

ANTONIO CARLOS DE FREITAS JÚNIOR

Democracia Partidária e o Estatuto Jurídico dos Filiados

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Titular Dr. Elival da Silva Ramos

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2021

ANTONIO CARLOS DE FREITAS JÚNIOR

Democracia Partidária e o Estatuto Jurídico dos Filiados

Dissertação apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - FADUSP, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito na área de concentração de Direito do Estado, sob a orientação do Professor Titular Dr. Elival da Silva Ramos.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo - SP

2021

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Freitas Júnior, Antonio Carlos de
Democracia Partidária e o Estatuto Jurídico dos
Filiados ; Antonio Carlos de Freitas Júnior ;
orientador Elival da Silva Ramos -- São Paulo, 2021.
187
Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em
Direito do Estado) - Faculdade de Direito,
Universidade de São Paulo, 2021.

1. Democracia. 2. partidos políticos. 3.
democracia partidária. 4. democracia
intrapartidária. 5. filiados a partidos políticos. I.
Ramos, Elival da Silva, orient. II. Título.

Nome: FREITAS JÚNIOR, Antonio Carlos de.

Título: Democracia Partidária e o Estatuto Jurídico dos Filiados

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Direito.

Data de aprovação: 05/04/2021

Banca examinadora

Prof. Dr. Elival da Silva Ramos Instituição: FD - USP

Julgamento: Presidente Assinatura: _____

Prof. Dr. Carlos Bastide Horbach Instituição: FD - USP

Julgamento: Aprovado Assinatura: _____

Prof. Dr. Rogério Bastos Arantes Instituição: FFLCH - USP

Julgamento: Aprovado Assinatura: _____

Prof. Dr. Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch Instituição: IDP (Externo)

Julgamento: Aprovado Assinatura: _____

À memória daqueles que me velam de longe:
meu pai que me transmitiu o dom de estudar pelo estudo
e minha mãe que me transmitiu o dom de amar pelo amor.

AGRADECIMENTOS

À Fonte Criadora em todas as suas denominações que nos permite a consciência do existir e do pensar.

Ao estimado Professor Elival da Silva Ramos, orientador e mentor, pela oportunidade da orientação pelo aprendizado na academia, na docência e na vida.

À minha família, fortaleza de minh'alma, Karime, Giovanni e Matteo; Antônio Henrique; Edna, Elaine, Milton, Kamilla, Maurício, Emílio e Mariana; Ricardo, Luciana e Lucas; Tania, Adalberto, Lucas e Gabriela.

Aos Professores Carlos Bastide Horbach e Carlos Roberto de Alckmin Dutra que compuseram a banca de qualificação do presente estudo e generosamente ofertaram valiosas críticas e generosas contribuições.

A todos os integrantes, filiados, militantes e dirigentes de partidos políticos que conheci, convivi ou dialoguei, que doam grande parte de sua vida para a construção de nosso país e justificam a existência desse estudo.

A todos que se entrecruzaram na minha jornada acadêmica, das salas de aulas, dos corredores, dos livros e das discussões, que doaram grande parte das ideias que trago aqui.

RESUMO

FREITAS JUNIOR, Antonio Carlos de. Democracia Partidária e o Estatuto Jurídico dos Filiados (2021). Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Há uma crise de representatividade na democracia brasileira. Um dos fatores de causa é a falta de ligação e representatividade entre partidos e seus filiados. A Constituição Brasileira assegurou aos partidos políticos autonomia não se preocupando com processos de oligarquização dos partidos políticos. As normas infraconstitucionais e estatutárias são tímidas no tratamento do tema e jurisprudência pusilânime na defesa dos direitos dos filiados. Nesse sentido, o trabalho propõe a inovação legislativa de um Estatuto Jurídico dos Filiados, em defesa dos direitos dos filiados a partidos políticos em relação aos seus partidos e seus dirigentes de modo a garantir a democracia intrapartidária e fortalecer a representação política e a legitimidade democrática do sistema político brasileiro.

Palavras-chave

Democracia, partidos políticos, democracia partidária, democracia intrapartidária, filiados.

ABSTRACT

FREITAS JUNIOR, Antonio Carlos de. *Party Democracy and the Legal Statute for Affiliates* (2020). Master's degree. Faculty of law, University of São Paulo, São Paulo.

There is a crisis of representativeness in Brazilian democracy. One of the factors of cause is the lack of connection and representation between parties and their affiliates. The Brazilian Constitution ensured political parties autonomy and not worrying about the processes of oligarchization of political parties. The infraconstitutional and statutory rules are timid in dealing with the topic and pusillanimous jurisprudence in the defense of the rights of the members. In this sense, the work proposes the legislative innovation of a Legal Statute for Affiliates, in defense of the rights of affiliates to political parties in relation to their parties and their leaders in order to guarantee intra-party democracy and strengthen political representation and democratic legitimacy of the Brazilian political system.

Keywords

Democracy, political parties, party democracy, intra-party democracy, affiliates, party members.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
Considerações iniciais, formais e metodológicas	11
Justificação temática, importância e finalidade	13
1. DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA	25
1.1. A teoria da democracia intrapartidária e da organização interna dos partidos políticos.....	25
1.2. A evolução histórica e normativa da organização partidária e dos direitos dos filiados.....	42
1.3. Considerações e críticas doutrinárias à organização interna partidária e os direitos dos filiados.....	53
2. REGIME JURÍDICO DOS FILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS.....	69
2.1. O atual regime constitucional e legal da organização interna partidária e dos direitos dos filiados.....	69
2.2. A regulação dos Estatutos Partidários sobre os direitos dos filiados.....	78
2.3. A Jurisprudência sobre a organização interna partidária e os direitos dos filiados	98
3. PERSPECTIVAS PARA UM ESTATUTO JURÍDICO DOS FILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS.....	137
3.1. Os direitos dos filiados no Direito Comparado.....	137
3.2. Proposições legislativas existentes	157
3.3. Propostas para o Estatuto Jurídico dos Filiados a Partidos Políticos	165
CONSIDERAÇÕES FINAIS	176
BIBLIOGRAFIA	179

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Tipo de direito e quantidade de partidos que o adotam	92
Tabela 2 Quantidade de direitos previstos por partido	93
Tabela 3 Graus de Intervenção do Poder Judiciário na vida intrapartidária.....	117

INTRODUÇÃO

Considerações iniciais, formais e metodológicas

Trata-se o presente de Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - FADUSP, nos termos do item VIII do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FADUSP de 24 de janeiro de 2014 e republicado em 8 de maio de 2014.

Após a aprovação em prova de proficiência, em prova de conhecimentos jurídicos e em processo seletivo específico para orientação, o aluno efetivou sua matrícula em 15 de janeiro de 2018 no curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FADUSP na área de concentração de Direito do Estado – DES, em sua subárea de Direito Constitucional.

O presente trabalho se enquadra na Linha de Pesquisa de “Organização do Estado” e no Projeto Acadêmico “Democracia: compreensão teórica e questões atuais do regime democrático”, desenvolvendo-se sob a orientação do Professor Titular Dr. Elival da Silva Ramos, que se encontra credenciado na referida Linha de Pesquisa e no referido Projeto Acadêmico¹ e por quem se tem deferência e admiração desde os tempos da graduação.

Nesse processo de preparação, o aluno cursou as disciplinas intituladas: “A Democracia”; “Engenharia Eleitoral e Partidária”; “Jurisdição Constitucional e Ativismo Judicial”; “O Partido Político na Contemporaneidade”; e “Princípios da Ordem Política”. Além de ter participado da Etapa de Estágio Supervisionado em

¹ Cf. consulta do sítio eletrônico do Departamento de Direito de Estado da FADUSP em 18 de outubro de 2017, por meio do endereço:
http://www.direito.usp.br/departamentos/estado/des_linhas_pesquisa_01.php

Docência do Programa de Aperfeiçoamento de Ensino (PAE) junto às Disciplinas “Controle de Constitucionalidade”, “Direito Constitucional I – Direitos Fundamentais” e “Direito Constitucional II – Organização do Estado”, ministradas aos alunos de graduação do curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FADUSP. Essas atividades contribuíram em muito para a construção do presente trabalho e para o profícuo desenvolvimento da pesquisa.

Ademais, o trabalho foi submetido ao Exame de Qualificação, sendo aprovado em 19 de agosto de 2019, com valiosas contribuições e generosas críticas dos estimados professores Elival da Silva Ramos, Carlos Bastide Horbach e Carlos Roberto de Alckmin Dutra, imprescindíveis para a conclusão do trabalho.

A Dissertação observa as normas de padronização da Portaria CPG/FADUSP nº 01/2014 de 8 de janeiro de 2014, da Resolução FD/Pós nº 03/2014 de 5 de novembro de 2014, do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – FADUSP de 24 de janeiro de 2014, republicado em 8 de maio de 2014 e, no que cabível, das normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

O tema desenvolvido é a Democracia Partidária em sua perspectiva interna, ou seja, o regime democrático aplicado nas interações entre os filiados a partidos políticos, seus dirigentes e seus órgãos de organização partidária.

Dessa forma, o objeto de estudo se concentra no complexo normativo dos direitos dos filiados a partidos políticos, em diversas perspectivas: teórica, histórica, dogmático, comparatístico e propositivo de *lege ferenda*

A despeito da óbvia abordagem normativa, o estudo observa uma compreensão completa do fenômeno jurídico², desde o aspecto fático, trazido pela Ciência Política, pela História Social e pela Sociologia, até o aspecto axiológico, trazido pela Filosofia Política.

O núcleo do trabalho é analisar o regime jurídico dos partidos políticos e seus filiados no que diz respeito ao sistema de proteção de direitos dos filiados,

² Cf. REALE, Miguel. Lições preliminares de Direito. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2002, pp. 64,65.

aprofundando esse sistema em 7 (sete) eixos: (i) direito às informações partidárias; (ii) direito à participação na escolha dos dirigentes; (iii) direito à participação na escolha dos candidatos; (iv) direito à participação na decisão das teses programáticas; (v) direito à filiação e à objeção filiatória; (vi) direito à participação nas decisões e na fiscalização das finanças partidárias; e (vii) direito à fiel congruência comportamental e ao devido processo sancionatório.

Com base nos pressupostos teóricos e históricos, no diagnóstico sobre o atual regime jurídico nacional dos filiados a partidos políticos e na experiência internacional, pretende-se apresentar proposta de *lege ferenda* para a adoção no Brasil de um Estatuto Jurídico dos Filiados a Partidos Políticos que resulte em sua proteção jurídica e, conseqüentemente, democratize a formulação de programas e candidaturas dos partidos e aperfeiçoe o regime democrático.

Enfim, submete-se a presente à Banca para avaliação e concessão do título de Mestre, com a finalidade de desenvolvimento pessoal e de contribuir com a ciência do direito e com o aprimoramento da democracia brasileira.

Justificação temática, importância e finalidade

Em 21 de dezembro de 1933, na 31ª Sessão da Assembleia Constituinte de 1933 e 1934, o deputado constituinte Assis Brasil proferiu discurso e compartilhou a seguinte constatação:

“No regime que botamos abaixo com a Revolução, ninguém tinha a certeza de poder se alistar eleitor (...). Votando, ninguém tinha a certeza de que lhe fosse contado o voto (...). Uma vez contado o voto, ninguém tinha segurança de que seu eleito havia de ser reconhecido através de uma apuração feita dentro desta Casa e por ordem, muitas vezes, superior.”³

³ Cf. *Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1933/1934*. Volume II. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935, p. 507.

O antigo aluno das Arcadas e idealizador do primeiro Código Eleitoral Brasileiro Assis Brasil referia-se à situação de fraudes eleitorais⁴ presente no período anterior à Revolução de 1930, com especial atenção à República Velha.

Muito embora essa diegese se relacione aos processos eleitorais do fim do século XIX e no início do século XX, é possível afirmar que tal situação ainda ocorre em nosso país, em pleno século XXI.

Por óbvio, não se questiona o probó processo eleitoral levado a efeito em nosso país, muito bem conduzido pelo Tribunal Superior Eleitoral e outros órgãos da Justiça Eleitoral, por meio da urna eletrônica.

O que se tenta trazer à lume é outro processo eleitoral que resta à margem do direito, da doutrina jurídica, da opinião pública e do debate político, qual seja: o pertinente à democracia intrapartidária⁵.

Não são raros os relatos de experiências pouco democráticas no funcionamento dos partidos políticos brasileiros, em nosso subdesenvolvimento partidário⁶. Edital publicado atrás de porta, reunião secreta sem convocação, comissão executiva eternamente provisória, convenção de papel, cadastro de filiados inexistentes são alguns exemplos que podem parecer anedota ou fantasia, porém são recorrentes na vida partidária brasileira.

Os partidos políticos brasileiros se enquadram à proposição teórica de Duverger apresentando “o duplo caráter de uma aparência democrática e de uma realidade oligárquica”⁷.

O filiado ao partido político fica à mercê da própria sorte, ao alvedrio de seus dirigentes, sem qualquer sistema normativo de proteção contra os arbítrios dos

⁴ Cf. NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, pp. 41-45 e 66-72.

⁵ Além da recorrência de fraudes e outros ardis, pode-se destacar o anacronismo do sistema eleitoral da maioria dos partidos. A eleição dos órgãos de direção nacional é feita, na maioria dos partidos, em dois graus: os filiados elegem delegados a uma convenção estadual, que elegem delegados à convenção nacional que procederá à eleição dos membros do diretório nacional, tal qual as instruções eleitorais brasileiras de 19 de junho de 1922 cf. LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, pp. 206-207.

⁶ Expressão Cf. LAMOUNIER, Bolivar e MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, p. 9.

⁷ Cf. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1980. p. 170.

ocupantes de cargos de direção partidária. Se atento, na melhor das hipóteses o filiado torna-se um expectador das decisões e da vida partidária, com a cadeira cativa nas plateias para os aplausos e nenhum assento nas mesas decisórias.

Infelizmente, esse tema tem sido negligenciado pela doutrina e pelo debate público.

No plano doutrinário, não se verifica abundância de textos que tenham tratado específica e exclusivamente sobre o tema. O que se encontrou com frescor na doutrina jurídica nacional até o momento pode ser destacado por 28 (vinte e oito) páginas sobre Ditadura intrapartidária e meios jurídicos de sua superação na obra “Fidelidade Partidária: efetividade e aplicabilidade”⁸ de Augusto Aras, bem como cinco trabalhos acadêmicos. Um desta Casa, em sede de dissertação de mestrado, apresentada em 2014 por Renata Villela⁹, sob a orientação do Professor José Levi, que contou com páginas dedicadas à democracia partidária e aos direitos fundamentais dos filiados. Outra dissertação apresentada à Universidade Presbiteriana Mackenzie por Marco Antonio Martin Vargas, sob a orientação da Professora Monica Hermann, com o título “A crise democrática na atividade interna-corporis dos partidos políticos; A voz dos filiados partidários é ouvida?”.¹⁰ O terceiro trabalho, também em sede de dissertação de mestrado, de autoria de Raymundo Campos Neto e apresentado perante a Universidade FUMEC, em 2016, abordou em quase 100 páginas a “Democracia Interna nos Partidos Políticos”¹¹ com objeto, metodologia e enfoque diversos do que se pretende no presente trabalho. O quarto trabalho, de Gaio Lima Monte, apresentado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul para o título de Mestre denomina-se “O princípio constitucional da democracia intrapartidária e a igualdade de oportunidades: um estudo crítico sobre

⁸ Cf. ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária: efetividade e aplicabilidade*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016, pp. 408-435.

⁹ Cf. VILLELA, Renata Rocha. *Partidos Políticos e Regulamentação: Limites e benefícios da legislação partidária no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Direito. São Paulo: USP, 2014, pp. 130-134.

¹⁰ Cf. MARTIN VARGAS, Marco Antonio. *A crise democrática na atividade interna-corporis dos partidos políticos. A voz dos filiados partidários é ouvida?* Dissertação de Mestrado em Direito Político e Econômico. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2018.

¹¹ Cf. CAMPOS NETO, Raymundo. *A democracia interna nos partidos políticos brasileiros*. Dissertação de Mestrado em Direito. Belo Horizonte: Universidade FUMEC, 2016.

o processo de formação da representação política brasileira”¹². Por fim, o quinto trabalho¹³, de autoria de Eneida Salgado e Alejandro Hualde, em forma de artigo, com aproximadamente 20 (vinte) páginas, trata sobre a democracia interna dos partidos políticos.

De todo modo, muito embora de excelente qualidade e profundidade técnica, nenhum desses trabalhos analisou o aspecto jurídico normativo dos direitos dos filiados nem formulou uma proposta concreta de inovação normativa para tal tema, como se pretende fazer nessa Dissertação.

Além destes, os demais trabalhos encontrados foram realizados em outras áreas do conhecimento humano, como a ciência política, a sociologia ou a história; ou são estrangeiros.

No plano político, vê-se nos debates parlamentares e públicos muita atenção à reforma política com o objetivo de resolver a crise de legitimidade na representação democrática. Ocorre que os debates se preocupam com outros temas como o sistema eleitoral, o financiamento da política e muitos outros aspectos externos aos partidos políticos. O partido político permanece como uma caixa preta ou de pandora, sem qualquer tentativa de abertura ou, pasme-se, de democratização, a despeito de sua importância como verdadeiro organizador e mediador do processo eleitoral¹⁴.

As três últimas reformas políticas que ocorreram em 2015¹⁵, 2017¹⁶ e 2019¹⁷ em nada acrescentaram no que tange a alguma declaração de direitos dos filiados em face dos dirigentes partidários ou entre si, bem como sem nenhum tratamento eficaz de aspectos internos do funcionamento partidário.

¹² Cf. MONTE, Gaio Lima. *O princípio constitucional da democracia intrapartidária e a igualdade de oportunidades: um estudo crítico sobre o processo de formação da representação política brasileira*. Dissertação de Mestrado em Direito. Porto Alegre: UFRS, 2017.

¹³ Cf. SALGADO, Eneida Desiree; PÉREZ HUALDE, Alejandro. “A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática”. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*. Belo Horizonte, ano 15, n. 60, abr./jun. 2015, pp. 63-83.

¹⁴ Cf. KELSEN, Hans. *A democracia*. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p.148.

¹⁵ Cf. LEI Nº 13.165, DE 29 DE SETEMBRO DE 2015.

¹⁶ Cf. LEI Nº 13.488, DE 6 DE OUTUBRO DE 2017.

¹⁷ Cf. LEI Nº 13.877, DE 27 DE SETEMBRO DE 2019.

A Comissão de Reforma Política que culminou na já citada reforma de 2017, até contou com iniciativa tímida sobre o tema, conforme redação de dispositivos que fizeram parte de algumas¹⁸ das diversas versões de um dos diversos relatórios produzidos, com dispositivos incipientemente pertinentes à regulação da provisoriedade de órgãos partidários e à existência de prévias para escolha de candidatos.

Recente inovação legislativa¹⁹ reafirmou a autonomia partidária para definição da duração dos mandatos dos órgãos partidários sem qualquer deliberação sobre a democratização de seu acesso ou qualquer tipo de responsividade dos mandatários.

É possível que a radicalização da democracia intrapartidária seja uma saída para a crise de representatividade política contemporânea²⁰ ou uma profícua fase intermediária para a democracia direta. O ponto fundamental é que a Democracia Partidária²¹ não foi totalmente experienciada ou plenamente aplicada, na medida em que há um enorme espaço de intermediação partidária inexplorado.

Ademais, ainda há uma necessidade prática na Democracia Partidária que pode ser trazida de lições de Ruy Barbosa:

“As multidões amam a eloquência, e bebem com delícia os prazeres da palavra nos lábios dos grandes oradores. A arte de governar, a razão política, a ciência do Estado reservam as suas considerações reflexivas, complicadas e graves para as academias, os parlamentos, as convenções de partidos, onde círculos seletos de especialistas, de estudiosos, de correligionários, de interessados

¹⁸ Cf. Relatório Parcial nº 3 - Regras eleitorais, sistema eleitoral e modelo de financiamento de campanhas - Texto Consolidado, apresentado em 22/08/17, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/proposicao/pareceres-e-relatorios/TEXTOCONSOLIDADOatualizadoat22.08.2017.pdf>

¹⁹ Cf. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97, DE 4 DE OUTUBRO DE 2017 e LEI Nº 13.831, DE 17 DE MAIO DE 2019.

²⁰ Tal crise não se limita ao Brasil, ganhando espaço e relevo em todo o Ocidente cf. PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 521.

²¹ Com o partido político conduzido para o eixo central do regime democrático após a II Guerra Mundial com a fórmula da Democracia pelos partidos cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1976, p. 13.

escutam a voz fria das leis, dos documentos, dos algorismos, das predições calculadas, nos cursos, nas dissertações, nos relatórios, nos programas.”²²

Os partidos funcionam (ou devem funcionar) como elemento de ligação qualitativa entre a vontade política e a vontade dos cidadãos, evitando as tensões das paixões e qualificando a tomada de decisões públicas. Como vê-se em Kelsen: “a evolução democrática faz, sim, com que a massa de indivíduos isolados se agrupe e se constitua em partidos desencadeando todas as forças sociais que, de algum modo, podem ser chamadas de ‘povo’.”²³

Sartori, ao explicar as várias funções do partido político, destaca a sua função expressiva, que não se limita a transmitir informações, tarefa simples esta que já na época do autor vislumbrava-se a fácil e mais eficiente substituição por ferramentas tecnológicas. Citando V.O. Key Junior, o autor apresenta a conclusão de que “os partidos políticos são instituições básicas para a tradução das preferências das massas em políticas públicas”.²⁴

Nesse apoio, a dissertação pressupõe a compreensão do partido político como ferramenta eficiente e qualificada de expressão da vontade popular, muito além das eleições e de possíveis sistemas tecnológicos de colheita de opinião, na medida em que intermedeia o processo ao mesmo em que tempo catalisa o desenvolvimento tanto da emissão quanto da recepção da vontade popular.

Em verdade, o potencial do sistema partidário não foi exaurido e a flagrante e notória crise de representatividade e legitimidade recebeu da doutrina ou da opinião pública tratamento apenas de sintomas ou outras comorbidades, sem enfrentar a doença principal que é o real elo entre partido político e algum

²² Cf. BARBOSA, Ruy. *Pensamento e ação de Rui Barbosa* / Organização e seleção de textos pela Fundação Casa de Rui Barbosa. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999, p. 295.

²³ Cf. KELSEN, Hans. *A democracia*. Op. cit., p.42.

²⁴ Cf. SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas partidários*. Tradução de Waltensir Dutra. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 49.

agrupamento social, contando com mecanismos democráticos de formação da vontade partidária²⁵ fundados na existência de direitos dos filiados.

A necessidade de participação popular nos partidos políticos não é novidade em nossos países, conforme vê-se em texto de 1981 de Fernando Henrique Cardoso:

“Uma das cantinelas mais antigas que se ouve a respeito dos partidos políticos no Brasil é a de que eles devem abrir-se à participação popular. Sem bases populares atuantes, diz-se, não há partidos políticos autênticos. Sem que os partidos existam regularmente fora dos períodos eleitorais, dando margem à militância de base, existem apenas organizações de cúpula. São capazes de reunir nos Parlamentos um grupo de pessoas que atuam em nome das massas, por procuração não passada, mas não constituem verdadeiros partidos.”²⁶

As Revoluções Liberais que principiaram o Constitucionalismo e o próprio Estado de Direito fundamentaram-se na existência de direitos de liberdade política que, na democracia partidária, ainda necessitam ser completados, em especial na perspectiva intrapartidária. Em que pesem as críticas, há cuidado normativo nos procedimentos por meio dos quais os cidadãos escolhem as candidaturas apresentadas pelos partidos políticos. No entanto, de outro lado, há pouquíssima preocupação nos procedimentos por meio dos quais são decididas as postulações e os programas partidários.

Veja-se melhor. De um lado os cidadãos escolhem as postulações de candidatos e programas apresentados pelos partidos políticos. Sobre essa escolha incidem as mais variadas regras constitucionais e legais como (i) o sufrágio universal pelo voto direto e secreto, com valor igual a todos; (ii) a anterioridade

²⁵ Que, por sua vez, é imprescindível para a própria formação da vontade do povo ou vontade constitucional pelo entendimento de Gerhard Leibholz, cf. MEZZAROBBA, Orides. “A teoria do Estado de Partidos: uma leitura a partir do pensamento de Gerhard Leibholz” in: *Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros – Estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 621.

²⁶ Cf. CARDOSO, Fernando Henrique. “Os Partidos Políticos e a Participação Popular”, In: FLEISCHER, David V. (org). *Os partidos políticos no Brasil*. Volume II. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 47.

eleitoral; (iii) os limites da propaganda partidária e do uso de recursos financeiros; e (iv) toda sorte de regras no bojo do direito eleitoral.

Do outro lado, há um processo de escolha pelos filiados sobre as candidaturas e os programas que serão apresentados pelos partidos para a escolha dos cidadãos em eleições. Sobre esse outro processo de escolha não há a incidência de qualquer regra substancial. Não há regime jurídico protetivo ou sequer regulamentar tal qual ocorre nos processos eleitorais.

Esse segundo processo de escolha²⁷ é tão importante quanto o primeiro quando se espera representatividade e responsividade no regime democrático.

Esse foro de discussão e tomada de decisão é tão importante quanto o próprio processo eleitoral, conforme já em 1967 alertava Fernando Carlos Fernandes:

*“Se levarmos em conta que os nomes indicados nessas reuniões partidárias serão os únicos com capacidade de preencher todos os requisitos da justiça eleitoral, e, por conseguinte, homologados pela mesma, como concorrentes aos diversos pleitos que indicarão, através do voto, os novos dirigentes, bem se pode ter uma ideia da grande significação das seleções iniciais efetuadas por intermédio das chamadas convenções partidárias. Desta forma transcendem em sua importância, a uma simples e superficial análise de resolução interna, as decisões tomadas nas referidas reuniões.”*²⁸

Em verdade, se na própria Constituição de 1934, mais atrasada em relação ao tema²⁹, o partido aparece como uma corrente organizada de opinião³⁰ é substancialmente necessário compreender a organização dessa corrente e a

²⁷ Trata-se da política pura, mais simples e mais autêntica, estudada por Giovanni Sartori. Cf. SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas partidários*. Op.cit., pp. 119-128.

