um.

¹¹¹ Art. 8º Os fundadores do partido em número de 101 (cento e um), pelo menos, elegerão uma comissão provisória, no mínimo de 7 (sete) membros, que se encarregará das providências necessárias à obtenção do

votação interna nos diretórios (art. 31º)¹¹³ e a condição de haver somente brasileiros natos como filiados dos partidos políticos no país (art. 6º).¹¹⁴

Em alguns pontos, entretanto, pode-se dizer que o legislador deu garantias parcialmente libertárias aos partidos. O art. 19 da Lei previa a possibilidade de os partidos “disporem sobre normas de seu peculiar interesse e fins programáticos, bem como fixar, nos respectivos estatutos, o número e a categoria dos membros dos órgãos partidários”, “definir-lhes a competência” e “regular-lhes o funcionamento”. Ainda, o art. 4º da Lei garantia que a ação do partido fosse exercida, “dentro de seu programa, em nome dos cidadãos que o integram, sem vinculação com a ação de partidos ou governos estrangeiros”.

Sua vigência foi praticamente insignificante para fins da produção de efeitos, pois a Lei foi revogada em pouco tempo pela outorga do Ato Institucional n. 2,¹¹⁵ que extinguiu todos os partidos políticos, deu fim ao sistema pluripartidário e instaurou o sistema de eleições presidenciais indiretas, nas quais o presidente e o vice-presidente seriam eleitos indiretamente pela maioria do Congresso Nacional.

Em meio às diversas manifestações acerca do caráter mais violento e arbitrário do

registro, e da publicação, na imprensa oficial, e 3 (três) vezes, pelo menos, em jornal de grande circulação no País e, em cada um dos Estados, do manifesto de lançamento, acompanhado do programa e do estatuto.

¹¹² Art. 27. O mandato dos membros dos diretórios será de 4 (quatro) anos.

¹¹³ Art. 31. Os estatutos partidários disporão, observados os princípios e critérios estabelecidos nesta lei, sobre a forma de eleição de seus órgãos. [...]

¹¹⁴ Art. 6º Somente poderão integrar os quadros dos partidos políticos ou participar de suas atividades os brasileiros no exercício dos direitos políticos.

¹¹⁵ BRASIL. Ato institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965.

Art. 16 - A suspensão de direitos políticos, com base neste Ato e no art. 10 e seu parágrafo único do Ato Institucional, de 9 de abril de 1964, além do disposto no art. 337 do Código Eleitoral e no art. 6º da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, acarreta simultaneamente:

I - a cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função;

II - a suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais;

III - a proibição de atividade ou manifestação sobre assunto de natureza política;

IV - a aplicação, quando necessária à preservação da ordem política e social, das seguintes medidas de segurança:

a) liberdade vigiada;

b) proibição de freqüentar determinados lugares;

c) domicílio determinado.

Art. 17 - Além dos casos previstos na Constituição federal, o Presidente da República poderá decretar e fazer cumprir a intervenção federal nos Estados, por prazo determinado:

I - para assegurar a execução da lei federal;

II - para prevenir ou reprimir a subversão
o da ordem.

Parágrafo único. A intervenção decretada nos termos deste artigo será, sem prejuízo da sua execução, submetida à aprovação do Congresso Nacional,

Art. 18 - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros.

regime militar, em 1968 foi instituído o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro, mais duro no que tange à liberdade de expressão. Este Ato proibiu toda e qualquer manifestação pública de cunho político e deu poderes ao Executivo para cassar mandatos, aposentar funcionários públicos, suspender as garantias constitucionais de qualquer cidadão, inclusive para a cassação de seus direitos políticos.¹¹⁶

Apesar de sua curta vigência, a Lei n. 4047/1965 representou o primeiro sinal de fortalecimento interno das organizações partidárias e, por conferir algumas garantias libertárias aos partidos, talvez se possa considerá-la como o primeiro passo para a conquista da Autonomia Partidária. De qualquer forma, veremos que a ascensão da liberdade intrapartidária se deu somente após a queda do regime militar, em 1985. Antes disso, o país passou por um longo período de repressão e contenção de liberdades políticas promovidas pelos militares.

2.3 A Constituição de 1967 e o retorno do pluripartidarismo em 1979

Em mensagem enviada ao Congresso Nacional em 1966, o Presidente Castello Branco ressaltou que “a continuidade da obra revolucionária da ditadura deveria ficar assegurada por uma nova Constituição, que, a par da unidade e harmonia, representasse a institucionalização dos ideais e princípios que a inspiram”.¹¹⁷ Assim, o presidente baixou o Ato Institucional n. 4, que deu poderes ao Congresso Nacional para agir como Constituinte originário, sob pressão dos militares. Em 24 de janeiro de 1967, então foi aprovada a Constituição semioutorgada¹¹⁸ do Brasil. Por meio de seu art. 149,¹¹⁹ a nova Carta

¹¹⁶ O AI-5 foi o Ato Institucional mais violento e arbitrário do Regime Militar e vigorou até 1979.

¹¹⁷ CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar Baleeiro. **Constituições Brasileiras**: 1967. vol. VI. 3. ed. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137604/Constituicoes_Brasileiras_v6_1967.pdf?sequence=9>. Acesso em: 15 ago. 2017.

¹¹⁸ O Ato Institucional n. 4 deu ao Congresso Nacional a função de Poder constituinte originário e, sob pressão dos militares, foi aprovada a Carta Constitucional de 1967.

¹¹⁹ art. 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

- I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;
- II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;
- III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros;
- IV - fiscalização financeira;
- V - disciplina partidária;

Constitucional proibia a formação de coligações partidárias.¹²⁰

Entre as principais interferências da Constituição no mecanismo de organização dos partidos, estavam as exigências contidas no inciso VII do art. 149, que criou uma cláusula de barreira, ao permitir o funcionamento das agremiações que obedecessem critérios, a saber: 10% do eleitorado que haja votado nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados; distribuídos em dois terços dos Estados com o mínimo de 7% em cada um deles; 10% de deputados em pelo menos 1/3 dos Estados e 10% de senadores.

Com a sua entrada em vigor, em 15 de maio de 1967, a nova Constituição pôs fim à vigência do Ato Institucional n. 2. Então, no dia 21 de julho de 1971, entrou em vigor a Lei n. 5681, responsável por regular a organização e o funcionamento dos partidos políticos brasileiros, conforme previu a Constituição Federal. Essa Lei manteve praticamente intacto o texto da lei anterior: as disposições acerca dos órgãos internos dos partidos, do tempo de mandato dos diretórios, e as regras de registro e funcionamento das convenções, entre outros dispositivos, voltaram a disciplinar o regramento dos partidos nos exatos termos da Lei 4740/1965.

Por meio de seu Capítulo II, contudo, a nova lei inovou, ao criar a sanção de perda do mandato por infidelidade partidária imposta aos filiados que se opusessem às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária, ou que deixassem o partido sob cuja legenda foram eleitos.¹²¹ Tal disposição só caiu em 1979, quando a Lei n. 6767/1979 veio estabelecer exceção à regra de punição por infidelidade partidária para os casos em que filiados mudassem para partido novo. A reforma partidária de 1979 (Lei n.

VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais;

VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;

VIII - proibição de coligações partidárias.

¹²⁰ Segundo Themístocles Cavalcanti, “a Constituição de 1967 integrou de maneira precisa os partidos políticos no sistema constitucional, não somente de maneira formal, mas ainda como reformulação do sistema partidário” (CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar Baleeiro. **Constituições Brasileiras**: 1967. vol. VI. 3. ed. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137604/Constituicoes_Brasileiras_v6_1967.pdf?sequence=9>. Acesso em: 15 ago. 2017.

¹²¹BRASIL. Lei 5681/1971. Art. 72. O Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual ou Vereador que, por atitude ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o Partido sob cuja legenda fôr eleito, perderá o mandato.

Parágrafo único. Equipara-se a renúncia, para efeito de convocação do respectivo suplente, a perda de mandato a que se refere este artigo.

6767) resultou, também, no fim do bipartidarismo vigente durante o regime autoritário, com o consequente retorno ao pluripartidarismo, à possibilidade de criação e organização de novos partidos, situação necessária para a transição política do regime militar ao democrático.

2.4 Emenda Constitucional n. 25/1985 e o troca-troca partidário

Retrocedendo aos fatos históricos que levaram o constituinte de 1988 a conferir autonomia aos partidos políticos de forma expressa, Scott P. Mainwaring menciona que, após 1985, como resposta ao efeito aterrorizante da ditadura militar, houve no país o predomínio de pensamentos políticos “hostis às organizações”.

Como forma de se verem livres do controle concentrado de poder que havia prevalecido nas décadas anteriores e conferir ainda mais liberdade de atuação aos partidos políticos, os parlamentares passaram a lutar pela instauração de um sistema pluripartidário, em que todas as correntes sociais pudessem atuar autonomamente na consolidação de suas regras internas. Portanto, a onda de respostas à repressão promovida pelo regime militar e em defesa da necessidade de se desregulamentar a vida política brasileira tinha a ideia de conferir liberdade de atuação e estruturação às organizações políticas e atacar qualquer meio de controle público sobre elas.

Assim se explica que a antiga Lei Orgânica dos Partidos políticos tenha sido vista como mais um entrave autoritário a ser limado. Do discurso, extrai-se perfeitamente a essência do pensamento libertário que predominava à época.¹²² Deve-se lembrar que, com a queda do regime militar e a difusão das “Diretas já”, em 1985, foi editada a Emenda Constitucional n. 25, que passou a expressar a vontade dos líderes políticos de se verem livres de qualquer interferência Estatal. Com ela, houve ainda maior flexibilização da situação dos partidos políticos brasileiros. O seu art. 6º determinou, em primeira mão, que os

¹²² Bem reflete este pensamento o pronunciamento lançado pelo editorial do jornal *Folha de São Paulo* no dia 20 de setembro de 1984, em clara defesa ao afastamento do controle estatal sobre os partidos políticos: “No Brasil, a Lei orgânica dos partidos políticos representa um entrave autoritário à livre organização de agremiações, impedindo sua autonomia diante do Estado”. Com efeito, desde os anos 50, a tradição jurídica brasileira submete as agremiações partidárias à tutela do Estado, erigindo-as em entidades de direito público numa legislação inibidora e restritiva, cuja essência é prescrever o controle estatal sobre sua estruturação e funcionamento”.

partidos políticos que tivessem os seus registros cancelados ou cassados, poderiam reorganizar-se, desde que atendidos os princípios estabelecidos no *caput* e nos itens do art.152 da Constituição Federal de 1967.¹²³ O mencionado art. 152 da própria Emenda estabeleceu como “livre a criação de Partidos Políticos”, desde que sua organização e funcionamento observassem os princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana.

O § 3º do novo artigo Constitucional deu à lei federal a incumbência de estabelecer normas sobre criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos Partidos Políticos, e a prerrogativa de disporem, ou não, sobre regras gerais para a sua organização e funcionamento.¹²⁴ A partir daí, na omissão legal, os partidos estariam livres para estabelecer suas próprias regras internas. Portanto, apesar de não alterar expressamente a categoria de personificação dos partidos, pode-se dizer que a nova disciplina conferiu-lhes a fisionomia de instituições privadas, pois passaram a poder atuar onde não ocorressem restrições ou proibições por parte da Lei Federal.

Nessa toada, a Emenda Constitucional n. 25 (de maio de 1985) foi editada para revogar algumas medidas relativas à organização dos partidos políticos estabelecidas na época da ditadura. A Emenda enfraqueceu as lideranças políticas e diminuiu a eficácia do controle estatal sobre os partidos, permitindo que senadores e deputados mudassem de partidos sem incorrer em sanções.¹²⁵ Em seu art. 152, dispôs que as organizações partidárias seriam livres para estabelecer suas normas internas de funcionamento, contanto que resguardassem os princípios da soberania nacional, do regime democrático, do

¹²³ O artigo 152 recebeu nova redação, também pela Emenda 25: “Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios.”

¹²⁴ BRASIL. Emenda Constitucional 25, de 1985. "Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

[...]

§ 3º Resguardados os princípios previstos no *caput* e itens deste artigo, lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos Partidos Políticos e poderá dispor sobre regras gerais para a sua organização e funcionamento."

¹²⁵ MAINWARING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias**: o caso do Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1997, p. 310.

pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.¹²⁶

O sistema pluripartidário, que já havia sido inaugurado pela reforma eleitoral de 1979 – quando a extinção do MDB deu origem a um enorme número de correntes partidárias –, por ocasião da edição da Emenda Constitucional n. 25, ganhou *status* de princípio e passou a ser visto como solução ao problema da concentração de poder e proteção das correntes de menor representação política.¹²⁷

Além de dar força ao pluripartidarismo – por meio da alteração do inciso I do art. 152 da Constituição – a EC 25 possibilitou, entre outras aberturas, a facilitação dos processos de criação de partidos e de filiação partidária, quando dispôs o seguinte:

Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:
I - é assegurado ao cidadão o direito de associar-se livremente a Partido Político.

Essas liberdades resultaram no crescimento absurdo do número de “infiéis” partidários. A existência de mais de 30 partidos em 1986, somada à facilidade de filiação a todos eles, fez com que o “troca-troca” entre filiados dos partidos passasse a ser uma prática comum, que contribuía para a diminuição do sentimento de representatividade entre a

¹²⁶ "Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

I - é assegurado ao cidadão o direito de associar-se livremente a Partido Político;
II - é vedada a utilização pelos Partidos Políticos de organização paramilitar;
III - é proibida a subordinação dos Partidos Políticos a entidade ou governo estrangeiros;
IV - o Partido Político adquirirá personalidade jurídica mediante registro dos seus Estatutos no Tribunal Superior Eleitoral;

V - a atuação dos Partidos Políticos deverá ser permanente e de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais”.

¹²⁷ Sustentações em sua defesa aparecem constantemente nos discursos de reuniões parlamentares que findaram na consolidação da Emenda Constitucional 25. Um desses discursos foi levantado na seção parlamentar do Congresso Nacional do dia 16 de maio de 1985 pelo deputado José Calagrossi, que, na ocasião, qualificou o pluripartidarismo como princípio constante na própria essência da ideia de democracia: “Sr. José Colagrossi - A Frente se formou. Num determinado momento, para conseguir uma vitória no Colégio Eleitoral e estabelecer um Governo. Mas é impossível mantê-la. Seria repetir o que já foi feito no tempo da ditadura aquela ocasião, formou-se um partidão, considerado o maior do Ocidente, para aprovar e aplaudir tudo que o Governo fazia. A essência do regime democrático é, justamente que se tenha uns 10 partidos políticos para se coligarem ocasionalmente. Porque, senão, até os partidos menores, como o a que pertenco, que tem a quarta representação nessa Casa. Ficariam em situação bastante difícil até para participar”. Em Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 16/5/1985, Página 4461 (Publicação Original)

população e a classe política.

Em aprofundado estudo sobre a atuação dos partidos políticos durante o período da constituinte, Maria D'alva Gil Kinzo¹²⁸ apresenta um quadro da composição partidária do Congresso Nacional, por meio do qual demonstra que, entre 1986 e 1988, alguns partidos chegaram a dobrar o número de seus membros,¹²⁹ enquanto outros perderam, de um ano a outro, cerca de 25% de seus filiados. Nesse sentido, as assembleias constituintes – diferentemente da visão romantizada de consenso e harmonia plenos entre as diversas correntes de opinião – foram, ao mesmo tempo, reuniões conflituosas, nas quais houve choque de interesses e perda de identificação entre o povo e seus representantes, pois as composições dos partidos, suas propostas e alianças não eram claras aos representados.

Ainda colaboraram para os conflitos políticos as questões de dificuldade econômica pelas quais passava o país. Em 1986, o Brasil enfrenta uma grave decadência econômica, promovida, em grande parte, pelo fracasso do Plano Cruzado do governo Sarney. A descrença da sociedade quanto às medidas econômicas do governo se converteu em consequente crise de confiança, que afetou não só a imagem do presidente, mas também dos partidos que lhe davam sustentação.

Bolívar Lamounier nota que, sob o ponto de vista da legitimidade política, a década de 1980 foi desastrosa: “Elaborar uma nova Constituição num clima de razoável estabilidade, com um presidente, já é difícil nas condições do mundo contemporâneo. Fazê-lo sem tais condições, como foi o caso brasileiro, significa congestionar ainda mais a agenda da transição.”¹³⁰

Além de todos esses fatores, os constituintes optaram por um regime de trabalho descentralizado de funcionamento da Assembleia, o que deu azo à maior desordem das decisões e, conseqüentemente, à crescente perda de identidade política entre a população e

¹²⁸ Pesquisadora do IDESP, doutora em ciência política e professora pela USP, também pesquisadora do IDESP.

¹²⁹ Segundo a pesquisa, O PTB, que, em julho de 1986, possuía 13 filiados, em setembro de 1988, passou para 29. O PT, que em 86 possuía 6 filiados, passou para 16 em 1988. O PC do B, por sua vez, passou de 2 para 5 o número de filiados de 1986 para 1988. O PMDB, antigo MDB, que representava todas as posições contrárias ao Regime de 64, perdeu 70 de seus 305 candidatos entre fevereiro de 1987 e setembro de 1988.

¹³⁰ LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré, 1990, p. 17.

os partidos existentes.¹³¹ A identidade política já se arrastava desde 1973 e, em 1988, estava ainda mais desgastada. Um estudo feito pelo Instituto Brasileiro de Política e Segurança Pública (IDESP) apurou que, no ano de 1973, 23% dos habitantes da cidade de São Paulo acreditavam que os partidos políticos eram inúteis e, em 1988, este número havia subido para 39% dos paulistanos. No mesmo sentido, a escolha de candidatos tendo por critério os partidos a que pertencem teria diminuído de 43%, em 1973, para 18% em 1988.¹³²

Nesse contexto, o enorme número de correntes partidárias formadas por subdivisões do MDB sustentava muitas soluções que confundiam a população. Além disso, o fato de a Constituição ter sido elaborada em um momento no qual a economia brasileira atravessava grandes dificuldades também tendeu a opinião pública à conclusão de que os partidos políticos seriam frágeis no cumprimento de suas promessas e no respeito a suas regras internas

2.5 Comissão Arinos e a resposta ao descrédito dos partidos

É imprescindível notar, entretanto, que pouco depois da edição da Emenda Constitucional n. 25/1985, foi criada, por decreto constitucional, a Comissão de Estudos Constitucionais Afonso Arinos, para dar subsídios aos trabalhos da Assembleia Constituinte que se iniciaria em 1987. Com o nome de seu presidente, a referida comissão foi composta por 50 membros do Poder Executivo, que tinham a função de canalizar e manter forte a inflamação das opiniões populares no processo de transição política.

Conforme menciona a professora Mônica Gonçalves,¹³³ apesar de a imagem da Comissão Arinos ser tida, por muitos, como um acontecimento isolado, “que buscou conduzir a transição política por uma via elitista”, os debates realizados pelo grupo possuem vinculação direta com os acontecimentos políticos e sociais que lhe seguiram. De fato, do discurso do presidente Arinos na primeira sessão da Comissão que levou seu nome, percebe-se o claro apoio à elevação da função precípua dos partidos no processo de canalização das vontades populares para nova Constituinte:

¹³¹ MUSZYNSKI, Judith; TEIXEIRA MENDES, Antônio Manuel. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré, 1990, p. 64.

¹³² LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré, 1990, p. 64.

¹³³ Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

[...] nós não devemos esquecer que nós não podemos estimular a prática da pressão popular, como se fosse pressão partidária. Não é pressão partidária, é pressão popular [...]. Já pensaram num milhão de pessoas em Brasília cercado a Constituinte [...]. **Então nós devemos ter a coragem [...] de evitar que a confusão entre pressão de massa e decisão democrática que existe e que se nós não soubermos que ela existe nos estamos botando em risco a decisão democrática. Precisamos pensar nisso. Eu não tenho medo de dizer isso. Então, são os partidos, os partidos são os canais, [...] que tem que conduzir as grandes reivindicações nacionais para a operatividade da Constituinte, porque se não for isso não há outra maneira.** Me perdoe por estar dizendo, mas eu nunca escondi o que penso [...]. É preciso fazer com que a nossa Constituição seja uma Constituição democrática representativa, porque a inundação da paixão, a confusão de grandes reivindicações Inatingíveis com a operatividade dos recursos leva a reação, leva a resistência reacionária, leva a volta aos regimes de força. Isto é o que eu penso.¹³⁴

Ainda sobre a Comissão, Amaury de Souza cita que, entre os itens mais importantes de suas propostas, estava o fortalecimento dos partidos políticos – fragilizados naquele momento –, a intangibilidade do sistema eleitoral e a criação de uma federação forte. Além disso, foram criados instrumentos para que a população pudesse propor leis de forma direta, por meio da iniciativa popular a projetos de lei. Então, aos olhos da Comissão Arinos, o desenvolvimento da democracia não deveria ser concomitante, mas sim subsequente ao desenvolvimento da democracia representativa.¹³⁵

Essa lógica foi primordial à configuração do sistema partidário preparado nas reuniões das Assembleias Constituintes de 1987 e 1988. No entanto, Amaury nos alerta para o fato de que, no que diz respeito ao progresso da democracia, a Assembleia Constituinte foi muito além das recomendações da Comissão Afonso Arinos, pois “deu ao princípio participativo uma definição muito forte colocando-o virtualmente em pé de igualdade com a democracia representativa. Os legisladores não apenas tornaram o princípio participativo operante nos níveis legislativo e Judiciário, como também o adotaram como norma

¹³⁴ ARINOS, primeira Reunião da Comissão de Estudos Constitucionais, Coleção Memória da |Constituinte, Arquivo Histórico do Museu da República, RJ (Arquivo digitalizado identificado com o código MC058_CECPCS 36). Retirado de artigo científico dedicado ao estudo técnico da Comissão. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/comissao-arinos-como-ensaio-tecnico-constituente-1987-88-796.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

¹³⁵ SOUSA, Amaury de; LAMOUNIER, Bolívar. A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré, 1990, p. 98.

programática no poder executivo em diversas situações específicas”.¹³⁶

Assim, o conjunto de normas liberalizantes – introduzidas pelo art. 152 da Constituição Federal e pela Emenda Constitucional 25/1985 – e incorporadas pela Comissão Arinos, já atendia, para muitos, o propósito de se desregulamentar a formação dos partidos e deixá-los com maior margem de disposição sobre suas próprias regras. Contudo, foi com os trabalhos da Comissão Arinos que a ideia de essencialidade dos partidos voltou à tona, e a força das organizações políticas passou a ser vista, novamente, como fundamental para a manutenção do sistema democrático.

O anteprojeto da Comissão Afonso Arinos continha disposições semelhantes àquelas que foram atendidas pelo constituinte. No entanto, este projeto mantinha os partidos políticos sob regime pouco mais contido. Entre outras propostas, defendia: i) a restrição do direito dos filiados de se associarem livremente aos partidos, sugerindo que o filiado devesse pleitear o seu ingresso no partido antes de ser aceito (art. 65, I);¹³⁷ ii) o cancelamento de partidos que não atingissem votação de, no mínimo, 2 a 3 % (art. 66, § 4º).¹³⁸

2.6 A autonomia partidária no pensamento do constituinte

O constituinte de 88 transportou a norma para o *caput* do art. 17 do novo texto constitucional com o mesmo formato. Contudo, não satisfeito com os termos implícitos da lei que conferia autonomia de estruturação interna aos partidos, assegurou explicitamente, por meio do §1º do mesmo artigo, que os partidos políticos possuíssem autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento:

¹³⁶ Idem, p. 99.

¹³⁷ Art. 65. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios: [...]

I – é direito do cidadão pleitear o ingresso em Partido Político, nos termos do respectivo estatuto; Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

¹³⁸ Art. 66. A atuação dos Partidos Políticos deverá ser permanente. Será de âmbito nacional se alcançarem a representação no Senado ou na Câmara dos Deputados, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais e da representação que mantiverem nesses níveis, na forma que a lei estabelecer.

§ 4º Será cancelado o registro do Partido que, em duas eleições gerais consecutivas para a Câmara dos Deputados, não obtiver o apoio, expresso em votos, de três por cento do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, cinco Estados, com o mínimo de dois por cento do eleitorado de cada um deles. O cancelamento não prejudicará a ressalva do *caput* deste artigo nem impedirá o Partido de concorrer às eleições estaduais e municipais. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias.

Somente dois anos depois das reuniões da Comissão Arinos, ou seja, por ocasião das discussões da Assembleia Constituinte, é que se confirmou a real intenção de dar aos partidos políticos brasileiros a força plena de designarem seus organismos e regras de funcionamento internas, bem como de se consolidar de vez o sistema pluripartidário.

Interessante observar também que o Constituinte inseriu a Autonomia Partidária no art. 17 da Constituição Federal de 1988, o qual faz parte do Capítulo V – Dos Partidos políticos, pertencente ao Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Isto é, o Constituinte deu tratamento especial à Autonomia Partidária, ao considerá-la como essencial para estabelecer direitos, garantias e deveres que regulam a vida política e jurídica de todo cidadão brasileiro.

Da análise das discussões promovidas nas Assembleias, auferiu-se a clara reação libertária dos constituintes de estabelecer um novo regime partidário, por meio do qual o Estado não pudesse interferir nas correntes ideológicas dos partidos políticos. Todos os esforços são inúteis quando se busca identificar, nas divergentes correntes políticas, alguma delas que defendesse a intervenção do Estado na liberdade de pensamento dos partidos naquele momento.

2.6.1 Autonomia de pensamento – o ideal libertário

A principal liberdade conferida pelo constituinte aos partidos políticos se deu quanto à expressa garantia de autonomia para dispor sobre suas regras internas (§1º do art. 17). O art. 65 do projeto apresentado pela Comissão Arinos ainda mantinha os partidos na classe de pessoas jurídicas de direito público e, nesse sentido, a autonomia de organização e estruturação internas dos partidos – previstas pela Emenda n. 25, de 1985 – ainda se mantinha de forma abstrata. Pode-se dizer que, com a alteração de sua personificação ao caráter privado pela nova Lei Orgânica dos Partidos políticos, essa autonomia passou a ser exercida em sua plenitude.

Além da mudança de personificação dos partidos, a Constituição passou a assegurar a todos aqueles registrados na Justiça eleitoral e a seus candidatos o acesso gratuito aos meios de comunicação social nas campanhas eleitorais e o mesmo direito para a divulgação sistemática de seus programas.