²⁸ FERNANDES, Fernando Carlos. *Partidos Políticos na Democracia*. Rio de Janeiro: Universidade Estado da Guanabara, 1967, pp. 48-49.

²⁹ Cf. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. 3ª Edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980. p. 80.

³⁰ Cf. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. Op.cit., p. 68.

formação de tal opinião, pressupostos possíveis da própria existência de um partido político.

Tal lógica é muito bem sintetizada pelo constitucionalista português Vital Moreira:

“A democracia constitucional impede seguramente que os partidos sejam impedidos de escolher livremente os seus valores e orientações políticas (ressalvada a proibição de organizações fascistas e racistas). Mas requer igualmente que eles se rejam e funcionem de acordo com as regras democráticas de escolha dos seus dirigentes e de tomada das suas decisões. Se os partidos não cumprem dentro de casa as regras democráticas, como esperar que eles as respeitem fora deles, se vierem a ser poder?”³¹

Sob outra ótica, o processo de oligarquização³² ofertado por Robert Michels (lei de ferro da oligarquia)³³, com afastamento do controle das massas sobre os partidos e a formação de uma burocracia rigorosa e delimitada que impõe sua própria vontade, tem natural relação com todo e qualquer processo de concentração de poder e seu abuso, inclusive aqueles perpetrados, por exemplo, pelo Absolutismo Monárquico. Contra esse processo, as cartas constitucionais oitocentistas trouxeram as liberdades públicas e os direitos políticos para contenção do arbítrio estatal³⁴.

Quando se observa o processo de escolha de dirigentes e de candidaturas dos partidos políticos brasileiros, ainda que superficialmente por meio de notícias em jornais, verifica-se facilmente a superioridade dos grupos de amizade e parentela³⁵, sem elos políticos ideológicos ou de representação política popular, que abusam e se perpetuam no poder partidário.

³¹ Cf. MOREIRA, Vital. *A democracia intrapartidária*. Lisboa: Publico, 23.04.2003.

³² Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A revisão da doutrina democrática. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*. vol. 2, 2011, p.1103.

³³ Cf. MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. São Paulo: Editora Senzala, s/d., pp. 16-18.

³⁴ Cf. RAMOS, Elival da Silva. “Controle Jurisdicional de Políticas Públicas: a efetivação dos direitos sociais à luz da Constituição brasileira de 1988”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 102, jan./dez. 2007, p. 330.

³⁵ Classificação de Alcides Abreu cf. ABREU, Alcides Abreu. *Análise Sistemática dos Partidos Políticos*. Porto Alegre: Editora Movimento, 1977, p. 34.

Veja-se que coube ao constitucionalismo a função, que mantém até os dias atuais, de controlar o poder e impedir os processos de concentração e abuso, como bem consagrou o art. 16º da *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* de 1789: “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”³⁶.

O que se pretende, assim, é apresentar o quadro normativo constitucional, legal e estatutário que confere (ou deveria conferir) direitos e garantias aos filiados e, diante da ausência substancial de densidade normativa, oferecer proposta de *lege ferenda* para criação de espécie de Estatuto Jurídico dos Filiados, declarando-se e reconhecendo-se seus direitos e garantias para exercício democrático da formação³⁷ da vontade partidária.

Dessa forma, haveria uma estrutura de mecanismos normativos com base teórica para afastar a autocracia disfarçada³⁸, verdadeira regra nas organizações partidárias brasileiras, e o mal-estar com os partidos³⁹. Essa melhora do funcionamento dos partidos políticos como mecanismo de representação caminha ao encontro da demanda da população, conforme evidenciado por José Álvaro Moisés⁴⁰.

A finalidade é bem traduzida por Fernando Coutinho Garcia ao esclarecer lições de Rosa Luxemburgo:

³⁶ Cf. *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*, 1789, disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>

³⁷ Promovendo a reconciliação no “divórcio das camadas populares” com os partidos políticos evidenciado por LEITÃO, Cláudia Sousa. *A crise dos partidos políticos brasileiros: os dilemas da representação política no Estado Intervencionista*. Fortaleza: Tipoprogresso, 1989, p. 208.

³⁸ Cf. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1980, p. 172.

³⁹ Cf. SORJ, Bernardo e MARTUCCELLI, Danilo. *O desafio latino-americano: coesão social e democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, pp. 121 e 124.

⁴⁰ Cf. MOISES, José Álvaro. “Os significados da Democracia Segundo os Brasileiros”. In: MOISÉS, José Álvaro e MENEGUELLO, Rachel (orgs). *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013, p. 86.

“A estrutura partidária hoje tem que ser mais do que nunca orientada para uma democracia interna pois, do contrário, encontraríamos uma total debilidade na estratégia organizativa de construção de uma nova sociedade”⁴¹.

Uma vez confirmados o vácuo normativo e a necessidade fática, jurídica e política de preenchê-lo, intenciona-se a formulação de proposta de inovação normativa no plano infraconstitucional, no sentido de criar um *Estatuto Jurídico do Filiado*. O objetivo é superar a indesejável posição subjugada, inferiorizada e hipossuficiente dos filiados, tal qual a Declaração de Direitos operou diante do Absolutismo Inglês na inauguração do Estado de Direito, bem como sói acontecer em nosso ordenamento jurídico, nos diplomas de Estatutos Jurídicos, como o da Criança e do Adolescente⁴², do Idoso⁴³, da Pessoa com Deficiência⁴⁴, da Juventude⁴⁵, da Igualdade Racial⁴⁶, do Índio⁴⁷, do Torcedor⁴⁸, do Desarmamento⁴⁹, de Defesa do Consumidor⁵⁰, do Migrante ou Lei de Migração⁵¹, de Defesa dos Direitos dos Usuários dos Serviços Públicos⁵², e outros textos normativos protetivos.

Tal resultado objetiva contribuir não somente com a ciência do direito, como também com o processo de aprimoramento⁵³ e aperfeiçoamento⁵⁴ da Democracia

⁴¹ Cf. GARCIA, Fernando Coutinho. *Partidos políticos e teoria da organização*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979, p. 69.

⁴² LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990.

⁴³ LEI Nº 10.741, DE 1º DE OUTUBRO DE 2003.

⁴⁴ LEI Nº 13.146, DE 6 DE JULHO DE 2015.

⁴⁵ LEI Nº 12.852, DE 5 DE AGOSTO DE 2013.

⁴⁶ LEI Nº 12.288, DE 20 DE JULHO DE 2010.

⁴⁷ LEI Nº 6.001, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1973.

⁴⁸ LEI Nº 10.671, DE 15 DE MAIO DE 2003.

⁴⁹ LEI Nº 10.826, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2003.

⁵⁰ LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

⁵¹ LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017.

⁵² LEI Nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017.

⁵³ Não se verifica o surgimento de um novo tipo de democracia, mas a ocupação pela forma tradicional de democracia representativa de novos espaços cf. já vislumbrado por BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 8ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p.67.

⁵⁴ Por óbvio, não se vislumbra a proposição como a solução para os problemas da democracia brasileira, porém se pretende colaborar com um melhor arranjo que preserve as instituições democráticas básicas colaborando com as condições favoráveis para o

Brasileira, buscando melhores e mais legítimas decisões para os problemas públicos.

regime democrático, cf. DAHL, Robert Alan. *Sobre a democracia*. Brasília:Universidade de Brasília, 2001, p. 157.

1. DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA

1.1. A teoria da democracia intrapartidária e da organização interna dos partidos políticos

Sendo o partido político um conjunto de pessoas com certa finalidade, é certo que há elementos próprios de organização desse esforço humano. Tal organização já foi objeto de estudos que precisam ser destacados com síntese e critérios.

Antes de iniciar, cabe ressaltar que a compreensão da democracia partidária é um pressuposto e que, as discussões contrárias a esse sistema, embora tangenciem o tema, não encontrarão eco neste trabalho uma vez que a questão foi pacificada, até com supedâneo na visão clássica de Hans Kelsen⁵⁵.

Os partidos políticos são, como pressuposto, o meio mais eficaz para a convergências dos assuntos do Estado:

“A hostilidade à formação dos partidos e, portanto, em última análise, à democracia, serve – consciente ou inconscientemente – a forças políticas que visam ao domínio absoluto dos interesses de

⁵⁵ Cf. “Essa é a constatação pura e simples de um fato. E só esse fato, de cuja realidade é possível convencer-se apenas dando uma olhada na evolução de todas as democracias históricas, repele a tese, ainda hoje muito difundida, de que haveria uma incompatibilidade essencial entre os partidos políticos e o Estado; e de que o Estado, pela própria natureza, não poderia ser edificado sobre uma base constituída por formações sociais como os partidos. A realidade política demonstra exatamente o contrário. Aquilo que, aqui, passa por “essência” ou “natureza” do Estado na realidade é muitas vezes é determinado ideal e, para ser preciso, um ideal antidemocrático. O que estaria, portanto, pondo os partidos políticos em essencial antagonismo com o Estado? Os partidos- assim responderemos - só representam interesses de grupos de indivíduos; têm como base, portanto, o egoísmo. O Estado, ao contrário, que representa o interesse comum, está acima dos interesses dos grupos e, portanto, além dos partidos que o organizam. Em primeiro lugar, ao lado dos partidos fundados numa comunhão de interesses existem também partidos fundados numa comunhão de convicções, partidos que desempenham papel importante na vida política” in KELSEN, Hans. *A democracia*. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 40.

um só grupo e que, na mesma medida em que não estão dispostas a levar em conta os interesses opostos”⁵⁶

Para iniciar a apresentação do tema, interessante trazer a conceituação de Samuel J. Eldersveld para partido político no seguinte sentido:

“uma miniatura do sistema político. Tem uma estrutura de autoridade(...). Possui um processo representativo, um sistema eleitoral e subprocessos para recrutamento de líderes, definição de metas e solução de conflitos do sistema interno. Acima de tudo, o partido é um sistema de tomar decisões (...)”⁵⁷

Ou seja, indubitavelmente o partido político, independente do conceito, da origem, da função, da importância e de qualquer contorno teórico ou prático, tem em si uma estrutura organizacional necessária mais ou menos permeável à vontade de seus membros, mas sempre contando com um tipo de procedimento e engrenagem que produzam as decisões inerentes a ele, seja minimamente a apresentação de pessoas a posições políticas.

Avançando na organização interna dos partidos políticos, apresentaremos as duas linhas de investigação propostas por Sartori⁵⁸: uma mais ligada à democracia intrapartidária, pelo trabalho de Robert Michels; e outra mais ligada à teoria da organização, trazida, inicialmente, por Maurice Duverger.

A primeira linha tem como obra elementar *Sociologia dos Sistemas Partidários na democracia moderna*⁵⁹, de autoria de Michels. A referida obra não tem um aspecto normativo, como o próprio título deixa claro. Em verdade, há tantos detalhes nominativos e circunstâncias reais que a obra mais se assemelha a uma produção autobiográfica do autor, que militou em partidos políticos na Alemanha e na Itália, e traz muito de sua experiência pessoal e particular.

⁵⁶ KELSEN, Hans. *A democracia*. Op. cit., p. 41.

⁵⁷ Apud SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas partidários*. Tradução de Waltensir Dutra. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 93.

⁵⁸ SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas partidários*. Op.cit., pp. 93-94.

⁵⁹ Título em sua tradução literal, feita pelo autor.

A obra é fundamental como marco para o olhar crítico da organização interna partidária e traz importantes tipologias sociológicas para a compreensão da temática, embora muito focada nos partidos de formação proletária e orientação socialista.

Para Michels, as causas para a existência de chefes (ou estruturas hierárquicas decisórias) nas organizações democráticas são de ordem técnica e administrativa, de ordem psicológica e de ordem intelectual.

As causas determinantes de ordem técnica e administrativa pressupõem a necessidade de organização para o empenho democrático e se baseia tanto na impossibilidade mecânica e técnica de uma governança direta de membros em grandes proporções numéricas, como pelo aspecto na democracia moderna do embate político ganhar contornos de combate, sendo necessária certa integração com técnicas de tática militar

As causas determinantes de ordem psicológica passariam por certo direito moral à delegação, pela necessidade de liderança em grupos numerosos, a gratidão política das pessoas, a necessidade de veneração entre as pessoas e as características carismáticas e persuasivas de líderes.

Por fim, as causas intelectuais corresponderiam a certa desigualdade de conhecimentos técnicos, formação e habilidades entre líderes e liderados, com assunção das posições superiores pelos mais capazes, mais hábeis e mais preparados.

Se essas seriam as causas, Michels também aponta certas características não tão positivas em relação à existência de lideranças ou chefias, caracterizadas por dominação e dominância. O autor destaca seis características.

A primeira é a estabilidade ou perpetuidade das lideranças partidárias. A segunda é a existência de um poder financeiro recebido e exercido pelas lideranças. A terceira é o domínio da imprensa e dos meios de comunicação pelas lideranças. A quarta é o comportamento de superioridade das lideranças em relação aos seus membros. A quinta é a elitização das disputas de poder apenas entre lideranças, sem permeabilidade à grande maioria dos membros do partido.⁶⁰

⁶⁰ Pensamento próximo e inspirado na Teoria da Circulação das Elites de Vilfredo Pareto, embora o próprio Robert Michels aponte em sua obra certas reservas para adoção dessa teoria cf. MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. São Paulo: Editora Senzala, s/d, p. 232.

Por fim, a sexta é a existência de um burocratismo, com centralização do processo de decisão em estruturas burocráticas para uma certa unidade administrativa.

Robert Michels avança apresentando as consequências psicológicas do exercício do poder pelas lideranças partidárias, no sentido de uma espécie de metamorfose ou transformação, que os distanciam dos contextos iniciais quando do ingresso partidário e os distingue da maioria partidária. Além da assunção da posição de dileto e praticamente exclusivo representante da vontade coletiva ou até mesmo desembocando em um processo de identidade da pessoa do líder e do próprio partido.

O autor aponta ainda iniciativas de limitação do poder das lideranças partidárias. A primeira delas, denominada como *Referendum*, nada mais é do que o processo de consultas diretas aos filiados, muito próximo dos institutos partidários brasileiros de Congresso ou Convenção, ou até mesmo em alguma medida, das primárias estadunidenses.

Outra iniciativa, que ele denomina como “postulado da renúncia”, tratar-se-ia de certa exclusividade de ação no partido pelo líder com renúncia de outras atividades ou benesses. Seria uma espécie de celibatismo partidário ou cláusula monástica.

O ponto mais importante da obra para o presente estudo é a formulação de sua *Lei de Ferro da Oligarquia*, com as tendências oligárquicas da organização democrática.

A *Lei de Ferro da Oligarquia* pode ser sintetizada pelo seguinte trecho do próprio autor.

“É uma lei social inevitável que todo órgão da coletividade, nascido da divisão do trabalho, crie, a partir do momento em que se consolide, um interesse especial, um interesse que existe em si e por si. Mas os interesses especiais não podem existir dentro do organismo coletivo sem colocar-se em imediata oposição com o interesse geral. Mais do que isso: as camadas sociais que desempenham funções diferentes tendem a se isolar, a criar órgãos

aptos a defender seus interesses particulares e a se transformarem, finalmente, em classes distintas.”⁶¹

Ou seja, segundo Michels é próprio e natural das organizações partidárias a formação de lideranças que as dirijam. No entanto, com o exercício desse poder, as lideranças passam por um processo de desconexão da vontade dos integrantes do partido e até mesmo do interesse da totalidade partidária, passando a defender interesses próprios, quebrando o vínculo de representatividade da vontade coletiva e a homogeneidade volitiva.

Sartori sintetiza os ensinamentos de Michels, ressaltando sua importância: “a organização destrói a democracia e a transforma em oligarquia”⁶².

Além da capacidade de síntese anterior, Sartori apresenta as três principais críticas à obra de Michels: (i) falta de definição dos conceitos de oligarquia e de organização, o que levaria a teoria a uma generalização não incorreta abarcando todos os tipos de oligarquia e todos os tipos de organização; (ii) o objeto de estudo se limitar ao partido socialdemocrata alemão e (iii) a falta de conexão lógica necessária entre a “premissa ‘os partidos não são democráticos’ para a conclusão ‘a democracia não é democrática’”⁶³.

O próprio Sartori apresenta as respostas aos questionamentos reafirmando a validade da lei postulada por Michels: (i) embora haja vagueza nos conceitos, há uma real tendência, persistente e duradoura detectada; (ii) o partido socialdemocrata alemão é um bom exemplo de partido de massa europeu e que dificilmente se encontraria outro partido mais democrático; e (iii) se a observação fosse estendida a outras organizações da democracia, como sindicatos, seria difícil encontrar estrutura mais democrática que o partido, de modo que a lógica entre partido e a própria democracia teria validade.⁶⁴

⁶¹ Cf. MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. Op.cit., p. 242.

⁶² Cf. SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Volume I – O debate contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 204.

⁶³ Cf. SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Volume I – O debate contemporâneo. Op.cit., p. 205.

⁶⁴ Cf. SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. Volume I – O debate contemporâneo. Op.cit., pp. 205-206.

Além das três críticas à obra de Michel apontadas e respondidas por Sartori, interessante apontar um outra crítica no sentido de que a teoria encerra à democracia dos partidos um fim inexorável, sem possibilidade de qualquer processo de solução em benefício da evolução do sistema democrático, como explica estudo de Ozaí da Silva, sintetizado pelo seguinte trecho.

“Michels coloca a questão como um impasse irresoluto e não de forma dialética. Ora, a tendência ao burocratismo também inclui em seu cerne a tendência ao anti-burocratismo, isto é, os fatores que podem dificultar ou mesmo impedir a consolidação desse processo. Se levarmos sua análise ao extremo, seremos obrigados a concluir pela aniquilação de todo aparelho e pela supressão dos funcionários permanentes. As exigências das modernas organizações operárias tornam impossível abrir mão disto. Tomar tais medidas seria condenar o movimento ao primitivismo. É necessário distinguir a tendência à burocratização desta em si. Se a vemos como inevitável, então não há porque construir as organizações operárias, os sindicatos, partidos, etc.”⁶⁵

Passada a linha mais voltada à tendência não democrática da estrutura interna partidária (e até de suas consequências para a própria democracia), passemos a expor a linha mais voltada à organização em si dos partidos políticos, com base inicial em Duverger.

Em sua principal obra *Os Partidos Políticos*, Duverger dedica o Livro I (praticamente metade em termos de páginas) ao estudo da Estrutura dos Partidos. Mas o interessante de observar é que a linha estimulada por Duverger⁶⁶, seguida por Panebianco e por outros autores voltados à teoria da organização, não adotam o ressentimento expressado na obra de Michels.

Uma boa conceituação de Duverger, que serve como pressuposto para a lógica que se pretende expor é que:

⁶⁵ OZAÍ DA SILVA, Antonio. “O dilema da Social-Democracia - A análise de Robert Michels sobre a burocratização do Partido”. *Revista Espaço Acadêmico*, nº 122, julho de 2011, Ano XI.

⁶⁶ Cf. explica Sartori em SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas partidários*. Op.cit., p. 93.

*“um partido não é uma comunidade, mas um conjunto de comunidades, uma reunião de pequenos grupos disseminados através do país (seções, comitês, associações locais, etc.), ligados por instituições coordenadoras. A expressão ‘elementos de base’ designa essas células componentes do organismo partidário. A oposição dos partidos diretos e dos partidos indiretos situa-se num plano ‘horizontal’; a noção de elementos de base refere-se a um plano ‘vertical’”*⁶⁷

Com tal conceito, Duverger expõe sinteticamente as entranhas partidárias e seu arranjo organizativo. Esse arranjo da estrutura interna dos partidos políticos é heterogêneo na medida em que há diferentes tipos de partidos com diferentes estruturas internas.

Na mesma medida, os integrantes do partido não são homogêneos e comportam até hierarquia, como o Duverger explica: “Não constitui exagero figurando-se o partido no seguinte esquema: os militantes dirigem os adeptos, estes dirigem os simpatizantes, estes os eleitores”⁶⁸. Havendo uma estrutura hierárquica há, por consequência, uma espécie de elite ou oligarquia, bem como uma estrutura factual que difere uns dos outros:

*“assim, forma-se uma oligarquia espontânea no âmbito dos adeptos: sua massa deixa-se conduzir passivamente por um pequeno núcleo de militantes que assistem às reuniões e aos congressos, que participam das eleições dos chefes, que suprem os quadros dirigentes.”*⁶⁹

Sem adentrar em aspectos de julgamento democrático, Duverger estuda as ligações entre os integrantes ou os organismos subpartidários, apresentando a tipologia de ligações verticais, próprias de uma subordinação hierárquica, e de ligações horizontais, coordenativas em um mesmo plano hierárquico ou nível⁷⁰.

⁶⁷ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. op. cit., p. 52.

⁶⁸ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. op. cit., p. 151.

⁶⁹ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Op.cit., p. 151.

⁷⁰ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Op.cit., p. 83.

Mecanismos partidários com ligações verticais mais fortalecidas têm maior facilidade para manter a unidade e a homogeneidade, bem como tem melhor performance em ações que exijam não circulação de informação (secretas)⁷¹.

O refinamento ou rebuscamento das estruturas internas acompanham questões ideológicas, mas também da estrutura de massas, em detrimento de arranjos mais simples dos partidos de quadros.

Nesse sentido, nos partidos de massas surge um “mecanismo formal de adesão, comportando a assinatura de um compromisso”⁷², procedimento semelhante à ficha de filiação dos atuais partidos brasileiros.

Uma vez ingressada no partido, a pessoa pode ser considerada como um adepto. Ocorre que, até mesmo para essa conceituação de adepto ou filiado a um partido, Duverger também indica uma heterogeneidade:

“Em definitivo parece inútil procurar uma definição rigorosa de adeptos, válida para todos os partidos. Nos partidos de massas diretos, somente, pode-se manter como critérios o ato de adesão e a quitação regular das contribuições. Mas essas noções externas e formais não bastam: o adepto do Partido Socialista e do Partido Comunista são bem diferentes, apesar da semelhança dos processos. Entre os adeptos dum mesmo partido, quantos graus e nuances existem na participação?” ⁷³

A provocação final do trecho de Duverger levanta a questão do tratamento isonômico entre filiados e meios de acesso à filiação e a direitos, elementos fundamentais de democracia e do presente estudo.

Avançando sobre a adesão a partido políticos, Duverger explica a sistemática própria dos partidos que não conhecem adesão formal, porém, acredita-se muito bem aplicado para as estruturas partidárias atuais, mesmo contendo mecanismos de adesão regulamentada.

⁷¹ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Op.cit., p. 84.

⁷² DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Op.cit., p. 107.

⁷³ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Op.cit., p. 115.

Duverger divide essas estruturas em três círculos de participação, a primeira composta por eleitores, a segunda composta por apoiadores e a terceira por militantes.

Trazer a ideia desses círculos nesse momento do trabalho se explica pela seguinte postulação de Duverger:

“O problema fundamental consiste em determinar as relações entre diferentes círculos. Sua solução não é puramente desinteressada, e não concerne simplesmente a simples curiosidade científica. Põe em causa a natureza mesma dos partidos políticos e o caráter democrático de suas estruturas. Pois os círculos internos animam e conduzem os círculos externos: na medida em que os primeiros representam os segundos – isto é, em que sua orientação geral coincide – o sistema pode ser qualificado de democrático; senão, essa série de círculos concêntrico define uma oligarquia.”⁷⁴

Com invejável simplicidade didática e utilizando de metáfora geométrica, Duverger sintetiza o grande cerne do presente trabalho: avaliar e procurar mecanismos para garantir o elo entre eleitores, simpatizes, militantes e, porque não, dirigentes, com representatividade e congruência.

A inclusão de dirigentes, classe que não consta na proposição dos círculos de Duverger, impõe a necessidade de prosseguirmos no exame de sua obra, quando da análise da direção partidária, que é iniciada com uma constatação oportuna para nosso trabalho:

“Em toda comunidade humana, a estrutura do poder é o resultado de duas forças antagônicas: as crenças, por um lado: as necessidades práticas, por outro. Em consequência, a direção dos partidos – como a da maioria dos grupos sociais: sindicatos, associações, sociedades comerciais etc. – apresenta o duplo caráter de uma aparência democrática e de uma realidade oligárquica.”⁷⁵

⁷⁴ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Op.cit., p. 127.

⁷⁵ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Op.cit., p 170.

Essa dicotomia introduzida por Duverger tem direta influência na matéria examinada, que tem como pressuposto, na nossa visão, a função do partido político, ou melhor, sua função preponderante. De um lado, os arranjos democráticos são muito mais eficientes para um partido que objetive representatividade, do outro, arranjos autocráticos podem facilitar o ‘combate’ e obtenção de resultados de curto prazo, como espaços de poder.

Talvez fosse necessário encontrar um meio termo, com ponderação de instrumentos democráticos e autocráticos que combinados garantissem tanto o vínculo de representatividade quanto a combatividade competitiva.

No entanto, o próprio Duverger aponta um caminho melhor, já que explica que o cerne do problema não seria a adoção dos métodos democráticos, mas, sim, a competição entre partidos com métodos diferentes⁷⁶:

“Os princípios democráticos exigem a eleição de dirigentes em todos os escalões, sua renovação frequente, seu caráter coletivo, sua fraca autoridade. Assim organizado, um partido não está bem armado para a luta política. Se todos adotarem a mesma estrutura, o mal não é grande, sendo condições da pugna as mesmas para cada um. Mas se um deles se organizar segundo o método autocrático e autoritário, os outros ficarão situados em uma posição de inferioridade. Já se observou muitas vezes que um Estado democrático, em guerra com um Estado ditatorial, deve progressivamente adotar os métodos do seu rival, se quiser vencê-lo. Verifica-se o mesmo fenômeno no escalão dos partidos, na luta política: para subsistirem, os partidos de estrutura democrática devem alinhar-se sobre os outros.”⁷⁷

De todo modo, “oficialmente, os dirigentes dos partidos são quase sempre eleitos pelos adeptos e investidos de um mandato assaz breve, segundo as regras democráticas”⁷⁸, mesmo que essa oficialidade seja um disfarce para um sistema autocrático de fato.