Com suas contribuições doutrinárias, o professor Lamounier colaborou fortemente para as decisões tomadas nas reuniões da Comissão Afonso Arinos e na subcomissão de sistemas eleitorais e partidos políticos da Assembleia Constituinte. Nesta última, ao discutir a adoção do sistema proporcional de operação mista para o Brasil, relacionou os problemas da subsistência do pluripartidarismo com o sistema de centralização do poder na Federação. Ao avaliar a coexistência desses sistemas, ponderou sobre a questão da autonomia partidária, destacando que a submissão dos partidos políticos a requisitos organizatórios muito fortes poderia significar a extinção dos partidos menores, pela impossibilidade de atuarem em nível nacional. No entanto, chamou a atenção para o fato de que a liberalização completa dos requisitos organizatórios também poderia significar grave instabilidade partidária na Câmara Federal.¹³⁹

Nessa linha, defendeu que, num sistema plural como o que se estava a adotar, o melhor caminho para um país de dimensões continentais como o nosso poderia estar na concessão de uma ampla liberdade de desenvolvimento e experimentação para os partidos, em nível municipal e estadual, e na exigência de uma disciplina partidária mais rígida, no que tange às Comissões do partido em nível federal. A seu ver, deveríamos correr o risco da descentralização de poder para que a autonomia partidária pudesse exercer sua função nas diferentes realidades em que aplicada.¹⁴⁰

¹³⁹ Extrai-se de sua sustentação o seguinte: “Um determinado Estado precisará de um Partido ecológico: noutra Estado, não haverá condições para esse Partido. Se submetermos esse Partido a requisitos organizatórios muito fortes, como muito bem mostrou o Dr. João Gilberto, esse Partido não existirá, porque ele não poderá existir a nível nacional. Se afrouxarmos muito os requisitos, correremos o risco de uma grave fragmentação e de uma grave instabilidade partidária na Câmara Federal. Então, não tentemos, em primeiro lugar, resolver os dois problemas com um só golpe. Creio que este é um dos pontos a que se prendeu a Comissão Afonso Arinos, e eu preferiria correr algum risco de descentralização, harmonizando a questão partidária-eleitoral com a Federação, o que não quer dizer admitir legislação eleitoral no nível estadual.” Em: ATAS DE COMISSÕES – Assembleia Nacional Constituinte. SUBCOMISSÃO DE SISTEMA ELEITORAL E PARTIDOS POLÍTICOS, p. 83. Disponível em: < <<http://legis.senado.gov.br/diarios/PublicacoesOficiais>>. Acesso em: 4 out. 2017.

¹⁴⁰ Em: ATAS DE COMISSÕES – Assembleia Nacional Constituinte. SUBCOMISSÃO DE SISTEMA ELEITORAL E PARTIDOS POLÍTICOS, p. 83. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/PublicacoesOficiais>>. Acesso em: 4 out. 2017.

Lamounier também reconheceu que a debilidade e a fragilidade dos partidos brasileiros estariam diretamente relacionadas à ausência de disciplina intrapartidária, mas ressaltou: essa disciplina deveria ser aprimorada não por meio de imposições externas, e sim por meio do incentivo à negociação no âmbito interno dos partidários, o que significa que os partidos deveriam começar a tomar decisões mais sólidas pelo estímulo dado pela lei:

Um determinado Estado precisará de um Partido ecológico: noutra Estado, não haverá condições para esse Partido. Se submetermos esse Partido a requisitos organizatórios muito fortes, como muito bem mostrou o Dr. João Gilberto, esse Partido não existirá, porque ele não poderá existir a nível nacional. Se afrouxarmos muito os requisitos, correremos o risco de uma grave fragmentação e de uma grave instabilidade partidária na Câmara Federal. **Então, não tentemos, em primeiro lugar, resolver os dois problemas com um só golpe.** Creio que este é um dos pontos a que se prendeu a Comissão Afonso Arinos, e eu preferiria correr algum risco de descentralização, harmonizando a questão partidária-eleitoral com a Federação, o que não quer dizer admitir legislação eleitoral no nível estadual.¹⁴¹

Sustentou que o nosso sistema eleitoral, no estado em que se encontrava, não somente dispensaria como impediria a negociação entre os próprios filiados, pois, uma vez conseguindo o seu lugar na legenda, o candidato poderia desconsiderar a vontade de todos os demais, o que manteria a lógica de hostilidades, rivalidades e disputas entre filiados. Assim, concluiu que a busca por uma regulamentação da disciplina partidária de modo uniforme para Estados, Federação e Municípios não seria satisfatória no caso do Brasil, onde a solução, a seu ver, estaria mais próxima do estímulo legal à negociação.¹⁴²

¹⁴¹ “[...] Eu entendo que o problema grave do Brasil, é a debilidade partidária. O Brasil é a única grande Nação que tem Partidos frágeis, desorganizados, indisciplinados. Acho que isso não é um tema absolutamente consensual. O Brasil não teve, na sua história, nenhum dos grandes processos que formaram e que sedimentaram partidos pelo mundo a fora. Nós já estamos no 7º ou no 8º sistema partidário na nossa história. Qualquer intervenção militar extingue os partidos por que não extingue na Argentina? Por que não extingue no Chile? Porque eles são fortes e os nossos são débeis. Então, eu entendo que o fortalecimento dos partidos políticos, no Brasil, é uma tarefa gigantesca, e que terá que contar com uma mudança realmente de enfoque, por parte dos políticos, no sentido de aceitarem um grau maior de disciplina partidária. O que não significa nenhuma ditadura do Partido sobre o indivíduo, como às vezes se diz. O que significa é simplesmente antecipar o momento da decisão. Se se adota, por exemplo, uma lista partidária hierarquizada em que o eleitor vai votar em bloco, isto não quer dizer que as correntes do Partido, uma vá impor a sua vontade à outra. O que significa é que as correntes do Partido têm que negociar. Elas têm que chegar antes a um acordo, quer dizer, o regime força a coesão do Partido antecipadamente.” Em: ATAS DE COMISSÕES – Assembléia Nacional Constituinte. SUBCOMISSÃO DE SISTEMA ELEITORAL E PARTIDOS POLÍTICOS, p. 83. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/PublicacoesOficiais>>. Acesso em: 4 out. 2017.

¹⁴² ATAS DE COMISSÕES – Assembléia Nacional Constituinte. SUBCOMISSÃO DE SISTEMA ELEITORAL E PARTIDOS POLÍTICOS, p. 83. Disponível em:

O deputado Orlando de Carvalho, concordando com as exposições doutrinárias de Lamounier a respeito da complexidade de se atribuir autonomia de organização a todos os partidos políticos, em plano regional e nacional, e de forma padronizada, apontou que a solução, a seu ver, seria “conceder aos partidos regionais a autonomia necessária para que resolvessem seus problemas internos, mantendo um convênio ou uma fórmula que pode ser registrada na lei ordinária, de comunicação com o centro, com o partido nacional”.¹⁴³

Por outro lado, alguns constituintes como Jamil Haddad sustentaram a ideia de que naquele momento, dever-se-ia conferir completa autonomia aos partidos políticos para disporem com total liberdade sobre suas próprias regras internas, sem quaisquer interferências ou estímulos dos demais poderes e, nessa linha, os partidos não poderiam estar submetidos nem mesmo à “discriminatória” Lei Orgânica dos Partidos – nos termos utilizados pelo próprio deputado:

Apresentei uma emenda à Constituição que vem ao encontro do ponto de vista do PC do B, esposado por seu Presidente, João Amazonas. Ela diz o seguinte: "Mediante registro na Justiça Eleitoral, é livre a organização partidária, limitando-se a lei a regular o processo eleitoral." **Não é possível, na realidade, a ingerência do Estado na organização dos partidos. E o que nós verificamos é que, dependendo da força e do conhecimento dos políticos de determinados partidos, são permitidos certos casuísmos, facilitando a organização de partidos com elementos de grande prestígio junto às autoridades, junto à elite dirigente, quando os partidos que representara a grande gama da população, em termos ideológicos, têm dificuldades nos tribunais para construir o seu registro, diante de uma lei orgânica que é discriminatória, que dificulta na realidade a organização aos partidos políticos.** Os partidos devem se organizar, na realidade livremente e de acordo com os seus estatutos. O que regula um partido, a lei magna de um partido, é os seus estatutos.¹⁴⁴

Esta visão mais liberalizante quanto à organização partidária também foi adotada por alguns doutrinadores da matéria, como Uadi Bulos, os quais defendem que, a partir de 1988, a Lei Orgânica Nacional fez-se inconstitucional. Bulos faz os seguintes comentários

<<http://legis.senado.gov.br/diarios/PublicacoesOficiais>>. Acesso em: 4 out. 2017.

¹⁴³ ATAS DE COMISSÕES – Assembléia Nacional Constituinte. SUBCOMISSÃO DE SISTEMA ELEITORAL E PARTIDOS POLÍTICOS, p. 83. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/PublicacoesOficiais>>. Acesso em: 4 out. 2017.

¹⁴⁴ ATAS DE COMISSÕES – Assembléia Nacional Constituinte. SUBCOMISSÃO DE SISTEMA ELEITORAL E PARTIDOS POLÍTICOS, p. 83. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/PublicacoesOficiais>>. Acesso em: 4 out. 2017.

sobre o art. 17, §1º, da Constituição Federal:

Certamente afigura-se inconstitucional submeter o regime estatutário do partido político aos dispositivos das leis orgânicas partidárias, porque a Constituição de 1988 lhes assegurou a total liberdade de estruturação. Significa que a legislação de 1988 lhes assegurou a total liberdade de estruturação interna, organização e funcionamento dos partidos. Estes, por seu turno, podem prescrever em seus respectivos estatutos as normas que lhes aprouver, observadas as prescrições constitucionais e o bom senso. **A justificativa para tal realidade é a seguinte: presume-se que o processo de elaboração dos estatutos político-partidários segue os ditames do regime democrático com todas as consequências que daí decorrem.** Desse modo, seria sobremodo ilógico e aviltante uma dada agremiação partidária erigir seus estatutos sem lastro pórtico na democracia, desatendo-lhe nas suas atividades internas. Note-se que os partidos políticos, ao erigir em seus estatutos os dispositivos necessários para reger sua organização interna, deverão prescrever pautas de comportamentos aptos a coibir a indisciplina e a infidelidade partidária às diretrizes partidárias.¹⁴⁵

Com todas as divergentes opiniões quanto às propostas de regulamentação da situação dos partidos políticos brasileiros, assim considerando as propostas constitucionais “fictícias”, não deixou o autor de atacar quaisquer restrições à liberdade de pensamento dos partidos políticos.¹⁴⁶ Em relação à autonomia de pensamento, o constituinte não deixou dúvidas de prezar por sua total garantia, porém, quanto à liberdade de organização, algumas observações se fazem necessárias.

2.6.2 A autonomia partidária na sua organização

Conforme se verifica das sustentações orais da subcomissão de assuntos eleitorais, o trauma do regime ditatorial e bipartidário foi tão grande que a ideia de se garantir

¹⁴⁵ BULOS, Uadi Lâmmego. **Constituição Federal anotada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 445.

¹⁴⁶ Por outro lado, à época, nem todos estavam contentes com o *status* de “cidadã” que ganhou a nova Constituição. Os adeptos do extremo socialismo não se convenceram da pureza e da neutralidade políticas da nova Carta Constitucional, e assim promoviam discursos de contraposição ao movimento e às propostas constitucionais. Assim fizeram ativistas como Florestan Fernandes: “De uma perspectiva formal e utópica, a Constituição está acima das classes. Ela regularia as relações de classe através de normas ‘puras’, ‘neutras’ e ‘absolutas’. Todavia isso é uma ficção em todas as sociedades que necessitam de um ordenamento constitucional. O que torna esse ordenamento necessário é a existência de divisões na sociedade, as consequências de uma desigualdade insuperável dentro da ordem social existente. Por conseguinte, o ordenamento constitui um meio que permite conciliar a desigualdade de riqueza, de cultura e de poder com um mínimo de equidade nas relações das classes desiguais ou de cidadãos pertencentes às classes desiguais. [...] As mesmas elites políticas das classes dominantes que lançaram bravatas de que ‘não somos uma República de bananas’, fundam a ordem ilegal, que se correlaciona à existência de uma ordem constitucional fictícia ou que é intrínseca às ditaduras implantadas ‘revolucionariamente’, nos fundamentos da violência institucional da república bananeira. [...]”. FERNANDES, Florestan. **Que tipo de República?** 2. ed. Brasília: Brasiliense, 1986.

liberdade de pensamento a todos os partidos era homogênea. Mas, quanto à amplitude da liberdade de organização que deveria ser concedida aos partidos políticos, cada corrente partidária possuía um posicionamento: enquanto os mais liberais¹⁴⁷ atacavam a própria Lei Orgânica dos Partidos Políticos, outros temiam pela quebra da democracia intrapartidária. Conforme demonstrado pela transcrição dos discursos, enquanto alguns defendiam a subsistência de regras de punição contra a infidelidade, outros pareciam mais preocupados em impor cláusulas de barreira a determinados partidos.

É elucidativa a manifestação do senador Hélio Bicudo sobre a questão da autonomia partidária, ao deixar claro o posicionamento do Partido dos Trabalhadores (PT),¹⁴⁸ no sentido de que não se poderia admitir qualquer bloqueio ideológico pelo Estado aos partidos políticos, mas que, quanto à questão da liberdade de organização dos partidos, deveria ser considerado o perigo de se cair no limite oposto, que seria o da “licenciosidade”, pois, internamente, os partidos políticos deveriam estar restritos a funcionar conforme o regime democrático.

Já em 1986, Lamounier também escreveu sobre os perigos da radicalidade das ideologias partidárias pós-repressão quando intensamente liberalizantes, pois, levadas ao extremo, poderiam oferecer riscos graves em países como o Brasil, marcados historicamente pelo clientelismo e pelo “profissionalismo político”:

¹⁴⁷ A exemplo de Bulos e Reale.

¹⁴⁸ “O partido político não é mais do que um instrumento da representação. E não é o que vem acontecendo em nosso País. Na verdade, os partidos políticos não representam os vários segmentos da sociedade e a lei eleitoral não tem permitido que haja a liberdade que deve existir na organização de um partido político que não deve ser instrumentalizado pelo Estado, mas que deve ter a liberdade para se formular, a liberdade para existir e a liberdade até para se desconstituir, independentemente de uma legislação eleitoral que nós tivemos e que ainda temos e que amarra os partidos políticos aos objetivos de um determinado sistema político. Então, nós temos que procurar – acredito eu e é o que pensa o Partido dos Trabalhadores – um sistema de organização partidária que seja impediante do bloqueio ideológico programático pelo Estado. Nós tivemos, na nossa História política exemplos que são muito evidentes a partir do golpe militar de 1964, onde os partidos políticos foram bloqueados no seu florescimento. Tivemos um bipartidarismo que foi inteiramente fora da realidade política brasileira; tivemos leis como a Lei Falcão e a última lei que presidiu as eleições de 86, a primeira nivelando por baixo e a segunda insuflando o poder econômico para o resultado das eleições, com tudo isso desfigurando a representatividade que o Legislativo ou o Executivo devem realmente ter para que caminhemos para um Estado democrático. Evidentemente nós não podemos cair no limite oposto, que não é o limite da liberdade, mas que é o limite da licenciosidade. Mas, a verdade é que num regime democrático nós temos que conviver, no Brasil, ainda e talvez durante muito tempo, com os partidos que não têm maior representatividade. Por que, o que são partidos grandes e o que são partidos fortes? Será que só os Partidos grandes são os partidos fortes? Ou os partidos pequenos, mas, ideologicamente formulados, são, realmente, os mais representativos do conjunto da opinião pública e do conjunto da sociedade civil?”. Em: ATAS DE COMISSÕES – Assembleia Nacional Constituinte. SUBCOMISSÃO DE SISTEMA ELEITORAL E PARTIDOS POLÍTICOS, p. 83. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/PublicacoesOficiais>>. Acesso em: 4 out. 2017.

O que se percebe nessa alusão aos debates recentes é que o país parece estar buscando resultados contraditórios ou não facilmente harmonizáveis entre si, no que diz respeito à estruturação partidária”. A expressão “partido forte” é às vezes entendida como partidos pouco numerosos, representativos de amplos setores sociais, organizados em escala nacional, com formas bem definidas de autoridade entre suas diferentes instâncias; mas às vezes significa partidos internamente homogêneos, com vocação nitidamente ideológica, portanto menores, numerosos e claramente diferenciados. **Supõe-se que regras flexíveis, ou nenhuma regulamentação compatibilizem essas duas imagens; mas essa suposição não se coaduna facilmente com a experiência brasileira, marcada pelo regionalismo e pelo ‘estadualismo’, por uma mescla bastante desconexa de corporativismo e clientelismo, e pelo profissionalismo político antes que pela organização espontânea de grupos sociais diferenciados.**¹⁴⁹

E ainda:

Feitas essas ressalvas, parece claro que não poderemos prescindir, nos próximos anos, de uma legislação eleitoral mais adequada ao objetivo de estabilizar e sedimentar as estruturas partidárias. O ponto nevrálgico dessa legislação é, naturalmente, o método pelo qual são eleitos os membros da Câmara Federal. Impõe-se um reexame em profundidade do sistema eleitoral vigente.¹⁵⁰

No mesmo sentido, em 9/10/1993, o professor Miguel Reale, em meio às discussões acerca da reforma constitucional a ser feita pela Emenda n. 33, de 1993, em elaboração, escreveu no jornal Estado de São Paulo sobre a necessidade de os partidos brasileiros se organizarem para que pudessem fortalecer sua força representativa:

No regime democrático, todavia, antes de se fortalecer o Estado, ou melhor, para fortalecê-lo devida e adequadamente, impõe-se prévio fortalecimento dos partidos políticos. Quando inexistem agremiações partidárias dotadas de claras diretrizes programáticas por atuarem como meros conglomerados de interesses contrastantes, as decisões estatais operam-se no vazio, sem que haja objetividade no tocante aos fins colimados, nem segurança relativamente aos meios de realizá-los. Onde não há, em suma, partidos fiéis às promessas feitas ao eleitorado, os governos tendem a abusar de sua força, mediante resoluções arbitrárias incompatíveis com o interesse público.

[...]

¹⁴⁹ LAMOUNIER, Bolivar. **Partidos políticos e consolidação da democracia: o caso brasileiro.** Brasília: Brasiliense, 1986, p. 97.

¹⁵⁰ Idem, p. 106.

Além dessa via, outra se abre ao fortalecimento dos partidos, que é a da eleição proporcional com base em circunstâncias distritais, assegurada aos partidos a possibilidade de poder contar com candidatos constantes de uma lista preferencial, realizando-se a respectiva eleição segundo os votos conferidos à legenda. Como essa lista preferencial deve ser aprovada em convenção partidária, o processo democrático começa *interna corporis* com a vantagem de serem selecionados elementos capazes de levar a cabo o programa que serviu de fundamento ao pleito eleitoral.

A partir da análise das discussões promovidas nas Assembleias constituintes, fica clara a intenção libertária do legislador de 1988 de estabelecer um novo regime partidário por meio do qual o Estado não pudesse interferir nas correntes ideológicas dos partidos políticos. Todos os esforços são inúteis quando se busca identificar, nas divergentes correntes políticas, alguma delas que defendesse a intervenção do Estado na liberdade de pensamento dos partidos naquele momento.

No entanto, quanto às regras de organização dos partidos, conforme ilustrado, havia tanto aqueles estudiosos e políticos defensores da completa liberdade dos partidos para disposição quanto às suas regras internas como aqueles que sustentavam hipóteses em que interferências do Estado na estrutura interpartidária deveriam ser feitas para promover a vontade de partidos menores.

Assim, pode-se dizer que a opção de dar liberdade aos partidos para dispor sobre suas estruturas e regras internas como personalidades de direito privado não exclui o fato de que, sob o ponto de vista de sua organização, o constituinte desejou condicioná-los a respeitarem o interesse público.

2.6.3 As modificações na autonomia partidária em face das alterações legislativas após a CF/88¹⁵¹

2.6.3.1 A Lei dos Partidos (Lei 9.096/95) e a Emenda Constitucional n. 52, de 2006

Sete anos após a entrada em vigor da nova Constituição, no dia 20 de setembro do ano de 1995, foi publicada no Diário oficial da União a nova Lei Orgânica dos partidos políticos, a Lei n. 9.096/1995. Somente por meio dessa nova disciplina, os partidos tiveram o seu regime jurídico alterado e passaram a ser tratados como pessoas jurídicas de direito privado, nos termos do art. 1º, que diz:

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.

A Lei nova reforçou a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, cujos programas deveriam respeitar os princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo, bem como os direitos fundamentais da pessoa humana, nos mesmos moldes da lei anterior. Como na Constituição, a autonomia partidária foi disposta de maneira explícita no art. 3º na mesma Lei.¹⁵²

O seu art. 14 reproduziu a liberdade dos partidos para fixar em seus programas os objetivos políticos de suas organizações e estabelecer sua estrutura interna e funcionamento. O art. 15 determinou que o estatuto do partido contivesse, entre outras normas, algumas que dispusessem sobre fidelidade e disciplina partidárias, para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa aos acusados (inciso V).

¹⁵¹ O professor Nathaniel Persily defende que a Autonomia Partidária deve ser plena visto que os reformadores – "estado" legislador ou "estado" juiz – estariam comprometidos. O primeiro, por fazer parte da maioria e perigosamente poder mitigar o direito da oposição. O segundo, o Poder Judiciário, por ter suas próprias predisposições partidárias e carecer de competência para separar o que prejudica o papel democrático de debate dos partidos. PERSILY, Nathaniel. Toward a functional defense of political party autonomy. **76 N.Y.U. L. Rev.** 750, 824. (2001) Content downloaded/printed from *HeinOnline*.

¹⁵² BRASIL. Lei 9096/1995. Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Por sua vez, o Capítulo V tratou das normas de fidelidade e disciplina partidárias, determinando, por seu art. 23, que ficaria a cargo de cada partido político escolher, dentre os seus órgãos internos, aquele responsável por apurar a violação dos deveres partidários na conformidade do que dispõem os seus estatutos. Além disso, o preceito permitiu que o estatuto partidário estabelecesse penalidades disciplinares básicas, que vão desde a suspensão do direito de voto até a perda de todas as prerrogativas, cargos e funções do parlamentar que se opuser ao cumprimento das regras internas.

Assim, os partidos passaram a dispor de liberdade para a tipificação das condutas consideradas como atos de infidelidade partidária, desde que respeitados os ditames constitucionais (em especial os direitos fundamentais) e legais (Lei n. 9.096, principalmente) para a imposição das penalidades. Tal prerrogativa foi justificada pela necessidade de os partidos manterem um corpo político minimamente estável. Mas, com o princípio da fidelidade partidária, também passaram a direcionar integralmente a conduta de seus filiados nas deliberações políticas e se imunizaram contra ingerências do Poder Judiciário em seus regimes ditatoriais internos.

Parte da doutrina¹⁵³ chamou a atenção para a necessidade de se ter moderação na aplicação do instituto da Autonomia Partidária para impedir a formação de "ditaduras intrapartidárias" ou o domínio dos oligopólios políticos. Em que pese os avisos da doutrina, a extensão da ditadura intrapartidária foi inevitável, e passou a se manifestar em decisões judiciais a respeito do tema.^{154/155}

O efeito esperado seria a diminuição da liberdade para que mais garantias fossem concedidas aos filiados e aos partidos políticos. Porém, a liberdade intrapartidária foi ainda mais estendida: após a edição da Lei 9096/1995, foi editada a Emenda Constitucional n. 52, de 2006, que, além de ressaltar a importância da autonomia partidária, acrescentou o § 1º ao art. 17, que passou a prever a inobrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em

¹⁵³ A exemplo, José Afonso da Silva, Celso Ribeiro Bastos e Clèmerson Clève.

¹⁵⁴ ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária**: efetividade e aplicabilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 415.

¹⁵⁵ Questionamentos sobre os atos partidários dos órgãos da cúpula das agremiações que buscam submeter instâncias de atuação de menor área territorial às determinações das maiores, mesmo não havendo vínculo de subordinação, entre outros, serão tratados em tópico específico do presente trabalho.

âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.¹⁵⁶ Desse modo, a Emenda ampliou a autonomia dos partidos para que pudessem adotar critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, o que acabou com a verticalização interna das coligações em âmbito federal, estadual e municipal.

O STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3685-8 (decisão de 23/06/2006), decidiu que as novas regras contidas na Emenda Constitucional 52/2006, que pôs fim à verticalização nas coligações partidárias, não poderiam ser aplicadas às eleições de 2006, mas apenas às posteriores. Por nove votos a dois, os ministros entenderam que deveria ser obedecido o princípio da anterioridade eleitoral, contido no artigo 16 da Constituição Federal.¹⁵⁷

Então, ao que parece, a Constituição Federal deu abertura à interpretação de que, quanto à liberdade de pensamento dos partidos, a Autonomia Partidária estaria restrita apenas aos 4 requisitos dispostos no *caput* do art. 17 da Constituição Federal: a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Quanto à autonomia para se organizarem, os partidos continuariam restritos à disciplina estabelecida pela Lei Orgânica e Resoluções da Justiça Eleitoral.

2.6.3.2 Emenda Constitucional n. 97, de 04/10/2017

A insatisfação popular quanto ao sistema político e os seus representantes aumentou drasticamente na última década com as acusações de corrupção no Brasil. No Congresso Nacional, diversas propostas de alteração legislativa emergiram no ano de 2017, a fim de corrigir eventuais erros no processo político e dar uma resposta à população.

¹⁵⁶ BRASIL. Constituição da República em 1985: "Art. 17. § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

¹⁵⁷ "O ativismo judicial na Justiça Eleitoral não é exclusividade do caso da verticalização. Ocorre já há muito tempo. O trabalho explica esses outros momentos exacerbados dos magistrados. Talvez até mais ativistas do que a verticalização, os casos da fidelidade partidária, do número de vereadores nas câmaras municipais e da quitação eleitoral inovaram o ordenamento. A verticalização está inserida, então, em quadro maior da postura do Judiciário frente ao processo eleitoral". REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **O ativismo judicial no Brasil: o caso da verticalização**. 2014. 306 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

O objetivo de fortalecer os partidos e criar maior identidade entre população e seus representantes ficou expresso na própria análise do tema pelo Relator do caso, o senador Ciro Nogueira, que assim se manifestou sobre as coligações partidárias:

Sua manutenção favorece a crescente fragmentação partidária, que levou a Câmara dos Deputados a ter vinte e oito partidos com representação nas eleições de 2014, sendo que onze partidos elegeram entre um e cinco Deputados apenas. Não há como negar que tal cenário afeta a governabilidade e agrava as dificuldades de formação de malonas que deem estabilidade institucional às políticas públicas.¹⁵⁸

Robert Michels, em sua obra clássica “Sociologia dos Partidos Políticos”, já advertia que:

A partir do momento em que atingem um certo grau de desenvolvimento e de poder, as democracias começam a se transformar pouco a pouco, adotando o espírito e muitas vezes também as formas da aristocracia que elas tinham amargamente combatido no passado. Mas contra a traição se dirigem incessantemente novos acusadores que, após uma era de combates gloriosos e de poder sem honra, terminam por misturar-se à velha classe dominante, cedendo o lugar a oponentes novos que, por sua vez, os atacam em nome da democracia. E esse jogo cruel provavelmente nunca terá fim.¹⁵⁹

No dia 4 de outubro de 2017, após a tramitação pela Câmara dos Deputados, todos os 62 senadores presentes votaram pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição n. 33, a qual veio a ser a última reforma afeta ao tema da Autonomia Partidária até então.¹⁶⁰

A Emenda Constitucional n. 97, de 04/10/2017, alterou a carta Magna para, entre outras proposições, vedar a formação de coligações partidárias nas eleições proporcionais a partir do ano de 2020. O posicionamento do Congresso quanto ao tema justificou-se no sentido de que “as coligações em eleições proporcionais distorceriam o princípio básico da proporcionalidade por permitirem a soma de votos de candidatos de partidos diferentes,

¹⁵⁸ Ata das reuniões de 04/10/2017, p. 348. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=26247394>>. Acesso em: 05 nov. 2017.