⁷⁶ Esse postulado, conforme se verá ao fim do presente trabalho, é um dos muitos argumentos que justificam a hipótese de edição de um Estatuto em defesa dos filiados.

⁷⁷ Cf. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. op. cit., p. 171.

⁷⁸ Cf. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. op. cit., p. 172.

De fato, há sistemas ideológicos que não vêem o partido como um instrumento representativo e, sim, como um instrumento de luta. Essas correntes ideológicas rechaçam os mecanismos democráticos internos.⁷⁹ Mas não abordaremos essa perspectiva, até porque a finalidade dessas correntes também não busca o regime democrático, portanto, fogem completamente ao ideário de nosso constitucionalismo contemporâneo.

Por vezes, os partidos encontram o meio termo já citado, adotando o princípio democrático, porém realizando certas concessões. Duverger exemplifica citando estrutura da Reunião do Povo Francês, criada em 1947 pelo General De Gaulle que conjugava nos planos locais dirigentes eleitos com dirigentes designados⁸⁰. Essa estrutura nos parece semelhante, *mutadis mutandis*, com o artifício das comissões provisórias no sistema brasileiro.

Na sequência, Duverger observa, já naquela época, “o emprego generalizado do sufrágio indireto (...) os dirigentes do partido não são eleitos pelos adeptos, imediatamente, porém por delegados, eles próprios originários da eleição.”⁸¹ A afirmação descreve com exatidão o sistema de eleição interna da maioria dos partidos estudados.

⁷⁹ Cf. “Finalmente, Lenin apresenta uma concepção de partido antagônica ao que poderíamos chamar de democrática, não somente no que se refere às suas estratégias de ação, como analisamos acima, mas também no plano da sua organicidade e, portanto, do seu funcionamento. A sua crítica à “democracia interna” do partido é segura e coerente como todo o seu pensamento neste momento histórico. Diz Lenin que “na prática, nenhuma organização revolucionária pôde aplicar um amplo democratismo, nem pode aplicá-lo, por mais que o deseje. É uma futilidade prejudicial, porque os intentos de aplicar na prática um “amplo princípio democrático” somente facilitam à polícia as grandes lançadas de rede e consagram por uma eternidade os métodos primitivos de trabalho dominantes, distraindo o pensamento dos militantes dedicados ao trabalho prático de séria e imperiosa tarefa de formar-se como revolucionários profissionais, desviando-o até a redação de detalhados regulamentos ‘burocráticos’ sobre sistemas de eleições”, e completa Lenin, agora apresentando formalmente o cerne de sua teoria da organização, que “o único princípio de organização sério a que se devem ater os dirigentes de nosso movimento tem que ser o seguinte: a mais severa discipulação conspirativa, a mais rigorosa seleção de filiados e a preparação de revolucionários profissionais. Se se conta com essas qualidades, está assegurado algo muito mais importante que o ‘democratismo’, a saber: a plena e fraternal confiança mútua entre os revolucionários.” In GARCIA, Fernando Coutinho. *Partidos políticos e teoria da organização*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979, p. 41.

⁸⁰ Cf. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. op. cit., p. 173.

⁸¹ Cf. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. op. cit., p. 175.

Além disso, Duverger aponta para a formação de classes de chefes⁸² e de círculos interiores por meios diversos, às vezes não condizentes com representatividade, por exemplo o que ele chama de “*camarilhas*, pequenos grupos que utilizam uma solidariedade pessoal estreita”, às vezes em torno de um líder influente e de certo clientelismo.⁸³ É evidente que o tipo exemplificado se adequa muito bem à tradição patrimonialista brasileira.

Os Congressos ou Convenções partidárias para escolha de candidatos ou teses programáticas também podem ser objeto do disfarce democrático, porém com artifícios mais complexos e mais completos, próprios de encenações, intrigas, sabotagens, que Duverger denomina “arte de trabalhar um congresso”.⁸⁴

Ainda no aspecto teórico, importante trazer lições de Panebianco, que avançando a linha de Duverger aprofunda as questões do partido mais na linha da teoria da organização.

De início, ele coloca dúvida sobre a definição simples de partidos como organizações com objetivos eleitorais, conforme o próprio autor explica dialogando com Michels:

“A definição mínima pela qual os partidos são, antes de mais nada, organizações que têm por objetivo a vitória eleitoral é uma definição simples, clara e de acordo com um bom senso elementar. Mas seria também uma resposta correta? Não, porque, se fosse, não conseguiríamos compreender por que ocorrem casos frequentes - como, aliás, Michels já havia observado, em que os partidos adotam

⁸² Interessante trazer, até pelo tema do trabalho, que embora a análise de Michels e de Duverger apontam com muita propriedade essa questão da formação de chefes, não é muito afeito à democracia a existência de chefes, como alerta classicamente Hans Kelsen: “Na democracia ideal não há lugar para uma natureza de chefe. Mas o ideal de liberdade da democracia, a ausência de domínio e, por isso, de chefes, é irrealizável mesmo aproximadamente. A realidade social de fato é o domínio, a existência de chefes. O que se pergunta é simplesmente como se forma a vontade dominadora, como se cria o chefe. Neste aspecto, não é tão característico da democracia que a vontade dominante seja a vontade do povo, mas que um amplo estrato dos submetidos à ordem social, o maior número possível dos membros da coletividade, participe do processo da formação da vontade” in KELSEN, Hans. *A democracia*. op. cit., p. 88.

⁸³ Cf. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. op. cit., p. 189.

⁸⁴ Cf. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. op. cit., p. 183.

*uma série de ações destinadas previsivelmente a penalizá-los eleitoralmente ou que não lhes possibilite incrementos eleitorais*⁸⁵

Panebianco afasta esse objetivo predefinido, porém explica sua lógica um pouco mais complexa sobre a questão dos objetivos partidários:

*“Se os objetivos dos partidos, como sustento aqui, não podem ser predeterminados, surge, obviamente, o problema de como distinguir os partidos das outras organizações. É justamente esse o problema que todas as definições anteriores buscaram (erroneamente) resolver”. A única resposta possível é a de que os partidos - como qualquer outra organização-- se distinguem pelo ambiente específico no qual desenvolvem uma atividade específica. Quaisquer que sejam as outras possíveis arenas em comum com outras organizações, somente os partidos atuam na arena eleitoral disputando votos. Isso permite distinguir os partidos por uma atividade (relacionada a um ambiente específico) que não compartilham com nenhum outro tipo de organização, deixando em aberto o problema dos eventuais objetivos (a partir do momento em que uma mesma atividade pode ter objetivos diferentes)”*⁸⁶

A obra de Panebianco faz uma incursão interessante sobre a problemática de nosso estudo, à luz da teoria da organização. A abordagem mostra certa naturalidade de um processo de concentração de poder, ao mesmo tempo em que também explica a resistência ou força no sentido da desconcentração. Nesse aspecto dicotômico, Panebianco aponta alguns dilemas da organização, dos quais destacamos um de grande interesse para nosso estudo.

“O quarto dilema organizativo consiste, pois, na presença simultânea de mecanismos poderosos, que tendem a limitar a todo momento a liberdade de manobra dos líderes organizativos, e de

⁸⁵ Cf. PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 9.

⁸⁶ Cf. PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005, pp. 11 e 12.

*esforços contínuos por parte destes últimos para evitar esses limites e ampliar ao máximo a própria liberdade de manobra.*⁸⁷

Para além do dilema, em certo ponto do trabalho há uma verdadeira clarificação contrária ao entendimento clássico de Michels e até deste trabalho, extraindo todo o “romantismo” presente nas percepções das estruturas partidárias e afastando uma espécie de maniqueísmo ou dicotomia em sua análise.

A compreensão de Panebianco é profunda e útil e muito bem exposta por suas próprias palavras.

“Uma divisão clássica que permeia a literatura sobre os dois maiores partidos britânicos, o Partido Trabalhista e o Partido Conservador, dá-se entre uma interpretação segundo a qual o poder estaria concentrado tradicionalmente nas mãos do líder parlamentar e do seu restrito entourage e a interpretação oposta, segundo a qual o poder no interior dos dois partidos estaria, na verdade, muito mais fragmentado e difuso. Os defensores da primeira interpretação exibem como prova a liberdade de manobra de que goza o líder parlamentar na definição das escolhas políticas, ou a sua costumeira capacidade de resistir com sucesso aos ataques e às contestações das minorias do congresso, ou a amplitude dos instrumentos organizativos de que dispõe para controlar e manipular na direção desejada o partido no seu todo. Os defensores da segunda interpretação, por sua vez, colocam em evidência os limites do poder do líder, a presença de grupos internos capazes de condicionar as escolhas da liderança parlamentar, o papel autônomo exercido pelos militantes de base em muitas atividades, in primis, e, tradicionalmente, na seleção dos candidatos ao parlamento. Há que se perguntar como são possíveis imagens tão contrastantes do mesmo objeto. Há que se perguntar também se essas interpretações são realmente em alternativa, como são apresentadas, ou se na verdade descrevem aspectos igualmente presentes nas relações de poder no interior dos dois partidos. Como no caso dos defensores e dos difamadores da “lei férrea” de Michels, a unilateralidade das conclusões depende, na

⁸⁷ Cf. PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 29.

minha opinião, de uma elaboração insuficiente do conceito de poder organizativo. Nas organizações complexas (e tanto mais se forem também associações voluntárias), o jogo do poder é sutil, fugaz, frequentemente ambíguo. A ambiguidade do fenómeno explica as dificuldades encontradas por muitos estudiosos dos partidos em defini-lo. Mais uma vez, é a teoria da organização que devemos alcançar para elaborar uma definição do poder diferente daquela de Michels e de muitos outros na sua esteira, como relação de mão única do tipo dominantes-dominados (um tipo de relação muito raro nas associações voluntárias), e diferente da definição daqueles que diluem o conceito de poder até torná-lo semelhante a uma "influência recíproca" genérica.”⁸⁸

Nesse passo das sutilezas das arenas do poder, Panebianco nos traz uma outra perspectiva que parece também ser útil ao processo de necessidade de implementação da democracia intrapartidária. Isso porque ele expõe a necessidade de mecanismos de incentivo à participação, já que um dos fatores da organização é o comprometimento e o engajamento de seus membros. Sendo a democracia um dos possíveis incentivos, é interessante à organização um plexo de incentivos que depende de cada tipo e de cada organização.

Panebianco apresenta a necessidade, inclusive, de vários tipos de incentivos:

“1) Todo partido deve distribuir, para garantir participação, incentivos dos três tipos caracterizados. 2) O sistema dos incentivos, isto é, a particular combinação entre os diferentes tipos de incentivos, varia de partido para partido e geralmente também num mesmo partido com o passar do tempo. Os fatores que incidem sobre essa combinação (principalmente a história organizativa passada do partido e as relações variáveis que ele mantém, eventualmente, com o seu ambiente externo) serão examinados mais detalhadamente a seguir. 3) Todo agente organizativo tende a se beneficiar, mais do que de um único tipo de incentivo, de uma combinação de incentivos coletivos e seletivos. O que significa que

⁸⁸ Cf. PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005, pp. 43 e 44.

só analiticamente podemos distinguir, por exemplo, entre militantes cuja participação depende de incentivos coletivos e militantes cuja participação depende de incentivos seletivos. Na verdade, seria necessário falar de agentes organizativos, cujo principal incentivo (mas nunca o único) é, respectivamente, de um ou de outro tipo.”⁸⁹

Para encerrar a exposição sobre as teorias de Panebianco, é importante explicar que ele apresenta como crítica aos partidos algo mais complexo e mais amplo do que a ausência ou não de democracia intrapartidária. Comungando um pouco do pessimismo de Michels, mas por motivos diversos, Panebianco aponta certo descompasso da organização partidária com a evolução da sociedade, que conta com outras organizações para canalizar esforços ou receber incentivos para as demandas individuais e coletivas.⁹⁰ Essa perspectiva demonstra-se cada vez mais ponderável no avançar tecnológico e de mídias sociais da atualidade.

⁸⁹ Cf. PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 49.

⁹⁰ Cf. “À luz de um paradigma clássico da teoria da mudança social, a passagem da participação “total” do partido de integração (burocrático de massa) à participação limitada e parcial do partido profissional-eleitoral poderia ser considerada como um dos muitos efeitos de uma tendência mais geral à diferenciação e à especialização dos grandes agregados sociais. Algumas funções exercidas pelos partidos no passado são retomadas por outras organizações. Por exemplo, os sistemas de welfare “privado”, organizados pelos grandes partidos socialistas e confessionais entre o fim do século XIX e o início do XX, dão lugar, em certo ponto, a sistemas de welfare “público”: novas agências estatais assumem as antigas funções dos partidos. Da mesma forma, a socialização política não é mais confiada predominantemente às organizações partidárias, mas sim transferida para outros lugares e passa a depender dos meios de comunicação de massa e dos contatos interpessoais, favorecidos pelo aumento de mobilidade horizontal. Portanto, os partidos são obrigados a se especializar, e a passagem da participação “do nascimento à morte” para a participação parcial é uma consequência disso. E uma leitura possível, ressalvada a advertência de que a tradição sociológica a que me referi, considerando como uma prova de progresso cada aumento ulterior de diferenciação e de especialização nos sistemas sociais, muitas vezes subestimou os aspectos disfuncionais desestabilizadores de uma especialização excessiva. A afirmação do partido profissional- eleitoral cria, efetivamente, mais problemas do que pode resolver. Este é, certamente, o produto da modernização, do aumento dos níveis de instrução e da melhoria das condições de vida de grupos inteiros, de classes e segmentos de classe que anteriormente eram social e politicamente prejudicados. E, certamente, por motivos contrários, essa transformação coincide com uma época de participação menos deferente e subordinada às elites políticas do que a que se realizava no partido burocrático de massa. Porém, o partido profissional-eleitoral também cria um vazio de identidades coletivas. O eleitor torna-se mais independente, mais

Em síntese, os partidos políticos são agrupamentos humanos que buscam certos objetivos e, para tanto, precisam organizar seu esforço comum. O “esforço organizado” é geralmente feito por meio de estruturas hierarquizadas e de especialização de tarefas. Nos partidos políticos não é diferente. Porém, os partidos políticos são organizados das mais variadas maneiras, com estruturas mais complexas ou mais simples, com mais ou menos permeabilidade à influência das pessoas nas decisões, sempre em decorrência do próprio processo de formação do partido e de seus pressupostos ideológicos.

No entanto, como próprio da psique humana e das estruturas de governo, há no exercício do poder uma tendência ao abuso e à degeneração. Assim, os membros destacados para a direção partidária acabam desconectando-se da defesa dos interesses dos membros e da necessária expressão das suas vontades e preferências em nome do partido e pelo partido.

Tal processo natural de oligarquização parece-nos não exclusivo dos processos deliberativos intrapartidários. Em uma caminhada em qualquer cidade brasileira, podemos consultar algum popular que reclame da classe política e de descolamentos representativos, tanto quanto Michels apresenta em sua obra principal.

Porém, se o próprio estudo da história permite aferir que já fomos muito menos democráticos do que somos atualmente, é possível utilizar-se da jornada de perfectibilidade do regime democrático também nas entranhas intrapartidárias, como se propõe nesse estudo.

autônomo, menos controlável e manipulável pelas "oligarquias" descritas por Michels, mas também, inevitavelmente, mais só e mais desorientado. O mal-estar social que se manifesta na divisão establishment/anti-establishment, na turbulência das arenas eleitorais e na efervescência dos movimentos coletivos também é fruto da decadência, da perda de credibilidade e de atração das antigas estruturas de solidariedade (sejam elas político-partidárias ou pré-políticas).” In: PANEBIANCO, Angelo. Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos. op. cit., pp. 533 e 534.

1.2 A evolução histórica e normativa da organização partidária e dos direitos dos filiados

Mesmo que, no seguimento do trabalho, possamos avaliar a inexistência hoje de uma regulação suficiente da organização interna partidária e a falta de um arranjo fático e normativo proficiente na defesa dos direitos dos filiados, é fundamental (ao mesmo tempo desafiador) traçar a evolução dos partidos políticos, com destaque para sua organização interna e de direitos dos filiados, na perspectiva histórica e jurídica.

Não se pretende, contudo, expor com profundidade a evolução dos partidos políticos propriamente ditos ou da própria democracia partidária brasileira, tarefa já desenvolvida por excelentes trabalhos e que foge do escopo desta dissertação.

Procuraremos, mesmo que perfunctoriamente traçar tal linha evolutiva, seja a título introdutório, seja para prover uma compreensão causal da situação atual.

Não há o que se falar desse assunto antes da independência do Brasil, mesmo que se note a denominação de *Partido Brasileiro* enquanto agrupamento de deputados em Lisboa quando do nosso Reino Unido, por se tratar de ordenamento jurídico português e o agrupamento unipartidário e ter como elo a questão da origem comum e a manutenção do *status* brasileiro de integrante do Reino Unido⁹¹, sem questões de representatividade interessantes ao nosso estudo.

Obviamente, sem uma Constituição Brasileira não há o que se falar em partidos no Brasil, conforme deixa cristalino Arinos:

“No Direito Constitucional, é evidente, o partido organizado pressupõe a existência da Constituição e, a rigor, mesmo, a existência do regime representativo. Por tudo isto só podemos falar, entre nós, de partidos políticos depois que a Constituição e o Parlamento começaram a funcionar. Antes disto faltavam às diversas tendências, doutrinas e ideologias em choque, no Brasil, um ambiente propício à organização partidária.”⁹²

⁹¹ BERBEL, Marcia Regina; QUEIROZ, Suely Robles Reis de. Deputados do Brasil nas cortes portuguesas de 1821-1822: um estudo sobre o conceito de nação. 1997. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

⁹² FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. op. cit., p. 25.

Com a independência do Brasil⁹³, é sabido que tanto no primeiro quanto no segundo reinado havia agrupamentos políticos, até denominados às vezes como partidos⁹⁴, resumiam-se a conjuntos de pessoas integrantes do governo, com correntes⁹⁵ de ideias ou interesses convergentes.

Arinos explica bem a conjuntura histórica do movimento embrionário dos “partidos políticos” no Império, ao mesmo passo que construía o parlamentarismo brasileiro.

“Vasconcelos foi, no consenso dos historiadores o pioneiro do parlamentarismo brasileiro. Mas a sua luta, durante o Primeiro Reinado, cingiu-se à etapa preliminar do parlamentarismo, isto é, à pugna pelo estabelecimento de um nexos de confiança entre a Câmara e o Ministério. A segunda etapa, a da organização dos partidos como instrumentos de ação política, só se faria perceptível na Regência. Joaquim Nabuco situa a formação dos partidos Liberal

⁹³ Cf. “Foi sem dúvida, pelos novos rumos políticos-sociais que abriu à jovem nação, a Independência, em 1822, o principal nascedouro de onde emanaram as primeiras agremiações político-partidárias no Brasil. Unindo-se ao desenvolvimento de Portugal, também como fator preponderante para o surgimento de tais núcleos, surgia a diversificação da atividade econômica, até então totalmente voltada para a primária, isto é, agricultura em suas várias modalidades” em FERNANDES, Fernando Carlos. *Partidos Políticos na Democracia*. Rio de Janeiro: Universidade Estado da Guanabara, 1967, p. 17.

⁹⁴ Cf. “As novas atividades do comércio, da indústria e das profissões liberais motivaram ao lado da libertação política do novo Estado brasileiro o desenvolvimento dos centros urbanos como focos de aglutinação das primeiras tendências político-partidárias. Ensaaiavam-se os passos iniciais no sentido da criação dos primeiros PARTIDOS POLÍTICOS do Brasil.” em FERNANDES, Fernando Carlos. *Partidos Políticos na Democracia*. Rio de Janeiro: Universidade Estado da Guanabara, 1967, p. 18.

⁹⁵ Cf. “Ao longo do primeiro Império, vieram estes grupos partidários da recém-nascida política brasileira a aglutinarem-se em DUAS GRANDES CORRENTES. Duas tendências que, pelo próprio panorama sócio-econômico apresentado à época, haviam de se dividir em antagônicas tomadas de posições, isto é, uma defendendo o “status quo” reinante e a outra, mais liberal e progressista, pugnando por uma total reestruturação das bases sócio-econômicas do país. Desta forma surgiam os dois primeiros grandes partidos políticos no Brasil, OS LIBERAIS e OS CONSERVADORES” em FERNANDES, Fernando Carlos. *Partidos Políticos na Democracia*. Rio de Janeiro: Universidade Estado da Guanabara, 1967, p. 18.

e Conservador como coincidindo com a reação monárquica de 1837, que levou ao poder o famoso “ministério das capacidades.”⁹⁶

A propósito, importante notar que o regime do Império não era democrático e as eleições não tinham preocupações representativas, sendo fraudadas ou limitadas à elite política. Não havendo o que se falar, por conseguinte, em vida partidária, muito menos em atos de adesão ou integrantes adeptos merecedores de direitos. Os partidos mais se tratavam de grupos de parlamentares, comitês ou embriões de partidos de quadros, sem qualquer necessidade de arranjos organizativos internos, totalmente gravitantes da força imperial⁹⁷.

É como nos confirma recente obra de Peregrino Ferreira baseando-se em Afonso Arinos.

“Afonso Arinos de Melo Franco tem conclusão semelhante quando aponta no Império a incipiência dos partidos mais alinhados e distinguidos entre si pelo signo da situação e oposição, sem um programa específico a norteá-los, senão o lado do poder em que estão inseridos”⁹⁸

No entanto, alguns doutrinadores chegam a nominar essas correntes como partidos⁹⁹ em deferência por sua atuação construtiva do modelo parlamentarista de

⁹⁶ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. op.cit., p. 28.

⁹⁷ Cf. “Mas extraíamos o substancial do recado do então futuro Conde de Afonso Celso: “Se os partidos era, e na realidade, o eram, aquilo que busquei descrever, claro está que se justificavam as mutações políticas à lei da vontade imperial, único fator permanente, ativo e eficaz, para dar forma e impulso à massa confusa da tendências nacionais.” In: CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 53.

⁹⁸ FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *Da democracia de partidos à autocracia judicial: o caso brasileiro no divã*. Florianópolis: Habitus, 2020, p. 141.

⁹⁹ Cf. “Na verdade, embora os partidos políticos não estejam presentes na Constituição de 1824, são eles que, “através do penoso aprendizado da medicação, dariam substância liberal à outorgada Constituição de liberalismo formal e autoritarismo real. Assim surgiriam o parlamentarismo e as sucessivas reformas eleitorais não previstas na Carta e impostos pela prática partidária.” In: LEITÃO, Cláudia Sousa. *A crise dos partidos políticos*

fato “às avessas” que foi derrubado com o golpe militar de 1889 e até da construção federalista.

Em continuidade, melhor sorte não se recebeu a República Velha que, apesar do recém republicanismo, também não se utilizava de ferramentas democráticas.

Os próprios partidos eram elitistas, mais próprios, também, de integrantes governamentais ou parlamentares, comitês ou embriões de partidos de quadros, sem qualquer demanda para arranjos organizativos internos.

Até porque, o sistema político na República Velha era muito centrado nas lideranças locais, com um certo antipartidarismo nacional como bem sintetiza Peregrino Ferreira, também com base em Arinos.

“A política é tratada, na ausência de partidos nacionais, para Afonso Arinos de Melo Franco, a partir dos governadores, fiadores da estabilidade institucional do período. A construção da obra partidária nacional duela, sob este aspecto, com as forças políticas locais, daí porque na República pode-se falar em uma “mentalidade anti-partidária”.¹⁰⁰

É que o movimento federalista, com força de Ruy Barbosa, foi muito influente na construção da república. E assim, com base na citada política dos governadores propiciou-se a formação de partidos estaduais, os famosos partidos republicanos de cada unidade federativa, conforme bem explica o próprio Arinos.

“Não podendo se valer dos partidos nacionais como instrumentos de Governo, é natural que o poder federal procurasse outros meios para a sua indispensável ação nos Estados. Estes meios construíram a complexa “política dos governadores”, nome, aliás, que Campos Sales, considerado oficialmente como seu criador, repele, preferindo chamá-la de “política dos Estados”. Não vamos entrar na análise deste processo de equilíbrio entre o federalismo

brasileiros: os dilemas da representação política no Estado Intervencionista. Fortaleza: Tipoprogresso, 1989, p . 124.

¹⁰⁰ FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *Da democracia de partidos à autocracia judicial: o caso brasileiro no divã*. Florianópolis: Habitus, 2020, p. 150.

*republicano e as obrigações e prerrogativas do poder central. Apenas destacaremos, dentro dele, a questão dos partidos estaduais, os famosos "P.R." de quase todo o Brasil"*¹⁰¹

Em verdade, como explica Chacon "Os partidos republicanos entram em tudo isto a reboque do poder pessoal superconsagrado pela República"¹⁰².

No plano constitucional, as três primeiras Constituições brasileiras não cuidaram de regular a existência dos partidos políticos, conforme explica Josaphat Marinho.

*"Merece registro destacado, no entanto, o regime constitucional brasileiro. As duas primeiras constituições, a de 1824 e a de 1989, não cogitaram dos partidos. A Constituição de 1934 foi a que principiou a admiti-los. Expressamente, fê-lo para declarar sujeito a punição, mediante processo judiciário, "o funcionário que se valer da sua autoridade em favor de partido político, ou exercer pressão partidária sobre seus subordinados" (art. 170, 9). Implicitamente, a existência dos partidos tinha perspectiva mais ampla: decorria da instituição do regime representativo (art. 1 .0) e do sistema proporcional (art. 23). Mesmo na composição das comissões da Câmara dos Deputados já era exigida, "quanto possível, a representação proporcional das correntes de opinião nela definidas" (art. 26)."*¹⁰³

Como se vê, a Constituição de 1934, embora não apresentasse regulação normativa, tinha o partido político como pressuposto. Até porque, havia alguma regulação infraconstitucional:

"Antes da Constituição, o Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932, além de criar a Justiça Eleitoral, estabeleceu a representação

¹⁰¹ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. op.cit., p. 56.