¹⁵⁹ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chandon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 243.

¹⁶⁰ Ata das reuniões de 04/10/2017, p. 351 a 353. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=26247394>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

possibilitando que os eleitores ajudassem a eleger candidatos de outros partidos”,¹⁶¹ e não aqueles que escolheram.

Além disso, a Emenda estabeleceu normas sobre o tempo de propaganda gratuito dos partidos no rádio e na televisão, entre outras regras de transição. Com a nova reforma, foi entregue aos partidos o poder de escolha do regime de suas coligações nas eleições majoritárias, por meio da alteração do § 1º do art. 17 da Constituição:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e **para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias**, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Ainda no que tange à autonomia partidária, pode-se dizer que os partidos menores perderam a liberdade de se manterem ativos sem apoio expressivo da sociedade, pois a Emenda Constitucional também regulou o meio de acesso ao fundo partidário, definindo números mínimos de votos válidos de cada partido para que tenham acesso ao fundo.¹⁶²

¹⁶¹ Ata das reuniões de 04/10/2017. p. 346. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=26247394>>. Acesso em: 5 nov. 2017.

¹⁶² As alterações tornaram mais difícil o acesso ao fundo eleitoral a partir de 2018: “a) na legislatura seguinte às eleições de 2018, tais direitos são assegurados aos partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; b) na legislatura seguinte às eleições de 2022, tais direitos são assegurados aos partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; e c) na legislatura seguinte às eleições de 2026, tais direitos são assegurados aos partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. Cabe lembrar que a proposição é originária desta Casa Legislativa, onde tramitou como PEC nº 36, de 2016, de autoria do Senador Ricardo Ferraço e outros Senadores. Não foram oferecidas emendas à proposição.”

2.6.4 A autonomia partidária e o seu controle financeiro

Destaca-se, durante todo este trabalho, que os partidos políticos gozam de autonomia partidária e são livres desde que não recebam recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros, não tenham função paramilitar, funcionem de acordo com a lei e prestem constas à Justiça Eleitoral. (art. 17, CF/88).

Como afirmado anteriormente, a Lei n. 9.096/1995 (Lei dos Partidos) regulamenta os partidos políticos. A lei prevê as receitas a serem recebidas pelos partidos políticos, oriundas de duas fontes, a saber: doações e repasse de fundos partidários e eleitorais.

A Lei dos Partidos diz que é vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto,¹⁶³ contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I – entidade ou governo estrangeiros (CF/1988, art. 17, II); II – entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha;¹⁶⁴ III - entidade de classe ou sindical; IV - pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político.¹⁶⁵

Por sua vez, o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: 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, 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

¹⁶³ O STF declarou a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, do artigo 24, da Lei 9.504/1996, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos com efeitos *ex tunc*. (Ac.-STF, de 17.9.2015, na ADI n. 4.650)

¹⁶⁴ Inciso II foi dada redação pelo art. 2º da Lei n. 13.488/2017

¹⁶⁵ Inciso V foi acrescido pelo art. 2º da Lei n. 13.488/2017

cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. No art. 44 da citada Lei, o legislador vinculou em que se poderá gastar o fundo partidário num rol taxativo.¹⁶⁶

Por fim, a Lei n. 13.487/2017, que alterou a Lei n. 9.504/97, institui também o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Mais uma vez, a Autonomia Partidária prevista na Constituição Federal foi mitigada, tendo em vista que o legislador determinou que a agremiação partidária só receberá os valores se fixar critérios objetivos para rateio na distribuição do fundo entre candidatos da mesma agremiação.¹⁶⁷

¹⁶⁶ “Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites: (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015)

a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional (Incluído pela Lei n. 13.165, de 2015)

b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal; (Incluído pela Lei n. 13.165, de 2015)

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, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total; (Redação dada pela Lei n. 13.165, de 2015)

VI - no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado; (Incluído pela Lei n. 13.165, de 2015)

VII - no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes.

¹⁶⁷ “art. 16-C:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3o do art. 12 da Lei no 13.473, de 8 de agosto de 2017.

§ 1º (VETADO).

§ 2º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito.

§ 3º Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral:

I - divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral; e § 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

[*omissis*] § 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

§ 8º (VETADO).

§ 9º (VETADO).

§ 10. (VETADO).

§ 11. Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

§ 12. (VETADO).

§ 13. (VETADO).

§ 14. (VETADO).

Há de se ressaltar que os critérios devem resguardar o direito da minoria partidária e permitir que todos os candidatos tenham a mínima condição de participar e não sejam excluídos da distribuição do fundo. Caso não seja feito critério razoável, possivelmente a Justiça fixará critérios de distribuição a fim de não excluir pretensos candidatos¹⁶⁸.

§ 15. O percentual dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser reduzido mediante compensação decorrente do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo.”

¹⁶⁸ No próximo capítulo do presente trabalho se analisará casos em que a Justiça interferiu na Autonomia Partidária na divisão interna do Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

3 A JUSTIÇA E A AUTONOMIA PARTIDÁRIA

Conforme demonstrado, o princípio da Autonomia Partidária assumiu importância na instauração da liberdade intrapartidária no Brasil – ao menos de maneira formal. Então, na mesma proporção em que a repressão aos direitos políticos foi severa durante o período ditatorial, este princípio foi defendido ferrenhamente por estudiosos como meio de proteção da sociedade contra o totalitarismo político.¹⁶⁹

De fato, é inegável que a Autonomia Partidária, enquanto garantia Constitucional, cumpre o importante papel na preservação de determinadas liberdades de pensamento e atuação das inúmeras correntes políticas. Por outro lado, a inexistência de quaisquer limites à liberdade de atuação dos partidos pode desvirtuar a condição dessas organizações como meios de acesso do povo ao poder, transformando-as em sistemas herméticos, nos quais o interesse público e o bem comum deixam de ser objetivos a se alcançar.

Assim, muito embora não haja qualquer disposição legal que defina os limites da intervenção judicial na liberdade intrapartidária, estes se moldam no dia a dia das apreciações judiciais do tema, de acordo com as necessidades e o contexto em que as Cortes são provocadas.

Há de se observar, também, que – conforme já afirmado no primeiro capítulo – o sistema político está desgastado, com a ideia de que o problema dos partidos políticos brasileiros estaria formado somente no tipo de membros que os compõem, os quais, supostamente, não representariam politicamente a sua população.¹⁷⁰ Com a antipatia ou simpatia ao sistema, o Poder Legislativo tenta algumas correções das ditas imperfeições para dar uma resposta ao anseio da população.¹⁷¹

¹⁶⁹ Nessa linha, Augusto Aras diz o seguinte: “Mister se faz que sejam enviados esforços para que a nossa democracia representativa seja fortalecida a partir da preservação da autonomia dos partidos, sem o que estará aberta a porta da mitificação do endeusamento de uns poucos, mormente dos criados, artificialmente pela mídia eletrônica, a fomentar o surgimento de tiranos e ditadores a exemplo do que ocorreu na Alemanha de Hitler, na Itália de Mussolini, na Rússia de Stalin e no Brasil de Getúlio Vargas.” (ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária**: efetividade e aplicabilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 39).

¹⁷⁰ Disponível em: <http://www.ibopec.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf> Acesso em: 16 out. 2017.

¹⁷¹ “A legislação eleitoral brasileira já foi alterada demais após ter passado por 11 reformas em 10 eleições”. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-out-16/excesso-reformas-afeta-seguranca-juridica-dizem-ministros-tse>>. Acesso em: 16 out. 2017.

No ponto que interessa a esta pesquisa, pode-se dizer que, da perspectiva do Poder Legislativo, a delimitação das liberdades de atuação internas dos partidos brasileiros sofreu alterações abruptas de 1995 para cá. Desde então, os partidos passaram da condição de controlados, restritos, polidos, à condição de autônomos, privados e completamente livres para estabelecer suas regras de funcionamento. No caso brasileiro, foi o constituinte que – traumatizado com a centralização do poder e a padronização das condutas e linhas de pensamento político à prévia época da ditadura – impôs, bruscamente, a instauração da liberdade intrapartidária sem quaisquer mitigações, conforme o § 1º do art. 17 da Constituição.

Mas, como se sabe, a absorção e a produção de efeitos das leis pelo ordenamento jurídico dependem da interpretação, dos dispositivos legais, ao longo do tempo, pelo Poder Judiciário, o qual deve efetuar a sua jurisdição com parcimônia, na linha do defendido e advertido por Bentham:

O princípio da simpatia e antipatia tende ao máximo a pecar por severidade excessiva. Tende ele a aplicar castigo em muitos casos em que é injusto fazê-lo, e, em casos em que se justifica uma punição, a aplicar severidade maior do que a merecida. Não existe ato algum imaginável, por mais trivial e por menos censurável que seja, que o princípio da simpatia e antipatia não encontre algum motivo para punir. Quer se trate de diferença de gosto, quer se trate de diferença de opinião, sempre se encontra um motivo para punir. Não existe nenhum desacordo, por mais trivial que se seja, que a perseverança não consiga transformar em incidente sério. Cada qual se torna, aos olhos do seu semelhante, um inimigo e, se a lei o permitir, um criminoso. Este é um dos aspectos sob o quais a espécie humana se distingue – para seu desabono – dos animais.¹⁷²

Nesse sentido, é fundamental que seja avaliada a receptividade da liberdade intrapartidária, enquanto princípio, pelo Poder Judiciário brasileiro. Somente assim se poderá compreender o alcance da norma nas relações jurídicas que afetem o processo democrático.

172 BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Victor Civita, 1974, p. 14. (Coleção os Pensadores)

3.1 O Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

O TSE tem a competência para exercer controle qualitativo externo dos estatutos apresentados para registro, a fim de resguardar a soberania popular, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e, quanto ao controle qualitativo interno, exercê-lo pela via das normas da fidelidade e disciplina partidárias.¹⁷³

De fato, ainda que não possa impedir a existência das oligarquias intrapartidárias, a Justiça Eleitoral exerce um importante papel ao controlar o estatuto dos partidos políticos, reduzindo, desse modo, a probabilidade da instauração de regras arbitrárias dentro deles.

O TSE possui competência para confirmar a legalidade do estatuto partidário, bem como a competência jurisdicional propriamente dita, ou seja, a de “dizer o direito” nos casos concretos em que chamado a intervir; e, ainda, possui competências atípicas, que lhe conferem um caráter peculiar.

Entre suas competências atípicas, aquelas descritas no art. 1º, Parágrafo único,¹⁷⁴ e art. 23, incisos IX e XII,¹⁷⁵ do Código Eleitoral, são importantes à pesquisa por afetarem a delimitação do âmbito de aplicação do princípio da Autonomia Partidária. Tais prerrogativas conferem à Corte o poder de: i) por meio das chamadas Resoluções, expedir instruções para a execução das leis eleitorais, entre elas o próprio Código Eleitoral;¹⁷⁶ ii) por meio das denominadas “consultas”, responder sobre matéria eleitoral, nos casos em abstrato sobre os quais lhe forem feitos questionamentos por autoridade com jurisdição federal ou órgão

¹⁷³ Para Augusto Aras, “o Brasil é um desses países que se precatou contra a constituição de partidos políticos de índole totalitária, ao outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para exercer controle qualitativo externo dos estatutos apresentados a registro, do resguardo à soberania popular, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, e controle qualitativo interno pela via das normas da fidelidade e disciplina partidárias”. (ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária**: efetividade e aplicabilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 409.)

¹⁷⁴ BRASIL. Código Eleitoral. Art. 1º Este código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado. Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para sua fiel execução.

¹⁷⁵ O Supremo Tribunal Federal já decidiu que a resposta dada a consulta em matéria eleitoral não tem natureza jurisdicional, mas, no caso, é ato normativo em tese, sem efeitos concretos, por se tratar de orientação sem força executiva com referência a situação jurídica de qualquer pessoa em particular. (Recurso em Mandado de Segurança n. 21.185/DF, rel. Min. Moreira Alves, de 14.12.1990)

¹⁷⁶ Retirado do portal do Tribunal Superior Eleitoral: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-1-ano-4/justica-eleitoral-composicao-competencias-e-funcoes>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

nacional de partido político; e iii) verificar se os estatutos partidários estão em conformidade com as leis.

As resoluções expedidas, conforme leciona José Jairo Gomes,¹⁷⁷ são atos normativos emanados de órgãos colegiados para regulamentar matéria de sua competência e possuem previsão também no art. 61 da Lei Orgânica dos Partidos políticos, que dispõe: “O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta Lei”.¹⁷⁸

Dentre elas, algumas merecem destaque por disporem sobre limitação ou ampliação da Autonomia Partidária.

A expressão "matéria eleitoral" garante ao TSE a titularidade da competência para se manifestar em todas as consultas que tenham como fundamento matéria eleitoral, independentemente do instrumento normativo no qual esteja incluído. A resposta à consulta em matéria eleitoral não tem, entretanto, efeito vinculante, pois se trata, em tese, de orientação sem força executiva para qualquer caso concreto.¹⁷⁹

3.1.1 Resoluções eleitorais

Conforme visto, as Resoluções do TSE consistem em produtos de competência legislativa atípica do tribunal e podem afetar a liberdade de ação dos partidos, ou seja, a sua autonomia. Assim, apesar de não serem produtos de atividade jurisdicional, foram inseridas neste capítulo por derivarem de competência exclusiva do Estado-Juiz.

Considerando a temática da Autonomia partidária, merece destaque, entre as Resoluções do TSE, a Resolução n. 23.465, editada em 2015, que dispôs sobre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos. No ano de 2015, o ministro Henrique Neves propôs a sua edição em substituição à então vigente Resolução n. 23.282, de 2010. A nova Resolução interferiu de maneira mais incisiva na Autonomia intrapartidária.

A proposta surgiu em face de alguns julgamentos realizados pelo tribunal sobre os

¹⁷⁷ GOMES, José Jairo Gomes. **Direito eleitoral**. 6. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2011, p. 68

¹⁷⁸ Artigo 61 da Lei 9096/1995.

¹⁷⁹ Cabe esclarecer que o Código Eleitoral fora recepcionado como lei material complementar na parte que disciplina a organização e a competência da Justiça Eleitoral (art. 121 da Constituição de 1988).

registros de alguns partidos políticos no ano de 2013 e diante de diversos debates já realizados pela Corte a respeito da organização interna dos partidos. Os questionamentos diziam respeito à necessidade de padronização do processo de reconhecimento das assinaturas para abertura de partidos e da criação de mecanismos para pôr fim às regras arbitrárias impostas por comissões partidárias provisórias.

Ao relatar e proferir seu voto em sentido favorável à aprovação da mencionada Resolução, o Relator, ministro Henrique Neves, ressaltou a importância de haver limites à Autonomia Partidária, princípio que não poderia ser confundido com autorização constitucional ilimitada para criação desmesurada e sem qualquer parâmetro de partidos políticos:

Portanto, se de um lado deve-se observar o preceito constitucional de livre criação dos partidos políticos, de outro não se pode olvidar a importância dos direitos e deveres que envolvem a criação de uma nova agremiação partidária e que dela surgem. E da mesma forma, a liberdade e autonomia partidárias não podem ser confundidas com urna autorização constitucional ilimitada para criação desmesurada e sem qualquer parâmetro de partidos políticos.¹⁸⁰

Nesse sentido, apontou que, em sendo os partidos políticos os principais atores do modelo democrático brasileiro, não haveria como se conceber democracia sem que estes partidos fossem igualmente democráticos em suas decisões internas. A perpetuação de órgãos partidários provisórios – normalmente compostos por pessoas que não são eleitas, mas sim indicadas – contrariaria a Constituição da República e a Lei n. 9096/95.¹⁸¹

Entre as mais importantes mudanças trazidas pela Resolução, o seu art. 39 estabeleceu a necessária obediência ao prazo de 120 dias para existência das Comissões partidárias provisórias¹⁸² e o prazo de 30 dias da data de deliberação dos órgãos de direção,

¹⁸⁰ Inteiro Teor da Instrução N. 3 (750-72.1995.6.00.0000) - CLASSE 19 - BRASLIA-DF. – Relator – Henrique Neves – p. 31.

¹⁸¹ Inteiro Teor da Instrução N. 3 (750-72.1995.6.00.0000) - CLASSE 19 - BRASLIA-DF. – Relator – Henrique Neves – p. 40.

¹⁸² RESOLUÇÃO 23.282 TSE - “Art. 39. As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias. § 1º Em situações excepcionais e devidamente justificadas, o partido político pode requerer ao Presidente do Tribunal Eleitoral competente a prorrogação do prazo de validade previsto neste artigo, pelo período necessário à realização da convenção para escolha dos novos dirigentes. § 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”.

para que o partido informasse ao TSE a relação de nomes dos membros constantes do novo diretório partidário, bem como seu respectivo prazo de duração e ou mandato de seus membros. Propôs, ainda, a criação de um banco de dados para a contabilização e conferência dos apoios à criação de partidos, pois, tão logo passam a existir, já têm o direito de receber verbas públicas originárias do fundo partidário e de acessar gratuitamente as rádios e televisões.

Assim, a partir da norma, os órgãos partidários passaram a ter que manter os seus dados atualizados perante a Justiça Eleitoral, nos termos do art. 41:

Art. 41. Os órgãos de direção regional e municipal devem manter atualizados perante a Justiça Eleitoral os seus dados de endereço, telefone, fac-símile e e-mail, bem como os de seus dirigentes.

§ 1º Os dados a que se refere o caput deste artigo são anotados pela secretaria judiciária do respectivo Tribunal Regional Eleitoral.

§ 2º A sede estadual dos partidos políticos deve estar sempre localizada na capital do respectivo estado.

§ 3º A sede municipal dos partidos políticos deve estar sempre localizada no respectivo município.¹⁸³

Além dessa regra, por meio dos arts. 36 e 37, determinou a Resolução a incumbência da Justiça Eleitoral para informar aos órgãos partidários de hierarquia superior quando fosse detectado o transcurso dos mandatos dos dirigentes de órgãos inferiores sem que tenham sido escolhidos os seus sucessores. Nesses casos, passaria o tribunal a reconhecer a caducidade do órgão de direção partidária.¹⁸⁴

Essas são as principais mudanças da Resolução n. 23.282/15 que afetam ao tema da Autonomia Partidária. A edição desta Resolução em específico demonstra, pela própria fala do Relator Henrique Neves, a percepção, por parte do tribunal, de que a Autonomia dos partidos não pode ser ilimitada.

¹⁸³ RESOLUÇÃO 23.282 TSE. Artigo 41.

¹⁸⁴ RESOLUÇÃO 23.282 TSE. “Art. 36. Ocorre a caducidade do órgão de direção partidária sempre que se der o encerramento dos mandatos de seus dirigentes e não houver pedido de anotação dos dirigentes para o período subsequente. Parágrafo único. Os órgãos regionais e municipais dos partidos políticos não podem receber recursos do Fundo Partidário até que a situação de sua direção esteja regularizada. Art. 37. A Justiça Eleitoral deve comunicar, por meio de sistema específico, aos órgãos nacional, estaduais e municipais do respectivo partido político a caducidade das anotações de seus órgãos diretivos para que a situação seja regularizada.”

Além da edição de resoluções, é importante aferir o posicionamento da Corte eleitoral nos casos em que provocada a se manifestar em hipóteses abstratas de litígio. Trata-se da competência da Corte para responder a consultas.

3.1.2 Respostas a consultas

Das consultas ao TSE, merecem destaque algumas das que tratam exclusivamente de avaliar casos afetos ao princípio da Autonomia Partidária. Nestas, observa-se curiosa mudança de interpretação do princípio da Autonomia Partidária pelo TSE ao longo dos anos.

Em 1993, por meio da Consulta 13.966, o Tribunal foi chamado a manifestar-se sobre a constitucionalidade – com base no princípio da Autonomia partidária – de norma do estatuto partidário que, hipoteticamente, dispusesse de forma contrária à Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Por meio da consulta, o partido questionou se o número exigido de filiações para constituições de diretórios municipais, *quorum* para deliberação dos diretórios, prazos e requisitos das convenções e composição das comissões executivas, organizar-se-ia com base nos preceitos estatutários ou legais caso fossem contraditórios.

No caso, o ministro relator, José Candido, compreendeu que, “quando a matéria tratada nos respectivos estatutos partidários conflitasse com disposições da Lei n. 5.682/71 (LOPP), deveriam prevalecer as normas estatutárias face ao princípio da Autonomia consagrada aos partidos políticos, na forma do art. 17, § 1º, da CF.”

No ano seguinte, por meio da Consulta 14.258 (cujo relator foi o ministro Walter Medeiros), questionou-se se deveria se aplicar a lei estatutária ou a Lei Orgânica dos Partidos Políticos na hipótese de determinado partido ter encaminhado normas internas à Imprensa Nacional para publicação, e a publicação destas ter ocorrido em atraso.

No caso, o Tribunal reforçou o entendimento firmado na Consulta 13.966, no sentido de que, quando a matéria tratada nos respectivos estatutos partidários conflitasse com as disposições da Lei n. 5.682/71 (LOPP), deviam prevalecer as normas estatutárias, e que a escolha da aplicação de quais ou tais normas seria de interesse exclusivo dos partidos, ou seja, assunto *interna corporis*, sobre o qual não deve haver interferência da Justiça Eleitoral.

Contrariamente ao seu recorrente posicionamento quanto à predominância das regras estatutárias em face da legislação ordinária, em 1996, por meio da Consulta 19.582, de relatoria do ministro Diniz de Andrada, a Corte foi demandada a responder sobre a possibilidade de, em caso de renúncia de candidata do sexo feminino, o partido político optar pela substituição da vaga – ainda sem registro – para candidato do sexo masculino. No caso, os ministros compreenderam que, “inobstante tenha o partido político poder de deliberação por meio do estatuto, não poderia o estatuto partidário dispor de forma contrária à norma legal.” E que, portanto, prevaleceria, no caso, a regra constante na Lei 9096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos).

No ano de 2003, por meio da Consulta 21.563, o deputado federal João Hermann Neto consultou a Corte para saber se haveria a possibilidade de um agente público, cujas contas foram rejeitadas pelo TCU e não questionadas em juízo, filiar-se a partido político. A relatora, ministra Ellen Gracie, seguida pelos demais ministros,¹⁸⁵ firmou o entendimento no sentido de que o questionamento acerca da possibilidade de haver filiação ou não em casos como tais seria assunto de inteira deliberação por parte do partido, ou seja, matéria *interna corporis*, sobre a qual não poderia o Tribunal intervir.

Conforme visto, desde a vigência do texto da Emenda Constitucional n. 25/1985, os candidatos eleitos mudavam de agremiação partidária sem quaisquer restrições por parte dos partidos políticos, os quais estariam incumbidos de regulamentar a matéria relativa à fidelidade partidária. Assim, por ausência de regulamentação, por força de previsão constitucional, ou em decorrência da própria inércia da Justiça Eleitoral que manteve flexível o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre o tema, o troca-troca partidário colaborou para a perda de identidade entre representantes e representados.

Em março do ano de 2007, o partido democrata (DEM) – à época denominado partido da Frente Liberal (PFL) – e o Partido Social Democrata (PSDB) formularam consulta ao TSE (Cons. 1.389/DF), por meio da qual buscaram aferir o posicionamento da Corte a respeito da possibilidade de os partidos políticos preservarem as vagas obtidas no sistema proporcional quando estas fossem perdidas por cancelamento da filiação ou de transferência de candidato eleito a partido de outra legenda.

¹⁸⁵ Ministro Sepúlveda Pertence. Presentes a Sra. Ministra Ellen Gracie, os Srs. Ministros Carlos Velloso, Francisco Peçanha Martins, Gomes de Barros, Fernando Neves, Luiz Carlos Madeira.

No caso, a Corte eleitoral regulamentou a matéria relativa à fidelidade partidária e, assim, estabeleceu que, em apenas duas hipóteses excepcionais, não incidiria o princípio da fidelidade partidária aos atos de abandono de partido. Estas hipóteses seriam: i) a de mudança significativa de orientação programática do partido; ou ii) a de comprovada perseguição política do candidato dentro do partido abandonado.

Ou seja, para responder à mencionada consulta, a Corte interveio na autonomia dos partidos para determinar que somente naquelas hipóteses pré-estabelecidas estaria configurada a justa causa da mudança de filiação. Assim, em casos diversos, haveria a necessária aplicação do princípio da fidelidade partidária com a devolução da vaga ao partido abandonado e a consequente perda de mandato do candidato infiel.

Já em 2008, foi negado o uso da autonomia partidária como proteção da liberdade dos partidos de dispor sobre a natureza jurídica desses institutos, os quais, segundo a Corte, devem existir sob a natureza jurídica de fundações. A decisão se deu por meio da resposta à Consulta 22.746/2008, que estabeleceu o seguinte: “Não fere a exigência, por resolução desta Corte, de que os chamados institutos partidários somente possam existir sob a natureza jurídica de fundação”.

Vistas as principais respostas do tribunal a consultas jurídicas afetas ao tema da autonomia partidária, cumpre analisar a atividade jurisdicional propriamente dita, ou seja, as decisões tomadas pela Corte em casos concretos que surtiram efeitos diferenciados no que tange à temática deste trabalho.

3.1.3 A função administrativa do TSE em analisar se os estatutos partidários estão dentro da legalidade

Os partidos políticos precisam cumprir os requisitos previstos na Resolução TSE n. 23.465/2015 e na Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995), com as alterações promovidas pela Reforma Eleitoral 2015 (Lei n. 13.165/2015).

O primeiro passo para que uma legenda em formação obtenha seu registro é dirigir o requerimento ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal. O pedido deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a

101, com domicílio eleitoral em, no mínimo, 1/3 dos estados.

Depois de cumpridas tais exigências, além dos requisitos estabelecidos na Lei de Registros Públicos, o oficial do Registro Civil efetuará o registro no livro correspondente, expedindo certidão de inteiro teor. A partir daí, segundo o §3º do art. 10 da Resolução 23.465, a legenda em formação terá 100 dias para informar o TSE sobre a sua criação.¹⁸⁶

Assim, é adquirida a personalidade jurídica, oportunidade em que a agremiação partidária em formação promoverá a obtenção do apoio mínimo de eleitores não filiados a outros partidos políticos, o que deverá ser comprovado no prazo de dois anos. Paralelamente, a agremiação partidária deverá registrar os órgãos de direção regional em, pelo menos, 1/3 dos estados, para, assim, requerer o registro de partido político ao TSE.¹⁸⁷

Depois de autuado e distribuído, a Secretaria do Tribunal deve publicar, imediatamente, no Diário da Justiça Eletrônico, edital para ciência dos interessados, segundo previsão do art. 9º, § 3º, da Lei n. 9.096/1995, cabendo a qualquer interessado a impugnação do partido. Uma vez registrada a agremiação, cabe destacar ainda que o partido fica obrigado a comunicar também à Justiça Eleitoral as anotações dos órgãos diretivos partidários e dos delegados, bem como as alterações estatutárias.