¹⁰² CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Brasileiros*, op. cit., p. 63.

¹⁰³ MARINHO, Josaphat. "Institucionalização e estatuto dos partidos políticos". *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 3, n. 9, mar. 1966, pp. 3-10. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180781>>. Acesso em 26 de outubro de 2020.

*proporcional (arts. 56 e 58) e conceituou os partidos políticos, admitindo-os em caráter permanente e provisório e a eles equiparando "as associações de classe legalmente constituídas" (art. 99). Esse decreto, porém, baixado pelo Governo Provisório, de índole discricionária, deveria representar apenas o instrumento que propiciava a restauração do processo democrático. À Constituinte é que competia a tarefa criadora definitiva. O impulso inovador não encontrou, contudo, condições de plena expansão."*¹⁰⁴

A regulação constitucional de 1934 foi uma transição para o aparecimento dos partidos, porém, não foi um terreno fértil para seu surgimento, padecendo de certas mazelas, conforme explica Arinos:

*"A Constituição de 1934 reflete o início da transição. A mentalidade da Assembleia Constituinte, em relação ao problema dos partidos, pode ser definida da seguinte maneira: desgosto pela política dos governadores e do oficialismo partidário; incapacidade para formar doutrinariamente e muito mais para atingir legalmente a necessidade dos partidos nacionais. Ficou, assim, a Constituinte de 1934 no terreno preliminar de críticas ao existente, sem, entretanto, reformar o que criticava. Por isto mesmo, o que realizou, no texto do direito positivo, não foi muito. Manteve os partidos estaduais, mas confirmou o sistema proporcional e a Justiça Eleitoral, duas conquistas memoráveis, preparatórias da organização partidária do futuro. Por outro lado, adotou o hibridismo da representação profissional dentro das Assembleias eleitas por sufrágio universal, traço tipicamente fascista, que importava a criação de uma grande bancada apartidária, a qual funcionavam, dentro das Assembleias, como uma espécie de instrumento permanente dos Governos contra a livre ação dos partidos."*¹⁰⁵

Nesse passo, podemos indicar que o surgimento de partidos políticos em nosso país na forma que reconhecemos hoje começou a surgir, mesmo que

¹⁰⁴ MARINHO, Josaphat. *Institucionalização e estatuto dos partidos políticos*. op.cit.

¹⁰⁵ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. op.cit., p. 62.

embrionariamente, na década de 1930, mais especificamente no curto trecho entre 1934 e 1937, entre os golpes institucionais getulistas.

No entanto, o desafio era enorme dado que a estrutura social coronelista era tão forte que havia propostas para oficializá-la de vez, abrindo mão das estruturas democráticas, em profunda ebulição social e política, como recorda Nunes Leal:

“Esse quadro nos revela que o “coronelismo” tem sido, no Brasil, inseparável do regime representativo em base ampla. Sua influência não deixava de se refletir nos próprios defeitos da legislação eleitoral, que só atingiu um grau de satisfatório aperfeiçoamento depois de uma convulsão política mais profunda, como foi a Revolução de 1930. Dada a estreita vinculação do “coronelismo” e do regime representativo, não faltou, na Constituinte da Segunda República, quem sugerisse a substituição do sufrágio universal pelo “sufrágio profissionalista”, que visava a mudar os tradicionais mentores políticos do homem do interior pelos dirigentes do respectivo grupo profissional. Outros, depois, iriam mais longe e pediriam, cruamente, a supressão do regime representativo: esta é a mentalidade dos que fizeram ou aplaudiram o Estado Novo. Mas também não faltou quem pusesse a alternativa verdadeira: ou legalizemos o “coronelismo”, ou procuremos criar condições sociais diferentes daquelas que o geraram e alimentam. Assim procedeu o deputado Domingos Velasco, propondo, em 1934, a eleição indireta, limitada a direta ao âmbito municipal. Segundo suas próprias palavras: “é a única solução honesta para a democracia liberal no Brasil, porque legaliza a instituição de fato que é o caciquismo.”¹⁰⁶

A timidez constitucional de 1934 quanto aos partidos foi muito bem explicada e sintetizada por Leitão:

“A Constituição de 1934 presencia a existência de inúmeros partidos no Brasil, todavia, eram tão numerosos que terminariam por esfacelar quaisquer correntes ideológicas ou doutrinárias

¹⁰⁶ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 228.

definidas. De conformidade com as Constituições de outros países, a Carta de 34 incorporava indiretamente os partidos políticos ao seu sistema, embora ainda não os apresente como entidades específicas. Vale ainda ressaltar que, antes de promulgada a Constituição de 1934, o Brasil já possuía decretos que regulavam as eleições, a existência jurídica dos partidos assim como seu funcionamento. O Direito Positivo, portanto, considerava dois tipos de partidos: os permanentes e os provisórios. A lei eleitoral também admitia o registro de candidatos avulsos, o que certamente refletia a postura antipartidária dos legisladores da época que não acreditavam na existência do partido político como instrumento essencial à organização política do país.”¹⁰⁷

Inobstante, o surgimento incipiente foi logo interrompido quando do golpe de 1937. Com a edição da Polaca, houve um hiato partidário¹⁰⁸ dado o regime não democrático vigente.

De fato, no que diz respeito à sua regulação e estruturação, insta destacar a falta de normatividade e de eficácia normativa no início da República, com evoluções e retrocessos no decorrer do desenvolvimento republicano.¹⁰⁹

Após o hiato getulista, os partidos se reorganizaram sob a égide da Constituição de 1946.

Em verdade, a constituição de 1946 inaugura os partidos políticos no plano constitucional, conforme explica Leitão:

“No que tange à existência e atuação dos partidos políticos a Carta de 1946 é realmente a primeira a estabelecer tais questões. Os partidos políticos estão presentes em algumas passagens da Constituição, a saber, o artigo 40 e seu parágrafo único, o artigo 48, § 1º, 119 nºI, o art. 134, o parágrafo 13 do artigo 141m o art. 160, e

¹⁰⁷ LEITÃO, Cláudia Sousa. *A crise dos partidos políticos brasileiros: os dilemas da representação política no Estado Intervencionista*. Op.cit., p. 126.

¹⁰⁸ Cf. “O Estado Novo, como lembra Mainwaring, é o “estado sem partido” de 1937 a 1945” in: FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *Da democracia de partidos à autocracia judicial: o caso brasileiro no divã*. Florianópolis: Habitus, 2020, p. 162.

¹⁰⁹ Sendo certo que houve preocupação do legislador sobre o tema em seu aspecto geral, Cf FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. op.cit., p. 112.

o art. 31 letra b. Vale observar que a Carta de 46 foi de extrema importância no que se refere à nacionalização dos partidos pois já a sua Constituinte se reunia com representantes eleitos em todo o país através de partidos nacionais.”¹¹⁰

Novamente, o golpe de 1964 interrompeu a evolução democrática e partidária.¹¹¹

Mesmo que sob o regime autoritário de 1964, insta registrar que a Constituição de 1967 foi a primeira brasileira a se aprofundar no regime jurídico dos partidos políticos, conforma leciona Leitão:

“A análise da tendência geral do Direito Constitucional a partir do primeiro pós-guerra, constata que em todas as Constituições dos países democráticos o partido político encontra acolhida jurídica. Seja através de lei ordinária ou de lei constitucional, os partidos começam a se estabelecer com ânimo de permanência, para que se regule sua atuação e existência. Neste aspecto a legislação brasileira tem tomado posição pioneira, ciente da indissociabilidade do fenômeno partidário da realidade política do Estado. Dentro desta concepção a Constituição de 67 traz, no capítulo III reservado aos partidos políticos, oito princípios fundamentais à sua existência. Portanto, pela primeira vez uma Constituição brasileira se reporta a questão da personalidade jurídica dos partidos (art. 149, inciso II) , além de garantir outros princípios da maior expressão : a – a permanência – graças à lei constitucional podem pretender o extermínio do oportunismo eleitoral conseguindo - se um maior dinamismo entre bases eleitorais e cúpulas políticas ; a fiscalização financeira – deve – se à fiscalização o grande obstáculo ao abuso do poder econômico na vida partidária ; c – a disciplina partidária – de extrema importância no que tange à observância dos representantes das diretrizes propostas por seus partidos ; d – 0

¹¹⁰ LEITÃO, Cláudia Sousa. *A crise dos partidos políticos brasileiros: os dilemas da representação política no Estado Intervencionista*. Op.Cit., p. 128.

¹¹¹ Alguns autores apontam a crise partidária como fator contributivo para o golpe, cf. “Vemos assim, que a crise partidária transcendia a própria existência do governo João Goulart. Ela possuía raízes anteriores, na estruturação do poder após 1946 e no equilíbrio dos grandes partidos após 1950. Para os defensores do poder, para os elementos do sistema, o reordenamento do quadro partidário era fundamental para dar conta da ordem institucional e social”. Cf. FERREIRA NETO, Edgard Leite. *Os partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1988. p. 64.

âmbito nacional - somente a Constituição de 1967 traz com nitidez a garantia constitucional contra o regionalismo e à política localista; e - a vedação de coligações partidárias é das disposições constitucionais a mais discutível.”¹¹²

Ainda nesse passo, por questões menos de evolução democrática, muito pelo contrário, há de se destacar que a legislação sobre do tema foi mais assertiva no âmbito da ditadura militar, com especial destaque à *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*.

Esse fato se explica pois uma das ferramentas jurídicas utilizadas pelo regime militar foi normatizar a vida partidária e intrapartidária, mantendo as formalidades constitucionais, num regime autoritário.

E a regulação foi eficiente em manter certa interdependência estatal. Mas mesmo em desalinhamentos da cúpula, a engenharia institucional internada era facilmente manipulável, até no partido “de oposição”, conforme narrativa de Fernando Henrique Cardoso sobre processo interno da década de 70 do século passado.

“A esse revigoramento de um partido que nasceu nos laboratórios do autoritarismo correspondeu também uma forte sacudida na estrutura partidária. Essa, no caso paulista, sofreu o impacto de uma disputa interna que foi ganha pelo ex-prefeito emedebista de Campinas, e ex-deputado estadual, Orestes Quércia. Este, dispondo-se a ser candidato ao Senado por São Paulo e não contando com o apoio da cúpula partidária, criou ou reestruturou centenas de diretórios em cidades do interior e, em menor escala, em distritos da capital. Apesar do impacto causado pela luta dentro do MDB entre correntes que para se afirmarem tiveram que buscar fora da cúpula partidária os recursos do poder, seria enganoso imaginar que tivessem sido setores das camadas populares que interferiram no jogo interno do partido. A mobilização anterior à Convenção se deu a partir do uso intensivo da máquina administrativa da Prefeitura de Campinas e a articulação, no Interior, foi feita em moldes próximos ao do antigo PSP: um misto

¹¹² LEITÃO, Cláudia Sousa. *A crise dos partidos políticos brasileiros: os dilemas da representação política no Estado Intervencionista*. Op.cit., p. 129.

de aliciamento pessoal, sem grandes atrativos carismáticos mas com boa dose de envolvimento emocional, e de recursos de infraestrutura obtidos através da máquina administrativa e de recursos financeiros pessoais. O trabalho de criação de uma “comissão provisória” que antecede à eleição do diretório municipal requer conhecimento específico das lideranças locais, tato político e alguma profissionalização, isto é, pessoas trabalhando em tempo integral, dispondo de recursos mínimos de mobilidade (automóvel, diárias para pagar hotéis) e – fator decisivo – lealdade aos chefes partidários que estiverem reorganizando a “máquina”. Constituído o diretório, a mesma assembleia que o elege indica os delegados à Convenção Regional do partido, os quais elegem o Diretório Regional, que escolhe dentre seus membros a Executiva Regional. Esta exerce função decisiva tanto na indicação das listas de candidatos do partido (às Câmaras, ao Senado e, na eventualidade, ao Governo) quanto na indicação de futuras comissões provisórias e no reconhecimento dos diretórios. Numa palavra: controla a máquina do partido.”¹¹³

Ou seja, a *Lei Orgânica dos Partidos Políticos* foi a mais abundante em termos de se imiscuir na vida partidária com obrigações, direitos e deveres, porém seus propósitos passaram longe de um processo de intrademocratização. Pelo contrário, de um lado favorecia a atuação ditatorial governamental, do outro, favorecia oligarquias e práticas clientelistas nas políticas intrapartidárias.

A situação política que a Constituição de 1988 recebeu no que diz respeito à democracia intrapartidária foi estudada e sintetizada por Monteiro:

“Pode-se afirmar que as restrições impostas aos partidos e à participação de filiados e militantes na vida partidária se refletem nos estatutos de todos os partidos estudados. Todos apresentam, via de regra, soluções estatutárias pouco criativas e que, na maioria das vezes limitam-se a repetir a forma da Lei Orgânica dos Partidos Políticos. O PDS e o PDC defendem a indicação partidária para os

¹¹³ CARDOSO, Fernando Henrique. “Os Partidos Políticos e a Participação Popular”. In: FLEISCHER, David V. (org). *Os partidos políticos no Brasil*. Volume II. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 55.

cargos públicos dos órgãos de administração onde o partido tiver o poder. O PDT defende a ocupação de cargos na administração por militantes partidários através de indicação do partido. As inovações mais significativas ficam por conta dos estatutos do PT e do PCB. O PT enfatiza o papel dos núcleos de base que grupam os filiados de um mesmo domicílio eleitoral podendo ser organizados por local de moradia, categoria profissional, local de trabalho, ou movimentos sociais. O núcleo de base é o órgão partidário encarregado das filiações partidárias, formação dos militantes e filiados, organização da ação política e aprofundamento e garantia da democracia interna do Partido dos Trabalhadores.”¹¹⁴

Em síntese, a organização partidária e sua regulação são recentes na história brasileira, não proporcionando abundância de exemplos ou uma tradição que fundamente os arranjos institucionais e normativos. O que explica, obviamente, a escassez regulatória atual e a falta de preocupação institucional com a democracia interna dos partidos, justificando a existência do presente trabalho.

1.3 Considerações e críticas doutrinárias à organização interna partidária e os direitos dos filiados

Após o panorama da teoria clássica pertinente à democracia intrapartidária e o exame histórico do (não) tratamento desse tema em nosso país, é importante apresentar um panorama crítico sobre a ausência de democracia intrapartidária e a necessidade de seu incremento como resposta institucional à crise de representatividade e da própria democracia.

A situação emerge com gravidade e relevância que extrapola a academia. Uma simples pesquisa na internet demonstra que recentemente houve publicações de editoriais sobre a importância da “democracia intrapartidária” nos principais jornais brasileiros.

¹¹⁴ MONTEIRO, Brandão. *Os partidos políticos*. São Paulo: Global, 1989, pp. 50 e 51.

No último ano, o jornal *Folha de São Paulo* publicou dois artigos com a citação da expressão “democracia intrapartidária”. Um em 16 de maio de 2020, com críticas ao processo de escolha de candidatura pelo PT na capital do estado de São Paulo¹¹⁵. Outro em 26 de dezembro de 2019, de autoria do procurador de justiça Roberto Livianu que, ao ensejo de criticar a inclusão de dispositivos na lei de pacote anticrime, aproveitou para apresentar que os partidos são objeto de desconfiança¹¹⁶ por 77% da população, segundo levantamento da Fundação para a Inovação Política, o que se explica pelo descompromisso entre partidos e o valor da democracia intrapartidária¹¹⁷.

Esse mesmo autor publicou em 12 de dezembro de 2019, artigo no jornal *Estado de São Paulo* criticando a norma que permitiria comissões provisórias por até oito (8) anos, ao argumento de assassinar a democracia intrapartidária¹¹⁸; e, no mesmo jornal em 20 de janeiro de 2020, afirmando que a falta de democracia intrapartidária seria incompatível com o financiamento público¹¹⁹. Nesse mesmo jornal, dois outros artigos também apontam a democracia intrapartidária como um pressuposto para o financiamento público, de autoria de Deltan Dallagnol, em 17 de setembro de 2019¹²⁰, e de Pedro Barbosa Pereira Neto, em 10 de fevereiro de 2020¹²¹.

Essa questão de falta de confiança nos partidos não se limita ao Brasil, estendendo-se por toda a América Latina, conforme explicam Sorj e Martuccelli:

“Nosso ponto de partida é uma evidência à vista de todos: o generalizado mal-estar com os partidos na América Latina. As

¹¹⁵ Artigo de Coluna de Thiago Amparo.

¹¹⁶ Fernando Guarnieri apresenta outro estudo também com números alarmantes “Podemos ver que os partidos políticos têm a menor credibilidade entre 18 instituições em todos os anos. Em média, apenas 30% dos entrevistados entre 2005 e 2013 confiavam nos partidos políticos sendo que no último ano, 2013, só um em cada quatro pessoas se manifestaram favoravelmente a eles.” In: GUARNIERI, Fernando. “Democracia Intrapartidária e reforma política”. *Rev. Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 5, jul./dez., 2015, pp. 83-106.

¹¹⁷ Artigo em Tendências e Debates.

¹¹⁸ Artigo em Opinião, com o título “Reféns das Consequências”.

¹¹⁹ Artigo em Opinião, com o título “Fundo Eleitoral 2020, a missão”.

¹²⁰ Artigo na seção Política, “Projeto em votação hoje abre brechas para desvios”.

¹²¹ Artigo na seção Política, com o título “O financiamento eleitoral público merece respeito”.

pesquisas de opinião a respeito são conclusivas ao colocarem os partidos entre as instituições que despertam menos confiança na população. Esse mal-estar se traduziu em um amplo fenômeno de desprezo político pelos partidos tradicionais que, por seu turno, tornou setores importantes da população disponíveis para a convocação “antipartido” e para o enfraquecimento, quando não a total transformação, do quadro partidário que dominou o cenário político do continente durante a metade do século XX.”¹²²

No jornal digital *Nexo*, em 3 de setembro de 2019, Marcelo Issa e Felipe Oriá publicaram um artigo com o título “Reforma partidária: um desafio para aprimorar a democracia”¹²³. Nele afirmam que 71% dos órgãos municipais partidários são provisórios, o que, na visão dos autores, minaria qualquer tipo de democracia intrapartidária.

Em 23 de junho de 2019, matéria jornalística do *Portal G1* intitulada “Três em cada quatro partidos do país têm mais da metade da estrutura formada por comissões provisórias” trouxe afirmações de diversos especialistas sobre o tema:

“A ex-ministra do TSE Luciana Lóssio afirma que (...) é possível discutir se “a longa duração de órgãos provisórios, ou mesmo de órgãos definitivos, está em sintonia com a democracia intrapartidária, prevista na Constituição” (...) “Um partido que tem uma estrutura formada, com uma grande quantidade de comissões provisórias, concentra muito poder na cúpula partidária porque você não tem muitos filiados disputando e tentando espaço dentro do partido. A democracia intrapartidária é muito frágil, fraca”, diz a cientista política Maria do Socorro Braga, professora da UFSCar. (...) Fernando Guarnieri, professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp-Uerj), (...) ressalva, porém, que uma democracia interna muito forte pode diminuir a flexibilidade do partido e, por exemplo, dificultar a participação em uma coligação nas eleições, principalmente se os filiados “forem muito ideológicos”. (...) Já a cientista política Maria do Socorro Braga aponta que, além de

¹²² Cf. SORJ, Bernardo e MARTUCCELLI, Danilo. *O desafio latino-americano: coesão social e democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 121.

¹²³ Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2019/Reforma-partid%C3%A1ria-um-desafio-para-aprimorar-a-democracia> Acesso em 26 de outubro de 2020.

*estimular a criação de diretórios permanentes, os partidos deviam fazer mudanças para aumentar a democracia dentro das legendas. “Os partidos, de fato, devem abrir maiores formas de entrada para esses segmentos sociais [mulheres, negros, indígenas]. E também criar mecanismos internos para eles participarem dos processos decisórios, e não ficar uma ‘cúpula oligarquizada’ escolhendo os candidatos e os principais rumos do partido e mesmo distribuindo os recursos partidários dessa forma.” Já a ex-ministra Luciana Lóssio afirma que, com a prática da democracia interna, a rotina dos partidos políticos melhorará “de forma substancial”.*¹²⁴

Obviamente as abordagens não se limitam à praça pública dos debates políticos ou dos artigos de jornais, povoando há um tempo um bom lugar na academia, conforme se pretende apresentar.

Guilherme Arbache, em sua dissertação de mestrado, citando trabalhos de David Samuels e Maria D’alva Kinzo, afirma que

*“Os partidos políticos brasileiros, por sua vez, não favorecem uma participação efetiva. Para Samuels (1997), a democracia partidária é um fenômeno raro no país. Isso significa que as portas para uma importante oportunidade de participação estão quase fechadas. Algo muito importante, considerado que o partido político é organização em que a democracia representativa se baseia. Ademais, o sistema partidário brasileiro fragmentado dificulta a inteligibilidade do processo eleitoral e promovendo um distanciamento entre representantes e representados”*¹²⁵.

Sérgio Sérvulo da Cunha expõe muito bem o debate sobre a necessidade de antes do fortalecimento dos partidos políticos ser necessária a garantia do regime democrático interno e, respaldando o objeto do nosso estudo, prescreve

¹²⁴ Matéria de Gabriela Caesar, disponível em:

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/23/tres-em-cada-quatro-partidos-do-pais-tem-mais-da-metade-da-estrutura-formada-por-comissoes-provisorias.ghtml> , acesso em 26 de outubro de 2020.

¹²⁵ ARBACHE, Guilherme P. *Querer e poder: análise quantitativa dos determinantes da participação política no regime democrático brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, 2015, p. 68.

que a democracia intrapartidária é a intervenção permitida ao Estado Legiferante na autonomia partidária:

“Tornou-se rotineira a afirmação de que é necessário, para salvaguarda da democracia, o fortalecimento dos partidos políticos. Entretanto, o mero fortalecimento de dois ou três partidos políticos pode significar a consagração do imobilismo e a ditadura das cúpulas partidárias. Admitir que a absoluta liberdade partidária dificulta o exercício da função governamental é concluir que essa liberdade deve ser controlada. Impõe-se, porém: a) distinguir-se entre a liberdade de organização e funcionamento, a liberdade de inscrever candidatos, e a liberdade de estar presente em corpos legislativos; b) controlar-se, constitucionalmente, a faculdade de controlar; o governo de ter restringida sua faculdade de legislar em matéria eleitoral e partidária. As eleições devem ser periódicas, em datas fixas; qualquer alteração da legislação eleitoral não pode ter vigência para a eleição seguinte; da mesma forma, qualquer alteração de prazo e conteúdo de mandatos políticos não pode alcançar mandatos em exercício. A liberdade de organização partidária é princípio que só comporta as exceções previstas no texto constitucional, ainda que estabelecidas em legislação complementar. No concernente à liberdade de organização partidária, entre exceções que se devem admitir constitucionalmente encontra-se a que diz respeito à democracia intrapartidária.”¹²⁶

Incisiva crítica doutrinária de autoria de Augusto Aras merece destaque:

“A ditadura intrapartidária que vem sendo posta em prática na maioria das agremiações gera risco para a democracia representativa brasileira, pois atingindo as menores células – os diretórios municipais, suas consequências também podem ser desastrosas para a existência e o fortalecimento do grupo social, cujos membros se mantêm unidos em derredor de um sentimento comum, de um vínculo psicológico, ao qual a doutrina denomina de

¹²⁶ CUNHA, Sérgio Sérulo da. “Democracia Intrapartidária”. *Revista de Direito Const. e Ciência Política*, n.º 6, p. 51.

*affectio societatis, nas suas múltiplas dimensões sociais, políticas, econômicas, com importantes consequências jurídicas.*¹²⁷

Benjamin Alves Rabello Filho também tece pesadas críticas ao fenômeno:

*“A razão de ser dos partidos é tornar viável a participação da sociedade no poder, para que este cumpra sua função de ser um serviço aos cidadãos, utilizando a autoridade de que se reveste e que deve ter seu alicerce na lei. Entretanto, por uma distorção provocada pela organização interna dos partidos, dominada pelos burocratas, alguns se tornam oligárquicos. Se a organização é indispensável à existência dos partidos, como fazer para evitar a inviabilização da democracia, pelo ímpeto da burocracia, a partir de uma posição de poder administrativo? Impor seus próprios interesses? Não só os militantes ficam à mercê da “nova classe” partidária, mas a doutrina do partido passa a ser mera fachada para que a burocracia exista como um fim em si mesma”.*¹²⁸

Interessante também o esclarecimento de Elival da Silva Ramos sobre a democracia nos partidos ser um pressuposto de limite da própria autonomia partidária:

“A liberdade partidária, conforme ensina Gomes Canotilho, compreende uma dimensão externa e outra interna. Nos domínios da primeira, fala-se em liberdade de criação de partidos (e, conseqüentemente, de sua extinção) e em liberdade de atuação partidária, tanto em período eleitoral, quanto fora dele, exercendo proselitismo, incentivando filiações, promovendo reuniões, manifestações etc. Em decorrência da segunda, assegura-se aos partidos a liberdade de organização e funcionamento interno, que não pode, entretanto, prescindir do respeito às correntes minoritárias internas, porquanto, como lembra o constitucionalista

¹²⁷ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária: efetividade e aplicabilidade*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016, p. 413.

¹²⁸ RABELLO FILHO, Benjamin Alves. *Partidos Políticos no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 19.

luso, a 'democracia de partidos postula a democracia nos partidos'¹²⁹

Eduardo e Enrique Caputo Bastos avançam na falta de democracia intrapartidária na seleção de candidaturas.