Veja-se que a impugnação, os registros de anotações e as alterações estatutárias abrem espaço ao tribunal para adentrar não só nos requisitos formais, mas também na autonomia partidária. Nesse sentido, por exemplo, no dia 20 de fevereiro de 2018,¹⁸⁸ o TSE analisou pedido do Diretório Nacional do Partido Social Democrático (PSD) para registrar a

¹⁸⁶ A notícia de criação deve estar acompanhada dos seguintes documentos: certidão do Registro Civil de Pessoas Jurídicas, número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), cópia da ata de fundação e da relação dos fundadores, além do estatuto e do programa aprovados no momento da fundação, bem como endereço, telefone e número de fac-símile de sua sede e de seus dirigentes nacionais provisórios.

¹⁸⁷ O pedido, apresentado pelo presidente da legenda em formação, deve estar acompanhado de: cópia da ata da reunião de fundação do partido autenticada por tabelião de notas, exemplar autenticado do inteiro teor do programa e do estatuto inscritos no cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal, e relação de todos os fundadores com nome completo, naturalidade, número do título com a zona, seção, município e unidade da Federação, profissão e endereço da residência. O requerimento também deve conter: certidão do Cartório do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, certidões expedidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) que comprovem ter a legenda em formação obtido o registro do órgão de direção nos respectivos estados, e cópia da ata da reunião que comprova a constituição definitiva do órgão de direção nacional, com a designação de seus dirigentes, autenticada por tabelião de notas. Além disso, as certidões comprobatórias do apoio mínimo e do deferimento do registro do órgão de direção, nos respectivos estados, deverão ser impressas e juntadas aos autos pelo TSE, sendo dispensada a sua apresentação pelo partido em formação.

¹⁸⁸ RPP N. 0001417-96.2011.6.00.0000, processo julgado em 20/02/2018, com acórdão pendente de publicação

ata da reunião que deliberou pelas alterações estatutárias promovidas na convenção nacional que mantinha diretórios provisórios por prazo indefinido, com base na Emenda Constitucional n. 97, de 04/10/2017.¹⁸⁹

O Relator do processo no TSE, o ministro Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, adotou parâmetro que já havia sido fixado pelo tribunal em 2015¹⁹⁰ para limitar a duração dos diretórios provisórios. A premissa fixada foi de que, quando esses diretórios funcionam de forma provisória, não há obrigação de que os dirigentes sejam eleitos entre os filiados, o que, na prática, também afeta o próprio processo de escolha dos candidatos a cargos públicos, pois seriam escolhidos pelos dirigentes partidários.

Segundo o Ministro, seguido pela unanimidade da Corte, "a liberdade conferida não é absoluta, dada a previsão expressa de que as agremiações partidárias devem resguardar o regime democrático", e de que "não há como se conceber que em uma democracia os principais atores da representação popular não sejam democráticos".

Assim, o TSE fixou o prazo de 120 dias (4 meses) para o funcionamento de diretórios provisórios dos partidos, o que demonstra o entendimento dos tribunais no sentido de que a Autonomia Partidária não é absoluta, mesmo que analisada pelos tribunais em suas funções administrativas.

No mais, outro caso em que se verificou a interferência do TSE na Autonomia Partidária foi quando o Plenário do Tribunal, ao aprovar parcialmente as alterações no estatuto do Partido Novo (NOVO), decidiu excluir dispositivos que instituíam comissões prévias de seleção de candidatos para as eleições. Os ministros consideraram que tais regras restringem a liberdade de escolha de candidatos por meio da convenção partidária destinada a essa finalidade.¹⁹¹

¹⁸⁹ "Art. 17 [...]"

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

¹⁹⁰ Debate da Resolução 23.465/2015, que dispôs sobre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, proposta pelo ministro Henrique Neves.

¹⁹¹ Processo RPP 843368, julgado em 26/04/2018.

Em seu voto, o relator, ministro Jorge Mussi, ressaltou que a livre escolha de candidatos de um partido às eleições deve passar pelo crivo das convenções partidárias. Segundo o ministro, os dispositivos que tratam da criação de comissões prévias de seleção de candidatos pelo Partido Novo representam “grave risco de escolha antidemocrática” e, embora internamente os partidos sejam livres para definir os nomes de candidatos que melhor representem seus ideais e objetivos políticos, o meio próprio para consolidar tal escolha é a convenção partidária.

Assim, mais um caso em que se verificou a interferência na Autonomia Partidária pelo Poder Judiciário, ao não permitir que a legenda faça processo seletivo prévio de candidatos.

3.2 Atividade jurisdicional da Justiça em relação à Autonomia Partidária

Desde a Grécia Antiga, os filósofos da política refletem sobre o equilíbrio entre o poder jurisdicional e o poder legislador – ainda que sem a utilização dos mesmos termos. A visão sobre o papel das Cortes na administração da justiça possui inúmeras perspectivas, que se remodelam ao longo da história e, portanto, antes de tratar dos casos específicos de intervenção do poder judiciário na Autonomia Partidária, é preciso compreender – ou ao menos refletir – sobre o papel do próprio Poder Judiciário como definidor dos limites da norma.

Em “O direito da Sociedade”, Niklas Luhmann teoriza sobre o lugar dos tribunais no sistema de direito e nos ensina que já se encontravam nos textos Aristotélicos os primeiros indicadores da necessária diferenciação, na administração da justiça, entre legislação e jurisprudência: “O legislador se encarregaria de prover as normas gerais, cujos efeitos, para os amigos ou para inimigos, para os próximos ou distantes, não poderiam ser antecipados, precisamente em razão do grau de generalidade das normas e de sua indeterminação com relação a futuros casos de aplicação, bastaria então vincular o juiz à lei, a fim de impedir que ele favorecesse os amigos ou desfavorecesse os inimigos. Ora, isso nada mais é do que a expressão da fórmula ‘sem consideração de pessoa’”.¹⁹²

¹⁹² LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução de Saulo Krieger; Tradução das citações em latim

Após, ensina Luhmann, “de maneira quase imperceptível, a compreensão legislativa passa do contexto da *iurisdictio* (as leis dizem o que é conforme o direito), no contexto da soberania, e nesse processo fundem-se, durante séculos, as ideias de soberania jurídica e as de soberania política”, e “apenas no século XVIII essa condição vai mudar radicalmente, e só então a diferenciação entre legislação e jurisprudência adquire a proeminência que conhecemos”.¹⁹³

Mas, segundo Luhmann, a relação entre o poder judiciário e o poder legislativo é necessariamente mutua, pois “o legislador empreenderia uma viagem às cegas se não levasse em consideração o modo como as novas leis viriam a se integrar no conjunto das premissas de decisão dos tribunais. Isso é o que permite representar a diferença entre jurisdição e legislação como uma espécie de círculo cibernético no qual o direito observa a si mesmo como uma observação de segunda ordem”.¹⁹⁴

A revisão judicial de leis e a releitura do texto constitucional pelo Poder Judiciário desenfreadamente não é uníssima na doutrina. Alguns estudiosos atacam a revisão judicial como inconsistente com a democracia, pois seriam feitas por Juízes que não deveriam ter a última palavra sobre a Constituição. Outros sugerem que a legislatura eleita e não os tribunais antidemocráticos deveriam interpretar e fazer cumprir a Constituição.¹⁹⁵

De qualquer forma, a maioria da doutrina¹⁹⁶ defende a revisão judicial, bem como, no Brasil, a Constituição prevê claramente a possibilidade de serem controlados os atos do Legislativo. Assim, a divergência estaria na forma como as revisões pelo poder judiciário deverão ser feitas. Diversas correntes do direito, tais como o substancialismo,¹⁹⁷ o

de Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 400.

¹⁹³ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução de Saulo Krieger; Tradução das citações em latim de Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 401.

¹⁹⁴ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução de Saulo Krieger; Tradução das citações em latim de Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 402.

¹⁹⁵ WALDRON, Jeremy. The core of the case against. **Judicial Review in Harvard Law Review**, vol. 115, 2005-2006, p. 1346-1360.

¹⁹⁶ “A revisão judicial é normativamente desejável, no entanto, não só por causa do isolamento político de juízes, mas por causa de todo o conjunto de características institucionais do processo judicial processo: porque o processo judicial é focado, porque é transparente, porque é obrigatório, porque opera dentro de um sistema de precedente, e porque é individualmente engajável”. [Tradução livre] (SIEGEL, Jonathan R. The institutional case for judicial review. **Iowa Law Review**, vol. 97:1147, 2012, p. 1199.)

¹⁹⁷ Os substancialistas admitem o controle do resultado das deliberações políticas que supostamente contravenham aos valores previstos pelos princípios na Constituição, tendo como um dos seus expoentes Ronald Dworkin, que defende que os princípios devem ser descobertos no processo interpretativo pelos juízes e tribunais e utilizados em seus respectivos julgamentos quando as circunstâncias do caso assim exigirem.

pragmatismo¹⁹⁸ e o procedimentalismo,¹⁹⁹ são fundamentos teóricos para justificar o limite de intervenção judicial.

Relembre-se, todavia, que o Poder Judiciário, por sua jurisdição constitucional, tem um papel de relevância com uma função contramajoritária, ideia esta construída por Alexander Bickel,²⁰⁰ de que não se deve confiar à maioria,²⁰¹ tampouco à minoria, o poder de definir os limites entre a autoridade democrática (regra da maioria) e a liberdade individual, tendo em vista o risco da tirania. Porém, como advertiu, esse poder deve ser feito com prudência.²⁰²

A cautela deve ser mais ainda observada com o aumento da judicialização da política,²⁰³ campo fértil para julgadores que querem praticar o ativismo judicial, isto é, escolher uma forma de interpretação do texto constitucional e das demais leis, com expansão do seu alcance e seu sentido. No Brasil, as demandas judiciais que envolvem o tema da autonomia nas relações partidárias aumentam diariamente, o que nos leva a querer compreendê-las.

Destaca-se, entretanto, que o presente trabalho não pretende defender posturas mais ativistas ou minimalistas das Cortes na administração da justiça, mas apenas avaliar os casos

¹⁹⁸ O pragmatismo judicial considera as consequências sistêmicas e não apenas as específicas do caso em análise, desencorajando decisões *ad hoc*, que tendem a priorizar as melhores consequências imediatas, sem considerar as consequências futuras, aumentando a insegurança jurídica. Tem como expoente Richard Posner, entre outros. (POSNER, Richard. **Law, pragmatism, and democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 251-273.)

¹⁹⁹ Os procedimentalistas defendem que os tribunais constitucionais possam restringir o princípio majoritário, mas de modo a se tornarem defensores da soberania popular, enquanto garantidores dos direitos fundamentais de participação política, isto é, o controle judicial de constitucionalidade deve ocupar-se de eliminar as obstruções ao processo democrático e não em ditar resultados substantivos. Alguns dos seus expoentes são Jürgen Habermas e John Hart Ely.

²⁰⁰ BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch**: the supreme court at the bar of politics. New Haven: Yale University Press, 1962, p. 25-26.

²⁰¹ “Tem-se, portanto, como fato que a maioria dos eleitores não acompanha os afazeres diários do governo, mas participa apenas do processo eleitoral”. (VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo institucional e controle de constitucionalidade**: debate entre o STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 105. (Série IDP)

²⁰² BICKEL, Alexander M. **Foreword**: the passive virtues. (1961). Faculty Scholarship Series - Paper 3968. Yale Law School Legal Scholarship Repository. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3968>. Acesso em: 20 maio 2016.

²⁰³ “[Se] o funcionamento dos poderes é adequado, não há por que promover a intervenção do Judiciário na atuação do Executivo ou do Legislativo, não há por que proporcionar a supremacia do poder eminentemente jurídico sobre as manifestações típicas da política.” (HORBACH, Carlos Bastide. Controle judicial da atividade política: as questões políticas e os atos de governo. **Revista de informação legislativa**, v. 46, n. 182, abr./jun. 2009).

em que a intervenção judicial se manifestou sobre a autonomia partidária. Pontua-se, também, que os “casos brasileiros” a seguir descritos foram selecionados em virtude dos temas debatidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), bem como pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

3.2.1 Casos brasileiros

Primeiramente, cabe esclarecer que os casos de intervenção judicial na autonomia partidária serão avaliados no próximo capítulo de forma quantitativa sob o enfoque da Justiça Eleitoral. Assim, este tópico se dedica tão somente a detalhar casos importantes na compreensão do tema.

3.2.1.1 Fidelidade partidária

No subtópico anterior, foi visto que, em resposta à Consulta 1389/DF, de 2007, o TSE criou exceções à regra da perda de mandato por fidelidade partidária, estabelecendo que haveria justa causa para a mudança de partido pelo filiado nos casos de: i) alteração significativa de orientação programática do partido; ou ii) comprovada perseguição política do candidato dentro do partido abandonado.

Com base nessa Resolução, o presidente da Câmara dos Deputados negou-se, no ano de 2007, a dar posse a determinados deputados federais por motivos de infidelidade. Diante de tal posicionamento do presidente da Câmara, o Partido Popular Socialista (PPS), juntamente ao Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) e ao Partido Democrata (DEM), impetraram os respectivos Mandados de Segurança 26.602, 26.603, 26.604, por meio dos quais questionaram o ato supostamente abusivo do presidente da Câmara.

No caso, cumpriria saber se a resposta à Consulta n. 1398 – formulada pouco tempo antes pelo Partido Democrata – se aplicaria aos parlamentares litisconsortes nos Mandados de Segurança em apreço. Ou seja, se poderiam os parlamentares litisconsortes estar sujeitos à perda de mandato como forma de punição pela infidelidade partidária.

Ao proferir o seu voto, o relator mencionou que a troca abrupta de posicionamento

da Corte quanto ao tema poderia ameaçar o princípio da segurança jurídica, pois “aqueles parlamentares que trocaram de partidos, não apenas o fizeram confiando no ordenamento legal vigente, mas também na interpretação que a própria Corte deu à regra que permitia a troca partidária”.²⁰⁴ Demonstrou, ainda, que o próprio TSE, por meio do Mandado de Segurança 20.927, de relatoria do ministro Moreira Alves, já teria se posicionado no sentido da impossibilidade da imposição da perda de mandato por infidelidade partidária aos candidatos que deixassem o partido sob cuja legenda foram eleitos.

Portanto, a seu ver, o art. 15 da Constituição preveria a perda ou cassação de direitos políticos somente para os estritos casos listados no próprio dispositivo, e que isso indicaria a proibição da cassação de direitos políticos para outros casos como os de infidelidade partidária.

Ademais, segundo o ministro, os políticos de um modo geral e os próprios parlamentares que figuravam como litisconsortes nos *mandamus* sob julgamento não teriam trocado de partido às escondidas, mas o teriam feito mediante comunicação oficial à Justiça Eleitoral, ou seja, nos termos da legislação aplicável à espécie. O procedimento de desfiliação partidária, além disso, não exigiria, nos termos da lei, que o candidato que se desligasse do partido informasse à Corte os motivos pelos quais o fez, mas tão somente que comunicasse o seu desligamento do partido, o que teria ocorrido no caso dos candidatos litisconsortes dos mandados de segurança em análise.

Por tais motivos, considerando não ter havido modificação no contexto fático nem na legislação, mas somente na interpretação da Corte a respeito da matéria, não seria possível a imposição de qualquer penalização dos impetrantes em perda de mandato, pois estes teriam confiado na estabilidade da justiça e pautado suas ações com base na segurança jurídica preservada pelo ordenamento. Além disso, pelo fato de a via judicial eleita (mandado de segurança) não permitir a necessária dilação probatória para se comprovar o direito líquido e certo dos impetrantes de terem mudado de partido, não haveria como saber se, de fato, os parlamentares teriam sofrido ou não perseguições políticas ou saído dos partidos por motivo de abandono coletivo dos ideais partidários.

²⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão de julgamento dos Mandados de Seguranças: MS 26.602 (Relator Ministro Eros Grau) MS 26.603 (Relatora Ministra Cármen Lúcia) MS 26.604 (Relator Ministro Celso de Mello), p. 11.

Assim, concluiu que, impossibilitada a dilação probatória para comprovar ou refutar as justificativas do abandono partidário, não haveria como se determinar a perda de mandato dos parlamentares. Isso, em homenagem não apenas ao princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, mas também em atenção à ampla defesa e ao contraditório. A Corte seguiu os votos do ministro relator e, em sua integridade, concedeu segurança aos impetrantes, declarando a inaplicabilidade da Consulta n. 1389 aos casos.

O caso revela, de certo modo, a discricionariedade da Corte eleitoral na extensão ou constrição do âmbito de aplicação do princípio da Autonomia Partidária. Isso, pois no julgamento da Consulta n. 1389, preferiu interferir na liberdade intrapartidária de regulamentar a fidelidade de seus filiados, condicionando a não aplicação do princípio da fidelidade somente aos casos de: i) mudança significativa de orientação programática do partido; ou ii) comprovada perseguição política do candidato dentro do partido abandonado. Por outro lado, ao julgar os Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604, deixou de utilizar sua própria orientação quanto ao tema, optando por privilegiar a segurança jurídica dos parlamentares de não serem punidos pela troca de partido.

A partir dos precedentes em análise, coube ao Tribunal, por determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), regulamentar a matéria relativa à perda de mandato por infidelidade partidária. Tal foi feito por meio da Resolução n. 22.610/2007, que dispôs a respeito da perda de mandatos eletivos no sistema proporcional para os casos de troca de partidos, excepcionando-a aos casos de mudança ideológica do partido e comprovada perseguição política do candidato, nos termos decididos.

No entanto, a elaboração da Resolução foi interrompida por nova Consulta (1.407/2007), na qual se questionou a aplicabilidade da regra também ao sistema majoritário. Na nova Consulta, o TSE entendeu que a regra da perda de mandato por infidelidade partidária se aplicaria também ao sistema majoritário, em virtude de dois aspectos: i) haver centralidade dos partidos políticos no regime do sistema majoritário; e ii) o fato de os candidatos também se beneficiarem da estrutura partidária para se eleger. Assim, haveria o dever jurídico de fidelidade destes candidatos às agremiações que as colocaram no poder.

Portanto, ao responder à nova Consulta por meio da Resolução 22.610/2007, a Corte estabeleceu que a infidelidade partidária geraria o mesmo efeito para os casos de abandono de partido por candidatos eleitos pelos sistemas proporcional e majoritário, acarretando a “devolução” do mandato ao partido abandonado.

3.2.1.2 Competência da Corte Eleitoral para definir o que seria infidelidade partidária

No ano de 2013, após o julgamento dos Mandados citados no tópico anterior, o Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5081, foi provocado pelo então Procurador-Geral da República – Rodrigo Janot Monteiro de Barros – a avaliar a compatibilidade da Resolução n. 22.610/2007 com a Constituição de 1988.

Cabe esclarecer que o Supremo Tribunal Federal já teria apreciado o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos, por meio das ADIs 3.999 e 4086. Contudo, a ação *in casu* restringia o objeto de análise à legalidade da extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, pois os Mandados de Segurança apenas tiveram como pano de fundo as hipóteses de candidatos eleitos pelo sistema proporcional adotado para a eleição de candidatos a deputados federais, estaduais e vereadores.

Mas, no caso do sistema proporcional, conforme destacou o Procurador-Geral, a ênfase da escolha dos candidatos estaria nos votos obtidos por cada partido. Assim, a fidelidade partidária seria mais importante no sentido de garantir que as opções feitas pelo eleitor fossem minimamente preservadas. Já no sistema majoritário – adotado para eleição de presidente, governador, prefeito e senador –, haveria de se considerar lógica diversa daquela utilizada no sistema proporcional, pois a ênfase da eleição estaria na figura do próprio candidato, que, caso mudasse de partido, frustraria a opção do eleitor.

O Procurador-Geral, então, sustentou a inaplicabilidade da regra da fidelidade partidária para sistema majoritário, tendo em vista que o vínculo do mandato com o partido nesse sistema seria mais tênue.²⁰⁵

O Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, reconheceu que, apesar de diversas questões formais relativas à constitucionalidade da Resolução n. 22.610 terem sido enfrentadas pelo tribunal nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3999 e 4086, sobre o tema da legitimidade constitucional da aplicação da Resolução nas hipóteses de cargos eletivos do sistema majoritário, a matéria em si ainda não teria sido enfrentada pela Corte.

Antes de adentrar no mérito, propriamente, salientou que o sistema proporcional de lista aberta²⁰⁶ possuiria disfunções como: i) o elevadíssimo custo das campanhas, que ocorreriam em todo o território do Estado; ii) A votação “imprópria”, na qual o eleitor não sabe em quem está votando; e iii) a disputa personalista entre candidatos do mesmo partido. Ressaltou, ainda, que o sistema partidário brasileiro seria caracterizado pela multiplicação de partidos de baixa consistência ideológica e nenhuma identificação popular.

A combinação destes dois fatores – sistema proporcional de lista aberta e “pulverização”²⁰⁷ partidária – levaria o país ao fenômeno da infidelidade partidária, ou seja, ao costume das migrações de candidatos entre partidos. Tal fenômeno teria permitido alcançar o número de 810 migrações, envolvendo 581 parlamentares, entre 1995 e 2007.

Apesar disso, entendeu, conforme os termos do pedido da ADI, que o TSE teria estendido indevidamente a orientação da regra de aplicação da fidelidade partidária ao sistema majoritário, pois nesse sistema prevaleceria a regra da escolha da maioria e não do quociente eleitoral e, portanto, não haveria o risco de ocorrência do fenômeno da transferência de votos de candidatos desejados a candidatos indesejados.

²⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5081. Inteiro teor do acórdão, p. 2.

²⁰⁶ O sistema proporcional de lista aberta é o sistema no qual as vagas conquistadas pelo partido ou coligação partidária são ocupadas por seus candidatos mais votados, até o número de cadeiras destinadas à agremiação. A votação de cada candidato pelo eleitor é o que determina, portanto, sua posição na lista de preferência. É um sistema adotado no Brasil e na Finlândia. O sistema de lista fechada, por sua vez, é aquele no qual o eleitor vota somente no partido e este é que determina a ordem de cada um de seus candidatos na lista de classificação. Antes da eleição, o partido apresenta a lista com o nome dos seus candidatos por ordem de prioridade. Esse sistema é utilizado na maior parte dos países que adotam o voto proporcional. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>> Acesso em: 8 dez. 2017.

²⁰⁷ p. 11.

Assim, “a regra da fidelidade partidária” não seria medida necessária no caso de candidatos eleitos pelo sistema majoritário para a preservação da identidade política entre eleitos e eleitores, pois nesse sistema “a imposição da perda de mandato se antagoniza com a soberania popular que, como se sabe, integra o núcleo essencial do princípio democrático”.

Por fim, seguindo por unanimidade os termos do voto de relatoria do ministro Barroso, o STF declarou a inconstitucionalidade da Resolução n. 22.610, mediante a técnica da interpretação conforme a Constituição, concluindo que “a perda de mandato em razão de mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor”.

Mais um caso em que a autonomia partidária foi afetada pela intervenção judicial em nome do interesse público.

3.2.1.3 Competência da Justiça Eleitoral no conflito entre diretórios partidários

Por meio de Mandado de Segurança impetrado por filiada do Partido Republicano Ordem Social (PROS), o TSE foi provocado a se manifestar sobre suposta ilegalidade e abusividade de ato promovido pelo diretório do partido, que destituiu o colegiado regional partidário após este ter apoiado o bloco de oposição dentro da sigla.²⁰⁸

No caso específico, o Mandado de Segurança buscou proteger o direito líquido e certo da impetrante de permanecer no cargo de presidente da Comissão Municipal destituída. Porém, para julgá-lo, a Corte precisou apreciar os limites de sua competência em face do princípio da Autonomia partidária.

Dos argumentos utilizados pelo ministro relator, Luiz Fux, para julgar o caso em sede liminar, compreendeu-se que os atos partidários, ainda que por vezes fossem caracterizados como atos *interna corporis*, poderiam ser revistos pela Justiça eleitoral sempre que oferecessem riscos ao processo democrático ou riscos de lesão ao interesse coletivo dos envolvidos.

Portanto, conforme o relator, as discussões partidárias, ainda que considerado o

²⁰⁸ MS - 601.453-16 do TSE.

consagrado princípio da Autonomia dos Partidos, não poderiam “situar-se em campo que esteja blindado contra a revisão jurisdicional, adstritas somente à alçada exclusiva da grei partidária”, pois, de outro modo, o partido seria capaz de comprometer a própria higidez do processo político-eleitoral e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas.²⁰⁹

Nesse sentido, as greis partidárias, segundo o ministro, poderiam ser consideradas, juridicamente, como entidades integrantes do denominado *espaço público*, ainda que *não estatal*, verdade que se extrairia da própria centralidade que o regime democrático depositou nos partidos políticos.

Assim, entendeu que, como no caso sob exame, a destituição da Comissão provisória teria sido feita sem a observância aos direitos fundamentais de ampla defesa e do contraditório dos membros pertencentes ao órgão partidário, seria necessária a intervenção judicial para declarar o ato como suspenso até o julgamento em definitivo do Mandado de Segurança.

O processo aguarda julgamento final, mas é de se notar que os argumentos constantes no voto de relatoria são inovadores no sentido da limitação da autonomia dos partidos, que não estão imunes à revisão jurisdicional.

De qualquer forma, cabe esclarecer que o Senado Federal já aprovou o projeto de lei (PLS 181/2017) que estabelece como competência da Justiça Eleitoral julgar ações que tratem sobre a disputa interna dentro dos partidos. Para o autor da proposta, senador Romero Jucá (MDB-RR), o julgamento pela Justiça comum gera “discrepâncias” no sistema, tanto pela especialidade da matéria eleitoral quanto pela inadequação de prazos estabelecidos no processo comum.

3.2.1.4 Interferência do Poder Judiciário em relação às candidaturas femininas

Como já discorrido no presente trabalho, a Autonomia Partidária plena, prevista pela Constituição Federal, sofreu mitigação em face da legislação ordinária. Nesse sentido, a

²⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 0601453-16. Voto Liminar. Ementa - p. 2 de 41.

norma que visa difundir a presença das mulheres está prevista na Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/1995, art. 45, § 2º, inciso II), tendo a Lei n. 9.100/1995 (Estabelece normas para a realização das eleições municipais, de 3 de outubro de 1996) , no seu art. 11, § 3º, determinado que “vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação deverão ser preenchidas por candidaturas de mulheres”. Vale esclarecer que, posteriormente, a Lei n. 9.504/1997 (redação originária) aumentou, no seu art. 10, §3º, o percentual de 20% para 30%, sendo objeto de uma ação de inconstitucionalidade (ADI 3.986) ajuizada, em 2007, pelo Partido Social Cristão (PSC), sob o argumento de que tal “reserva” de vagas violaria o princípio fundamental da isonomia entre homens e mulheres. O processo ainda está pendente de julgamento pelo STF.

Destaca-se, também, que a Lei n. 12.891/2013, por sua vez, introduziu o art. 93-A da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições), para incentivar a presença feminina na política nacional. Posteriormente, esse art. 93-A foi alterado pela Lei n. 13.488/2017, para ampliar mais ainda o estímulo à participação feminina.

Ademais, as campanhas de incentivo à participação da mulher passaram a ser obrigatórias a partir da Reforma Eleitoral 2015 (Lei n. 13.165/2015), que inseriu regras para ampliar a participação feminina. O art. 93 da norma garante cinco inserções diárias de mensagens dirigidas às mulheres, durante os quatro meses anteriores às eleições. Corroborando o afirmado, as legendas foram punidas por não terem destinado o mínimo de 10% de sua propaganda para a promoção e difusão da participação da mulher na política, conforme previsto na Lei n. 12.034/2009.

Há de se pontuar que, quanto à participação de mulheres, o STF julgou a ADI 5.617, proposta pelo Procurador-Geral da República (PGR), a qual tinha por objeto o art. 9º da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015.²¹⁰

O PGR alegou que o referido dispositivo legal, que estabelece regras sobre destinação de recursos do Fundo Partidário para campanhas de candidatas, tal como lavrado,

²¹⁰ Eis o teor do dispositivo impugnado: “Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995”.

contraria o princípio fundamental da igualdade (art. 5º, I, CF/88), deixa de proteger suficientemente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático (art. 1º, II, V e Parágrafo único, CF/88), falha no atingimento do objetivo fundamental de construir de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CF/88) e fere os princípios da eficiência e da finalidade (art. 37, CF/88), bem como da autonomia de partidos políticos (art. 17, §1º, CF/88)

O STF decidiu que a distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres, previsto no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições).

O Plenário decidiu ainda que é inconstitucional a fixação de prazo para esta regra, como determina a lei, e que a distribuição não discriminatória deve perdurar enquanto for justificada a necessidade de composição mínima das candidaturas femininas.

Segundo o Relator, Ministro Fachin, a única interpretação constitucional admissível é que a distribuição dos recursos do Fundo Partidário deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidaturas femininas, por equiparação com a previsão do art. 10, §3º, da Lei 9.504/1997. O ministro também considerou inconstitucional a fixação de prazo de três eleições, uma vez que, segundo seu entendimento, a distribuição não discriminatória deve perdurar, ainda que transitoriamente, enquanto for justificada a composição mínima das candidaturas femininas.

Verifica-se, assim, que o Poder Judiciário interferiu na Autonomia Partidária. Cabe destacar que essa interferência trouxe outras dúvidas, o que demonstra que toda interferência traz consequências que não solucionam definitivamente a questão.²¹¹

²¹¹ O ex-ministro Henrique Neves levanta dúvidas: “Vale, então, perguntar: na estipulação dos critérios de distribuição dos recursos do FEFC, os partidos devem destinar ao financiamento de candidaturas femininas, no mínimo, 30% do valor global recebido, se a proporção de candidatas não for maior? Sobre o Fundo Partidário, outra indagação. Como se sabe, os valores destinados aos partidos não são entregues em uma única oportunidade. Os recursos são transferidos mensalmente pelo TSE, em duodécimos. No exercício de 2018, os primeiros já foram pagos e os últimos somente serão entregues após as eleições, quando não é mais possível realizar gastos eleitorais. Assim, o percentual de 30% considerado na decisão da ADI 5617 deve ser calculado sobre todo o valor anual, o que asseguraria cerca de R\$ 266 milhões às mulheres ou deve incidir em cada

Outro caso de interferência na Autonomia partidária foi o julgado pelo TSE na Consulta²¹² formulada pelo PDT – Partido Democrático Trabalhista, em que o Tribunal entendeu que o pagamento de mulheres que trabalham para um partido político não pode ser incluído no percentual mínimo de 5% de recursos do Fundo Partidário que devem ser destinados a programas de promoção e difusão da participação feminina na política.

O partido questionou se o pagamento de pessoal do sexo feminino poderia também suprir a exigência legal referente à aplicação do percentual mínimo de 5% dos recursos do Fundo Partidário em programas de incentivo à participação política das mulheres, previsto em dispositivo do art. 44 da Lei 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos).

O Relator, o ministro Jorge Mussi, afirmou que o incentivo à presença feminina nas eleições constitui ação afirmativa necessária, que visa promover e integrar as mulheres na vida política partidária brasileira, dando oportunidades e garantindo a plena observância do princípio da igualdade de gêneros.

De acordo com o ministro, “a mera circunstância de o partido político possuir funcionários ou colaboradores remunerados de qualquer natureza do sexo feminino não preenche o balizamento finalístico previsto na legislação de regência”.

parcela mensal entregue? Se considerada apenas as parcelas, qual período deveria ser contemplado? Até o dia da eleição, a partir do que, as futuras seriam aplicadas somente no próximo pleito? Outra questão: os valores são entregues aos órgãos partidários nacionais, que de acordo com critérios próprios, redistribuem parte aos órgãos estaduais, os quais, por sua vez, repassam (pouco, é verdade) aos municipais. A partir dessa sistemática, o percentual de 30% deve ser calculado sobre o total nacional dos recursos recebidos ou sobre as parcelas recebidas em cada estado? Considerado que o valor recebido pelo órgão nacional pode, em tese, ser destinado apenas ao financiamento de campanha presidencial, como seriam calculados os valores e a respectiva proporcionalidade, se o candidato é uma única pessoa, homem ou mulher? Pensando nas campanhas majoritárias, não é estranho que nas coligações o titular seja de um partido e o vice de outro. Os valores do Fundo Partidário são individualizados por partido. A existência de coligação não altera o que cada agremiação recebe. Então, a pergunta anterior também cabe em relação aos partidos coligados, como calcular os 30% em candidatura única? A regra do preenchimento das vagas de acordo com os limites de gênero só se aplica nas eleições proporcionais. Na majoritária, é possível e infelizmente frequente que todos os candidatos do partido sejam homens. Caberia estender o percentual de 30% também para as campanhas majoritárias, a partir de um levantamento nacional? Nas eleições proporcionais há outra distorção quando os partidos se coligam. A regra dos 30% é calculada sobre o total dos candidatos lançados pela coligação. Há partido coligado que sequer lança candidato próprio ou lança apenas um(a), sem prejuízo de se chegar ao percentual mínimo de gênero a partir das candidatas filiadas as outras agremiações coligadas. Como seria calculado os 30% individualizado por partido nessas situações? Se não houver candidata, onde o valor será gasto? Se for apenas uma, ela receberá todo o dinheiro?”. NEVES, Henrique. **Dinheiro para mulheres candidatas: menos ou nada?** A decisão do Supremo de ampliar o financiamento para candidatas e o risco de retrocesso. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/dinheiro-para-mulheres-candidatas-menos-ou-nada-19032018>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

²¹² Processo n. PJe 060407534.

Verifica-se, assim, que a interferência na Autonomia Partidária em relação ao tema traz para o campo do interprete – o julgador – a suposta melhor solução para o tema que envolve matéria política.

3.2.1.5 Extinção do Partido Comunista Brasileiro

Em que pese a extinção do Partido Comunista Brasileiro (PCB) pelo Poder Judiciário ser anterior à Constituição de 1988, importante mencioná-la, tendo em vista ser o primeiro caso em que a autonomia partidária de pensamento não foi respeitada.

Há cerca de cem anos, mais precisamente em março de 1917, ruía o império dos *Romanovs* e eclodia a Revolução Russa, com a implementação do sistema comunista. Tal acontecimento alterou radicalmente o mapa geopolítico do mundo, com a criação de partidos políticos comunistas em diversos países. Surgiu assim, em 1922, o PCB, que objetivava expandir o comunismo no Brasil. Poucos meses depois, o partido recém-criado foi colocado na clandestinidade, tendo sido legalizado novamente em 1927.

Em 1939, começa a Segunda Grande Guerra, em que as potências, capitalistas ou comunistas, se unem para combater os regimes nazifascistas. Como consequência para o Brasil, o Governo de Getúlio Vargas (1930-1945)²¹³ não se sustenta e dá início ao restabelecimento de eleições, com o retorno de novos partidos políticos.

O PCB elege 14 deputados federais com a obtenção de cerca de 10% dos votos, o que gerou uma aflição nos ânimos políticos, retroalimentada pela Guerra Fria, estampada no novo cenário mundial em decorrência da dicotomia Comunismo x Capitalismo. Diante disso, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) move uma representação judicial contra a existência do PCB, requerendo sua extinção, ao fundamento de que o partido teria caráter ditatorial e internacionalista.

²¹³ Getúlio Vargas extinguiu todos os partidos políticos pelo Decreto n. 37, de 2 de dezembro de 1937.

O processo foi autuado no TSE sob o n. 411/412²¹⁴ e distribuído à relatoria do professor Sá Filho, trazendo repercussão nacional e internacional para o caso.²¹⁵ O julgamento foi presidido pelo Ministro Lafayette de Andrade, o qual, no entanto, não preferiu voto.

No primeiro dos longos votos proferidos, o Relator, Ministro Sá Filho, em verdadeira aula, discorre sobre o contexto histórico à época e entra no fundamento principal do seu voto para julgar improcedente o pedido de extinção do partido. O Relator, em síntese, refutou a impugnação, sob o fundamento de que a “pluralidade de partidos, ainda quando antidemocráticos, caracteriza os regimes democráticos modernos”, e que não ficara comprovado que “o PCB, no seu programa ou ação, seja contrário ao regime democrático baseado na pluralidade partidária e nos direitos do homem”.

O Relator foi seguido pelo Ministro Ribeiro da Costa, o qual, em seu voto, ponderou: “a defesa da democracia, na realidade, não se alcança com os atos de manifesta negação de seus princípios. O dogma democrático é radicalmente contrário às medidas restritivas da liberdade de pensamento, em todos os seus valores”.

Porém, a divergência foi aberta com o voto do Ministro ²¹⁶ J. A. Nogueira. Na sua lavra, exaltou o amor à Pátria e defendeu que o PCB não seria “propriamente um partido”, mas sim “uma confraria, uma ordem religiosa às avessas”. Em voto colérico, refutou a tese do Relator, bradando:

Os homens cultos, livres e bem formados não podem consentir que a nossa Pátria, enquanto é tempo, seja entregue a um grupo de demagogos, que trocam o dia pela noite, vendo castelos encantados onde só há ruína e morte. Permitir que semelhante organização se propague entre nós, devorando todas as forças vivas do nosso povo simples e inculto, atacando no cerne os mais altos valores espirituais da nossa história, é, a nosso ver, um crime de lesa-pátria.

²¹⁴ O inteiro teor do acórdão está disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-1841-cancelamento-do-registro-do-pcb>>.

²¹⁵ CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros**. Brasília: Editora Fundação Universidade de Brasília, 1981, p. 145. “A primeira grande batalha da guerra fria no Brasil travou-se em torno do fechamento do PCB”.

²¹⁶ À época do julgamento, os componentes do TSE, oriundos de outros tribunais, eram tratados por pronome de tratamento de seus tribunais de origem, como desembargadores e ministros, respectivamente. Optou-se por usar ministros conforme denominação atual para componentes do TSE.

Conclui, então, pelo cancelamento do PCB, “aplicando o que dispuserem de modo claro e imperativo as nossas leis de defesa do regime e das nossas tradições nacionais”. O voto foi seguido pelo Ministro Rocha Lagôa, que reiterou a impossibilidade de existência do PCB, com base na violação ao art. 141, § 13, da Constituição Federal de 1946, c/c. o art. 26, alíneas “a” e “b”, do Decreto-Lei n. 9.258/46.²¹⁷ Ressaltou também que “onde o comunismo logra implantar-se desaparecem para logo os direitos básicos da pessoa humana, anteriores e superiores à toda lei positiva: o direito à vida, o direito à liberdade e o direito à propriedade”.

O Ministro Cândido Lobo proferiu o voto de desempate. Começou ressaltando a dificuldade do caso, reconhecendo, “sem dúvida alguma, a mais delicada que as circunstâncias da minha vida profissional”. A essência do voto que desempatou e decidiu pela extinção do PCB foi a seguinte:

Se o programa de qualquer partido estiver legalmente confeccionado, mas, sua execução através da ação partidária, não o estiver, o partido ou a associação deverá ficar com o seu – funcionamento vedado –, nos próprios termos da lei, em obediência ao preceito Constitucional consubstanciado no já transcrito art. 141.²¹⁸

A consequência jurídica do julgamento foi a perda do mandato de todos os candidatos eleitos, os quais foram remanejados aos outros partidos políticos. A consequência histórica, por seu turno, serviu como um capítulo importante sobre a política do século XIX.

O PCB interpôs, então, Recurso Extraordinário (RE) no Supremo Tribunal Federal (STF), o qual não conheceu do pedido, sob o fundamento de não caber o remédio utilizado, por serem irrecuráveis as decisões do TSE. A Corte Constitucional brasileira não se debruçou sobre o mérito da extinção de partidos políticos por defesa de ideias que,

²¹⁷ CF/88, art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 13 - É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem. Decreto-Lei n. 9.258/46, art. 26. Será cancelado o registro de partido político mediante denuncia de qualquer eleitor, de delegado de partido ou representação do Procurador-Geral ao Tribunal Superior: a) quando se provar que recebe de procedência estrangeira orientação político-partidária contribuição em dinheiro ou qualquer outro auxílio; b) quando se provar que contrariando o seu programa pratica atos ou desenvolve atividade que colidam com os princípios democráticos ou os direitos fundamentais do homem, definidos na Constituição.

²¹⁸ Página 844 do processo.

supostamente, atentariam contra o Estado Democrático de Direito. Dispôs, entretanto, que, naquele momento histórico e em face das peculiaridades do caso, não haveria autonomia de pensamento.

3.2.2 Casos estrangeiros

Antes de justificar a utilização de casos estrangeiros como paradigmas ao estudo dos partidos políticos no Brasil, importa mencionar as principais características que marcam a história da conquista de direitos políticos no país. Quando analisada em face da história de outros países, a história do Brasil difere não somente quanto a seu ritmo de democratização, mas também no que tange aos tipos de direitos reclamados pela população brasileira.

O que se percebe é que, entre os americanos, por exemplo, a luta pela conquista de direitos políticos coincide com a própria luta pela conquista do direito ao voto. Nesse sentido, a participação indireta dos cidadãos na política norte-americana sempre foi restringida pelo próprio ordenamento jurídico, ou por suas falhas. Portanto, as classes excluídas da vida política apresentam demandas judiciais mais voltadas à conquista de direitos de participação como eleitores nas eleições internas e internas dos partidos.

No Brasil, por outro lado, a expansão da participação popular na política esteve mais ligada – conforme se verificou no Capítulo I deste trabalho – à luta pela conquista de direito do povo ao poder. Muito embora a população brasileira tenha conquistado o sufrágio universal algumas décadas antes dos Estados Unidos, a grande massa populacional foi alienada dos assuntos políticos por longos períodos de governos totalitários e situações econômicas segregárias, ou seja, a luta foi pela conquista de se eleger.²¹⁹

Destaca-se também que, no caso do Brasil, a conquista do direito efetivo de participação política da população e a conquista deste direito na forma de regramentos legais deram-se de forma brusca com a Constituição de 1988, que quebrou radicalmente os meios

²¹⁹ Como bem aponta Michel Waldman: sobre a mola propulsora para adoção do sufrágio universal, este só ocorreu quando os políticos enxergaram seus interesses pessoais na expansão da participação popular: “The political parties have been the engines of expanding democracy. The greatest gains came when hard-eyed operatives realized that expanded participation was in their enlightened electoral self-interest. This is a story, then, of joyous, cynical, rambunctious politics”. (WALDMAN, Michel. **The fight to vote**. New York: Simon and Schuster, 2016, p. xiii.)

de intervenção do Estado na vida partidária. O poder judiciário, neste contexto, aparece como um poder ponderador do radicalismo libertário conquistado em 1988, ou seja, como um poder que irá, aos poucos, estabelecer hipóteses de limitação da Autonomia Intrapartidária.

Logo, alguns julgados alienígenas merecem destaque, por servirem à compreensão dos partidos políticos enquanto instituições privadas, que possuem atribuições de interesse público. É válido, portanto, avaliar o tratamento conferido às organizações partidárias sem que se perca de vista o contexto cultural e temporal em que foram proferidos. Destacam-se, ainda, diversos julgados estrangeiros que tratam de questões eleitorais interessantes,²²⁰ no entanto, dar-se-á enfoque aqui tão somente aos casos em que as Cortes judiciais interferiram na liberdade intrapartidária de auto-organização e regramento.

3.2.2.1 As intervenções na autonomia partidária pelas Cortes americanas

Nos Estados Unidos,²²¹ como sabido, a segregação dos negros do processo civilizatório como um todo existiu até a metade do século XX. Com o fim da Segunda Guerra mundial e a crescente luta contra o fascismo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos afirmou o direito de "sufrágio universal e igualitário" como direito humano básico, fazendo com que diversas questões eleitorais fossem suscitadas ao redor do mundo, destacando-se aquelas vinculadas à necessidade de se conferir igualdade de participação política a todos. Não foi diferente em solo norte-americano.

Naquele país, a 14ª emenda da Constituição já representava a garantia de direitos civis e políticos igualitários a todos os cidadãos nascidos em território estadunidense desde 1868. Não obstante, os negros habitantes do Estado do Texas sempre foram barrados de

²²⁰ Husted v. A. Philip Randolph Institute n. 16-980 (A Suprema Corte americana julgará a constitucionalidade da decisão do secretário de Estado de Ohio de cancelar os registros eleitorais daqueles cidadãos que deixaram de votar em dois anos; North Carolina v. North Carolina State Conference of the NAACP, 16-833 (voto da minoria), Shelby County v. Holder, Crawford v. Marion County Election Board, 553 U.S. 181 (2008), Gill v. Whitford (redistribuição de distritos eleitorais - Gerrymandering), entre outros.

²²¹ "Americans do not have a single uniform set of rules for voting, or even 50 separate state election systems – effectively, there are 4.600 different election systems. While almost all other nations have given their citizens a clearly established constitutional right to vote, U.S. constitutional provisions prohibit only discrimination in voting based on race, gender, and similar factors. Thus, in America, you ‘right’ to vote depends largely on the inclinations of your state and local politicians and bureaucrats". OVERTON, Spencer. **Stealing democracy: the new politics of voter suppression**. New York: Norton and Company, 2006, p. 46.

votar nas eleições democráticas primárias de seus partidos por força do poder político da classe conservadora e de seus líderes.

Até 1921, a Suprema Corte norte-americana se manteve a favor da não intervenção do poder judiciário nas regras intrapartidárias, por entender que os partidos políticos, como pessoas jurídicas de direito privado, teriam total liberdade para dispor sobre suas condições de funcionamento. Em 1927,²²² a Corte chegou a manifestar o entendimento de que, omitindo-se sobre o tema, o próprio Estado estaria negando o voto aos negros.

Não demorou, contudo, para que o Legislativo estadual texano respondesse de forma criativa ao posicionamento judicial intervencionista, dando aos partidos democráticos, por meio de lei, o poder de certificarem quem era e quem não era democrata para os propósitos de voto das primárias. A alta Corte, não satisfeita com esse novo subterfúgio, declarou a inconstitucionalidade da citada lei em 1932.²²³ Mas os líderes democráticos, ao contrário do esperado, não se conformaram ao ver cair “o império branco” com tanta facilidade. Então, passaram a ignorar todas as decisões judiciais e, com fundamento nas próprias regras dos estatutos partidários, continuaram a barrar a participação dos negros nas eleições primárias, situação que perdurou por mais dois anos.

Em 1935,²²⁴ a Corte foi novamente provocada a se manifestar sobre o tema, mas se recusou a intervir no âmbito interno dos partidos, por entender, conforme expressou a opinião do juiz Owen Roberts, que os partidos políticos não seriam “agências governamentais” e que, portanto, a 14ª emenda não poderia atingir suas estruturas internas, por se tratar de instituições privadas.

No contexto do pós-guerra e início do desenvolvimento dos direitos humanos no mundo, o judiciário já havia estendido demais as liberdades conferidas aos partidos políticos, e sofria diante das pressões sociais pela inclusão de minorias no processo de decisões políticas. Então, em 1941 o Congresso aprovou nova lei de organização partidária, condicionando as primárias eletivas à condição de atividade quase estatal. Assim também passou a enxergá-la a Corte constitucional.

²²² Nixon v. Herndon, 273 U.S. 536 (1927)

²²³ Nixon v. Condon, 286 U.S. 73 (1932)

²²⁴ Grovey v. Townsend 295 U.S. 45 (1935)

Feito isso, em 1944,²²⁵ Lonnie Smith, dentista e cidadão norte-americano, eleitor registrado e apto a votar nas eleições genéricas, questionou a constitucionalidade da regra interna do partido democrata do Estado do Texas, que não lhe permitia votar nas eleições primárias de seu partido. À época, Smith já pertencia à Associação Nacional de Avanços das Pessoas Negras (*National Association for the Advancement of Colored People* – NAACP), que lutava pelo fim das primárias brancas há mais de vinte anos. Assim, o caso tomou proporções muito maiores do que simplesmente tomaria o questionamento de um homem sobre seus direitos políticos.

Naquele momento, a Suprema Corte reconheceu que, do ponto de vista de suas regras internas, os partidos políticos deveriam ser vistos como agências estatais, proibidas, portanto, nos termos da 14^a e da 15^a emenda, de negar a qualquer cidadão o direito de voto.²²⁶

O caso representa um marco histórico das decisões da Suprema Corte norte-americana, não somente no que tange à extensão do direito de voto aos negros texanos, mas também – e do ponto de vista que interessa à presente pesquisa – como caso exemplar de intervenção do poder judiciário norte-americano na liberdade de disposição das regras internas dos partidos políticos.²²⁷

A vitória de Smith contra a All White Primaries (AWP) foi a primeira de uma série de vitórias legais pela igualdade de fato entre os cidadãos norte-americanos. Mesmo assim, Smith foi o primeiro a mostrar que a sua estratégia litigiosa poderia funcionar. Charles L. Zelden²²⁸, em seu livro dedicado ao caso, destacou que o fato de a decisão só ter ocorrido naquele momento também foi consequência do que ele chamou de “dinâmica do sul”, que seria o ritmo menor de incorporação dos afrodescendentes em todos os âmbitos dos direitos civis dos Estados Unidos. A decisão da Suprema Corte redefiniu as fronteiras entre o público e o privado nas questões partidárias.

²²⁵ Smith v. Allwright, 321 U.S. 649 (1944)

²²⁶ ZELDEN, Charles L. **The battle for the black ballot**: Smith v. Allwright and the defeat off the texas white primaries. Lawrence: University Press of Kansas, 2004, p. 3.

²²⁷ KEYSSAR, Alexander. **The right to vote**: the contested history of democracy in the United States. New York: Basic Bokks, 2000, p. 98-199.

²²⁸ ZELDEN, Charles L. **The battle for the black ballot**: Smith v. Allwright and the defeat off the texas white primaries. Lawrence: University Press of Kansas, 2004.

Nesse sentido, a Suprema Corte Americana, no julgamento de *Terry v. Adams* 345 U.S. 461 (1953), considerou inconstitucionais as eleições pré-primárias em branco, sendo este o último de uma série de processos judiciais abordando o sistema de primárias brancas destinadas a destituir os eleitores negros.

Cabe destacar, contudo, como o cuidado nas intervenções das Cortes americanas na autonomia partidária serviu de orientação para as Cortes constitucionais estaduais em casos futuros.²²⁹ Corroborando o afirmado no julgamento *Andrew Pilloud, Pet. vs. King County Republican Central Committee, Et Al., Resps. (Majority)*, realizado em 09/11/2017, a Suprema Corte Estadual de Washington, por unanimidade, pautou-se por precedentes, dentre eles, *Eu v. San Francisco County Democratic Central Committee* (1989), em que a Corte americana derrubou lei estadual que regulava a governança interna do partido.

Em *Eu v. San Francisco County Democratic Central Committee* (1989), o Estado da Califórnia exigiu, por meio de lei, que a cadeira de um comitê central dos partidos alternasse entre residentes do norte e sul da Califórnia, mas o Tribunal derrubou a lei por entender que ela limitaria o poder discricionário de um partido político sobre como se organizar, conduzir seus assuntos e selecionar seus líderes. Em resposta, a Califórnia argumentou que a lei atende a um interesse "convicente" na gestão democrática interna do partido político, mas a Corte considerou não haver interesse convincente, pois não seria papel do Estado "proteger a integridade do Partido contra o próprio Partido".

Assim, um estado só pode promulgar leis que interferem em assuntos internos de um partido quando necessário para garantir que as eleições sejam justas e honestas. Nos casos em que a lei de eleição estadual sobrecarregasse os direitos dos partidos políticos e seus membros, ela só estaria de acordo com a 1ª e a 12ª emendas quando o interesse estatal e coletivo fosse convincente e a lei fosse estreitamente adaptada para servir esse interesse.

Em *Andrew Pilloud, Pet. vs. King County Republican Central Committee, Et Al., Resps. (2017)*, determinada norma estadual de Washington exigia que o Comitê Nacional Partidário elegeisse presidentes distritais para o diretório. O estatuto partidário, por outro lado, apenas determinava que o Comitê Nacional apontasse cadeiras distritais para as

²²⁹ VOLOKH, Eugene. **States can't force parties to elect local party** The Volokh Conspiracy. Opinion. Disponível em: <[officialshttps://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2017/11/13/states-cant-force-parties-to-elect-local-party-officials/?utm_term=.06c8c5f6aca6](https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2017/11/13/states-cant-force-parties-to-elect-local-party-officials/?utm_term=.06c8c5f6aca6)>. Acesso em: 21 nov. 2017.

eleições, o que gerou conflito normativo quanto à forma de direção do partido, enfrentado pela Corte. Note-se que, aparentemente, o controle do Comitê sobre a seleção de presidentes é uma questão de organização interna, análoga ao controle sobre a alternância dos presidentes discutida no caso *Eu v. Comitê Central Democrático do Condado* (1989).

Pilloud, um oficial partidário, sustentou, no caso, que a Corte não poderia substituir o seu julgamento de acordo com conveniência ou não de uma determinada estrutura de partido interno, e que a lei estadual poderia sobreviver ao escrutínio constitucional, pois garantiria eleições justas e ordenadas, impedindo o comitê federal do partido de dirigir indevidamente as atividades do comitê distrital. Mas, segundo a Corte, Pilloud não apresentou evidências para sustentar esta afirmação, logo não teria demonstrado que a norma estadual seria necessária para garantir eleições justas e ordenadas para garantir um interesse convincente do Estado. A norma estadual seria inconstitucional por estabelecer restrições que limitariam o poder discricionário do partido político sobre como se organizar, conduzir seus assuntos e selecionar seus líderes, o que sobrecarrega o direito de autonomia partidária.

Pode-se dizer, assim, que a Suprema Corte americana reconheceu legítima a intervenção nas relações entre os partidos e seus filiados, como necessária nos casos em que houvesse violação aos direitos fundamentais dos filiados. Nesse sentido, *Nixon v. Herndon*, 273 U.S. 536 (1927), *Nixon v. Condon*, 286 U.S. 73 (1932), *Grove v. Townsend* 295 U.S. 45 (1935), *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649 (1944) e *Terry v. Adams* 345 U.S. 461 (1953) são um grande avanço, pois, ao final da grande batalha, enfrentou-se o tema racial sob o enfoque do direito civil, decidindo-se que as primárias para escolha de candidatos dos partidos políticos, ainda que se trate de associações privadas, cumprem uma função pública e podem, conseqüentemente, sofrer controle estatal, sujeitando-se às normas e aos princípios constitucionais.