“é possível desde logo antecipar que a busca de uma maior transparência no processo de escolha e indicação de candidatos pelos partidos políticos é hoje, sem sombra de dúvida, um dos maiores desafios para a democratização do processo eleitoral intrapartidário, na medida em que é meio necessário de acessos aos mandatos representativos. A clareza quanto às regras de acesso à disputa intrapartidária de cargos e mandatos representativos servirá, no atual contexto histórico, político e social do País, como via de estímulo ao ingresso de jovens lideranças e de novos quadros nos partidos políticos. Nesse contexto, a ampliação da lisura na forma de acesso às candidaturas teria, como efeito imediato, maior democratização no ingresso e maior controle social dos procedimentos. Essa pretendida evolução democrática no processo eleitoral servirá, também, como forma de mitigação do conhecido e criticado fenômeno do caciquismo partidário, que, no Brasil, é ainda mais potencializado pelo histórico de oligarquias político-regionais.”¹³⁰

E prosseguem de maneira aconselhadora para o sistema político, porém, contrariando o objeto do estudo, recomendam que as modificações ocorram também dentro dos partidos, sem qualquer intervenção estatal, mesmo que legislativa.

¹²⁹ Cf. RAMOS, Elival da Silva. “O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do supremo tribunal federal”. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 248, p. 54-72, mai. 2008, p. 56.

¹³⁰ BASTOS, Carlos Eduardo Caputo e BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. “Escolha pelos partidos, votação, apuração e diplomação”. In: NORONHA, João Otávio de e PAE KIM, Richard (orgs). *Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros – Estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016, pp. 121 e 122.

*“é convir que o atual modelo partidário, no Brasil, demanda uma reflexão que fortaleça a democracia interna dos partidos, principalmente no que diz respeito ao processo de seleção e indicação dos futuros postulantes a cargos públicos representativos. Essa proposta que deve ser exercida normativamente no âmbito dos próprios partidos, prescinde da atuação estatal. Com isso, reforça-se a autonomia partidária, traçando linhas mestras para adequação do sistema como um todo, permitindo-se a transição do atual modelo de seleção para outro que privilegie uma maior universalização, mediante métodos previamente conhecidos, previsíveis e controláveis, que assegurem em grau máximo, a liberdade de participação no procedimento”.*¹³¹

A falta de permeabilidade da estrutura intrapartidária levanta, também, óbice para interações com movimentos sociais que poderiam não somente provocar renovação de quadros, mas principalmente oxigenação das ideias e aumento da responsividade com a sociedade, como já observava Cardoso.

*“No caso brasileiro, a inexperiência dos movimentos sociais e a rigidez de uma estrutura partidária criada fora do ambiente reivindicatório atual dificultam ainda mais o referido entrosamento. Em geral ele se limita a declarações de boa vontade por parte de líderes partidários mais sensíveis à reivindicação da massa e as críticas acerbas de dirigentes dos movimentos de massa quanto ao comportamento “elitista” dos dirigentes partidários.”*¹³²

Campos Neto, em dissertação de Mestrado, concluiu que a falta de democracia intrapartidária pode gerar déficit democrático:

“Daí se pode dizer que não há norma estatutária que assegure igualdade de tratamento entre todos os órgãos partidários (inclusive municipais) e candidatos no que se refere a financiamento advindo

¹³¹ BASTOS, Carlos Eduardo Caputo e BASTOS, Carlos Enrique Arrais Caputo. *Escolha pelos partidos, votação, apuração e diplomação*. op. cit., p. 129.

¹³² CARDOSO, Fernando Henrique. *Os Partidos Políticos e a Participação Popular*. op. cit., p. 60

de fonte privada e do Fundo Partidário. A falta de equidade normativa e de controle efetivo dos filiados e dos próprios órgãos subalternos (accountability) pode apontar déficit de democracia interna nos partidos políticos investigados.”¹³³

Santos, em dissertação de mestrado em ciência política, analisou os Estatutos Partidários e percebeu um rigor formal centrado em votações e poucos instrumentos de facilitação da participação democrática.

“o trabalho apresentado foi capaz de identificar e caracterizar importantes aspectos de democracia no interior dos partidos políticos, como o direito de voto, o direito dos líderes disputarem apoio, além de outros instrumentos de participação dos filiados. Tal levantamento permitiu-nos, inclusive, verificar que ainda persiste distinção nas temáticas tratadas pela esquerda e pela direita. Apesar disso, a percepção que tivemos a partir da leitura dos estatutos, é que a maioria dos partidos ainda possui uma visão de democracia mais centrada no voto e não em outras formas de participação (mais afetas à concepção de democracia participativa), sendo que reconhecemos que o modelo de análise que propomos não contribui para outra interpretação, uma vez que se centra, substancialmente, nos aspectos da votação (competição entre filiados e extensão do sufrágio).”¹³⁴

Outro autor também se coloca contra essa questão de limitação da democracia intrapartidária em termos de votos. Wolkenstein aponta que a limitação do modelo de democracia intrapartidária não deve se restringir a apenas eleições primárias, que podem muito bem terminar servindo como reafirmação das elites partidárias. Wolkenstein rejeita como inadequado o modelo de eleições primárias por nem sempre corresponder ao que a parte ativa do partido pensa, gerando divisões internas durante a eleição. Além disso, também considera que a

¹³³ CAMPOS NETO, Raymundo. *A democracia interna nos partidos políticos brasileiros. Dissertação de Mestrado em Direito*. Belo Horizonte: Universidade FUMEC, 2016, p. 91.

¹³⁴ SANTOS, Diego Alberto. *Democracia intrapartidária no caso brasileiro: Uma primeira incursão na temática a partir da análise dos estatutos de dez partidos políticos*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS, 2014, p. 68.

participação na elaboração de teses necessariamente é controlada pela elite do partido, que rege tanto a questão quanto a oportunidade de ouvir os membros.

Com isso o autor defende e demonstra que o modelo deliberativo pode significar grandes avanços para as democracias intrapartidárias.

“A segunda questão que precisa ser esclarecida diz respeito aos principais protagonistas do modelo. Por que o modelo deliberativo da democracia intrapartidária se concentra nas deliberações do “partido no piso”? Lembre-se, nesse sentido, da função de vinculação da democracia intrapartidária mencionada na introdução deste artigo. Para conectar cidadãos e governo, os partidos devem capacitar, em primeiro lugar, membros e ativistas comuns, que estão diretamente em contato com o resto da sociedade. Isso significa, essencialmente, que os membros da base partidária precisam ter poder adequado para influenciar a liderança do partido. Embora isso não impeça a comunicação bilateral entre a elite partidária e a adesão mais ampla, envolve colocar limites à discricionariedade das elites partidárias. Desenhos institucionais devem visar a neutralizar desigualdades nas relações de poder”¹³⁵

O que o autor demonstra é que o voto é um meio necessário, porém limitado e insuficiente, de conectar as bases com a elite partidária. É necessário que haja efetivo discurso e que os membros possam dialogar em encontros formais ou informais com as lideranças, que devem reagir discursivamente às ideias apresentadas. O problema apontado, considerando o tamanho das democracias ocidentais modernas, é a conexão entre a instância local de deliberação e os fóruns

¹³⁵ Tradução livre do autor de “The second issue that needs to be clarified concerns the main protagonists in the model. Why does the deliberative model of intra-party democracy center on the deliberations of the “party on the ground”? Recall in this connection the linkage function of intra-party democracy that was mentioned in the introduction to this article. To connect citizens and government, parties ought to empower first and foremost ordinary members and activists, who are directly in touch with the rest of the society. This means essentially that members at the partisan base need be given adequate power to influence the party leadership. Although this does not preclude two-way communication between the party elite and the wider membership, it does involve placing limits on the discretion of party elites. Institutional designs must aim at neutralising power asymmetries” Cf. WOLKENSTEIN, Fabio. “A deliberative model of intra-party democracy”. *Journal of Political Philosophy*, 24 (3), pp. 297-320.

de tomada substantiva de decisão. A partir daí surgem vários modelos de organização de debates internos, com níveis de discussão ou repartir as conferências partidárias por temas, criando cáucuses específicos para cada matéria.

“Um potencial uso de conferências deliberativas partidárias é complementar procedimentos democráticos diretos. Por exemplo, as conferências dos membros que o SPD (Partido Social Democrata) alemão organizou em vários estados federais antes da votação sobre a adesão ao acordo de coalizão com a CDU/CSU permitiram que um grande número de membros e ativistas debatesse os termos do pacto de coalizão frente a frente com a liderança do partido. Nessas conferências, a liderança do partido foi obrigada a explicar as razões para seu apoio à "grande coalizão" e se engajar na comunicação bilateral com os membros. Embora a base partidária no final tenha apoiado o acordo de coalizão, a resistência inicial por segmentos da adesão (notadamente o JUSOS, a organização juvenil do partido) que mobilizou protestos internos contra a coalizão, e a conseqüente pressão sobre a liderança para justificar mais extensivamente o acordo de coalizão em relação aos membros, é um indicativo do potencial democrático desse estilo de conferência”¹³⁶

Pedro Jehá, em tese de doutorado, critica fortemente o mecanismo de nomeação de provisórias:

¹³⁶ Tradução livre do autor de “One potential use of partisan deliberative conferences is to supplement direct democratic procedures. For example, the members’ conferences the German SPD organised in several federal states prior to its membership ballot on the coalition agreement with the CDU/CSU allowed large numbers of members and activists to debate the terms of the coalition pact face-to-face with the party leadership. In these conferences, the party leadership was compelled to explain the reasons for their support of the “grand coalition” and engage in two-way communication with the membership. While the party base in the end supported the coalition agreement, the initial resistance by segments of the membership (notably the JUSOS, the party’s youth organisation) which mobilised internal protest against the coalition, and the ensuing pressure on the leadership to more extensively justify the coalition agreement vis-à-vis the members, is indicative of the democratic potential of such conference-style” Cf. WOLKENSTEIN, Fabio. *A deliberative model of intra-party democracy*. Op.cit., pp. 297-320.

“Os partidos brasileiros são hoje poderosos instrumentos nas mãos das lideranças partidárias. As intervenções das instâncias mais altas nos órgãos diretivos inferiores é um dos principais mecanismos atualmente empregados pelos chefes partidários para manter um controle absoluto sobre sua agremiação: ao menor sinal de divergência interna, os líderes locais e regionais são destituídos de suas funções partidárias mediante a dissolução compulsória do diretório local e subsequente nomeação de comissões provisórias mais alinhadas ao chefe. Esta prática, no atacado, retira completamente das convenções partidárias o papel de discussão e deliberação acerca dos rumos dos partidos. A lógica interna passa a ser a do acordo, da composição, da submissão ao chefe em troca de espaços políticos reservados.”¹³⁷

Virgílio Afonso da Silva, ao comentar os sistemas eleitorais, tece críticas à falta de democracia intrapartidária e comenta um pouco sobre a oposição da democracia intrapartidária regulada e autonomia partidária prevista na Constituição.

“A única forma de tentar evitar a dominação dos líderes dos partidos, de tentar evitar que alguns políticos passem a ser quase donos de seus partidos, definindo sozinhos a ordem dos candidatos na lista, é a previsão de alguns mecanismos democráticos na definição dessa ordem. Todos sabem que, no Brasil, as convenções partidárias funcionam apenas como um cartório, autenticando as decisões já tomadas pela cúpula do partido. Não há outra solução plausível para evitar esse fato que não a previsão da necessidade de que a lista de candidatos seja votada e aprovada em convenção partidária, pelo voto de todos os filiados, sendo definida a posição de cada candidato, na lista, pela sua votação pessoal. A questão pertinente, nesse caso, é se tal previsão pode ser introduzida via legislação ordinária ou se há a necessidade de emenda constitucional, em face daquilo que prevê o art. 17, § 1º, da Constituição: “é assegurada aos partidos políticos autonomia para

¹³⁷ JEHÁ, Pedro Rubez. *O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil*. Tese de Doutorado em Direito. São Paulo: USP, 2009, p. 16.

definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (...)”. Esse dispositivo constitucional vem sendo interpretado como uma impossibilidade de serem fixadas regras básicas para o funcionamento dos partidos políticos, ou seja, “liberdade de organização partidária vem sendo confundida com ausência de regras mínimas”. Parece que a própria disposição do caput desse artigo desautorizaria uma interpretação tão literal sobre a organização dos partidos. Se o caput prevê que o regime democrático deve ser resguardado, parece que isso não significa apenas uma vedação àqueles partidos com programas antidemocráticos. Parece não fazer sentido, por exemplo, aceitar um partido cuja forma de escolha de candidatos seja uma espécie de leilão, sendo aceitos apenas aqueles postulantes que pagarem uma determinada soma mínima ao chefe do partido. Isso parece indicar então que, resguardar o regime democrático significa também a vedação de práticas antidemocráticas no interior dos partidos. Assim, a previsão da necessidade de que a ordem dos candidatos na lista bloqueada seja definida por meio de votação em convenção pode ser considerada como mais uma garantia de que o regime democrático seja resguardado também no funcionamento interno de cada partido, evitando que haja a dominação por parte da cúpula do partido.”¹³⁸

Orides Mezzaroba ao apontar críticas aborda o tema de maneira muito semelhante ao trabalho, expondo direitos que deveriam ser outorgados aos filiados.

“A democracia intrapartidária, por sua vez, coloca-se como importante mecanismo de combate aos interesses pessoais ou corporativistas no interior do partido; por outro lado, ao se justificar a “democracia no interior dos partidos, se está justificando a existência da democracia e do Estado pluralista”. A característica marcante da democracia intrapartidária está na formação da vontade do partido. Ela deve ser tomada em verticalidade ascendente, jamais o inverso. Os órgãos executivos devem, obrigatoriamente, submeter-se às convenções e assembleias partidárias. Dentro os direitos que devem prevalecer no interior da

¹³⁸ Cf. SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 177.

organização partidária, destacam-se os seguintes: participação dos membros de forma direta ou por seus representantes nas convenções e nos órgãos da organização; garantia do voto aos militantes em qualquer decisão e em qualquer nível do partido; garantia de alterações periódicas dos cargos de direção do partido; direito da revogabilidade dos cargos; garantia de que os órgãos sempre decidam de forma colegiada; prevalência do princípio majoritário nas votações em todos os órgãos do partido; liberdade de expressão no interior da organização; direito de abandonar o partido a qualquer momento; direito da ampla defesa em caso de eventual aplicação de sanções internas; direito de informação sobre qualquer assunto de interesse da organização; liberdade para que o filiado possa debater suas ideias; o direito de formar correntes de opinião; transparência nas finanças e na contabilidade da organização; inclusão de uma “cláusula de consciência” para os representantes para efeitos do mandato partidário.”¹³⁹

Mas há interessantes apontamentos contrários ao aumento das ferramentas de democracia intrapartidária.

Por exemplo, Sorj e Martuccelli apontam que procedimento de primárias abertas a não filiados pode prejudicar a performance partidária na medida em que são selecionados candidatos mais afetos a militância aguerrida geralmente com posicionamentos ideológicos mais fortes, não congruente com a massa eleitoral que é menos intensa, conforme explicam.

“As primárias abertas para a seleção de candidatos, com a participação de não afiliados, procuraram democratizar a vida interna dos partidos e debilitar suas máquinas oligárquicas. Nos locais onde foram introduzidas – o PRI do México foi um claro exemplo- teve efeitos paradoxais: a maior participação não produziu a indicação de candidatos mais populares e competitivos nas eleições gerais. Esses resultados não foram

¹³⁹ MEZZAROBA, Orides. “A teoria do Estado de partidos: Uma leitura a partir do pensamento de Gerhard Leibholz”. In: NORONHA, João Otávio de e PAE KIM, Richard (orgs). *Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros – Estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016, p. 627.

*surpreendentes porque as primárias potencializam a voz de quem tem preferências mais intensas, os militantes, que, na hora de votar, dão mais peso a suas tradições ideológicas do que às expectativas da opinião pública.*¹⁴⁰

Para Cross e Katz, a democracia intrapartidária pode ser uma faca de dois gumes para um partido político. Se, de um lado, pode significar um incentivo à participação da base na vida política, pode tornar os oficiais eleitos pelo partido tendentes a prestigiar mais a sua base do que o conjunto da população por eles representada.¹⁴¹

Os candidatos e a elite partidária costumam dar grande importância e privilegiar ações que os levem a vencer eleições nacionais, mas a massa de filiados e apoiadores tende a ser mais apegada às ideias e posições políticas do partido. Escolhas democráticas e não coordenadas centralmente de candidatos podem acabar por significar uma cédula eleitoral menos inclusiva, daí uma crítica que a democracia contemporânea não é a soma de vários espaços democráticos de representação, mas sim o todo do governo.

Dessa forma, os autores compreendem que não há uma receita pronta que sirva a todos os partidos e seja otimamente democrática. Chegam à conclusão que um modelo não totalmente democrático e participativo de vida partidária não é inconsistente com a democracia, pois pode gerar representação mais apurada do total da sociedade nos governos (minorias e mulheres).

Às eventuais críticas contra a democratização dos arranjos internos partidários, a despeito de perdas de performance¹⁴², temos como profícuo o alerta kelseniano:

¹⁴⁰ SORJ, Bernardo e MARTUCCELLI, Danilo. *O desafio latino-americano: coesão social e democracia*. op. cit., p. 123.

¹⁴¹ Cf. CROSS, William P. and KATZ Richard S. "Problematizing Intra-Party Democracy". In: *The challenges of intra-party democracy*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2013.

¹⁴² Ademais, muito enfoque na performance acabo por pasteurizar os partidos o que prejudica a democracia conforme já alertava Ferreira Filho: "Na medida, pois, em que esses programas são mais habilmente feitos, mais adequados à conquista de votos, é evidente que são menos aptos a guiar a ação dos órgãos do governo. As diretivas que o povo traçaria para os seus representantes, através desses programas, tornam-se absolutamente

“Então gritaram todos, novamente: ‘Não este, mas Barrabás!’ E o Evangelho acrescenta: ‘Ora, Barrabás era um ladrão.’ Para os que acreditam no filho de Deus e o rei dos judeus como testemunha da verdade absoluta, esse plebiscito é sem dúvida um poderoso argumento contra a democracia. E nós, cientistas políticos, devemos aceitar esse argumento, mas apenas sob uma condição: a de que estejamos tão convencidos de nossa verdade política a ponto de impô-la, se necessário, com sangue e lágrimas – que estejamos tão convencidos de nossa verdade quanto estava, de sua verdade, o filho de Deus.”¹⁴³

Enfim, a opinião pública e a academia em certa medida convergem tanto na crítica pela falta de um arranjo democrático intrapartidário como na necessidade de seu incremento em benefício da qualidade da democracia brasileira. Falta, portanto, a análise do atual regime jurídico normativo constitucional, legal e estatutário, bem como jurisprudencial, para compreender melhor o esse fenômeno atual.

despidas de conteúdo, porque vagas.” In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. op. cit., p. 15.

¹⁴³ KELSEN, Hans. *A democracia*. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 204.

2. REGIME JURÍDICO DOS FILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS

2.1. O atual regime constitucional e legal da organização interna partidária e dos direitos dos filiados

O atual regime jurídico brasileiro tem como destaque para o tema a autonomia partidária presente na Constituição de 1988, muito embasada como norma-resposta ao regime partidário de 1964 de tutela do Estado em relação aos partidos, sua estruturação e funcionamento.

Lamounier e Meneguello explicam muito bem esse contexto:

“No debate brasileiro recente, o fortalecimento dos partidos é quase sempre colocado em função de uma ampla desregulamentação da matéria, em termos jurídicos. Veja-se como exemplo o editorial do jornal Folha de S. Paulo, do dia 20 de setembro de 1984: “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 uma estruturação e funcionamento”. Esse argumento reflete o descontentamento recente em relação à estruturação partidária imposta pelo regime militar, e outro mais antigo em relação ao caráter burocrático e à excessiva minúcia da legislação. A questão da tradição jurídica que define os partidos como “entidades de direito público” situa-se noutra nível. A Constituição vigente exige dos partidos políticos apenas “personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.” (...) “A tese da desregulamentação deve, pois, ser considerada, mas não levada a um extremo incompatível com a eventual necessidade de mudanças legais que venham a fortalecer

o sistema partidário, pois isso equivaleria a jogar fora o bebê com a água do banho.”¹⁴⁴

O fato é que o presente estudo ainda está “à procura do bebê”, conforme passagem acima.

No plano constitucional, o Capítulo V do Título II de nossa *Constituição Federal* é formado pelo art. 17 integralmente dedicado aos Partidos Políticos.

O seu caput preconiza a liberdade partidária e os preceitos para o seu funcionamento:

“17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.”

Percebe-se já nesse ponto que a liberdade partidária deve resguardar o regime democrático e os direitos fundamentais, com desdobramentos que podem ser interpretados, sobretudo pelo legislador ordinário, para dentro dos muros partidários.

No que diz respeito ao nosso trabalho, é importante destacar o §1º do referido artigo em sua redação atual.

“§ 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

¹⁴⁴ LAMOUNIER, Bolivar e MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986, pp. 95-97.

vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.”

Importante esclarecer que a redação do referido texto advém da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017.

A modificação do dispositivo incluiu as expressões “estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios” e “vedada a sua celebração nas eleições proporcionais”. Ou seja, deixou ainda mais claro que a escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios estava abarcada pela autonomia partidária com sua competência para definições, bem como a vedação à realização de coligações proporcionais.

Ocorre que, por trás dessa manifestação do Poder Constituinte Derivado Reformador, havia uma discussão e certo embate entre a classe política e o Tribunal Superior Eleitoral.

Isso porque a Corte Eleitoral, relativizando a autonomia partidária e privilegiando o regime democrático, havia editado certas regras sobre a temática.

O *Tribunal Superior Eleitoral* editou a Resolução nº 23.465/2015, dispondo em seu art. 39 que “as anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias”. No ano seguinte, buscando equalizar o texto com a autonomia partidária prevista constitucionalmente, editou a Resolução nº 23.471/2016, incluindo a ressalva à regra do referido art. 39 no seguinte sentido: “salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso”.

Em fevereiro de 2017, editou a Resolução nº 23.511/2017, mantendo a determinação, porém estabelecendo prazo de adequação, conforme seu art. 61, até 3 de agosto de 2017, “cabendo aos partidos políticos proceder às alterações dos seus respectivos estatutos até a referida data, para contemplar prazo razoável de duração das comissões provisórias”.

Conforme já relatado, em outubro de 2017 foi promulgada a Emenda Constitucional que reafirmou a abrangência da autonomia partidária para o referido tema.

No entanto, em espécie de recalcitrância reforçada, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução nº 23.571/2018, que dispõe em seu art. 39 que “as

anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 180 dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo inferior diverso”.

Por sua vez, no ano seguinte, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República a Lei nº 13.831/2019 determinando, conforme nova redação do art. 3º, §3º da Lei dos Partidos Políticos, que “o prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos”.

No entanto, o *Tribunal Superior Eleitoral* tem adotado em determinados julgamentos a sua resolução em detrimento da referida lei.

É o caso da Petição nº 18, de relatoria do ministro Sérgio Banhos, com o objeto da alteração estatutária do PSL – Partido Social Liberal. Na ocasião, a Corte Eleitoral determinou mudança no dispositivo estatutário relativo a comissões provisórias, afastando a aplicação da Lei nº 13.831/2019 e adequando à sua Resolução nº 23.571/2018. Muito embora recentemente, quando do julgamento do RPP nº 060041209, com o objeto do registro do partido UP - Unidade Popular, tenha retrocedido e aplicado a disposição legal, observando que a constitucionalidade do dispositivo haveria de ser avaliada pelo *Supremo Tribunal Federal*.

Isso porque em 17 de setembro de 2019, o Procurador Geral da República propôs ação direta de inconstitucionalidade objetando a lei em tese, com pedido até de cautelar para suspensão da norma, o que não foi apreciado, embora o eminente relator ministro Ricardo Lewandowski tenha determinado a aplicação do rito do art. 12 da lei da ADI, em 21 de fevereiro de 2020, dada a relevância da matéria.

Enfim, diante do recente julgado da *Corte Eleitoral* e da presunção de constitucionalidade, podemos afirmar com alguma segurança que, no que diz respeito ao prazo de vigência das comissões provisórias, vale o prazo de oito (8) anos.

A melhor síntese do regime jurídico dos partidos políticos pós Constituição de 1988 está presente em artigo de Elival da Silva Ramos:

“A Constituição de 1988 agasalhou, outrossim, a outra dimensão da liberdade partidária, que se refere à organização e funcionamento

interno dos partidos, assegurando-lhes a "autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias" (art. 17, §1º). O estatuto constitucional dos partidos políticos é complementado por normas legais de nível infraconstitucional, editadas pela União com fulcro na competência privativa para legislar sobre direito eleitoral e cidadania (art. 22, I e XIII, da CF). O estatuto infraconstitucional dos partidos (anteriormente denominado de Lei Orgânica dos Partidos Políticos - Lei Federal nº 5.682/71) está, atualmente, consubstanciado na Lei Federal nº 9.096, de 19-9-1995, que, nos termos de sua ementa, buscou regulamentar o disposto nos arts. 14, §3º, inciso V, e 17 da Constituição da República. Nesse diploma legal, de fato, foram desdobrados os preceitos constitucionais concernentes: à criação e ao registro no Tribunal Superior Eleitoral; ao programa e ao estatuto; à fidelidade e à disciplina interna; à fusão, incorporação e extinção; ao recebimento de recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão; à prestação de contas; ao funcionamento parlamentar." ¹⁴⁵

Avançando no tema objeto de estudo, podemos indicar que a regulação da vida partidária é realizada atualmente pela Lei Federal nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Em sendo o regramento que mais se aproxima de instrumento garantidor de direitos dos filiados, convém apresentar a norma com maior cuidado, destacando seus dispositivos.

A referida lei principia reafirmando a natureza jurídica de direito privado dos partidos, afastando qualquer interpretação de paraestatalidade e apresentando sua finalidade, qual seja, assegurar a autenticidade do sistema representativo e defender os direitos fundamentais constitucionalizados no interesse do regime democrático, conforme se vê.

¹⁴⁵ RAMOS, Elival da Silva. "O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do supremo tribunal federal". *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 248, mai. 2008, p.59.

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Parágrafo único. O partido político não se equipara às entidades paraestatais.