Portanto, esses precedentes delineiam-se como abordagens ainda atuais e esclarecedoras. Lá se revelaram novos aspectos referentes à relação entre Estado e os partidos políticos, os quais são livres para editar suas leis internas de regência. Contudo, essas normas devem obedecer à Lei Maior do Estado. Sendo assim, aos filiados a determinado partido devem ser resguardados os direitos e as garantias fundamentais dispostos no texto constitucional, não lhes devendo imputar-se condições ou barreiras que

atentem contra tais direitos e garantias. Assim, quando um filiado é sumariamente alijado do processo de escolha interna do seu partido a concorrer a um cargo eletivo, por supostamente não preencher os requisitos necessários para tanto, a Justiça Eleitoral, uma vez provocada, não poderia abster-se de analisar o caso. A supremacia do interesse público é princípio que recomenda e mesmo autoriza a intervenção estatal nas relações privadas em situações que extrapolam a esfera cível e atingem a sociedade como um todo.

3.2.2.2 As intervenções na autonomia partidária de pensamento na Alemanha, Turquia e Espanha que levaram às suas extinções 230

Com o acirramento da Guerra Fria e a lembrança do nazifascismo das duas “Grandes Guerras”, uma nova ordem democrática se estabelece. Abre-se espaço para o questionamento da legalidade de alguns partidos políticos que atentariam contra o processo democrático. Vários casos foram submetidos ao controle de constitucionalidade de alguns países, bem como ao controle da Corte Europeia de Direitos do Homem. Como dito por Merzel,²³¹ a matéria era analisada levando-se em consideração os objetivos e as práticas das políticas partidárias. Na Turquia, a extinção foi baseada na pertinência legal dos temas que tratavam de autonomia para os curdos, na unidade nacional ou na promoção da lei islâmica. Já na Alemanha, a análise fundamentou-se na necessidade de extinção de partidos da extrema direita.

De qualquer forma, havia uma preocupação de evidenciar se os partidos políticos apoiavam o terrorismo ou não. O foco principal da análise, como observado pelo autor, foram as plataformas do partido, as declarações de seus líderes e as atividades dos seus membros. Assim, visualiza-se a intervenção do Estado na autonomia dos partidos políticos na sua essência, qual seja, na autonomia de pensamento.

²³⁰ Limitou-se a alguns casos precedentes, deixando de citar casos de outros países, como de Israel (The Central Elections Committee v. Achmad Tibi M.K.), entre outros precedentes.

²³¹ MERZEL, Yigal. The dissolution of political parties: the problem of internal democracy. **International Journal of Constitutional Law**, vol. 4, Issue 1, January – 2006, p. 86.

a) *Extinção do partido Batasuna na Espanha*

Questão muito sensível na Espanha era a política separatista Basca, região da Espanha que tenta a independência do país Basco, inclusive com a ajuda da Organização Armada *Pátria Basca e Liberdade* (ETA), que lutava pela causa desde final da década de 50 do século XIX. O ETA promovia atentados que tiraram a vida de diversas pessoas e acirravam o conflito sangrento. Com a morte do General Franco, em 1975, o governo espanhol passou a encarar com respeito a busca da nacionalidade basca e concedeu um pouco de autonomia à região em troca da cessação da violência. O movimento separatista era capitaneado por um partido político na Espanha – o Batasuna.²³²

A violência diminuiu, mas não cessou completamente. Então, mais uma vez, o mundo é estremecido, agora com o atentado de 11 de setembro de 2001, em que outros ataques terroristas simultâneos chocaram a comunidade internacional. O governo espanhol cobrou do partido Batasuna a condenação dos ataques terroristas perpetrados pelo ETA. Porém, como não houve respostas, e também pelo fato de alguns membros serem comuns tanto ao partido como ao ETA, o governo espanhol pressionou a União Europeia, que classificou o partido e o ETA ambos como organizações terroristas.

O governo espanhol, então, acrescentou à lei²³³ dispositivo que permitia extinguir partidos por associação ao terrorismo. Foi assim que, em agosto de 2002, o parlamento espanhol requereu à Suprema Corte a extinção do Batasuna. Por decisão unânime da Corte, o partido foi extinto.

O Batasuna apelou para a Corte de Direito Humano da União Europeia (*Herri Batasuna and Batasuna v. Spain* – application n. 25803/04 and 25817/04). Os argumentos giravam em torno dos arts. 10 e 11 da Convenção Europeia, que garante que “todos são livres para se associar, incluindo o direito de formar reuniões para defesa de seus interesses.”²³⁴

²³² AYRES, Thomas. Batasuna banned: the dissolution of political parties under the European Convention of Human Rights [notes]. **Boston College International and Comparative Law Review**, vol. 27, Issue 1, Winter 2004, p. 99.

²³³ Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos – “the LOPP” –, que alterou a Lei n. 54/1978, de 4 de dezembro de 1978 dos Partidos Políticos.

²³⁴ Artigo 10. Liberdade de pensamento, de consciência e de religião: 1. Todas as pessoas têm direito à

A Corte Europeia considerou que a dissolução do partido estava prescrita na lei e que teria, na acepção do art. 11 da Convenção, a legitimidade para a dissolução. Quanto à necessidade de a interferência na organização só ser possível se for essencial à democracia, o Tribunal, depois de ter reexaminado a sua jurisprudência, principalmente nos casos da Turquia,²³⁵ considerou que a dissolução correspondia a uma "necessidade social premente". Isso porque, no seu entender, haveria uma ligação entre Batasuna e o ETA amplamente comprovada, bem como em face da situação que existira na Espanha há muitos anos em relação aos ataques terroristas. Essas ligações poderiam, objetivamente, ser consideradas uma ameaça à ordem democrática do país.

Na opinião do Tribunal, a decisão de extinção do partido deveria ser colocada dentro do contexto de um desejo internacional de condenar o terrorismo. Em consequência, o Tribunal considerou que o ato de extinção do partido não estaria eivado de ilegalidade.²³⁶

b.) Extinção de partidos na Alemanha

O extremismo da direita trouxe consequências drásticas para a história da Alemanha e reavivou lembranças traumáticas legadas pelo terror do nazi-fascista decorrentes da ascensão de Adolfo Hitler ao Poder em 1933. Com a derrocada da Segunda Guerra Mundial, acreditou-se que o extremismo teria ficado apenas nos anais da História como uma funesta lembrança para que nunca mais ocorresse.

De qualquer forma, cientes do risco de ascensão de defensores de soluções radicais, os alemães fixaram na Constituinte a possibilidade de extirpar partidos políticos nessas condições. Assim, estabeleceu-se na Lei Fundamental da Alemanha, em seu art. 21, item II,²³⁷ que são inconstitucionais os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos

liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de convicção, bem como a liberdade de manifestar a sua religião ou a sua convicção, individual ou coletivamente, em público ou em privado, através do culto, do ensino, de práticas e da celebração de ritos. 2. O direito à objecção de consciência é reconhecido pelas legislações nacionais que regem o respectivo exercício. Artigo 11. Liberdade de expressão e de informação: 1. Todas as pessoas têm direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber e de transmitir informações ou ideias, sem que possa haver ingerência de quaisquer poderes públicos e sem consideração de fronteiras. 2. São respeitados a liberdade e o pluralismo dos meios de comunicação social.

²³⁵ People's Labour Party v. Turkey, Wefare Party v. Turkey, United Communist Party v. Turkey.

²³⁶ Todos os precedentes citados da Corte Europeia dos Direitos do Homem no presente artigo foram retirados do *site* da Corte europeia: <[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"dmdocnumber": \["851916"\],"itemid": \["001-93348"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)>.

²³⁷ Art. 21. [Partidos] (1) Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é

seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha.

Campos,²³⁸ abordando o conceito de valor da Constituição, se reporta aos primeiros casos analisados pela Suprema Corte Alemã sobre a existência de partidos contrários à nova ordem democrática como emblemáticos para pontuar a ruptura ao sistema “que possibilitasse efetivamente a fundação e institucionalização de uma nova ordem democrática centrada em valores opostos ao regime nazista como a pluralidade, a liberdade e a democracia”.

Logo após a promulgação da Lei Fundamental Alemã, ou seja, ainda com a lembrança recente da Segunda Guerra e o fantasma do Comunismo, a Suprema Corte Alemã extinguiu dois partidos considerados extremistas. O primeiro, de extrema direita, foi o Partido Socialista do Império ("Sozialistische Reichspartei"), sucessor do partido nazista NSDAP ("Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei"). O segundo foi o Partido Comunista da Alemanha, o KPD ("Kommunistische Partei Deutschlands").

Com o fim da Guerra Fria, com a queda do Muro de Berlim (1989) e com o colapso do Comunismo, num primeiro momento, acreditou-se que o extremismo estaria superado. Porém, não é o que se tem visto. Os extremistas, por seus partidos, de forma persistente, adentram na arena política e conseguem angariar apoio.

Depois da dissolução do HPD (1956), somente em 2003, o Tribunal Constitucional Federal analisou a possibilidade de extinção, “nos termos do art. 21, item 2, da Lei Fundamental, do Partido Nacional-Democrata Alemão (NPD), agremiação de direita, tendo rechaçado o pleito, na ocasião, em virtude da violação de garantias essenciais ao Estado de

livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio. (2) São inconstitucionais os partidos que, pelos seus objetivos ou pelas atitudes dos seus adeptos, tentarem prejudicar ou eliminar a ordem fundamental livre e democrática ou pôr em perigo a existência da República Federal da Alemanha. Cabe ao Tribunal Constitucional Federal decidir sobre a questão da inconstitucionalidade. (3) A matéria será regulamentada por leis federais.

²³⁸ CAMPOS, Ricardo. **A família Bolsonaro e a ordem de valor(es) da Constituição de 1988**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-22/ricardo-campos-bolsonaros-ordem-valores-constituicao>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

Direito na obtenção de elementos para fundamentar a acusação”.²³⁹

Recentemente, em janeiro de 2017, o *Bundesverfassungsgericht* enfrentou o tema novamente (2 BvB 1/13).²⁴⁰ O Tribunal alemão julgou se o Partido Nacional Democrata (NPD) violaria o art. 21, item II, da Lei Fundamental e deveria, conseqüentemente, ser extinto. O pedido de extinção do partido apoiava-se no fato de que o partido pretendia substituir o sistema constitucional existente por um Estado nacional autoritário, o que levaria ao desrespeito à dignidade humana e seria incompatível com o princípio da democracia. Fundamentou-se, também, no fato de que, para se analisar se um partido político procurava minar ou abolir a ordem básica democrática livre, deveriam ser examinados tanto os seus objetivos como o comportamento de seus adeptos.

O *bundesverfassungsgericht*, em que pese ter reconhecido o caráter segregacionista do NPD e a intenção de lutar contra a ordem básica livre democrática de forma sistemática, entendeu que não havia nenhuma indicação específica e de peso que sugerisse que o NPD conseguiria atingir seus objetivos anticonstitucionais. Segundo o Tribunal, sequer existia a perspectiva de alcançar com êxito esses objetivos no contexto da participação no desenvolvimento de opiniões políticas, bem como não havia nenhum elemento que provasse que o NPD minaria a liberdade de outras opiniões políticas. Ressaltou que parecia impossível que o partido tivesse sucesso em conseguir o poder, seja por meio de parlamentares ou por meio de coalisões, pois, apesar de sua representação nos parlamentos locais, uma influência determinante do NPD na formulação de opiniões políticas que tivesse adesão na Alemanha não seria de se esperar no futuro.

O Tribunal ressaltou, ainda, que o baixo número de membros e seu grau de desorganização demonstravam que o NPD não teria qualquer chance de implementar suas políticas contra a Constituição ou disseminar a política discriminatória em relação aos imigrantes.

Apontou, ademais, que não fora provado que casos isolados de violência descritos

²³⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Proibição e dissolução de partidos políticos na Lei Fundamental da Alemanha**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-jan-20/proibicao-dissolucao-partidos-lei-fundamental-alemanha#top>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

²⁴⁰ Decisão disponível no *site* da Suprema Corte Alemã: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117_2bvb000113.html;jsessionid=3B42851D115DFA551036CDE5AB9D4948.2_cid392>. Acesso em: 15 dez. 2017.

no processo pudessem justificar a extinção do partido e que também não existiam indicações suficientes, no presente e no futuro próximo, de que o partido pudesse criar uma atmosfera de medo que prejudicasse sensivelmente o livre processo de desenvolvimento de opiniões políticas. Segundo o Tribunal, comportamentos intimidadores ou criminosos dos membros seriam caso de polícia, mas não justificariam a extinção do partido, com base no art. 21, item II, da Lei Fundamental.

c) *Extinção de partidos na Turquia*

Depois do fim da Guerra Fria, as atenções voltaram-se principalmente para o mundo islâmico. Guerras regionais passaram a ter dimensões internacionais, principalmente, pela intervenção de países do ocidente em alguns conflitos. A Guerra do Golfo (1990-1991) foi o primeiro conflito transmitido ao vivo pelas redes de televisão, mantendo os olhos do mundo voltados para os países islâmicos, e acirrando o debate sobre questões políticas regionais e suas consequências mundiais.

O choque de cultura entre o mundo ocidental e o islâmico fomenta o surgimento de extremistas que levam ao radicalismo. A tensão explode com os ataques suicidas de fundamentalistas islâmicos, a exemplo do *Al Qaeda* em 11 de setembro de 2001. O mundo ocidental reage e declara “guerra ao terror”, e conflitos regionais de combates aos fundamentalistas se espalham no Afeganistão (2001), Iraque (2003) e na Síria (2011). Há uma grande tensão também em relação à sempre sensível questão da Palestina.

No centro desse caldeirão, a posição geográfica da Turquia, entre a Europa e o Oriente, constitui um dos pontos de encontro entre a cultura ocidental e a oriental. Com isso, debates sobre temas islâmicos, autonomia curdas e questão sobre unidade nacional são temas polêmicos que alguns partidos políticos propuseram dentro da realidade democrática turca. Porém, alguns partidos políticos foram extintos com a chancela da Suprema Corte Turca. Os casos foram submetidos ao Tribunal Europeu dos Direitos do Homem.

Como observado por Mersel, todos os casos diziam respeito a decisões do governo turco de dissolver as partes ou proibir as suas atividades, com base nas conclusões de que haveria incentivo à violência e às atividades que põem em risco a integridade territorial e a secularidade do Estado. Na maioria dos casos, o Tribunal considerou que as razões do

governo turco, bem como dos tribunais nacionais turcos, não justificavam a extinção dos partidos. O Tribunal afirmou que, mesmo que uma atividade política seja considerada incompatível com os princípios do Estado, isso não significava que infringiu as regras democráticas. Entendeu, inclusive, que atividades que desafiam a forma como um Estado está atualmente organizado devem ser toleradas, desde que não visem prejudicar a própria democracia.²⁴¹

Contudo, no caso do Partido *Refah*, que foi extinto em 1998²⁴² por violar o secularismo constitucional, a Corte Europeia entendeu que a decisão do Tribunal Constitucional passou pelo critério da proporcionalidade, na medida em que a ingerência em causa não podia ser considerada desproporcional em relação aos objetivos perseguidos e, assim, a dissolução do *Refah* podia ser considerada "necessária numa sociedade democrática".

A Turquia, assim, usa a justificativa de que alguns programas políticos dos partidos de oposição não respeitam as regras de Democracia. Dessa forma, o Estado tem o direito de adotar medidas, incluindo a dissolução do partido, para proteger a sociedade democrática. Porém, os precedentes analisados da Corte Europeia de Direitos do Homem mostraram que a dissolução dos partidos não fortalecia a democracia, mas sim dificultava para a oposição ter as suas ideias expostas e defendidas de forma transparente.

²⁴¹ Inteiro teor dos julgados obtido no *site* da Corte Europeia dos Direitos do Homem: <<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>>. *United Communist Party of Turkey v Turkey National Security* (30 January 1998, Application n. 19392/92 - European Court of Human Rights) – A Corte europeia entendeu que não haveria provas, bem como ausência de qualquer atividade por parte do partido, de que era responsável pelos problemas que o terrorismo na Turquia. *Socialist Party and Others v. Turkey* (25 May 1998, Application n. 21237/93 - European Court of Human Rights) - Uma associação não está excluída da proteção da Convenção simplesmente porque suas atividades são consideradas pelas autoridades nacionais como minando as estruturas constitucionais da Estado. *Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey judgment* (Application n. 23885/94 - 8 December 1999 (European Court of Human Rights) - A dissolução do partido foi desproporcionada e desnecessária numa sociedade democrática. *Case of Yazar and others v. Turkey* (Applications nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93 - 9 April 2002 - European Court of Human Rights) - O Partido não apoiou e aprovou o uso de violência ou outras formas ilegais de métodos para fins políticos. *Case of Sadak and others v. Turkey* (n. 2) Applications nos. 25144/94, 26149/95 to 26154/95, 27100/95 and 27101/95 - 11 June 2002 European Court of Human Rights) – O poder soberano do eleitorado que elegeu os membros do partido ao parlamento exige a livre expressão de todas as opiniões, mesmo que não correspondente ao do governo. Assim, a dissolução do partido tivera o efeito de impedir que uma parte da população participe no debate político.

²⁴² *Refah Partisi and Others v. Turkey* - Application 41340/98, 41342/98, 41343/98 and 41344/98. Judgment 13.2.2003. European Court of Human Rights.

Verifica-se, portanto, que a intervenção na autonomia partidária drástica (dissolução dos partidos) é prejudicial ao estado democrático de direito, desde que essas agremiações não sejam braços do terrorismo.

3.3 Um convite para análise numérica dos casos julgados sobre autonomia partidária

David M. O'Brien – ainda que se referindo ao contexto estadunidense – demonstra que a revisão jurisdicional exercida pelas Cortes terá sempre características oligárquicas e, por vezes, antidemocráticas, e aí está a importância das análises e publicações das decisões individuais e coletivas das Cortes para que estas melhor possam se adequar aos anseios da sociedade civil.²⁴³

No presente capítulo, procurou-se descrever a Autonomia Partidária segundo a legislação e a jurisprudência dos tribunais pátrios. Assim, foram descritos os principais acontecimentos que geraram a concepção atual da Autonomia Partidária. Resta saber, contudo, em termos quantitativos, quanto foi debatido o princípio da Autonomia partidária pela Justiça Eleitoral e pela Suprema Corte constitucional brasileira.

Com essas informações, pretender-se-á verificar se a autonomia partidária é relevante às falhas do sistema eleitoral e se serviu como espécie de armadura que blinda os partidos políticos de quaisquer intervenções judiciais em suas estruturas internas, mantendo-se ou não verdadeiras ditaduras intrapartidárias que ameaçariam os fundamentais filiados e pré-candidatos.

Assim, a inércia ou não do Poder Judiciário em intervir nas regras de organização interna dos partidos estaria ligada ao problema de representatividade²⁴⁴ que assolaria o

²⁴³ O'BRIEN, David M. **Storm Center**: the Supreme Court in American politics. New York: Norton and Company, 2017, p. 360.

²⁴⁴ Antônio Augusto Aras, em excelente nota quanto à realidade da democracia representativa no Brasil, defende que o sentido de representatividade política no país tornou-se meramente formal por manter uma enorme distância entre a grande massa de cidadãos e o processo de decisão político: “Acresça-se a isso as práticas espúrias do clientelismo, do fisiologismo, dos abusos do poder econômico e político, da interferência da mídia eletrônica na formação da vontade popular, através das quais as elites tem se perpetuado no poder, manipulando o processo eleitoral, maculando, assim, os ideais democráticos, tudo fazendo para manter uma ditadura de fato sob a fantasia de uma democracia de direito, conforme já registrava o Deputado Roque Aras, nos idos de 1982, da tribuna da câmara dos Deputados (Democracia, Direito, Ditadura da fato. Discursos. Ed. Congresso Nacional, 1982). A esse distanciamento entre o Estado e a sociedade some-se o elevado número de

país? ²⁴⁵ A fotografia dos julgados é que se pretende registrar para verificar se a crise de representatividade seria causada pelo excesso de autonomia partidária.

Spencer Overton sustenta que, ao contrário do que usualmente se costuma pensar, a democracia, em seu sentido moderno, não é um fenômeno orgânico e enraizado que reflete perfeitamente as preferências da sociedade, mas é o resultado da vontade do povo, chancelada pelas milhares de escolhas regulatórias e práticas do sistema.²⁴⁶

Os capítulos primeiro e segundo do trabalho voltaram-se, respectivamente, à observação do percurso histórico dos partidos políticos no modelo democrático representativo como forma de justificar: a adoção do princípio da Autonomia Partidária pelo legislador nacional (Capítulo 1); às alterações legais e jurisprudenciais em torno da conformação ideal deste princípio no ordenamento brasileiro, e a alguns casos relevantes de uso prático deste princípio nos conflitos judiciais em que foi avaliada a apreciação (Capítulo 2).

Então, após a visualização desses dois aspectos, este terceiro e último capítulo do trabalho busca trazer a lume o lado pragmático e quantitativo de sua aplicação pelo Judiciário brasileiro para saber se, e em que medida, o princípio da Autonomia Partidária tem funcionado, de fato, como barreira à intervenção do poder Estatal na liberdade dos partidos e de seus filiados.

denúncias de corrupção nos Poderes que compõem o Estado, gerando uma insatisfação crescente na população e um total descrédito na política (José Ramos de Vasconcelos Neto, e muitas vezes até mesmo na democracia.[...] O desespero do povo é tão grande que diante das perguntas mal formuladas muitos tem defendido superadas formas de governo como autocracia, despotismo, com alusões atabalhoadas, como por exemplo, na ditadura, a vida era melhor! ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária**: efetividade e aplicabilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016, p. 199.

²⁴⁵ Em que pese a autonomia partidária, as lições do Poder Judiciário continuam. Agora, mais uma vez provocado, rapidamente, o Supremo Tribunal Federal (STF) deverá lecionar. O Ministro Roberto Barroso pautou, para sessão do próximo dia 04 de outubro, o processo em que se discute a hipótese de candidatos sem partido político – o Agravo no Recurso Extraordinário n. 1.054.490. O autor da ação alega, em apertada síntese, que as candidaturas independentes não poderiam ser proibidas no Brasil, devido ao país ser signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos e o Pacto de São José da Costa Rica não prevê a filiação partidária como requisito para ser votado. Segundo defende, “o cidadão não pode ficar de joelhos perante os partidos políticos, os quais, aliás, são instituições privadas”.

²⁴⁶ OVERTON, Spencer. **Stealing democracy**: the new politics of voter suppression. New York: Norton, 2006, p. 14.

3.3.1 Metodologia

Tendo em vista o objetivo de aferir, em termos numéricos e proporcionais, a relevância do princípio da Autonomia partidária nas discussões judiciais no Brasil, a descrição das etapas metodológicas de pesquisa faz-se imprescindível, inclusive, como forma de se conferir confiabilidade aos resultados apurados.

A primeira etapa deste capítulo do trabalho se deu pela delimitação do âmbito da pesquisa, ou seja, do raio de utilização do princípio da Autonomia Partidária, a servir como material fornecedor de dados mais relevantes para o estudo. Para isso, foi necessário retornar aos propósitos do trabalho e lembrar do seu objetivo, que, desde o início, foi aferir o uso do princípio da Autonomia Partidária enquanto garantia protetora de direitos políticos da população brasileira. Definido isso, aferiu-se o total de 6.231 decisões extraídas dos *sites* dos tribunais estaduais de todos os Estados do Brasil, nos quais constam o princípio da Autonomia Partidária como argumento.²⁴⁷ Excluídas dessas decisões aquelas nas quais se discutem assuntos relativos a questões tributárias,²⁴⁸ sobrariam aproximadamente um quinto delas para análise.

No entanto, o que se observou foi que a Justiça Comum, ainda que também faça uso do princípio da Autonomia para resolução de conflitos entre partidos e seus filiados, possui uma visão mais civilista e formal do assunto relativo à liberdade intrapartidária, pois compreende os partidos políticos como pessoas jurídicas livres para buscarem acordos abertamente com seus associados a fim de solucionarem livremente os conflitos intrapartidários.

Então, considerando-se o objetivo de aferir os limites de aplicação do princípio da Autonomia Partidária do ponto de vista de sua importância para o aperfeiçoamento do processo político eleitoral, ou seja, em face do interesse público, esvazia-se de sentido avaliar o princípio da Autonomia através de uma perspectiva mais civilista como aquela adotada pela Justiça Comum para o tratamento do tema.

²⁴⁷ As pesquisas foram realizadas e obtidas, entre o dia 1º.10.2017 a 07.10.2017, nos *sites* dos vinte e sete tribunais de justiça estaduais e do Distrito Federal, no campo “jurisprudência - pesquisa livre”, com os termos “autonomia e partidária”.

²⁴⁸ Assuntos que não tratam do tema da presente pesquisa, mas constaram nos números por haver transcrição do art. 17 da Constituição Federal, em que o termo consta no inteiro teor.

Sendo a Justiça Eleitoral a responsável pela proteção dos assuntos vinculados ao processo de escolhas políticas propriamente dito, a Corte eleitoral está mais apta à visualização de nuances relativas ao interesse público no uso do princípio da Autonomia Partidária. Assim, para “fotografar a realidade” da utilização do princípio da Autonomia Partidária ressaltando a sua importância na manutenção da democracia, escolheu-se como campo de análise as seguintes Cortes do Poder Judiciário:

- a) O Supremo Tribunal Federal, enquanto casa propriamente responsável pela proteção da constituição e seus princípios.
- b) O Tribunal Superior Eleitoral, que, devido ao seu *status* de mais alta Corte da Justiça Eleitoral, revisa as aplicações do princípio da Autonomia partidária dadas pelas demais Cortes eleitorais.
- c) Os Tribunais Regionais Eleitorais dos Estados, que interpretam, nos estados, a utilização do princípio da Autonomia nos casos afetos ao processo eleitoral.

Delimitado o âmbito de atuação da pesquisa, foram extraídos dos *sites* desses tribunais todos os julgados nos quais o termo “Autonomia Partidária” esteve presente na ementa das decisões. Para cada uma das Cortes, obteve-se o seguinte resultado: i) para Supremo Tribunal Federal, 34 casos no total;²⁴⁹ ii) Para a Justiça eleitoral (TSE e TREs dos Estados), alcançou-se o resultado de 1.500 decisões, sendo 883 acórdãos e 617 decisões monocráticas.²⁵⁰

Vale informar, ainda, que, dos acórdãos julgados pelo TSE e pelos Tribunais Regionais Eleitorais nos últimos 29 anos – ou seja, desde a Constituição de 1988 –, só estão disponíveis para *download* aqueles datados de 1990 para cá. Ainda, quanto às decisões monocráticas, obteve-se acesso às decisões a partir de 2004.²⁵¹

Trabalhamos primeiro com a Justiça Eleitoral: diante do resultado do número de processos, foram criadas duas tabelas – uma para decisões monocráticas e outra para decisões do colegiado –, nas quais os processos foram inseridos linha a linha e suas

²⁴⁹ Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28AUTONOMIA+PARTIDARIA%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yc53ansm>> Acesso em: 20 nov. 2017.

²⁵⁰ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>>. Acesso em: 07 out. 2017.

²⁵¹ Para confirmar os dados e certificar de que não fora omitida qualquer decisão no critério adotado na presente pesquisa, foi enviada ao TSE mensagem por *e-mail* (caminho oficial disponível) registrada sob o número: 205403, em 24/01/2018, às 16h31.

informações primordiais – competência, número, ementa, e data de julgamento – dispostas nas colunas a eles referentes.

Com essas tabelas em mãos, as ementas foram lidas e os casos classificados em três grupos, que receberam os seguintes nomes:

- 1) “SIM” – para processos nos quais o colegiado ou o juízo monocrático, ao julgar o mérito, interferiu no resultado da lide a despeito da garantia de autonomia partidária.
- 2) “NÃO” – processos em que o colegiado ou o juízo monocrático, ao julgar o mérito, entendeu pela predominância do princípio da Autonomia partidária em face dos demais direitos.
- 3) “0” (ZERO) – Casos em que o colegiado ou o juízo monocrático citou o princípio, mas não se posicionou sobre o tema.

A partir desse momento, o trabalho contou com a ajuda de profissionais do campo da informática, que, por meio de programação realizada no *software* denominado “R”, facilitaram o cálculo das análises comparativas, permitindo a elaboração de gráficos como os que serão analisados em seguida.

É usual em bancos de dados a existência de variáveis qualitativas ou quantitativas categorizadas. Por meio desse tipo de variável, calcula-se a sua frequência absoluta, obtendo-se a distribuição de frequências do conjunto de dados. Essa distribuição de frequências é representada na forma de uma tabela, a que se dá o nome de “tabela de frequências”, uma vez que existe alguma especificidade na fase da definição das classes, conforme o tipo dos dados a analisar. Portanto, é possível verificar a distribuição de frequências das variáveis individualmente ou conjuntamente, conforme a quantidade de variáveis presentes na tabela.

A Série Temporal é um conjunto de observações sobre uma variável, ordenado no tempo e registrado em períodos regulares. Podem ser acompanhadas uma ou mais variáveis para poder compará-las a fim de detectar padrões e analisar seu comportamento ao longo do tempo. Ambas foram utilizadas para análise.

Além disso, foram requisitados no próprio TSE materiais referentes ao número de eleitores filiados e candidatos inscritos nos partidos políticos brasileiros por ano, contados desde o ano de 2004.²⁵²

Quanto aos casos julgados pelo STF, foram analisados um a um.

3.3.2 *Análise de correlação*

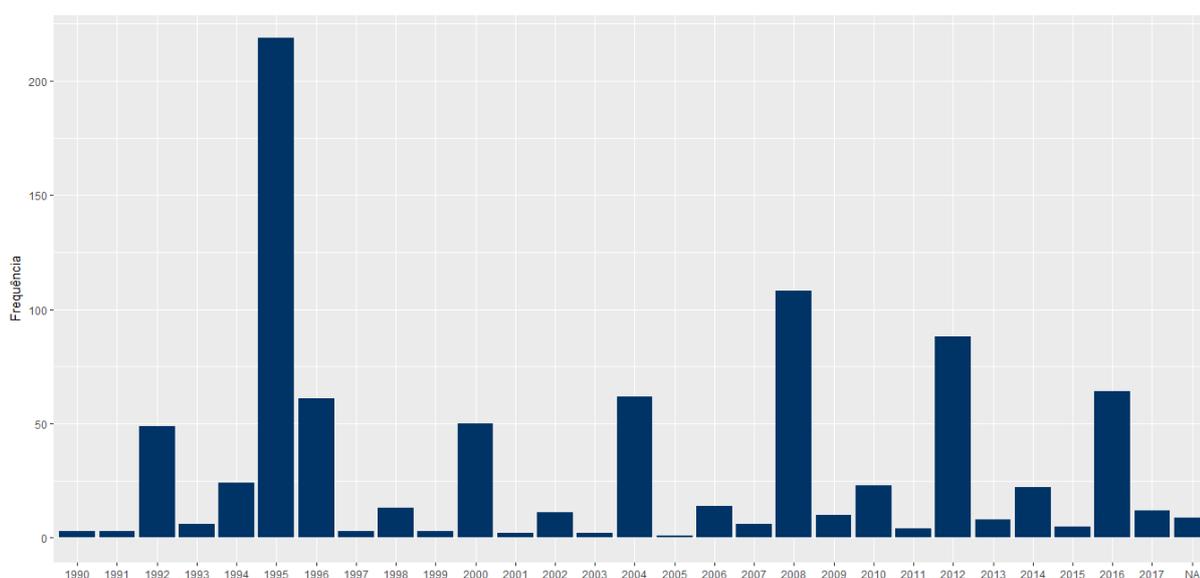
O primeiro ponto que merece destaque na análise dos dados relativos ao uso do princípio da Autonomia Partidária diz respeito, principalmente, à surpreendente insignificância do número de demandas levadas à apreciação judicial nas quais se fez o uso do princípio da Autonomia Partidária como argumento de liberdade de organização dos partidos.

Trata-se apenas de 1.534 casos julgados por 29 tribunais (STF, TSE e TREs de todos os Estados) em um lapso temporal de 27 anos para os acórdãos – pois disponíveis no *site* os referentes ao ano de 1990 para cá – e 13 anos para as decisões monocráticas – disponíveis aquelas julgadas a partir de 2004. Ainda que se considerem apenas os últimos 13 anos como lapso temporal de referência, ter-se-ia uma média aritmética de aproximadamente 3 processos por ano por tribunal, nos quais o uso deste princípio serviu de referência às decisões.

²⁵² Também disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>>.

O gráfico abaixo (Figura 1) apresenta, para a Justiça Eleitoral, o número total de demandas judiciais nas quais o termo “Autonomia Partidária” foi mencionado para a formação da ementa de decisão:

Figura 1 - Número de demandas coletivas e monocráticas por ano



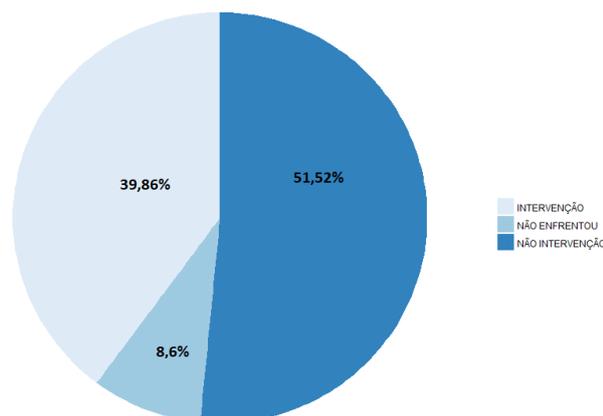
Fonte: elaborada pelo autor.

A primeira informação que se extrai da imagem acima confirma um dado já esperado: comprova-se o aumento significativo do número de demandas judiciais em anos eleitorais (1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016), nos quais, como se sabe, as questões relativas à participação política dos filiados internamente aos partidos ganha foco nas demandas judiciais.

Quanto ao destoante crescimento do número demandas no ano de 1995, vale ressaltar que foi verificado que este se deu devido a um conjunto de 243 decisões julgadas em conjunto pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, referentes, unicamente, ao cancelamento de registros de diretórios partidários que, a partir da Lei n 9.096/1995 deixaram de ser competência apreciada pelo tribunal, passando a questão de simples disposição de cada partido.

Ainda é interessante notar que, muito embora o tribunal respeite a Autonomia Partidária e seu *status* de garantia constitucional, as Cortes Eleitorais de Justiça possuem uma postura bastante ativista nas demandas em que este princípio foi utilizado como argumento de defesa da liberdade intrapartidária, intervindo nas questões intrapartidárias em 39,86% dos casos, desconsiderados aqueles em que deixam de julgar o mérito:

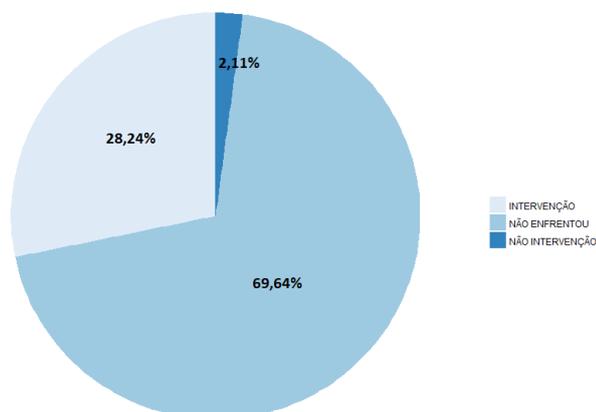
Figura 2 - Porcentagem de intervenção



Fonte: elaborada pelo autor.

No que se refere somente às decisões monocráticas, tomadas pelos juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Tribunal Superior Eleitoral, cumpre observar que, muito embora em 69,64% dos casos o processo não seja conhecido por questões processuais, em 28,24% dos casos restantes os juízes manifestaram o entendimento de que o princípio da Autonomia Partidária não serviria como argumento para o não enfrentamento do mérito pela Corte:

Figura 3 - Enfrentamento do mérito em monocráticas

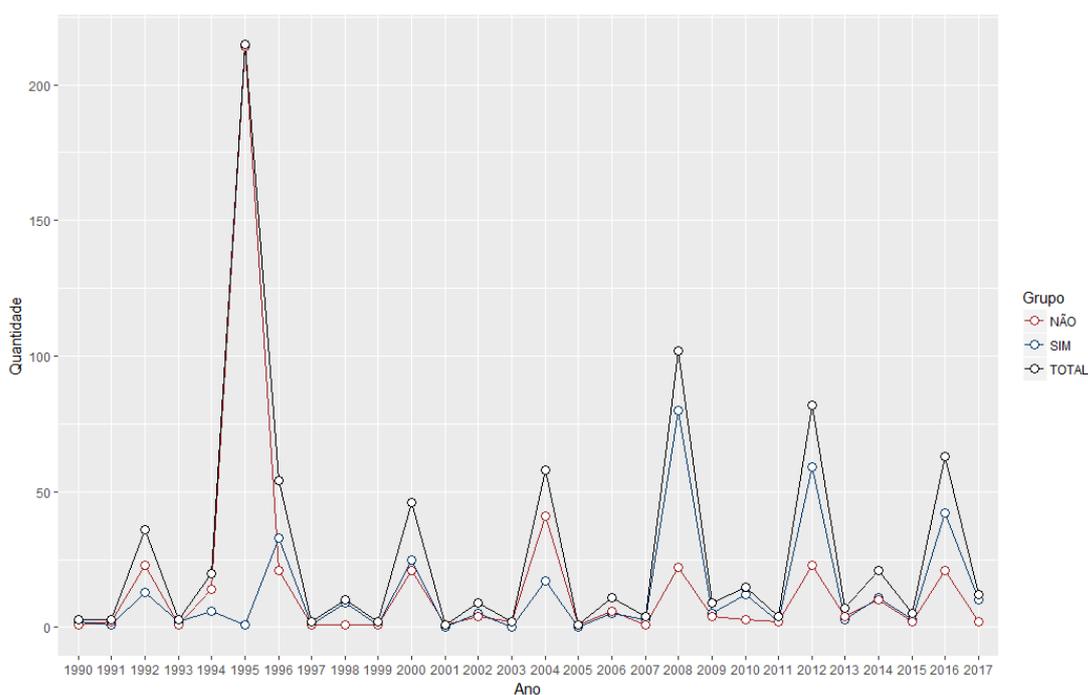


Fonte: elaborada pelo autor.

Tem-se, ainda, do número de intervenções e não intervenções nas questões intrapartidárias ao longo dos anos, que há um aumento brusco do número de casos em que os tribunais interviram nas questões intrapartidárias no ano de 2008, intervenções que, apesar de sofrerem uma leve queda nos anos eleitorais seguintes, superaram bastante o número de casos do ano de 1990 a 2012.

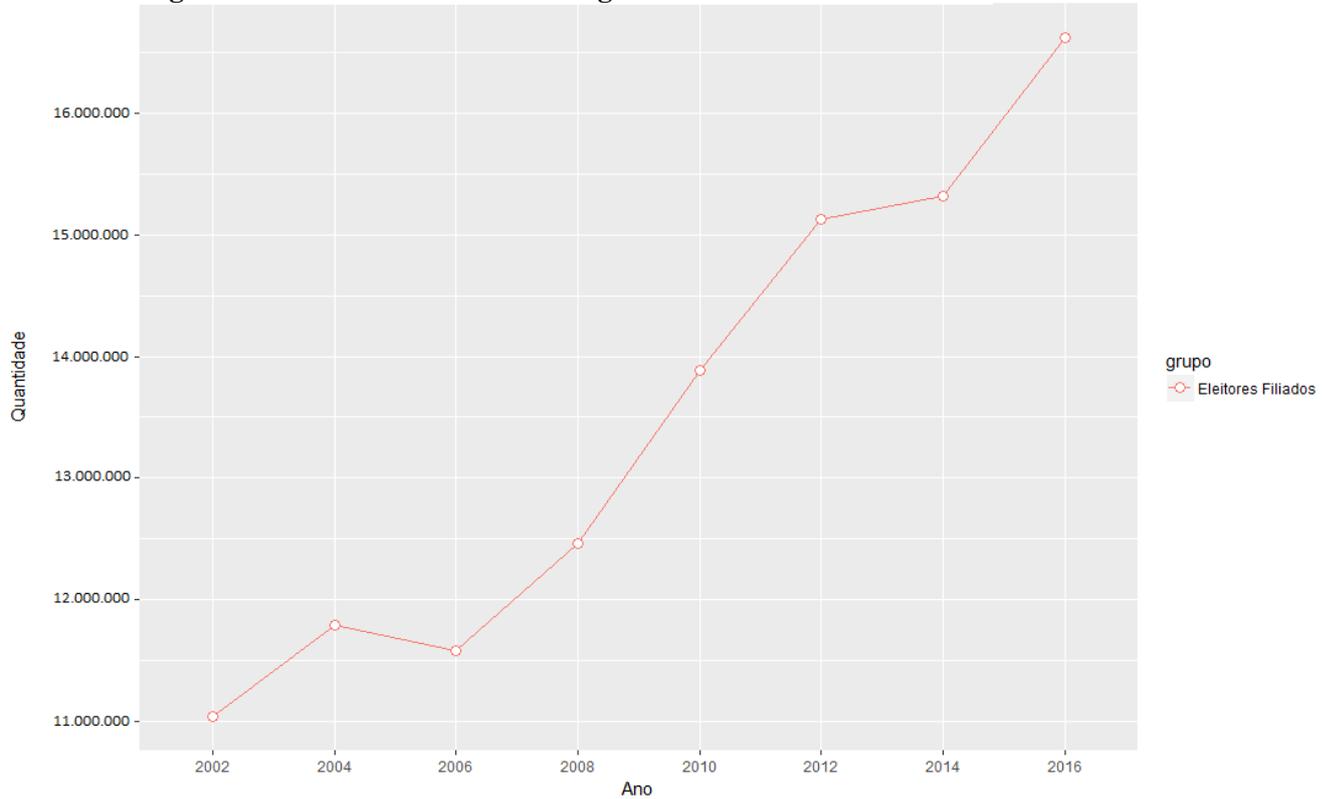
O número de filiados ao longo dos anos foi inserido em gráfico isolado no qual se obteve os seguintes resultados, também influenciados pelo crescente número de partidos:

Figura 4 -Número de decisões colegiadas ao longo do tempo



Fonte: elaborada pelo autor.

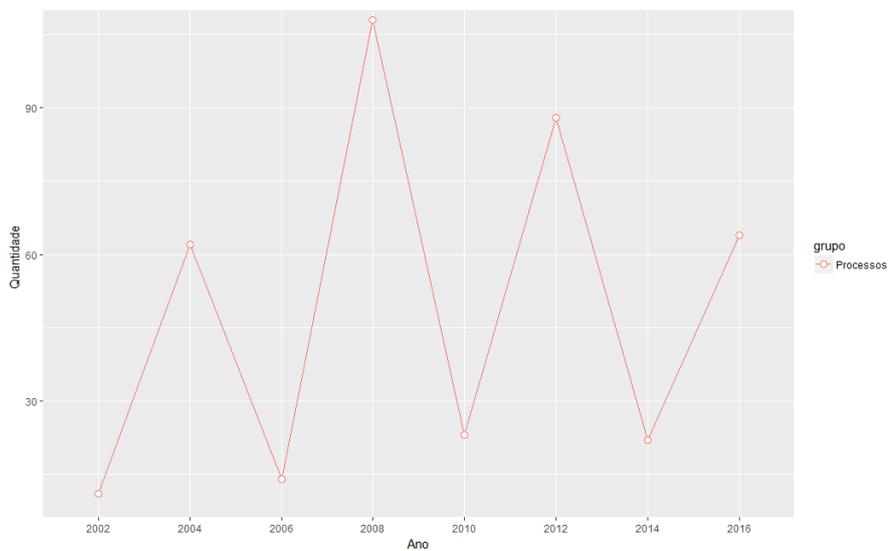
Figura 5 - Número de filiados ao longo dos anos



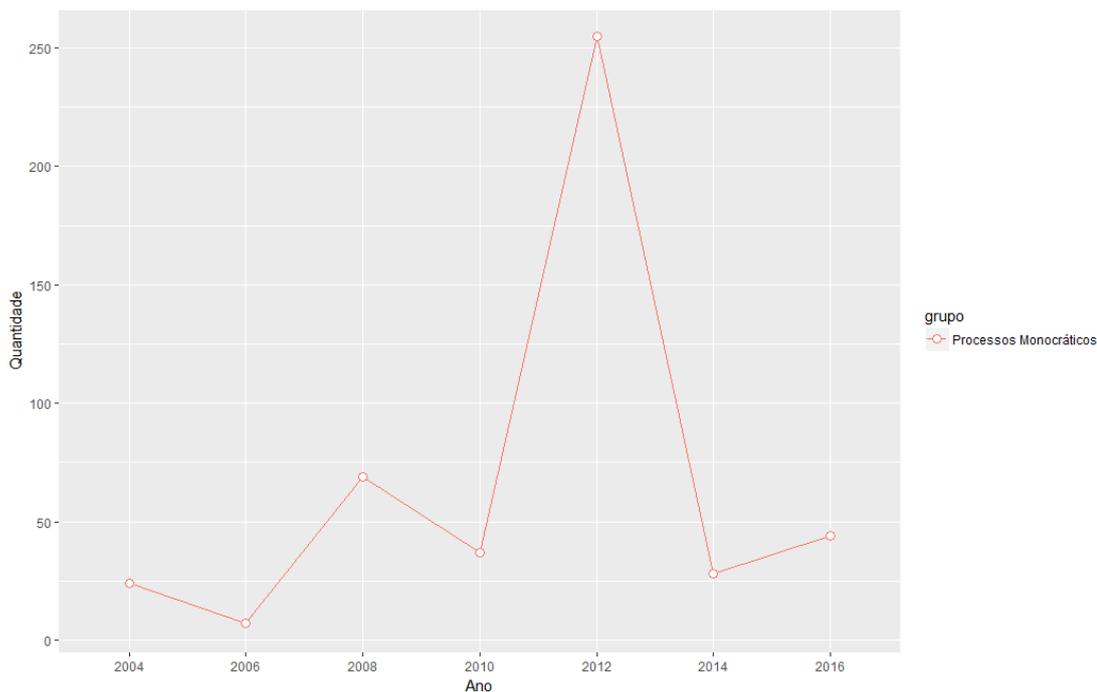
Fonte: elaborada pelo autor.

Equiparando-se o gráfico acima (relativo ao número total de filiados ao longo dos anos) com os gráficos a seguir, que se referem à quantidade de demandas judiciais – considerada a discrepância enorme entre os valores contidos no eixo “y” dos gráficos –, o número de filiados foi dividido por 1.000.000 e, na escala de 1:1.000.000 (um para um milhão) e, frente aos gráficos relativos à quantidade de processos coletivos e monocráticos julgados pela Justiça Eleitoral, obteve-se o seguinte:

Figura 6 - Número de decisões colegiadas ao longo do tempo



Fonte: elaborada pelo autor.

Figura 7 - Número de decisões monocráticas ao longo do tempo

Logo, com relação ao número de filiados nos partidos políticos, o número de processos julgados coletiva e monocraticamente pela Justiça Eleitoral nos últimos 15 anos apenas diminui proporcionalmente, por se manter relativamente estável, enquanto o número de filiados partidários só cresce.

Vale notar, além disso, que o número de processos em que se discute Autonomia Partidária é irrelevante perto do número de filiados e candidatos dos partidos. Ao compará-los numericamente, obtêm-se o seguinte resultado para cada ano:

Tabela 1 – Número de filiados pelo número de processos

Ano	N. Filiados	N. Processos	N. Monocráticas	N. Filiados/Processo	N. Filiados/Monocráticas
2002	11.035.066	11	-	1.003.187	-
2004	11.794.247	62	24	190.229	491.426
2006	11.584.117	14	7	827.436	1.654.873
2008	12.464.429	108	69	115.411	180.643
2010	13.881.972	23	37	603.564	375.188
2012	15.126.364	88	255	171.890	59.319
2014	15.320.151	22	28	609.370	547.148
2016	16.623.411	64	44	259.740	377.804

Fonte: elaborada pelo autor.

Destaca-se, quanto ao pico de demandas julgadas monocraticamente no ano de 2012, que este foi causado em virtude de um conjunto específico de processos oriundos do Tribunal Regional Eleitoral do estado de Goiás que, em 2012, tratou sobre cancelamento de filiações em razão de dupla filiação partidária.

Rumo à conclusão – e como forma de ilustrar os casos em que a Justiça Eleitoral interveio na liberdade intrapartidária afastando o princípio da Autonomia, foram escolhidos dois temas polêmicos e de certa frequência nas discussões acerca dos limites da Autonomia, quais sejam: i) os casos em que se discutiu a regularidade do DRAP – Declaração de Regularidade dos atos Partidários; e ii) casos em que se discutiu a participação feminina na propaganda partidária.

Conforme as Tabelas 2 e 3 a seguir, que ilustram os casos em que foi discutida a regularidade do DRAP em confronto com o princípio da Autonomia Partidária, o tribunal interveio, respectivamente, em 46,91% dos casos em que se discutiu regularidade do DRAP em decisões coletivas, e em 21,86% dos casos em que o assunto foi julgado monocraticamente:

Tabela 2 – Tema DRAP- decisões colegiadas

	0	Intervenção	Sem Intervenção	Total
Total	7	38	36	81
Percentual	8,64%	46,91%	44,44%	100%

Fonte: elaborada pelo autor.

Tabela 3 – Tema DRAP - Monocráticas

	0	Intervenção	Sem intervenção	Total
Total	212	61	6	279
Percentual	75,99%	21,86%	2,15%	100%

Fonte: elaborada pelo autor.

No que tange aos casos de participação feminina nas propagandas intrapartidárias, observa-se que em 100% das decisões colegiadas em que se discutiu o assunto, os tribunais eleitorais interferiram na liberdade intrapartidária – a despeito do princípio da Autonomia –, para analisar a existência de igualdade de tratamento entre filiados conforme consta das tabelas abaixo:

Tabela 4 – Tema Mulher- Decisões colegiadas

	0	Intervenção	Sem intervenção	Total
Total	0	12	0	12
Percentual	0,00%	100,00%	0,00%	100%

Fonte: elaborada pelo autor.

Tabela 5 – Tema Mulher- Decisões monocráticas

	0	Intervenção	Sem intervenção	Total
Total	5	18	0	23
Percentual	21,74%	78,26%	0,00%	100%

Fonte: elaborado pelo autor.

Para o Supremo Tribunal Federal, as discussões nas quais consta na ementa a palavra “Autonomia Partidária” como um só termo, somam 25, sendo 12 acórdãos e 13 decisões monocráticas. Considerando-se o baixíssimo resultado, decidiu-se realizar uma pesquisa mais ampla com a utilização de ambos os termos, podendo ou não os mesmos se encontrarem na mesma frase. Ou seja, buscou-se por todas as decisões em que constassem as palavras “Autonomia” ou “Partidária”, incluindo-se aquelas abordadas pelo termo único “Autonomia Partidária”. Isso, pois eventuais discussões acerca de liberdades intrapartidárias poderiam ser levadas à apreciação da Corte sem o uso exato do termo previamente buscado.

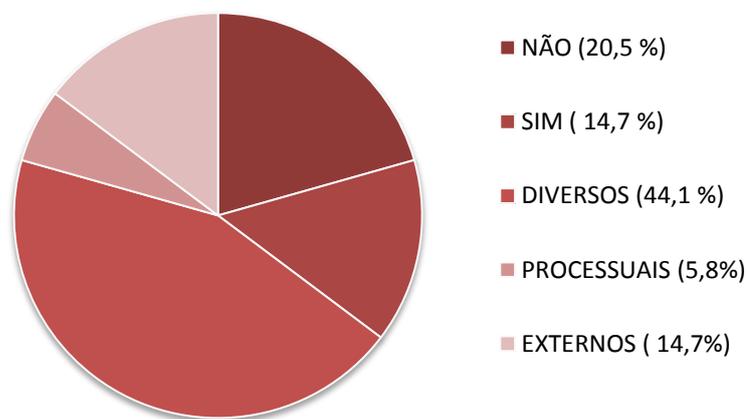
Nesses moldes, foram encontrados 34 acórdãos e 36 decisões monocráticas. Os processos foram inseridos em tabelas e classificados nos seguintes grupos:

- a) “SIM” – para os casos em que a Suprema Corte interferiu no mérito de questões intrapartidárias, invadindo a esfera de liberdade de organização dos Partidos.
- b) “NÃO” – para os casos em que a Suprema fez prevalecer a Autonomia dos partidos.
- c) “DIVERSOS” – para casos em que o termo “Autonomia”, embora utilizado, foi empregado para julgar questões não partidárias.
- d) “PROCESSUAIS” – para os casos em que o mérito se quer fora apreciado.
- e) “EXTERNOS” para as decisões que, embora tenham abordado questões partidárias, dizem respeito ao processo eleitoral ou matérias afetas ao posicionamento dos partidos no ordenamento jurídico.

Classificados, os acórdãos foram contabilizados e forneceram os seguintes resultados, em termos quantitativos, referentes à postura da Suprema Corte na Autonomia Partidária:

Figura 8 - Intervenção por decisões colegiadas STF

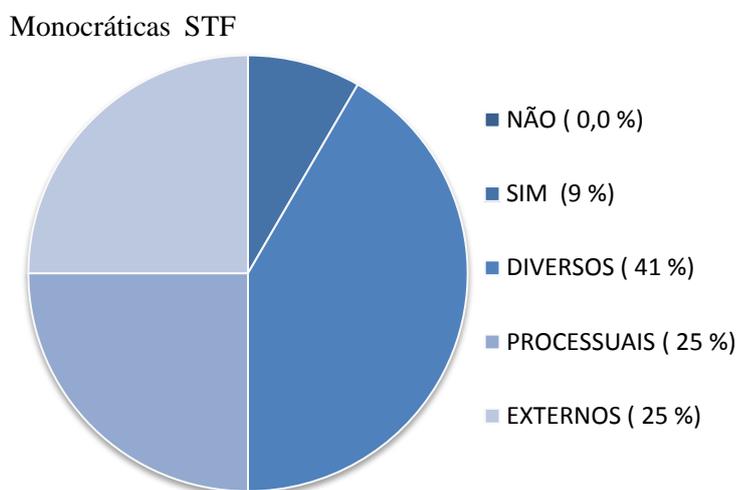
Acórdãos STF



Fonte: elaborada pelo autor.