O art. 2º¹⁴⁶, por sua vez, reafirma a plena liberdade partidária, bem como a sua exceção concernente a partidos políticos com programas que violem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, configurando-se, na nossa visão, o Brasil como incluso em espécie de democracia militante.

Já o art. 3º¹⁴⁷ reafirma a autonomia partidária, na medida em que assegura ao partido a liberdade para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Óbvio desdobramento do comando constitucional já citado, talvez seja esse o cerne a ser enfrentado por este trabalho. Sendo o partido destinado a garantir a autenticidade do sistema representativo e o regime democrático, não seria ele próprio vinculado internamente à representatividade e ao regime democrático, afastando sua autonomia quando se tratar desses assuntos?

O (possível) óbice jurídico contra a regulação estatal, portanto, seria a proteção ou não da autonomia partidária. Conforme se verá no item da Jurisprudência, a autonomia partidária vem sendo relativizada em benefício de valores democráticos. Nosso trabalho, portanto, encontra eco no regime jurídico que vem se consolidando como passar dos anos. Em verdade, o que se proporrá ao fim é que tal regramento se dê pela legítima via legislativa e que tenha como condão a proteção do filiado, o que tiraria, sem sombra de dúvida, o embate com o princípio constitucional e legal da autonomia partidária.

Com inclusões recentes da Lei nº 13.831, em 2019, houve regulação quanto ao prazo de duração dos órgãos partidários provisórios, sua limitação e a sanção por descumprimento, conforme se lê

¹⁴⁶ Cf. Art. 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

¹⁴⁷ Cf. Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Art. 3º (...) § 2º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios. § 3º O prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos. § 4º Exaurido o prazo de vigência de um órgão partidário, ficam vedados a extinção automática do órgão e o cancelamento de sua inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

O dispositivo acima tem relação indireta com o nosso trabalho, na medida a convocação de um órgão provisório em permanente exige, ao menos formalmente, um processo eleitoral, o que implica possivelmente em algum exercício de direito pelos filiados. No entanto, conforme já explorado no início do presente item, há grandes discussões sobre esse dispositivo legal, até mesmo sua submissão ao controle abstrato de constitucionalidade, ainda pendente de julgamento.

O dispositivo seguinte é o primeiro a ter relevância direta e operacional ao bojo de nosso trabalho.

Trata-se do art. 4º que dispõe no seguinte sentido: “Os filiados de um partido político têm iguais direitos e deveres”. Ora, o referido dispositivo impõe tanto à jurisdição quanto ao partido - na criação estatutária ou no trato deliberativo - a observância do princípio da isonomia para os filiados.

O artigo abre um leque enorme de possibilidades, devendo o próprio poder legiferante continuar seu trabalho, regulando como tal princípio legal de base constitucional se faz concreto, atingindo sua eficácia plena.

Em verdade, sob alguma perspectiva, um Estatuto de proteção de direitos dos filiados seria uma espécie de regulação normativa do presente dispositivo, para que todos os filiados tenham os mesmos direitos e, sobretudo, para que tenham algum direito.

Assim, é importante registrar e compartilhar o lamento de Elival da Silva Ramos sobre o comedimento do legislador nesse dispositivo:

“Lamenta-se, apenas, que o estatuto infraconstitucional dos partidos não tenha se dedicado, como deveria, ao tema da

democracia partidária, assegurando às correntes minoritárias internas condições efetivas de se rivalizarem com as correntes majoritárias”¹⁴⁸

Há previsão do direito de receber comprovante de filiação, no modelo adotado pelo partido e a necessária observância das regras previstas no Estatuto para deferimento da adesão¹⁴⁹.

Ainda no dispositivo acima referido, há dois parágrafos interessantes, com redações incluídas pela Lei nº 12.034, de 2000 e pela Lei nº 13.877, de 2019, a seguir.

§ 3º Os órgãos de direção nacional dos partidos políticos terão pleno acesso às informações de seus filiados constantes do cadastro eleitoral. § 4º A Justiça Eleitoral disponibilizará eletronicamente aos órgãos nacional e estaduais dos partidos políticos, conforme sua circunscrição eleitoral, acesso a todas as informações de seus filiados constantes do cadastro eleitoral, incluídas as relacionadas a seu nome completo, sexo, número do título de eleitor e de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF), endereço, telefones, entre outras.

Ou seja, os partidos têm direito aos dados de todos os filiados, podendo se pressupor que contenham um banco de dados fidedigno de contato e informação de seus filiados, o que interessa até para os fins da proposta do trabalho, de possibilidade de disponibilização de tais dados para filiados, no sentido de criar organização intrapartidária.

A lei também dispõe sobre a questão de responsabilidade por violação de deveres partidários¹⁵⁰, impondo que seja apurada e punida pelo órgão competente,

¹⁴⁸ RAMOS, Elival da Silva. “O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do supremo tribunal federal”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 248, p. 54-72, mai. 2008, p. 60.

¹⁴⁹ Art. 17. Considera-se deferida, para todos os efeitos, a filiação partidária, com o atendimento das regras estatutárias do partido. Parágrafo único. Deferida a filiação do eleitor, será entregue comprovante ao interessado, no modelo adotado pelo partido.

¹⁵⁰ Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada

que a conduta já esteja tipificada no Estatuto e que seja assegurada a ampla defesa. Há possibilidade de o Estatuto prever outras sanções também.¹⁵¹

A observância da ampla defesa seria por bem assegurável pela já sedimentada eficácia horizontal dos direitos fundamentais, sendo, no entanto, importante sua previsão legal¹⁵².

Interessante também a prerrogativa de filiado de apresentar denúncia à Justiça Eleitoral, implicação de apuração de escrituração e apuração de ato, conforme seguinte dispositivo.

Art. 35. O Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais, à vista de denúncia fundamentada de filiado ou delegado de partido, de representação do Procurador-Geral ou Regional ou de iniciativa do Corregedor, determinarão o exame da escrituração do partido e a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, aquele ou seus filiados estejam sujeitos, podendo, inclusive, determinar a quebra de sigilo bancário das contas dos partidos para o esclarecimento ou apuração de fatos vinculados à denúncia.

Há norma que clarifica a competência Estatutária determinando os itens mínimos que devem ser devidamente previstos em seus termos¹⁵³, restando a declaração de direitos e deveres dos filiados um dos itens necessários.

partido. § 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político. § 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

¹⁵¹ Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

¹⁵² Muito embora, conforme se apresentará nesse trabalho, poderia a Lei ter avançado e regulamentado os termos mínimos para o exercício da ampla defesa e do contraditório.

¹⁵³ Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede na Capital Federal; I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede no território nacional; II - filiação e desligamento de seus membros; III - direitos e deveres dos filiados; IV - modo como se

No que concerne aos direitos dos filiados, com especial atenção aos 7 (sete) eixos já apresentados anteriormente, a saber: (i) direito às informações partidárias; (ii) direito à participação na escolha dos dirigentes; (iii) direito à participação na escolha dos candidatos; (iv) direito à participação na decisão das teses programáticas; (v) direito à filiação e à objeção filiatória; (vi) direito à participação nas decisões e na fiscalização das finanças partidárias; e (vii) direito à fiel congruência comportamental e ao devido processo sancionatório.

Como se observou, a *Lei dos Partidos Políticos* foi muito parcimoniosa, havendo pouquíssima normatividade, encontrando um vácuo jurídico que infertiliza o nascimento da democracia intrapartidária.

2.2. A regulação dos Estatutos Partidários sobre os direitos dos filiados

Segundo pesquisa no sítio do *Tribunal Superior Eleitoral*¹⁵⁴ há 33 (trinta e três) partidos políticos no Brasil, dentre os quais 24 (vinte e quatro) com representação no Congresso Nacional¹⁵⁵.

Esses partidos, com fundamento na autonomia partidária garantida pela Constituição Federal, regem-se pelos seus Estatutos, sendo fundamental para o

organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros; V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa; VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas;

VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei; VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido; IX - procedimento de reforma do programa e do estatuto.”

¹⁵⁴ Cf. <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse> Acesso em 1º de julho de 2020.

¹⁵⁵Cf. <https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp> e <https://www.25.senado.leg.br/web/senadores/liderancas-parlamentares> Acesso em 1º de julho de 2020.

presente trabalho o aprofundamento na regulação dessas normas internas com especial atenção para os direitos dos filiados.

Tendo em vista o grande número de partidos já apresentado, para fins do referido aprofundamento limitou-se a análise aos 15 (quinze) maiores partidos em número de filiados¹⁵⁶ em abril de 2019. O corte objetivo afasta qualquer tendenciamento subjetivo, assumindo como critério a quantidade de filiados. Uma maior quantidade de membros tende a demandar maiores arranjos normativos e organizacionais e a necessidade de instrumentos de defesa de direitos de filiados do que em partidos com menor número de filiados, que podem conseguir resolver suas questões de maneiras mais simplificadas.

Os partidos políticos que tiveram seus Estatutos analisados foram: MDB – *Movimento Democrático Brasileiro*, PT – *Partido dos Trabalhadores*, PSDB – *Partido da Social Democracia Brasileiro*, PP – *Partido Progressista*; PDT – *Partido Democrático Trabalhista*, PTB – *Partido Trabalhista Brasileiro*, DEM – *Democratas*, PL – *Partido Liberal*, PSB – *Partido Socialista Brasileiro*, CID – *Cidadania*, PSC – *Partido Social Cristão*, REP – *Republicanos*, PCdoB – *Partido Comunista do Brasil*, PV – *Partido Verde* e PSD – *Partido Social Democrático*, pelo ordem do mais numeroso para o menos numeroso em termos de quantidade de filiados.

Os Estatutos são díspares, a maioria extensos e alguns bem lacônicos com remissões a resoluções e outros tipos de normas de natureza interna. Mesmo com tais remissões, a pesquisa limitou-se aos próprios Estatutos por dois motivos. Primeiro, como previa-se, certa dificuldade no acesso virtual às normas produzidas internamente. Segundo, pelo altíssimo grau de mutabilidade das normas internas que prescindem de rito para sua elaboração e modificação. Os Estatutos exigem o rito próprio típico de associações civis e, adicionalmente, registro perante o *Tribunal Superior Eleitoral*, o que, obviamente implica em certa estabilidade suficiente para fins do trabalho.

Uma primeira análise foi realizada com base nos 7 (sete) eixos já expostos anteriormente: (i) direito às informações partidárias; (ii) direito à participação na escolha dos dirigentes; (iii) direito à participação na escolha dos candidatos; (iv) direito à participação na decisão das teses programáticas; (v) direito à filiação e à

¹⁵⁶ Cf. <http://graficos.poder360.com.br/WZblp/1/> Acesso em 29 de julho de 2020.

objeção filiatória; (vi) direito à participação nas decisões e na fiscalização das finanças partidárias; e (vii) direito à fiel congruência comportamental e ao devido processo sancionatório.

Com esse suporte, foram identificados, treze (13) parâmetros para análise dos dispositivos estatutários: a) princípios, fundamentos e diretrizes; b) abono para filiação; c) objeção contra filiação; d) classes de filiados; e) rol de direitos dos filiados; f) escolha de dirigentes; g) prévias para escolha de candidatos; h) recursos disciplinares; i) exceção a fechamento de questão; j) restrição a direitos por não contribuição financeira; k) participação nas teses programáticas; l) responsabilidade solidária dos filiados.

Passaremos, então à análise de cada um desses parâmetros.

a) Princípios, fundamentos e diretrizes

Dos 15 (quinze) partidos analisados, apenas 4 (quatro) incluíram explicitamente a democracia interna como princípio, fundamento ou diretriz em seu Estatuto.

Os partidos PT, PP, DEM, PL, PSB, PSC, REP, PV, PTB, CID e PSD não apresentaram expressamente a democracia interna ou democracia intrapartidária como diretriz, fundamento ou princípio norteador.

Embora alguns tenham citações localizadas da expressão, como o PT (que traz em quatro oportunidades, quando da (i) exceção de filiação em massa, (ii) função dos núcleos de base; (iii) hipótese de intervenção; e (iv) justificativa para uso de meios de comunicação), o PTB (que colocou a luta contra violação à democracia partidária como direito do filiado) e o CID (que apresentou como diretriz a “direção coletiva”); o que se avalia é o aspecto simbólico da aposição do valor da democracia intrapartidária no Estatuto, com destaque tópico.

O PCdoB, conforme inciso I do art. 11 do seu Estatuto, afirma: “A democracia é um bem fundamental da vida interna do Partido”. Seguindo-se de cinco (5) alíneas contendo importantes regras estatutárias garantidoras da democracia intrapartidária, por exemplo: (i) igualdade de direitos e deveres entre todos os seus membros; (ii) eleição de todos os organismos dirigentes do Partido “de baixo para cima”; (iii) debate amplo sobre as orientações partidárias; (iv)

prestação de contas periódica dos dirigentes; (v) impessoalidade na condução do Partido.

O PSDB afirma que a democracia interna é sua base e sua diretriz fundamental, conforme art. 2º e 3º, I do seu Estatuto, semelhante ao MDB que o faz por meio de seu art. 4º, I. E o PDT, por sua vez, garante em seu art. 8º o exercício da democracia interna aos seus filiados.

b) Abono para filiação

Dez (10) partidos preveem o instituto do abono, ou seja, a necessidade de assinatura/consentimento de um atual integrante do partido para postulação de filiação.

O abonador pode ser qualquer filiado, como nos partidos PSB, PDT, PTB, PSD, DEM e PSC, ou ter algum tipo de restrição, como no REP, no PSDB do MDB e no PV.

As restrições são variadas. No REP, a exceção se dá apenas quanto a personalidades políticas de expressão nacional, que somente poderão ter a filiação abonada pelo Presidente da Executiva Nacional, do Vice-Presidente ou do Secretário-Geral, nos termos do seu art. 5º, §1º.

No PSDB, apenas podem abonar os membros “do Diretório ou da Comissão Provisória perante a qual se der a filiação” ou por parlamentar do Partido, nos termos do seu art. 6º, §2º. No MDB, para abonar é necessário ser “filiado no mesmo Diretório, por Senador, Deputado Federal ou Estadual do Partido, eleito pelo respectivo Estado, ou ainda por membro do Diretório Estadual ou Nacional”, conforme seu art. 5º, “b”. Já no PV, o abonador deve ser “membro da Executiva ou do Diretório Municipal”, observando o art. 8º, §3º.

Os outros cinco partidos não impõem o abono como condição para solicitação de filiação, quais sejam, PT, CID, PP, PL e PCdoB. Sendo que nesse último já houve a previsão, porém o dispositivo foi revogado.

Interessante registrar que o CID, embora não exija o abono, impõe como requisito o pagamento de taxa de inscrição, nos termos do seu art. 9º.

Os requisitos de abono, da possibilidade de objeção (previsão estudada no próximo item) e da necessidade de aprovação pelo partido (presente em

praticamente todos os partidos estudados) compõem regramentos típicos de “adesão regulamentada”¹⁵⁷.

c) Objecção contra filiação

Apenas o PCdoB e o PB não possuem previsão expressa de objeção filiatória, ou seja, a possibilidade de uma vez apresentado o pedido de filiação, alguém possa se opor à sua efetivação.

Oito (8) partidos deixam claro a legitimidade para a objeção por qualquer outro filiado, quais sejam: MDB, PSDB, PP, DEM, PTB, PSC, REP, PSD. Já os outros seis (6) partidos, PT, PDT, PL, PSB e CID deixam a previsão genérica quanto à legitimidade para impugnação.

No que diz respeito a prazos, majoritariamente os partidos impõem prazo para a impugnação a conta da publicidade do pedido de filiação, de cinco (5) dias no caso do PSDB e do MDB e de três (3) nas previsões estatutárias dos partidos PP, PTB, DEM, PSC, REP e PSD. O PT impôs, nos termos do seu art. 6º, §6º o prazo de sete (7) dias úteis para deliberação sobre a impugnação.

Apenas os partidos MDB, PSDB e PSD impõem algum tipo de requisito formal ou material para a impugnação.

O MDB, nos termos do art. 5º, §1º do seu Estatuto, impõe que “a impugnação deverá conter a exposição dos fatos e os fundamentos em que se apoiar, bem como as provas das afirmações que contiver, fazendo indicação de outras úteis à decisão”.

Já o PSDB é um pouco restrito materialmente ao prever as razões objeto de impugnação, conforme art. 7º de seu Estatuto:

¹⁵⁷ Cf. já explicado I.1, segundo Duverger, os partidos de massa conhecem o mecanismo de adesão que pode ser do tipo aberto, que “não comporta nenhuma condição e formalidade a não ser a assinatura de um boletim de adesão (e o pagamento de uma contribuição)”, ou do tipo regulamentada, que se processa “em dois atos distintos: um pedido de admissão por parte do interessado, uma decisão de admissão adotada por um organismo responsável”. Duverger aponta nos partidos a existência com grande frequência de “apadrinhamento obrigatório”, gênero do qual o abono brasileiro é espécie. Cf. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1980, p. 108.

“I - improbidade administrativa praticada pelo impugnado, quando de sua gestão da coisa pública; II - conduta pessoal indecorosa; III - notória e ostensiva hostilidade à legenda e atitudes desrespeitosas a dirigentes e lideranças partidárias; IV - incompatibilidade manifesta com os princípios programáticos, diretrizes e orientação política do Partido; V - filiações em bloco que objetivem o predomínio de pessoas ou grupos em processos eleitorais partidários”.

O PSD, por sua vez, impõe questões meramente formais, observando-se seu art. 7º: “impugnação justificada por parte de filiado ativo, no qual necessariamente deverá constar nome completo, CPF, número do título de eleitor, domicílio e, quando possível, número de telefone fixo, celular e endereço de e-mail”.

d) Classes de filiados

Quanto à existência de classe de filiados, há previsão apenas no Estatuto do PSDB, nos seguintes termos.

“Art. 5º. (...) § 6º. Para os fins de participação nas atividades partidárias, das comunicações internas e da atuação política do Partido, a Comissão Executiva Nacional poderá estabelecer, por resolução, a classificação dos filiados em diferentes categorias, vedado o estabelecimento de quaisquer restrições aos direitos assegurados aos filiados nos termos do art. 14.”

Os outros partidos não têm qualquer previsão de existência de classes diferenciadoras dos filiados para o fim de sua participação ou comunicação interna.

Pelo contrário, alguns partidos impõem expressamente o tratamento igualitário entre filiados. O PSB prevê igualdade no que diz respeito à liberdade de expressão, conforme art. 7º, “f” e o PT no que diz respeito às condições para discussão de propostas ou candidaturas, conforme seu art. 19.

Muito embora o PCdoB também preveja o tratamento igualitário (art. 11, I, “a), há no seu Estatuto duas classes de filiados: filiados (em sentido estrito) e

militantes, com direitos e deveres diferenciados, sendo esses mais privilegiados que aqueles.

e) Rol de direitos dos filiados

Em um estudo sobre o Estatuto Jurídico dos filiados é imprescindível a análise cuidadosa dos direitos já atribuídos aos filiados pelos Estatutos partidários. Todos os itens do presente capítulo versam sobre isso, porém, nesse subitem, analisaremos a existência de direitos em rol específico e explícito no corpo das normas estatutárias.

Dos quinze (15) partidos estudados, apenas o PL não tem um rol específico para os direitos de seus filiados.

Os dispositivos que guardam a declaração de direitos dos filiados estão contidos nos seguintes artigos dos respectivos Estatutos Partidários: MDB – Art. 8º; PSD – Art. 8º; PV – Art. 10; REP – Art. 10; PSC – Art. 12; PT – Art. 13; PTB – Art. 11; PDT – Art. 7º; PP – Art. 90; PSDB – Art. 14; DEM – Art. 94; PSB – Art. 7º; CID – Art. 12; e PCdoB – Art. 4º para filiado e Art. 6º para militante.

Nas referidas declarações de direitos foram identificados 32 (trinta e dois) tipos de direitos concedidos aos filiados pelos Estatutos Partidários, quais sejam: (i) direito à objeção de consciência; (ii) direito de acesso à Justiça; (iii) direito de defesa; (iv) direito de denúncia; (v) direito de dissidência interna; (vi) direito de divulgar o partido; (vii) direito de fiscalizar o partido; (viii) direito de formação política; (ix) direito de informação partidária; (x) direito de licença; (xi) direito de lutar pela democracia intrapartidária; (xii) direito de manifestação do pensamento político; (xiii) direito de manifestação em reuniões ou internamente; (xiv) direito de participação ativa; (xv) direito a participar de reuniões e atividades; (xvi) direito de petição; (xvii) direito de preferência para cargos de livre provimento; (xviii) direito de progredir de classe de filiado; (xix) direito de receber prestação de contas; (xx) direito de recorrer de decisões partidárias; (xxi) direito de reparação de dano por denúncia infundada; (xxii) direito de ser convocado; (xxiii) direito de ser denunciado apenas por escrito; (xxiv) direito de ser ouvido; (xxv) direito de sigilo em investigação ética; (xxvi) direito de tratamento digno; (xxvii) direito de usar serviços; (xxviii) direito exigir consulta direta dos filiados; (xxix) direitos genéricos partidários;

(xxx) direito a participar de campanhas eleitorais; (xxxi) direito a participar de organizações intrapartidária; e (xxxii) direito de votar e ser votado.

A seguir vamos comentar breve e sinteticamente cada tipo de direito diagnosticado nos quinze (15) Estatutos analisados:

(i) direito à objeção de consciência

Interessante direito concedido apenas pelo PT, podendo ser mais bem explicado pelos próprios termos do dispositivo:

“Art. 13. São direitos do filiado: (...) XV – excepcionalmente, ser dispensado do cumprimento de decisão coletiva, diante de graves objeções de natureza ética, filosófica ou religiosa, ou de foro íntimo, por decisão da Comissão Executiva do Diretório correspondente, ou, no caso de parlamentar, por decisão conjunta com a respectiva bancada, precedida de debate amplo e público”

(ii) direito de acesso à Justiça

Pitoresca previsão contida apenas no Estatuto do PP outorgando o seguinte direito ao filiado: “interpor recursos em defesa de seus interesses políticos perante a Justiça”.

Em verdade, em razão do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição o direito concedido não tem eficácia, ou melhor, utilidade prática, na medida em que em não existindo poderia o filiado socorrer-se da Justiça por suporte da Constituição Federal. Ademais, parece-nos que a norma interna foge da competência em razão de dispor sobre órgão alheio à organização partidária, qual seja, o Poder Judiciário.

(iii) direito de defesa

Direito concedido expressamente por seis (6) partidos, quais sejam: REP; PT; PTB; PSDB; CID; e PCdoB. Muito embora seja decorrência necessária do princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa com eficácia também nas relações horizontais. Apenas seis (6) greis incluíram no rol de direitos a garantia de defesa de acusações ou punições.

- (iv) direito de denúncia
Cinco (5) partidos garantiram o direito de denunciar irregularidades, quais sejam: PV; PT; PP; PSDB e PSB.
- (v) direito de dissidência interna
Peculiar dispositivo previsto apenas no Estatuto do PT, prevê expressamente o direito de “organizar-se em tendências internas para defender determinadas posições políticas”, ou seja, a organização de grupos internos (ou facções) denominadas tendências para defesa de diferentes posições políticas.¹⁵⁸
- (vi) direito de divulgar o partido
Previsto apenas no Estatuto do PSD, o dispositivo garante ao filiado o direito de atuar livremente na divulgação dos preceitos programáticos. É possível inferir a possibilidade de equívoco tópico, pois mais se assemelha a um dever do filiado do que um direito. Ou tratar-se-ia de mais um dispositivo sem utilidade prática, seja por não parecer verossímil que internamente haja comportamentos que impeçam a divulgação dos preceitos programáticos, seja pela ineficácia externa da norma interna no território onde seja possível algum impedimento a respeito.
- (vii) direito de fiscalizar o partido
O direito à fiscalização interna do partido político está expressamente disposto apenas nos Estatutos de três (3) partidos: PSD, PSB e CID.
- (viii) direito de formação política
O direito de exigir do partido formação política consta exclusivamente no Estatuto do PT.
- (ix) direito de informação partidária
O direito ao acesso a informações partidárias é concedido explicitamente para filiados de apenas cinco (5) partidos.

¹⁵⁸ Essa possibilidade nos parece muito própria de estruturas partidárias realmente democráticas, já que, a contrario sensu, é o próprio dos partidos totalitários que impedem qualquer tipo de divisão interna, tendências, “secionalismo”, impondo homogeneidade rigoroso, cf. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. op. cit., p. 157.

Para os filiados do CID, foi concedido o direito de “livre acesso a informações sobre qualquer aspecto da política e da organização do Partido”. Aos militantes do PCdoB, foi outorgado o direito de “pedir informações a qualquer instância e organismo superior”. Aos filiados do REP foi garantido o “acesso à lista de filiados”. Por fim, aos filiados do PT e do PTB, foi assegurado o direito de “ser informado das resoluções, publicações e dos demais documentos partidários”.

(x) direito de licença

No Estatuto do PTB foi previsto no rol de direitos expressamente a garantia de “licenciar-se de cargos e funções partidárias”, o que nos parece uma previsão excessiva por ser natural sua possibilidade, embora não possa se dizer de inutilidade completa da previsão.

(xi) direito de lutar pela democracia intrapartidária

Os Estatutos do PTB e do PSDB têm a previsão idêntica do seguinte direito: “lutar contra as violações da democracia partidária, dos princípios programáticos e das normas estatutárias”.

(xii) direito de manifestação do pensamento político

A preocupação em garantir a liberdade de expressão do pensamento político, das ideias, das opiniões, mesmo divergentes, está presente nos Estatutos de quatro (4) partidos, quais sejam: PSB; CID; PCdoB (apenas para o militante); e PT.

(xiii) direito de manifestação em reuniões ou internamente

O direito de manifestar-se livremente em reuniões partidárias ou fóruns de discussão internos está expressamente previsto nos estatutos de 9 (nove) partidos, quais sejam: PTB; PSDB; DEM; CID; MDB; REP; MDB; PV; e PT.

(xiv) direito de participação ativa

A participação ativa no processo de decisão partidária é garantida expressamente para os filiados de quatro (4) partidos: MDB; PT; PCdoB (tanto para militante quanto para filiado) e PSDB.

(xv) direito de participar de reuniões e atividades

O direito de participar de reuniões e atividades partidárias tem expressa previsão nos Estatutos dos seguintes onze (11) partidos: PDT; PV; PSDB; CID; PTB; DEM; PSB; PCdoB; PSD; REP e PSC.

(xvi) direito de petição

O direito de peticionar, formular requerimentos e postulações a órgãos partidários está assegurado nos estatutos de 7 (sete) partidos, quais sejam: PT; PTB; PP; PSB; CID; PCdoB; e PSD.

(xvii) direito de preferência na escolha para investidura cargos de livre provimento

A preferência de filiados para a escolha das pessoas a serem investidas em cargos de livre provimento de nomeação por agentes políticos filiados ao partido está prevista como direito no Estatuto do PDT, nos seguintes termos:

“exercer, em caráter preferencial, funções públicas de livre provimento nos órgãos em que o Partido venha a ter a responsabilidade de administrar e nos gabinetes dos parlamentares filiados ao Partido, atendidos os requisitos de capacitação e pertinência”

A previsão de obrigatoriedade de nomeação de filiados já foi rejeitada pelo *Tribunal Superior Eleitoral* conforme se verá no capítulo dedicado à Jurisprudência, ao argumento de violação dos princípios constitucionais da Administração Pública. No entanto, a presente disposição, com o mecanismo da preferência e a observância da capacitação e pertinência, foi aprovada pelo crivo da Corte Eleitoral.

(xviii) direito de progredir de classe de filiado

Conforme já explicado, o Estatuto do PCdoB prevê a existência de duas classes: (i) filiados em sentido estrito; e (ii) militantes. Nesse sentido, concede ao filiado o direito de progredir para a condição de militante com o permissivo no sentido de que garantir que o filiado “pode por sua livre vontade passar à condição de militante”, sendo o único partido com tal previsão.

- (xix) direito de receber prestação de contas
Apenas o REP enumera expressamente no rol o direito do filiado em ter acesso a prestação de contas do partido.
- (xx) direito de recorrer de decisões partidárias
Embora a recorribilidade das decisões seja um pressuposto lógico e jurídico, expressaram como um direito do filiado oito (8) Estatutos, especificamente, os partidos PSB, MDB, PSD, DEM, PCdoB, PTB, PP e CID.
- (xxi) direito de reparação de dano por denúncia infundada
Interessante direito contido apenas no rol de direito do PT tem natureza jurídica peculiar na medida em que cria dever de reparar o dano em favor do filiado, vítima de denúncia infundada.
- (xxii) direito de ser convocado
Curiosamente, o direito de ser convocado, ou seja, receber a informação da existência de reuniões em tempo hábil para seu comparecimento, está previsto apenas no Estatuto do REP.
- (xxiii) direito de ser denunciado apenas por escrito
O direito de ser denunciado apenas por documento escrito e assinado está presente nos Estatutos do PT e do PTB.
- (xxiv) direito de ser ouvido
O direito de “ser ouvido(a) quanto à melhor forma de contribuir para a atividade do Partido, em uma das suas organizações” está previsto expressamente no Estatuto do PCdoB para os integrantes enquadrados na condição de militante.
- (xxv) direito de sigilo em investigação ética
O direito de investigação sigilosa no campo ético até deliberação partidária está exposto apenas no Estatuto do PT.
- (xxvi) direito de tratamento digno
O direito a um tratamento digno está de presente no rol de três (3) partidos. O PT concede o direito de “ser tratado de forma respeitosa, sem distinção do grau de disponibilidade militante”. Já o PTB, substitui

o grau de disponibilidade por distinção de qualquer natureza. No CID, esse direito recebe uma redação mais aprimorada no seguinte sentido:

“ter respeitada a sua situação socioeconômica e suas condições de gênero, cor, raça, idade, estado e capacidade civil, de ser portador de necessidades especiais bem como sua opção de credo religioso e livre orientação sexual”.

(xxvii) direito de usar serviços

O direito de utilizar os serviços colocados à disposição pelo partido está presente nos Estatutos de quatro (4) partidos, quais sejam: PTB, PSDB, DEM e MDB.

(xxviii) Direito de exigir consulta direta dos filiados

O direito de “exigir das respectivas instancias partidárias a convocação de plebiscitos, referendos ou consultas as bases, observadas as normas previstas”, está presente no Estatuto do PT.

(xxix) direitos genéricos partidários

O PTB prevê em seu rol de direitos a redação no sentido de incluir “outros decorrentes da atividade partidária”.

(xxx) participar de campanhas eleitorais

Três (3) partidos preveem o peculiar direito de participar das campanhas eleitorais de candidaturas do partido, o que, tal qual o direito anteriormente citado de divulgar as ideias partidárias, mais parece um dever. Os partidos são: REP, PSC e PV.

(xxxi) participar de organizações intrapartidárias

Previsão apenas no Estatuto do PT, faz um coerente par com o direito de dissidência já citado.

(xxxii) votar e ser votado

O direito de votar e ser votado aparece em todos os quinze (15) Estatutos analisados. No entanto, apresenta diferentes redações com diferentes graus de concessão de tal direito.

O MDB prevê o direito de maneira genérica sem especificar seu alcance. Os partidos CID, DEM, PP e PSB expressam o direito de votar e ser votado tanto para direção partidária como para seleção de candidaturas. Os partidos PCdoB, REP, PDT, PSDB, PT e PTB explicitam o direito de votar e ser votado apenas para direção partidária. O PV prevê o direito de votar e ser votado em reuniões partidárias e para direção partidária. O PSC explicita o direito de votar e ser votado para direção partidária e de apenas ser votado para seleção de candidaturas. O PSD prevê apenas o direito de ser votado tanto para direção partidária como para seleção de candidaturas.

Após a análise dos direitos dos filiados, para os fins do trabalho convém apresentar alguns comparativos pertinentes a esse complexo normativo interno dos partidos políticos.

A seguir, tabela contendo o direito previsto e a quantidade de partidos que fazem previsão expressa no rol de direitos de seus Estatutos.

Tabela 1 Tipo de direito e quantidade de partidos que o adotam

Direito	Quantidade de Partidos com previsão
direito à objeção de consciência	1
direito de acesso à Justiça	1
direito de defesa	6
direito de denúncia	5
direito de dissidência interna	1
direito de divulgar o partido	1
direito de fiscalizar o partido	3
direito de formação política	1
direito de informação partidária	5
direito de licença	1
direito de lutar pela democracia intrapartidária	2
direito de manifestação do pensamento político	5
direito de manifestação em reuniões ou internamente	9
direito de participação ativa	4
direito de participar de reuniões e atividades	11
direito de petição	7
Direito de preferência para cargos de livre provimento	1
direito de progredir de classe de filiado	1
direito de receber prestação de contas	1
direito de recorrer de decisões partidárias	9
direito de reparação de dano por denúncia infundada	1
direito de ser convocado	1
direito de ser denunciado apenas por escrito	2
direito de ser ouvido	1
direito de sigilo em investigação ética	1
direito de tratamento digno	3
direito de usar serviços	4
direito exigir consulta direta dos filiados	1
direitos genéricos partidários	1
participar de campanhas eleitorais	3
participar de organizações intrapartidária	1
votar e ser votado	14
Total Geral	108

Na sequência, a quantidade de direitos em rol específico por partido.

Tabela 2 Quantidade de direitos previstos por partido

Partido	Direitos no Rol
CID	10
DEM	5
MDB	6
PCdoB	10
PDT	3
PP	5
PSB	7
PSC	3
PSD	6
PSDB	8
PT	18
PTB	13
PV	5
REP	9
Total	108

É importante ressaltar que, na análise dos Estatutos foi perceptível que vários outros direitos se encontravam no corpo normativo de forma dispersa. No entanto, essa existência para esse ponto do estudo foi ignorada por três motivos: (i) identificar esses direitos dispersos no corpo normativo teria como pressuposto um julgamento subjetivo sobre o que seria ou não um direito do filiado, o que poderia enviesar a análise; (ii) essa análise mais minuciosa demandaria maior tempo de trabalho e não havia essa disponibilidade; e (iii) a dispersão de direitos também é uma ferramenta de inviabilizar seu exercício pleno, sobretudo por uma população geralmente sem grande instrução¹⁵⁹, o que diminui a importância da existências desses direitos para os fins desta pesquisa.

¹⁵⁹ Até mesmo a advocacia não está acostumada com direito intrapartidário como a atividade profissional do autor verifica tanto no mercado como na academia alta demanda pelo conhecimento do manejo de Estatutos Partidários.

f) escolha de dirigentes

Nesse ponto, foi analisada a forma como os filiados participam na escolha dos integrantes dos seus corpos diretivos. Dos quinze (15) partidos analisados, apenas o PT prevê participação direta dos filiados nos termos do art. 36 do seu Estatuto.

Outros doze (12) partidos, são eles: MDB, PSDB, PP, PTB, DEM, REP, PSD, PDT, PSB, CID, PCdoB e PV, preveem participação indireta. Antes de explicá-la melhor, interessante apresentar advertência de Duverger sobre o tema:

“Todos os partidos não aplicam o sufrágio indireto com o rigor semelhante: mas todos os utilizam. Ora o sufrágio indireto constitui admirável meio de pôr de lado a democracia fingindo aplica-la. Rousseu compreendera muito bem que a soberania não se delega: todos os artifícios jurídicos da representação do mandante pelo mandatário não podem ocultar essa verdade fundamental: que a psicologia dos delegados jamais é a mesma que a dos delegantes, de modo que cada grau suplementar aumenta um pouco mais o afastamento entre a vontade da base e a decisão da cúpula. Uma eleição dos dirigentes dum partido por um pequeno grupo de delegados não tem o mesmo caráter que uma eleição direta pela massa de adeptos.”¹⁶⁰

Essa participação ocorre de forma que os filiados participem diretamente somente nas convenções ou congressos de base e, nessas ocasiões, elejam delegados que participarão, juntamente com outros participantes natos, das convenções e congressos de nível superior, que por sua vez, também elegem novos delegados para as convenções e congressos de nível imediatamente superior, e assim, sucessivamente, até a convenção ou congresso de nível nacional.

No mesmo tom do alerta de Duverger, ressalta-se que a forma indireta, embora largamente praticada, já sofria certa censura quanto a critérios democráticos.

¹⁶⁰ Cf. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. op. cit., p. 177.

No entanto, o exame dos Estatutos trouxe à lume um outro tipo de situação da democracia intrapartidária. Nos partidos PL e PSC, a participação do filiado para influenciar a escolha dos dirigentes não ocorre de forma direta, nem de forma indireta. Foi necessária a criação da classificação restrita.

Isso porque o filiado desses dois (2) partidos não participa de forma alguma do processo na condição de filiado.

De acordo com o art. 16, I, IV e VII do Estatuto do PSC, os votantes nas convenções para eleição de seus diretórios são os atuais membros do diretório.

Por sua vez, nos termos do art. 11 do Estatuto do PL, votam nas convenções os membros atuais do diretório, somados aos parlamentares e, no caso do nível nacional, somados também com os presidentes das executivas estaduais.

Em linguagem mais simples, nesses dois (2) partidos são os atuais dirigentes que exclusivamente escolhem os próximos dirigentes. Não há possibilidade normativa de qualquer tipo de participação de filiados na direção partidária sem que isso seja vontade da direção partidária.

g) prévias para escolha de candidatos

Dos quinze (15) partidos analisados, apenas três (3) tem nos termos estatutárias previsão expressa da realização de prévias. O PT tem a previsão das prévias, com regulamentação mínima no seu próprio Estatuto, conforme arts. 147 e 148. Já o MDB e o PSDB têm previsão nos arts. 111 e 151, respectivamente, com necessidade de regulamentação por órgãos partidários.

h) recursos disciplinares

Todos os Estatutos analisados têm previsão de recurso de decisões disciplinares para instâncias superiores. Para fins do trabalho, a compilação dos prazos previstos nos Estatutos. O MDB, PSB, o CID e PCdoB não têm prazos expressos específicos. PP, DEM, REP e PSD impõem o prazo de 3 (três) dias. PSDB, PL e PSC apresentam o prazo de 5 (cinco) dias. PT e PTB prescrevem o prazo de 10 (dez) dias, bem como PDT e PV, o prazo de 15 (quinze) dias.

i) exceção a fechamento de questão

No bojo da fidelidade partidária, há o instituto partidário do fechamento de questão, quando um colegiado prescrito por Estatuto realiza o chamado “fechamento de questão”. Trata-se de uma indicação obrigatória de posicionamento para observância dos parlamentares em determinada votação.

Invariavelmente, o fechamento de questão é realizado pela executiva e/ou a bancada parlamentar, sem acesso de filiados. Assim, não faria sentido a investigação sobre o grau de acesso democrático a esse processo decisório, posto praticamente inexistente.

O que analisamos foi a possibilidade de exceção para tal obrigatoriedade, seja no sentido de verificar se a existência do fechamento de questão seria tão maleável a ponto de comprometer a integridade partidária ou tão rígido a ponto de sufocar os limites mínimos de coexistência democrática.

Importante esclarecer que a exceção ao “fechamento de questão” é mais propriamente dita um direito do parlamentar filiado ao partido (e não do filiado em geral objeto desse trabalho). Mas por se tratar de um tipo de direito previsto em Estatuto e possíveis repercussões nas relações entre os filiados e a direção partidária, incluiu-se para exame.

Nos quinze (15) Estatutos analisados, apenas MDB, PT, PSDB e PSC apresentam a objeção de consciência. A redação dada pelas normas do MDB, do PSDB e do PSC é praticamente idêntica, nesses termos:

“Os Parlamentares que em relação à matéria objeto de “fechamento de questão” pretendam ter, por motivos de consciência ou de convicções religiosas, posição diversa, deverão submeter suas razões ao conhecimento e à apreciação da reunião referida no parágrafo anterior que poderá, por maioria absoluta de cada órgão, acolhê-las para autorizar o voto contrário ou sua abstenção.”

A redação do PT é um pouco diferenciada, destacando-se que amplia os fundamentos de objeção para os seguintes campos: “natureza ética, filosófica ou religiosa, ou de foro íntimo”.

j) restrição a direitos por não contribuição financeira

Os partidos, tal qual os agrupamentos humanos para fins específicos, precisam angariar recursos financeiros para adquirir produtos e serviços que colaborem com a consecução de seus objetivos.

No Brasil, em recentes inovações, o financiamento partidário se resume ao Fundo Partidário de natureza pública e a contribuições de pessoas físicas.

Quanto a essa última, ganha relevo a contribuição dos próprios associados, sobretudo em partidos ideológicos ou com maior sinergia com massas populares que não contam com a presença de “afortunados” com grandes capacidades econômicas contributivas.

Nesse sentido, os partidos instituem contribuições financeiras em suas normas internas.

A preocupação do item é a eventual restrição de direitos por não pagamento de contribuição financeira que, embora seja um eficiente instrumento coercitivo para o pagamento, pode, se levado a abusos, constituir-se de espécie de “censurarização” do partido, elitização ou forma não democrática de participação.

Dos 15 (quinze) partidos estudados, 10 (dez) não instituem no plano normativo estatutário qualquer restrição de direitos por não pagamento, quais sejam, PSDB, PP, DEM, PL, PSB, CID, PSC, PCdoB, PV e PSD. Obviamente, é notório que órgãos internos desses partidos por vezes ocupam-se de normatizar sanções pelo descumprimento dessa obrigação, mas, mais uma vez, o estudo se limitou ao campo das normas de natureza estatutária, pelos motivos já expostos.

O Estatuto do REP apresentou previsão de instauração de procedimento disciplinar no caso de não pagamento contributivo, conforme seu art. 50.

O MDB, o PTB e o PDT impuseram a restrição de não poder votar e ser votado em decorrência da não quitação, nos termos dos seus arts. 51, 11 e 74, respectivamente. Já o PT restringiu até mesmo a própria participação em reuniões aos filiados inadimplentes, conforme redação de seu art. 45.

k) participação nas teses programáticas

Outro ponto do estudo é o grau de explicitação sobre a participação de filiados nas decisões de teses programáticas, de bandeiras e postulados de natureza ideológica.

Dos 15 (quinze) partidos estudados, 10 (dez) não deixam esses mecanismos claros (PSDB, PP, PTB, PL, PSB, CID, PSC, REP, PV, PSD). O DEM faz previsão, sem grande grau de densidade exigível. E o PDT permite a todo o filiado a apresentação de propostas aos foros de deliberação programática, mas silencia quanto à participação direta.

Já o MDB e o PT deixam clara a participação dos filiados diretamente nos foros de deliberação pertinentes. Por sua vez, o PCdoB apresenta uma estruturação típica dos partidos comunistas de núcleos de base e centralismo democrático.

l) responsabilidade solidária dos filiados.

Apenas PDT, PSD e PV não incluem em seus Estatutos dispositivo sobre a responsabilidade dos filiados por atos do partido. Os Estatutos do MDB, PT, PSDB, PP, PL, PSB e CID excluem total e expressamente seus filiados de obrigações contraídas por seus partidos.

Os Estatutos do PTB, PCdoB e PSC também afastam a responsabilidade, porém fazem algumas ressalvas ou exceções que implicam na responsabilização dos filiados como, por exemplo, as hipóteses de culpa, dolo, malversação dos recursos e patrimônio partidário e danos causados ao partido.

O Estatuto do DEM clarifica que a responsabilidade recai sobre os filiados integrantes de órgãos partidários. Já o do REP, exclui o filiado, porém deixa explícita a responsabilização daquele que integrar a administração partidária.

2.3. A Jurisprudência sobre a organização interna partidária e os direitos dos filiados

A organização interna partidária pela sua desregulação e a sensível gravidade das decisões partidárias gera ambiente favorável para o surgimento de

conflitos de interesses e vontades que são invariavelmente submetidas à jurisdição, albergando-se no direito fundamental de sua inafastabilidade.

Nesse passo, importante analisar o comportamento jurisdicional sobre a temática, podendo-se apresentar dois polos de entendimento. De um lado, o *Poder Judiciário* orienta-se por assegurar com rigor a autonomia partidária, sem qualquer tipo de intervenção. De outro lado, infligi demasiada intervenção direta, muitas vezes sem balizas normativas, sejam elas de ordem constitucional ou legal.

Obviamente, há nuances entre esses dois polos com intervenções restritas à subsunção das próprias normas internas partidárias ou do direito constitucional de contraditório e ampla defesa aplicável até nas relações horizontais, conforme apresentaremos melhor no decorrer do presente item.

Para iniciar a exposição, importante trazer duas relevantes decisões em sede do controle abstrato de constitucionalidade, que mostram didaticamente os dois polos de entendimento.

A primeira é a decisão do *Supremo Tribunal Federal* em Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada sob o número 2.530-9, sob a relatoria originariamente do ministro Sydney Sanches¹⁶¹, 24 de abril de 2002, que afastou a incidência normativa da “candidatura nata” e reafirmou o princípio da “autonomia partidária”¹⁶².

Trata-se o caso de ação do controle abstrato que procura objetar o §1º do art. 8º da Lei nº 9.504 de 1997 que instituiu a chamada “candidatura nata”, que sinteticamente significa o direito garantido de atuais detentores de cargos eletivos e mandatos parlamentares a disputarem a reeleição de seus cargos pelos partidos aos quais sejam filiados.

¹⁶¹ Atualmente o feito encontra-se conclusos com o relator na cadeira do recém aposentado ministro Celso de Mello, ainda pendente de seu julgamento definitivo.

¹⁶² Na literatura constitucional portuguesa, há a liberdade interna dos partidos tanto no sentido de impor a impossibilidade de controle ideológico-programáticos sobre os partidos políticos quanto no de inadmitir controle sobre a organização interna do partido cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª Edição. Coimbra: Almedina, 1993, pp. 449-450. Se ao primeiro é difícil impor qualquer reparo (apenas em situações excepcionálísimas de posicionamentos antidemocráticos, racistas ou favoráveis ao terrorismo), ao segundo a ocorrência recorrente de abusos demanda a análise de alguma flexibilização ou ordenação, o que se pretende no presente trabalho.

O Procurador Geral da República, legitimado universal nos termos do art. 103 da Constituição Federal que deflagrou a ação, arguiu a inconstitucionalidade material do dispositivo em razão de violação ao princípio constitucional da igualdade, ao tratar desigualmente atuais mandatários e não mandatários no processo de escolha de candidaturas, bem como de violação ao princípio constitucional da autonomia partidária.

Nesse último ponto, pertinente ao presente trabalho, a petição inicial foi muito contundente:

“12. Noutro giro, o instituto da candidatura nata não se coaduna com o princípio constitucional da autonomia partidária. A legislação infraconstitucional, ao impor aos partidos políticos o privilégio – como visto, injustificado – de candidatura dos atuais parlamentares, malfere a garantia assegurada aos partidos de livre escolha de seus candidatos, contrastando com a norma inserta no art. 17 da Lex Legum. 13. Impende frisar, ainda, que o indigitado dispositivo legal, por vezes, cria situação insustentável dentro da democracia que necessariamente trespassa a organização partidária, na medida em que impõe candidatura, ainda que a legenda opte por não promovê-la. 14. Cabe aos partidos escolher livremente seus candidatos, por meio de convenções, razão pela qual não se admite que a norma infraconstitucional crie situações imutáveis de candidatura, vale dizer, contra a vontade soberana do partido político.”

Acolhendo a postulação, o *Supremo Tribunal Federal* concedeu a medida cautelar, não por violação ao princípio da isonomia, mas por aparente ofensa ao da autonomia dos partidos políticos, conforme voto do relator.

Interessante acrescentar que o relator não se estendeu nas explicações quanto a tal violação, porém trouxe importante decisão anterior, sem força de precedente, pois o processo foi extinto sem julgamento de mérito em razão de entendimento jurisprudencial à época, que afastou dispositivo semelhante que atribuía a específico órgão partidário a prerrogativa de afastar a candidatura nata. Para tanto, trouxe excerto do voto do ministro Celso de Mello, a seguir exposto.

“Autonomia partidária: A Constituição Federal, ao proclamar os postulados básicos que informam o regime democrático, consagrou, em seu texto, o estatuto jurídico dos partidos políticos. O princípio constitucional da autonomia – partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do poder público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal. Ofende o princípio consagrado pelo art. 17, §1º da Constituição a regra legal que, interferindo na esfera de autonomia partidária, estabelece, mediante específica designação, o órgão do partido político competente para recusar as candidaturas parlamentares natas.”¹⁶³

A lógica do relator, portanto, agarrado ao entendimento do *Tribunal* seria que se já havia o entendimento de ser ingerência estatal inconstitucional atribuir a órgão específico a competência para afastar candidaturas natas, quanto mais o dispositivo que sequer permitia o exercício dessa competência ao partido político.

No referido processo, o ministro Nelson Jobim proferiu voto muito didático, explicando todo o processo eleitoral e constitucional eleitoral brasileiro. Concordando com a inconstitucionalidade, indicou o instituto da candidatura nata próprio do regime anterior à Constituição de 1988, com grande intervenção estatal na atividade partidária e sem premissas democráticas materiais, caminhando de encontro ao regime da Constituição Cidadã.

Para ilustrar a manifestação de Jobim, destaca-se o seguinte trecho.

“A candidatura nata, portanto, é subproduto de um sistema eleitoral absolutamente distorcido, em razão do voto uninominal, que inviabiliza por completo qualquer tipo de formação de estrutura partidária, cujo núcleo tenha um determinado princípio, uma ideologia. Inclusive, os partidos de esquerda que começaram a

¹⁶³ Ação Direta de Inconstitucionalidade autuada sob o número 1.063, relator Ministro Celso de Mello, publicado no Diário da Justiça de 27.4.2001, Ementário no 2.028

crescer, mas perderam também essa nitidez inicial que tinham, pois sentiram que a disputa eleitoral passa pela individualidade dos candidatos e não pela presidência dos partidos. No sistema de 1988, o § 1º do art. 17 da Constituição, quando assegura a autonomia dos partidos, tenta fortalecer, de forma muito clara, a possibilidade de uma decisão constante dos partidos. Observem que não há possibilidade alguma, segundo o sistema eleitoral brasileiro, de apenas um membro do partido que destoe da direção nacional ou das decisões do partido, porque ele é dono dos votos. Esse sistema todo confuso, decorrente de uma situação histórica de 32, resulta na inconsistência do partido. Por isso, a Constituição de 1988, no espaço que lhe restava e pela possibilidade que tinha no contexto político de então, produziu uma norma, assegurando a autonomia dos partidos. E, ao assegurar esta autonomia, viabiliza a estes, progressivamente, buscar a sua consistência ideológica e programática. (...) Se for verdade que a candidatura nata, antes de 88, não tinha objeções constitucionais – e é verdadeiro, pois lá não tinha a regra constitucional de autonomia dos partidos; hoje nós a temos (...)”

O trecho escolhido além de contribuir com a ilustração do entendimento jurisprudencial da decisão que se comenta, também é interessante para o presente trabalho pois reafirma certa condição da autonomia partidária como norma-resposta ao regime anterior a 1988.

Do outro lado do espectro, trazemos a recentíssima decisão, também em sede do controle abstrato de constitucionalidade pelo *Supremo Tribunal Federal*, em 9 de setembro de 2020, de medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental autuada sob o número 738.

A arguição tem por objeto o reconhecimento da imediata aplicação dos efeitos do julgamento realizado pelo *Tribunal Superior Eleitoral* na Consulta autuada sob o número 0600306-47.2019.6.00.0000, 25 de agosto de 2020. Dessa forma, sua inclusão na temática é indireta e tem mais relevo quando da análise da referida Consulta, a qual foi determinada imediata aplicação nas eleições de 2020, sem aplicação no caso do princípio da anterioridade eleitoral e pressupondo a completa constitucionalidade de seus termos.