Por sua vez, as decisões monocráticas forneceram os seguintes resultados:

Figura 9 – Intervenção por decisões monocráticas STF



Fonte: elaborada pelo autor.

Primeiramente, cabe observar que a escolha, por atingir um âmbito de pesquisa mais abrangente com a utilização dos termos “Autonomia” e “Partidária” separadamente, o número de processos “DIVERSOS” daqueles referentes às questões partidárias alcançou praticamente a metade dos casos abrangidos pela busca (44 % para acórdãos e 41% para questões monocráticas).

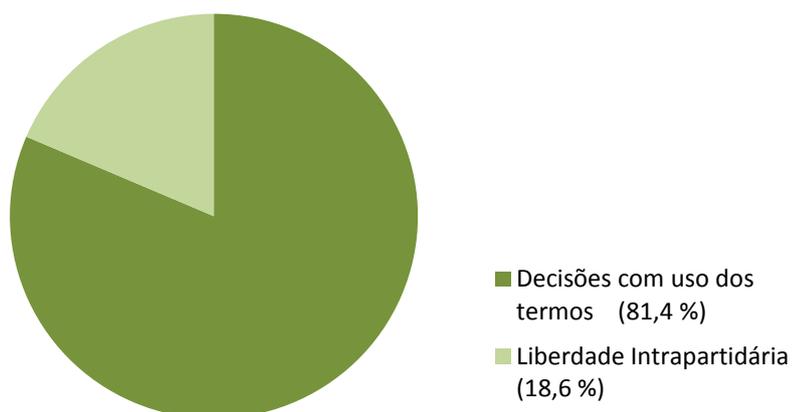
Por outro lado, algumas decisões que se referiram ao termo “Partidária” trataram de questões internas de organização e funcionamento dos partidos e, de forma indireta, interferiram em sua autonomia.

Contudo, colocado em formas proporcionais e gráficas em termos quantitativos, o conjunto das decisões apresenta um cenário parcialmente equilibrado dos casos em que a Suprema Corte constitucional interferiu e dos casos em que ela deixou de interferir nas liberdades de atuação internas dos partidos. Verifica-se, pois, que, nas decisões colegiadas, a Corte adotou uma postura mais minimalista (intervindo em apenas 14% das decisões e deixando de intervir em 20% delas), enquanto, nas decisões monocráticas, apresentou-se mais ativista quanto aos limites de autonomia dos partidos.

Assim, o que se observa é que o princípio da Autonomia Partidária é visto pela Suprema Corte ora como mitigável em face do princípio da inafastabilidade da jurisdição e dos demais interesses públicos, e ora é tido como inabalável e inalcançável por quaisquer atos estatais. Os gráficos abaixo demonstram este resultado:

Figura 10 - Casos que adentraram o tema da liberdade intrapartidária

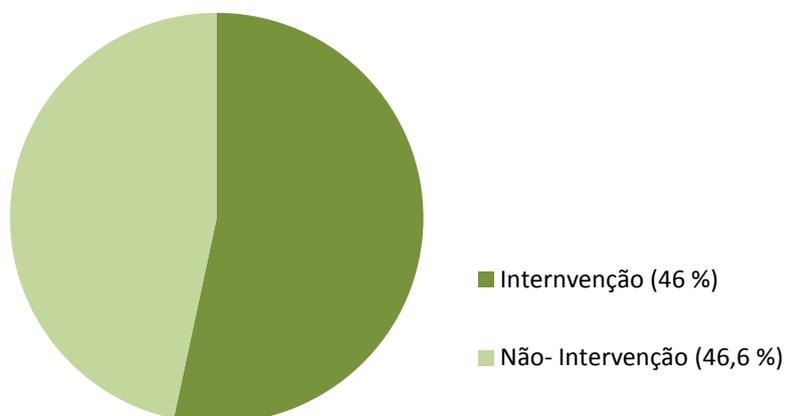
Decisões com uso dos termos



Fonte: elaborada pelo autor.

Figura 11 - Intervenção por decisões monocráticas STF

Liberdade Intrapartidária



Fonte: elaborada pelo autor.

Assim, tanto no STF como na Justiça Eleitoral, o princípio da Autonomia Partidária foi utilizado em um número irrisório de casos desde o ano de 1988 e, quando utilizado, não é interpretado de forma coesa pelos tribunais, podendo-se dizer que o Poder Judiciário, nos poucos casos em que com ele se depara, ainda apresenta inconstantes posicionamentos quanto à sua força e extensão.

Note-se, ainda, que a maioria dos casos julgados pelo tribunal, no que tange ao princípio da Autonomia, se deu em processos julgados em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Ou seja, os dados numéricos demonstram que não há coesão sobre a interpretação da Autonomia Partidária. Assim, vem à baila a lição de Nathaniel Persily²⁵³ no sentido de que é muito melhor um regime em que os juízes protegem a Autonomia Partidária do que um sistema em que a maioria seja casual.

²⁵³ PERSILY, Nathaniel. Toward a functional defense of political party autonomy. **76 N.Y.U. L. Rev.** 750, 824. (2001) Content downloaded/printed from *HeinOnline*, p. 824.

CONCLUSÃO

No primeiro capítulo do trabalho, fez-se um paralelo entre a evolução do direito constitucional com a ideia de formação dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito. Isso porque, nos últimos dois séculos – período coincidente com a formação dos Estados Constitucionais –, os partidos políticos se mostraram os condutores legítimos do povo ao poder no Estado Democrático de Direito.

Assim, procurou-se períodos históricos que foram determinantes para formação da ideia de partidos políticos. O primeiro é quando surgiram as organizações partidárias, que se mostravam similares às facções, defensoras de interesses mais restritos e específicos da sociedade civil. Esse período vai até o início da 1ª Guerra Mundial.

O segundo é o período das grandes guerras mundiais, quando há a formação dos partidos totalitários, bem como a propagação de ideias universais, impulsionada pela consolidação das Nações Unidas e pela extensão dos direitos humanos. Tal período se torna o campo fértil para a formação da ideia atual de partidos políticos como condutores legítimos ao poder.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, em clara reverência ao movimento consolidador dos partidos políticos, trouxe a importância dos partidos e assegurou-lhes também, no art. 17, § 1º, a sua autonomia.

A razão pela qual a proteção constitucional à autonomia partidária foi conferida aos partidos políticos brasileiros foi, pois, porque o país estava em plena transição de um sistema ditatorial ao Estado Democrático de Direito e, nesse sentido, a garantia de autonomia foi vista como saída para o próprio fortalecimento das organizações partidárias.

Embrenhou-se nos debates da Constituinte para formação da ideia da autonomia partidária. Concluiu-se que a autonomia partidária tem três vertentes: a “Autonomia de Pensamento”, a “Autonomia na sua Organização” e a “Autonomia e o seu controle financeiro”.

Quanto à “Autonomia de Pensamento”, o constituinte não deixou dúvidas de prezar por sua total garantia. Em relação à “Autonomia na sua Organização”, no presente estudo, verificou-se que a opção de dar liberdade aos partidos para dispor sobre suas estruturas e regras internas..

Assim, analisaram-se as modificações na autonomia partidária em face das alterações legislativas após a CF/88 para verificar que a Autonomia Partidária sofreu modificações, seja por emenda constitucionais, seja pelo legislador ordinário.

Quanto à “Autonomia Financeira”, destacou-se que os partidos políticos gozam de autonomia partidária e são livres desde que não recebam recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros, não tenham função paramilitar, funcionem de acordo com a lei e prestem contas à Justiça Eleitoral.

Assim, como se sabe, a absorção e a produção de efeitos das leis pelo ordenamento jurídico dependem da interpretação dos dispositivos legais, ao longo do tempo, pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, dividiu-se a interferência do Poder Judiciário, ao dispor sobre limitação ou ampliação da Autonomia Partidária, quando atua na sua função i) administrativa, resoluções, consultas e atividades cartoriais ao verificar se os estatutos partidários estão em conformidade com as leis; e ii) jurisdicional, ao julgar casos que envolvam a autonomia partidária.

Analisou-se, sem se perder de vista o contexto cultural e temporal em que foram proferidos, casos do direito comparado com o intuito de refletir sobre autonomia partidária. Por fim, o presente trabalho buscou trazer a lume o lado pragmático e quantitativo de sua aplicação pelo Judiciário brasileiro para saber se, e em que medida, o princípio da Autonomia Partidária tem funcionado. Constatou-se, numericamente, que, tanto no STF como na Justiça Eleitoral, o princípio da Autonomia Partidária foi utilizado em um número irrisório de casos desde o ano de 1988 e, quando utilizado, não tem sido interpretado de forma coesa pelos tribunais, podendo-se dizer que o Poder Judiciário, nos poucos casos em que com ele se depara, ainda apresenta inconstantes posicionamentos quanto à sua força e extensão de fato, como barreira à intervenção do poder Estatal na liberdade dos partidos e de seus filiados.

Exsurge, então, que se determinar os limites da Autonomia fora da Constituição pode ser perigoso, pois, além de o “Estado” raramente ser neutro e apartidário, as organizações partidárias são sistemas complexos e fechados, que precisam ter autonomia para que sirvam de escola para formadores de líderes.

Apesar de possuir sua origem no campo da biologia, o termo “autopoiése” passou a ser utilizado por filósofos, arquitetos e sociólogos do Direito – como Niklas Luhmann –²⁵⁴ para designar sistemas capazes de reproduzirem a si próprios. Seriam “autopoiéticos”, portanto, aqueles seres ou sistemas configurados por uma rede fechada de produções e interações internas que conservam, em seu próprio meio, as condições sistêmicas de sua subsistência.

Assim funcionam as organizações partidárias. Conforme a análise dos dados históricos e matemáticos apresentados, verifica-se que, nessas organizações, muito embora sejam concedidos aos filiados inúmeros mecanismos legítimos de acesso ao poder ou de garantia da democracia interna, alguns comportamentos humanos – como a barganha, a ambiguidade de comportamento, as chantagens, as agressões populares, as alianças, o oportunismo e a sabotagem – imperam sobre a soberania do Estado pelo simples fato de que o sistema político contém regras próprias.

O homem, enquanto ser político, trabalha, a seu modo, com a educação social e cultural que lhe for concedida, para atingir os melhores resultados para si e seus comuns. Assim, a organização partidária, enquanto sistema autopoiético, é uma escola própria na qual filiados aprendem a trabalhar com variáveis intrínsecas às relações de poder. Por aí se justifica o número irrisório de demandas judiciais acerca de temas afetos à Autonomia Partidária.

Os interessados em adentrar nas carreiras políticas têm – ao menos no Brasil – os caminhos abertos e os procedimentos cada vez mais facilitados para a sua iniciação. Encarar os riscos da vida política é encarar um caminho relativamente obscuro, no qual não há qualquer garantia de sucesso. Também faz parte desta escolha aceitar, desde o princípio, que o poder de convencimento é imprescindível para legitimação das ideias em âmbito

²⁵⁴ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução de Saulo Krieger; Tradução das citações em latim de Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

intrapartidário.

Aceito que os partidos são sistemas fechados com leis próprias – e nos quais, na prática, nem sempre impera a vontade de maioria –, alguns se perguntam sobre a necessidade da existência das organizações partidárias enquanto instituições que instrumentam a democracia. No ponto, o presente trabalho adota o posicionamento de Duverger no sentido de que um regime sem partidos assegura a eternização das elites dirigentes, por nascimento, dinheiro ou função, sendo, necessariamente, um regime conservador.²⁵⁵

Por fim, algumas conclusões se consolidam: a primeira delas é a de que, embora haja uma enorme parcela de estudiosos da política que, inconformados com o seu funcionamento, propõem, em tese, inúmeros modelos de controle partidário, o modelo que se tem é aquele que foi construído em décadas de evolução histórica e que não pode ser substituído ou desprezado por soluções mágicas ou milagrosas. Por isso, como já mencionado, Aníbal Pérez Liñan diz que “a história costuma zombar dos cientistas políticos”.²⁵⁶

A segunda conclusão é de que a insatisfação da população brasileira pela suposta falta de identidade política que enxerga em seus representantes só possui uma solução, que é a própria mudança da cultura política do país, pois, assim como afirma Fernando Henrique Cardoso, “é de bom tom elogiar a sociedade civil e atacar os partidos políticos como se estes não fossem parte daquela”.²⁵⁷

A terceira diz respeito à necessidade dos partidos políticos como instrumentos que conferem força às classes excluídas do processo político e como mecanismos de filtragem dos “aventureiros” nas carreiras políticas. Conferir “ao Estado” o poder de determinar os limites da Autonomia pode ser perigoso, pois este “Estado” raramente é neutro e apartidário.

A quarta conclusão é de que os partidos políticos desempenham um papel único na sociedade civil, atuando na interseção entre governo, sociedade e identidade individual, e

²⁵⁵ DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. Tradução de Julieta Campos e Enrique González Pedrero. México: FCE, 1957, p. 449.

²⁵⁶ PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 5.

²⁵⁷ CARDOSO, Fernando. **A democracia necessária**. Campinas: Papyrus, 1985, p. 37.

o quanto antes houver o reconhecimento desta posição única dos partidos no governo, mais estaremos em condições de promover mudanças positivas.

Ante todo o exposto, entende-se que o papel do Estado na Autonomia Partidária deve ser o de referendá-la em sua plenitude, promovendo, paralelamente, incentivos à participação direta dos cidadãos na vida política, para que estes possam navegar no mar revolto do sistema político como capitães mais bem preparados e, assim, questionarem as disciplinas internas de seus partidos.

REFERÊNCIAS

Livros e Periódicos

- A. BEARD, Charles. **American government and politics**. Nova York: Macmillan, 1946.
- ACKERMAN, Bruce. **Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- ALDRICH, John H. **Why parties? a second look**. Chicago: University of Chicago Press, 2011.
- ANDRADA, Deputado Bonifácio de. **Direito partidário: comentários à legislação em vigor**. Brasília: Câmara dos Deputados - Centro de Documentação e Informação - Coordenação de Publicações, 1997.
- ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2016.
- ARISTÓTELES. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W.A. Pickard. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Coleção os Pensadores)
- AYRES, Thomas. Batasuna banned: the dissolution of political parties under the European Convention of Human Rights [notes]. **Boston College International and Comparative Law Review**, vol. 27, Issue 1, Winter 2004.
- BAQUERO, Marcello. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, 2000.
- BARROSO, Luís Roberto Barroso. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- BENTHAM, Jeremy. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Victor Civita, 1974. (Coleção os Pensadores)
- BICKEL, Alexander M. **The least dangerous branch: the supreme court at the bar of politics**. New Haven: Yale University Press, 1962.
- _____. **Foreword: the passive virtues**. (1961). Faculty Scholarship Series - Paper 3968. Yale Law School Legal Scholarship Repository. Disponível em: <http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3968>. Acesso em: 20 maio 2016.
- BOBBIO, Norberto. O problema da guerra e as vias da paz. In: LORENCINI, Álvaro. **Paix e guerres entre les nations**. São Paulo. UNESP, 2003.
- BROSSARD, Paulo. **A extinção do MDB e a linguagem presidencial**. Brasília: Senado Federal - Centro Gráfico, 1979.

_____. **Manifesto de Ulysses contra a extinção do MDB**. Brasília: Senado Federal - Centro Gráfico 1979.

BRUCE, E. Cain. Party autonomy and two-party electoral competition. **149 U. Pa. L. Rev**, p. 793-814, 2001.
Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/pnlr149&div=24&id=&page=>> Acesso em: 9 set. 2017.

BULOS, Uadi Lâmmego. **Constituição Federal anotada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BURKE, Edmund. **The works of Edmund Burke**. v. I. New York: Mac Millan, 1860.

CAMPOS, Ricardo. **A família Bolsonaro e a ordem de valor(es) da Constituição de 1988**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-22/ricardo-campos-bolsonaros-ordem-valores-constituicao>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

CÂNDIDO, Joel J. **Direito eleitoral brasileiro**. 7. ed. São Paulo: edipro, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar Baleeiro. **Constituições Brasileiras: 1967**. vol. VI. 3. ed. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137604/Constituicoes_Brasileiras_v6_1967.pdf?sequence=9>. Acesso em: 15 ago. 2017.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua. **Preleções de direito eleitoral**. tomo I. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CHACON, Vamireh. **História dos partidos políticos brasileiros**. Brasília: Editora Fundação Universidade de Brasília, 1981.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de filosofia do direito**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DAHL, Robert Alan. **A Constituição norte-americana é democrática?** Tradução de Vera Ribeiro; revisão técnica de Mário Brookman Machado. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

DI TELLA, Torcuato S. **Historia de los partidos políticos en america**. Buenos Ayres: Lightning Source, 1993.

DIDEROT, Denis. Direito natural. In: **Verbetes políticos da Enciclopédia**. Tradução de M.G. de Souza. São Paulo: UNESP/Discurso, 2006.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. 1. ed. 22. reimp. México: Fondo de Cultura Econômica, 2012.

DWORKIN, Ronald. **Império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FERNANDES, Florestan. **Que tipo de República?** 2. ed. Brasília: Brasiliense, 1986.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, 2001.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 6. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre a facticidade e a validade**, vol. I. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORBACH, Carlos Bastide. Controle judicial da atividade política: as questões políticas e os atos de governo. **Revista de informação legislativa**, v. 46, n. 182, abr./jun. 2009.

IGLÊSIAS, Francisco. **Trajectoria política do Brasil: 1500 – 1964**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

ISSACHAROFF, Samuel. Private Parties with Public Purposes: political parties, associational freedoms, and partisan competition. **Columbia Law Review**, vol. 101, Issue 2, March, 2001.

JACQUES, Paulino Ignacio. As liberdades de reunião e associação. In: JAMESON, Samuel Haig. **Direito administrativo: antologia coligida por Samuel Haig Jameson**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa. **Legislação eleitoral no Brasil: do Século XVI a nossos dias**. vol. I e II. Brasília: Senado Federal, 1995-1996.

KEYSSAR, Alexander. **The right to vote: the contested history of democracy in the United States**. New York: Basic Books, 2000.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Tradução de Saul S. Gefter e Ann Mary Fighiera Perpétuo. São Paulo: Saraiva, 2012.

LAMOUNIER, Bolivar. **Partidos políticos e consolidação da democracia: o caso brasileiro**. Brasília: Brasiliense, 1986.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 6. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1993.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS Edilenice; NICOLA, João Rafael. **A gênese do texto da Constituição de 1988** Brasília: Senado Federal - Coordenação de Edições Técnicas, 2013. Disponível

em:><http://www.senado.gov.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>>. Acesso em 29 out. 2017.

LOPES, Ana Paula de Almeida. A judicialização do processo político e a politização do poder judiciário: uma análise da intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo político partidário. **Brazilian Journal of Public Policy**, vol. 1, Issue 2, July-December 2011.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. Tradução de Saulo Krieger; Tradução das citações em latim de Alexandre Agnolon. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

LUKE P. McLoughlin. Gingles in Limbo: coalitional districts, Party Primaries and Manageable Vote Dilution. *Claims*, 80 N.Y.U. L. Rev. 312, 349 (2005). Content downloaded/printed from *HeinOnline*

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge: Cambridge University Press., 1997. (Themes in the Social Sciences)

MAINWARING, Scott P. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

MELLO FILHO, José Celso de. A Liberdade de associação e a extinção dos partidos políticos. **Justitia**, v. 41, n. 107, out./dez., 1979.

MERRIAM, Charles Edward. **Primary elections: a study of the history and tendencies of primary election legislation**. Charleston: BiblioBazaar, 2009.

MERZEL, Yigal. Hans Kelsen and political parties. **Israel Law Review**, vol. 39, Issue 2, Summer 2006, p. 158-181.

_____. The dissolution of political parties: the problem of internal democracy. **International Journal of Constitutional Law**, vol. 4, Issue 1, January – 2006.

MEZZAROBA, Orides. **Partidos políticos: princípios e garantias constitucionais**. São Paulo: Juruá, 2004.

MIGUEL, Luis Felipe; MARQUES, Danusa; MACHADO, Carlos. Capital familiar e carreira política no Brasil: gênero, partido e região nas trajetórias para a Câmara dos Deputados. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 58, n. 3, 2015, p. 721-747.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chandon. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MOHNHAUPT, Heize; GRIMM, Dieter. **Constituição: história do conceito desde a antiguidade até os nossos dias**. Tradução de Peter Naumann. Belo Horizonte: Livraria Tempus, 2012.

MONTESQUIEU, Charles-Loius de Secondat. **O espírito das Leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MUSZYNSKI, Judith; TEIXEIRA MENDES, Antônio Manuel. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **De Geisel a Collor: o balanço da transição**. São Paulo: Sumaré, 1990.

NEVES, Henrique. **Dinheiro para mulheres candidatas: menos ou nada? A decisão do Supremo de ampliar o financiamento para candidatas e o risco de retrocesso**. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/dinheiro-para-mulheres-candidatas-menos-ou-nada-19032018>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

O'BRIEN, David M. **Storm Center: the Supreme Court in American politics**. New York: Norton and Company, 2017.

OVERTON, Spencer. **Stealing democracy: the new politics of voter suppression**. New York: Norton and Company, 2006.

PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007.

PERSILY, Nathaniel. Toward a functional defense of political party autonomy. **76 N.Y.U. L. Rev.** 750, 824. (2001) Content downloaded/printed from *HeinOnline*.

POSNER, Richard. **Law, pragmatism, and democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

POLETTI, Ronaldo. O partido político na constituição. **Revista de Informação Legislativa**, v. 24, n. 93, p. 105-116, jan./mar., 1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181728>> Acesso em: 12 set. 2017.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **O ativismo judicial no Brasil: o caso da verticalização**. 2014. 306 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

REVISTA SUPERINTERESSANTE. Edição 88-A – setembro/2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social: princípios de direito político**. 19. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Proibição e dissolução de partidos políticos na Lei Fundamental da Alemanha**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2017-jan-20/proibicao-dissolucao-partidos-lei-fundamental-alemanha#top>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

_____. **Elementi di teoria política**. Madri: Ed. Cast. Alianza Editorial, S.A, 1992.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. (Editado por George Allen e Unwin Ltd., Tradução de Ruy Jungmann). Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SIEGEL, Jonathan R. The institutional case for judicial review. **Iowa Law Review**, vol. 97:1147, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**: estudos sobre a constituição. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOMIN, Ilya. **Democracy and political ignorance**: why smaller government is smarter. 2. ed. Califórnia: Standord law books, 2016.

SOUSA, Amaury de; LAMOUNIER, Bolívar. A feitura da nova Constituição: um reexame da cultura política brasileira In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **De Geisel a Collor**: o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1990.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica em crise**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

SUNSTEIN, Cass. **The second bill of rights**: FDR's unfinished revolution and why we need it more than ever. New York: Basic Books, 2006.

TURANO, Leslie. Spain: banning political parties as a response to basque terrorism. **International Journal of Constitutional Law**, vol. 1, issue 4, 2003.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras** Brasília: Senado Federal – Conselho Editorial, 1999. (Coleção Biblioteca Básica Brasileira)

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo institucional e controle de constitucionalidade**: debate entre o STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015. (Série IDP)

VOLOKH, Eugene. **States can't force parties to elect local party** The Volokh Conspiracy. Opinion. Disponível em: <[officialshttps://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2017/11/13/states-cant-force-parties-to-elect-local-party-officials/?utm_term=.06c8c5f6aca6](https://www.washingtonpost.com/news/volokh-conspiracy/wp/2017/11/13/states-cant-force-parties-to-elect-local-party-officials/?utm_term=.06c8c5f6aca6)>. Acesso em: 21 nov. 2017.

WALDMAN, Michel. **The fight to vote**. New York: Simon and Schuster, 2016.

WALDRON, Jeremy. **Political political theory**. Cambridge: Harvard Univerity press, 2016.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against. **Judicial Review in Harvard Law Review**, vol. 115, 2005-2006, p. 1346-1360.

ZELDEN, Charles L. **The battle for the black ballot**: Smith v. Allwright and the defeat off the texas white primaries. Lawrence: University Press of Kansas, 2004.

Legislação e Atas

BRASIL. Lei 4740/1965 - Art. 7º determinava que os partidos constituir-se-iam originariamente de, pelo menos, 3% (três por cento) do eleitorado que votou na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 11 (onze) ou mais Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) em cada um.

BRASIL. Atas de Comissões – Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão de Sistema Eleitoral e Partidos Políticos.

BRASIL. Ato institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965.

BRASIL. Código Eleitoral. Art. 1º.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA de 1988. Art. 17, § 1º.

BRASIL. Emenda Constitucional 25, de 1985.

BRASIL. Lei 5681/1971.

BRASIL. Lei 9096/1995.

BRASIL. Diário do Congresso Nacional - Seção 1 - 16/5/1985, p. 4461 (Publicação Original).

BRASIL. Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos – “the LOPP” que alterou a Lei n. 54/1978 de 4 de dezembro de 1978 dos Partidos Políticos

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Instrução n. 3 (750-72.1995.6.00.0000) - CLASSE 19 - BRASLIA-DF. Relator Henrique Neves.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 19.582/1996

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 1.389/DF

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 13.966/1993

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 14.258/1994

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 22.746/2008

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta de número 21.563/2003

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta de número n. PJe 060407534

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.465/2015

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.282/2015

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Registro de Partido Político 843368

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Registro de Partido Político 0001417-96.2011.6.00.0000

Julgados

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MSs 26.602, 26.603, 26.604.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 3.986, n. 4.650, n. 5081, n. 5.311, n. 5.617.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS - 601.453-16

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Processo 411/412 (anterior a 1988)

EUA. Andrew Pilloud, Pet. vs. King County Republican Central Committee, Et Al., Resps. (2017) U. S.

EUA. *Case of Sadak and others v. Turkey* (No. 2) Applications nos. 25144/94, 26149/95 to 26154/95, 27100/95 and 27101/95 - 11 June 2002 European Court of Human Rights)

EUA. Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey judgment (Application no. 23885/94 - 8 December 1999 (European Court of Human Rights).

EUA. Smith v. Allwright, 321 U.S. 649 (1944)

TURQUIA. Socialist Party and Others v. Turkey (25 May 1998, Application No. 21237/93 – (European Court of Human Rights)

TURQUIA. United Communist Party of Turkey v TurkeyNational Security (30 January 1998, Application No. 19392/92 – (European Court of Human Rights)

TURQUIA. *Case of Yazar and others v. Turkey* (Applications nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93 - 9 April 2002 – (European Court of Human Rights)