Por sua vez, a referida Consulta ao *Tribunal Superior Eleitoral* tem direta influência na temática do presente trabalho. A Consulta foi formulada pela deputada federal Benedita Souza da Silva Sampaio, com apoio da associação EDUCAFRO – *Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes*, sobre a participação da população negra na política, questionando, conforme sintetizado pelo relator ministro Barroso, nos seguintes termos:

“se (i) os recursos financeiros e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, em razão das cotas de gênero, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas, de acordo com o percentual de 50% para cada grupo, dada a distribuição demográfica brasileira; e (ii) deve haver reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos mesmos termos da cota de gênero prevista no art. 10, §3º, da Lei nº 9.504/1997, com a consequente destinação proporcional do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para candidaturas de pessoas negras”.

A Consulta foi respondida conforme sintetiza o seguinte recorte da parte final do acórdão:

“Primeiro quesito respondido afirmativamente nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações. (...) Segundo quesito é respondido negativamente, não sendo adequado o estabelecimento, pelo TSE, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%. Terceiro e quarto quesitos respondidos afirmativamente, nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens

negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações”

Numa análise perfunctória, é possível não compreender a correlação entre essa recente decisão e o presente trabalho. Por isso, convém dedicar um pouco de atenção para a explicação da pertinência.

Ora, a distribuição e a destinação dos recursos financeiros dos partidos políticos sempre foram atribuição das direções partidárias. Seus Estatutos e a prática partidária sempre dedicou regramento imputando aos órgãos e cargos de direção partidária esse direito-dever.

A mesma sorte sempre tiveram os recursos financeiros destinados às eleições por intermédio das agremiações partidárias. O manejo desses recursos sói ser atribuição das direções partidárias, presidentes, executivas, conselhos, enfim... seus órgãos de direção.

Para tanto, podem adotar critérios (i) democráticos, respeitando o apoio de filiados às candidaturas; (ii) ideológicos, privilegiando os candidatos mais alinhados às bases políticas e ideológicas do partido; ou (ii) de performance, atribuindo valores financeiros maiores para candidaturas com maior capacidade de reversão em votos.

Se os dois primeiros critérios parecem bem ligados à democracia intrapartidária, o terceiro critério tem um valor estratégico enorme. Como bem sabido, uma das principais funções do partido político, se não a principal, é a conquista de poder político, ou seja, a obtenção de mandatos parlamentares e executivos. Num sistema eleitoral proporcional de lista aberta partidária, a obtenção de votos pelos candidatos é muito importante não somente para as candidaturas individuais, mas sobretudo, para toda a chapa proporcional, com a contabilização do quociente partidário. Assim, a distribuição de recursos financeiros em campanhas eleitorais pode ser decisiva não somente para as candidaturas individuais, mas para a performance de todo o partido, o número de cadeiras conquistadas no Parlamento e, por conseguinte, a própria realização dos fins partidários.

A ligação direta entre essa gestão financeira e as normas internas partidárias está consolidada na própria legislação federal, conforme se vê dos incisos IV, VII e

VIII do art. 15 da *Lei dos Partidos Políticos* que determina previsão estatutária expressa sobre a administração do partido, a competência dos seus órgãos, finanças, contabilidade, as diversas fontes de receita do partido e critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos partidários.

Ocorre que, com a decisão que ora se comenta - embora reconheçamos a dívida histórica do Brasil em relação aos negros e a necessidade de esforço jurídico e social para oferecer melhores condições de oportunidades a eles em todas as perspectivas - solapa-se em grande medida a autonomia partidária no que diz respeito à distribuição financeira e sua própria administração.

Não adentrando o mérito da medida, que em termos de justiça social é digna de todo o louvor e incentivo, para fins do presente estudo é imperioso registrar que a mesma caminha de encontro à observância do princípio da autonomia partidária, restringindo, por evidente, o campo decisório das estruturas internas partidárias.

Ademais, o fundamento da decisão, nos termos do voto do relator, deveu-se precipuamente a questões de natureza fática e no campo jurídico restrito “ao imperativo constitucional da igualdade e a noção de democracia participativa plural”.

Em verdade, é preciso registrar o *self-restraint* do *Tribunal* ao responder negativamente aos quesitos pertinentes a reserva de vagas nas chapas, com apoio em sua consultoria que opinou nesse sentido: “o exercício do poder normativo pelo TSE na direção de criar novas cotas em razão da raça, configuraria inovação na legislação eleitoral, de modo a transgredir o processo legislativo pátrio”, conforme destacado no próprio Relatório do acórdão.

Porém, ainda no quesito que foi respondido afirmativamente, é possível apontar inovação na legislação eleitoral e descompasso com o princípio constitucional da autonomia partidária. Não sendo uma opinião exclusiva do trabalho, pois constou dos termos do *Parecer do Ministério Público* também destacado pelo Relator.

O fiscal da ordem jurídica opinou pela negativa aos quesitos com fundamento na autonomia partidária, conforme entende-se plenamente na ementa de seu Parecer.

*“Consulta. Candidatos negros. Distribuição de recursos financeiros. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Tempo em rádio e televisão. Reserva de vagas nos partidos políticos. Ausência de previsão legal. Possibilidade no âmbito da autonomia partidária. 1. O legislador adotou medidas com reserva de quantitativos mínimos de recursos financeiros e de candidaturas para mulheres, mas não o fez para negros. 2. Embora seja louvável a pretensão de serem adotadas medidas ampliativas de representação política da população negra, a obrigatoriedade de o Estado discriminar positivamente candidaturas com recorte de etnia e cor da pele, impondo aos partidos políticos o dever de recrutar candidaturas no grupo vulnerável dos negros, carece de fonte legislativa que a imponha. 3. **A legislação impõe que o Poder Público, aí incluída a Justiça Eleitoral, adote medidas para superação da desigualdade, mas não chega ao ponto de impor aos Partidos Políticos a reserva de vagas e financiamento a integrantes da população negra.** 4. Ao mesmo tempo que a legislação não impõe a reserva de vagas e recursos financeiros, ela seguramente **consente com a sua prática dentro da constitucional autonomia partidária.** 5. Em outras palavras, é possível, sim, que **partidos políticos deliberem** por reservar vagas nos partidos políticos para candidatos negros; por destinar a campanhas dos candidatos negros 30% o Fundo Especial de Financiamento de Campanha; por distribuir o tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão para candidatos da população negra. Parecer pela resposta negativa a todos os quesitos da consulta, por ausência de previsão legal, mantendo-se legítima, contudo, a opção de determinada **agremiação partidária, no exercício de sua autonomia**, por fixar critérios de reserva de vagas e recursos financeiros para candidatas e candidatos negros.”*
(grifo nosso)

Dessa forma, parece-nos que essa segunda decisão demonstra, ainda que não realizada em sede de jurisdição, mas na competência interpretativa regulamentar do *Tribunal Superior Eleitoral*, um exemplo recente do outro polo do comportamento dos Tribunais, que relativiza a proteção constitucional da autonomia partidária, inobservando a proteção a assuntos *interna corporis*,

permitindo intervenção do Poder Judiciário nas relações entre filiados e direção partidária, até sem qualquer balizamento legal ou autorização expressa normativa.

Passado o exame das duas decisões exemplificativas e paradigmáticas dos dois polos dos comportamentos do *Poder Judiciário* em relação ao tema, ainda sob essa perspectiva jurisprudencial analisamos outras 30 (trinta) decisões judiciais. Sem qualquer pretensão jurimétrica ou quantitativa, apenas coletamos decisões que representam diferentes tipos de entendimentos e podem ilustrar tipos de situações e comportamentos judiciais ocorridos fartamente na realidade.

Assim, ausentes critérios ou métodos que legitimariam qualquer aferição de proporção ou tendência, não podemos fazer afirmações sobre qual seria o entendimento majoritário dos Tribunais, qual comportamento preponderante ou até mesmo sobre tendências regionais ou temporais para os comportamentos judiciais.

Para fins deste estudo, limitamos a análise a apresentar exemplos representativos das situações e tendências, de modo a contribuir com o exame da necessidade (ou não) de um *Estatuto Jurídico dos filiados*, hipótese da dissertação.

Para a análise, estabeleceu-se critério para o recorte jurisprudencial objeto do estudo. As decisões são todas recentes, entre 2009 e 2020, e advindas de processos de estados de todas as cinco regiões brasileiras. Há decisões em primeiro grau de jurisdição, em sede recursal nos Tribunais e em sede recursal ou originária de *Tribunal Superior*. Há decisões tanto da *Justiça Eleitoral* quanto da *Comum*. E procurou-se, de fato, colher decisões representativas de situações ou conflitos de grande ocorrência na vida partidária.

Antes de apresentar julgados relacionados ao cerne principal do estudo, decidiu-se por trazer dois aspectos de interesse à matéria, porém de natureza processual.

O primeiro aspecto é quanto à via processual adotada quando da existência de lide entre filiados, com especial destaque para o cabimento ou não de mandado de segurança. Esse aspecto é interessante pois demonstra um pouco da compreensão jurisprudencial sobre a natureza jurídica e o regime jurídico aplicado. Embora seja cristalina a interpretação constitucional de que o partido político seja uma pessoa jurídica de direito privado, o cabimento ou não de *mandamus* denota a compreensão sobre o grau de derrogação do regime público, às relações entre filiados e direção partidária.

Nesse ponto, obviamente pela lógica binária da situação, há duas interpretações. Uma no sentido do cabimento do mandado de segurança e outro do seu não cabimento.

Para ilustrar tal discussão, trazemos cinco (5) julgados da Justiça Comum em grau recursal dos *Tribunais de Justiça* de São Paulo, Paraná e Ceará.

O julgado do *Tribunal de Justiça* de São Paulo, havido em 2019, utiliza como pressuposto a natural equiparação de autoridade coatora aos dirigentes partidários.

“(...) Não acolhimento - Partido político que não poderia integrar o polo passivo, posto que o art. 1º, caput e § 1º da Lei nº 12.016/2009 é claro ao estabelecer que apenas a autoridade coatora (à qual os dirigentes dos partidos políticos são equiparados) é que pode figurar como impetrada em mandado de segurança(...)”. (TJSP; Apelação Cível 1000790-13.2018.8.26.0106; Relator (a): Rodolfo Pellizari; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Privado; Foro de Caieiras - 1ª Vara; Data do Julgamento: 22/07/2019; Data de Registro: 22/07/2019)

O julgado do *Tribunal de Justiça do Ceará*, também de 2019, lida com a questão também com naturalidade, denominando até o ato de direção partidária como ato administrativo:

“PRELIMINAR DE inadequação da via eleita. Rejeitada. CONTROLE JUDICIAL DO ATO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. MODIFICAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO PROVISÓRIA MUNICIPAL DO PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO (PRB). DESRESPEITO às garantias fundamentais dos membros destituídos. REMESSA NECESSÁRIA E RECURSO CONHECIDOS E DESPROVIDOS. SENTENÇA MANTIDA. 1. O cerne da devolução cinge-se na análise da preliminar de inadequação da via mandamental e, no mérito, na reforma da sentença guerreada para que não seja declarada a nulidade do ato que modificou a composição da Comissão Provisória Municipal do Partido Republicano Brasileiro (PRB) em Aracati. 2. Partindo para uma análise in concreto, nota-se que a peça inaugural não só descreveu, como também foi

acompanhada de lastro probatório capaz de escancarar uma sequência de atos que fogem aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, sem mesmo atender às disposições do Estatuto do Partido (...) ” (Relator (a): PAULO FRANCISCO BANHOS PONTE; Comarca: Aracati; Órgão julgador: 3º Vara da Comarca de Aracati; Data do julgamento: 02/12/2019; Data de registro: 02/12/2019)

É fácil perceber que o Tribunal, ao analisar a via eleita, debruçou-se na questão das provas pré-constituídas, tendo como pressuposta a equiparação às relações publicistas.

Obviamente, essa equiparação decorre de expressa disposição legal da norma regulamentadora do Mandado de Segurança, Lei nº 12.016/09, encontrando-se tal invocação em um dos julgados do *Tribunal de Justiça do Paraná*, ocorrido em 2017:

“1. Embora a dissolução de diretório municipal de partido político tenha natureza interna corporis, tal ato está sujeito ao controle de legalidade do Poder Judiciário, no que tange ao procedimento adotado pela Comissão Executiva, tendo como parâmetro o disposto no Estatuto do Partido, não obstando sua análise por meio de mandado de segurança. 2. O fato de os partidos políticos terem natureza de pessoa jurídica de direito privado não afasta o cabimento do mandado de segurança, mormente porque a Lei nº 12.016/2009, que conferiu nova disciplina à ação mandamental, equiparou às autoridades os "representantes ou órgãos dos partidos políticos" (art. 1º, § 1º) (...) Não se pode olvidar, ainda, que os partidos políticos – e seus órgãos e representantes – detêm o monopólio legal das candidaturas e podem vir a impedir o cidadão de exercer direitos relativos a ser candidato e ser eleito. Desse modo, entendo que é cabível o mandamus para exercer o controle de legalidade do procedimento adotado pelo Diretório estadual do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB na dissolução do Diretório municipal do referido partido do Município de Colombo-PR” (TJPR - 12ª C. Cível - AI - 1497058-0 - Curitiba - Rel.: Desembargadora Ivanise Maria Tratz Martins - Unânime - J. 26.04.2017)

Curioso ilustrar o entendimento contrário, ou seja, pelo não cabimento do manejo do Mandado de Segurança, com dois julgados também do *Tribunal de Justiça do Paraná*, de Câmaras diferentes, dos anos de 2017 e 2018:

“Analisando a tese dos apelantes acerca da carência de ação dos impetrantes, considero haver, de fato, a impossibilidade de insurgência destes por meio de mandado de segurança contra a decisão administrativa que dissolveu o Diretório Municipal do Partido do Movimento Democrático Brasileiro PMDB, na medida em que esta decisão administrativa tratou apenas de matéria atinente à própria organização partidária, questão interna do partido político. Neste sentido, não houve nenhuma consequência que se estendesse publicamente ou afetasse direito de elegibilidade do cidadão, por exemplo, de modo que desautorizada, portanto, a impetração do presente remédio constitucional para resolução da questão, uma vez que ausente, para a questão, o exercício de qualquer atribuição do poder público, nos termos do art. 1º, §1º, da Lei 12.016/09:” (TJPR - 7ª C.Cível - AC - 1625548-4 - Curitiba - Rel.: Desembargador Luiz Antônio Barry - Unânime - J. 07.03.2017)

“Embora o art. 1º, §1º da lei 12.016/2009, tenha equiparado às autoridades públicas os representantes ou órgão de partidos políticos, a sua impetração só se admite quando o ato atacado se enquadrar no exercício de atribuições do Poder Público, não se admitindo que questões “interna corporis” sejam revistas pelo Poder Judiciário, sob pena de indevida ingerência em sua organização interna, o que é vedado. O ato de dissolução do Diretório Municipal do PMDB de Ivaiporã não se refere a atividade delegada pelo Poder Público, uma vez que não há interferência no processo eleitoral, não acarretando, igualmente, qualquer consequência que se estendesse publicamente ou afetasse o direito de elegibilidade do cidadão, de modo que se revelava, em princípio, desautorizada a impetração do remédio constitucional para a revisão do ato, diante da ausência do exercício de qualquer atribuição do poder público.” (TJPR - 12ª C.Cível - AI - 1527695-4 - Curitiba - Rel.: Juiz Antonio Domingos Ramina Junior - Unânime - J. 23.05.2018)

O dissenso dos três julgados do *Tribunal de Justiça do Paraná*, todos referentes a dissoluções de diretórios municipais (inclusive do mesmo partido político, atualmente denominada Movimento Democrático Brasileiro) ilustram a problemática em questão. O primeiro julgado interpreta o permissivo expresso da *Lei de Mandado de Segurança*, semelhante aos pressupostos dos dois julgados anteriores de São Paulo e Ceará. Já os dois outros julgados paranaenses, interpretam a contenda relativa à dissolução de diretório como sendo impróprio ao manejo do mandado de segurança posto não ser ato de atribuição de poder público, trazendo a parte final do dispositivo da lei adjetiva também para a previsão sobre partidos políticos, embora, na interpretação gramatical, os partidos políticos tenham ficado antes da conexão “bem como”¹⁶⁴.

Ainda quanto à via eleita, destaca-se uma extravagância encontrada, qual seja, o manejo de ação popular para questões intrapartidárias. Embora o Tribunal não tenha conhecido da ação, importante apresentar o entendimento, sobretudo em razão da crescente participação de verbas públicas no financiamento partidário, notadamente com o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, cumulada com a impactante vedação de financiamento por pessoas jurídicas, o que pode ocasionar maior acesso à jurisdição por tal via e possível acomodação jurisprudencial.

Quanto ao julgado em si, trata-se de recurso submetido ao *Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios* em 2009, sendo, na origem, uma ação popular manejada por filiado a partido político objetivando o afastamento do presidente deste partido e a suspensão de suas prerrogativas até que fossem reestabelecidos seus direitos políticos.

Além de afastar o cabimento da ação popular o julgado esclareceu o entendimento no sentido da primazia da autonomia partidária e de que o mau uso do Fundo Partidário, embora de origem pública, não se trataria de lesão ao

¹⁶⁴ Cf. Art. 1º (...) § 1º Equiparam-se às autoridades, para os efeitos desta Lei, os representantes ou órgãos de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições. (LEI Nº 12.016, DE 7 DE AGOSTO DE 2009).

patrimônio público passível de controle pela ação popular, conforme se vê da ementa:

AÇÃO POPULAR. PARTIDO POLÍTICO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM. GESTÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO. AUSÊNCIA DE LESÃO AO INTERESSE PÚBLICO. AÇÃO POPULAR INCABÍVEL. 1. Se a controvérsia envolver um particular, filiado ou não, e um partido político, a competência será da Justiça Eleitoral quando a demanda puder interferir no processo eleitoral. Caso contrário, a competência será da Justiça Comum. 2. O desvio de verba do Fundo Partidário, em tese, não lesa os cofres públicos porque os recursos repassados ingressam no patrimônio da agremiação partidária. A consequência da má gestão dos recursos implica suspensão do repasse das cotas e aplicação de multas (Lei nº 9.096/95, art.36) e não ressarcimento ao erário. 3. Nenhum dos motivos invocados para o afastamento do presidente do partido guarda relação com ato lesivo ao interesse público, mas tão somente com questões interna corporis ou, no máximo, de matéria afeta à Justiça Eleitoral, cuja legitimidade o autor não detém. 4. Apelo conhecido e improvido. (Acórdão 376422, 20080111196183APC, Relator: SANDOVAL OLIVEIRA, 2ª Turma Cível, data de julgamento: 19/8/2009, publicado no DJE: 21/9/2009. Pág.: 79)

De todo modo, registra-se que, dos casos coletados versando sobre litígios entre filiados e direção partidária, a maioria utilizou-se da via da ação de procedimento comum ou da ação cautelar.

O outro aspecto de natureza processual está relacionado à competência para julgamento das lides entre filiados e direção partidária. Em verdade, há entendimento consolidado no sentido de que, em regra, os litígios envolvendo filiados e direção partidária são submetidos à jurisdição comum sendo que, excepcionalmente, serão submetidos à jurisdição eleitoral especializada, quando tiverem relação direta com as eleições.

Tal entendimento embora cristalino e consolidado, admite certas discussões no trato jurisprudencial. Das decisões analisadas, destacamos para esse aspecto sete (7) julgados, sendo quatro (4) da Justiça Eleitoral e três (3) da Justiça Comum.

Dos julgados da jurisdição especializada, dois (2) representam decisões da Justiça Eleitoral admitindo sua competência em razão do caso ter direta relação com pleito eleitoral e dois (2) admitindo sua incompetência pela ausência de tal relação.

Os dois (2) casos de assunção de competência são Recursos Especiais julgados pelo *Tribunal Superior Eleitoral* em razão de indeferimentos de *Demonstrativos de Regularidade de Atos Partidários* (DRAPs), com origem no estado do Paraná¹⁶⁵ e no estado do Pará, com discussão sobre a existência de duas convenções em sentidos opostos para formação de coligação eleitoral no mesmo partido. Obviamente, sendo o DRAP ato que antecede o registro de candidatura e permite a formação de coligação eleitoral, sua relação direta com o processo eleitoral é ululante. Para ilustrar o entendimento, apresenta-se excerto do acórdão do julgado de origem paraense, em que fica claro a competência no sentido processual e avança no sentido de permissão jurisdicional para se imiscuir em questões intrapartidárias.

“A Justiça Eleitoral possui competência para apreciar as controvérsias internas de partido político, sempre que delas advierem reflexos no processo eleitoral, circunstância que mitiga o postulado fundamental da autonomia partidária, ex vi do art. 17, § 1º, da Constituição da República - cânone normativo invocado para censurar intervenções externas nas deliberações da entidade -, o qual cede terreno para maior controle jurisdicional.” (Recurso Especial Eleitoral nº 11228, Acórdão, Relator(a) Min. Luiz Fux, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 04/10/2016)

Quanto aos dois casos de declínio de competência, o primeiro diz respeito a pedido de declaração de justa causa para desfiliação partidária que, limitando-se a questão intestina partidária dos fatos alegados, registrou-se a incompetência da jurisdição especializada, com julgamento pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2013 conforme a seguir:

¹⁶⁵ Cf. Recurso Especial Eleitoral nº 17795, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 24/05/2018

“1. De acordo com a jurisprudência do TSE, não compete à Justiça Eleitoral apreciar matéria relativa à dissidência interna dos partidos políticos na eleição de seus dirigentes. Precedentes. 2. Na espécie, a alegada ausência de debate no processo de escolha do novo presidente estadual do partido agravado revela a existência de mera disputa intrapartidária entre filiados, tendo por objetivo o alcance de posição política mais elevada dentro da agremiação, circunstância que não constitui justa causa para a desfiliação do agravante. Precedente. 3. Agravo regimental não provido.” (Petição nº 4459, Acórdão, Relator(a) Min. Castro Meira, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 20/08/2013, Página 65)

O segundo caso é um recurso em mandado de segurança julgado pelo *Tribunal Regional Eleitoral do Piauí* em 2016, tendo como questão de origem a composição de diretório municipal, sem relação com processo eleitoral, conforme se depreende da própria ementa:

“RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SUPOSTA IRREGULARIDADE NA COMPOSIÇÃO DE COMISSÃO EXECUTIVA MUNICIPAL DO PARTIDO VERDE. PRELIMINAR. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL PARA DECIDIR QUESTÃO INTERNA CORPORIS DE PARTIDO POLÍTICO. ACOLHIMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO. A Justiça Eleitoral é incompetente para apreciar e julgar o mérito de requerimento de anulação de composição de diretório municipal, quando tais atos não tenham reflexos nas eleições, por se tratar de matéria interna corporis. Trata-se de litígio a ser dirimido, nos termos da jurisprudência do e. Tribunal Superior Eleitoral, pela Justiça Estadual Comum. Mandado de segurança que não se conhece.” (TRE-PI - RMS: 5279 UNIÃO - PI, Relator: MARIA CÉLIA LIMA LÚCIO, Data de Julgamento: 01/12/2016, Data de Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 251, Data 08/12/2016, Página 6)

Se no que diz respeito aos julgados da *Justiça Eleitoral* encontramos certa homogeneidade, o mesmo não pode ser imputado aos entendimentos advindos da *Justiça Comum*.

Para ilustrar os diferentes entendimentos, destacamos três recursos julgados pelos *Tribunais de Justiça* de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro.

O julgado mineiro aplica o entendimento consolidado, afastando alegação de incompetência em favor da *Justiça Eleitoral*, conforme se vê do trecho da Ementa:

AÇÃO CAUTELAR - TUTELA PROVISÓRIA COM CARÁTER ANTECEDENTE - PARTIDO POLÍTICO - DIRETÓRIO ESTADUAL E MUNICIPAL - INTERVENÇÃO - MATÉRIA "INTERNA CORPORIS" - COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM - PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA - INOBSERVÂNCIA.(...) 1 - A intervenção do diretório estadual na esfera municipal do partido político constitui matéria "interna corporis", não sendo de interesse da Corte Eleitoral a resolução de conflitos privados de partidos políticos. (...) (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0005.16.002909-5/001, Relator(a): Des.(a) Claret de Moraes , 15ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 23/03/2017, publicação da súmula em 31/03/2017)

Por sua vez, o julgado sul-mato-grossense aplica nominalmente o entendimento consolidado, embora o caso trate meramente de insurgência contra dissolução do diretório municipal, sem relação direta a convenção partidária definidora de candidatura, conforme se vê na ementa, seguida de trecho do acórdão.

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ANULATÓRIA DE DISSOLUÇÃO DE COMISSÃO EXECUTIVA PROVISÓRIA DE PARTIDO POLÍTICO - MATÉRIA INTERNA CORPORIS QUE TEM REFLEXO DIRETO NO PROCESSO ELEITORAL EM CURSO - INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM - REMESSA DOS AUTOS À JUSTIÇA ELEITORAL - PRELIMINAR ACOLHIDA - ANÁLISE DO MÉRITO PREJUDICADA - DECISÃO COM O PARECER. A dissolução da Comissão Executiva Municipal Provisória de Miranda-MS, realizada pelo Diretório Regional do Partido Republicano Progressista PRP, é matéria interna corporis.

Assim, os autos devem ser remetidos de imediato para a Justiça Eleitoral, tendo em vista a incompetência da Justiça Comum para apreciar a questão, vez que o deslinde da controvérsia ocasionará reflexo direto no processo eleitoral em curso, segundo precedentes jurisprudenciais.” (...)“De fato, a demanda versa sobre matéria interna corporis, de um partido político, qual seja, a dissolução da Comissão Executiva Municipal Provisória de Miranda-MS, pelo Diretório Regional do Partido, numa situação deveras curiosa, já que se trata de uma demanda entre um mesmo Partido Político. A princípio, tem-se que a competência para dirimir a controvérsia ficaria a cargo da Justiça Comum. Entretanto, sobre esta regra recai uma exceção: é que, quando o deslinde da questão ocasionar reflexo direto no processo eleitoral em curso, a competência passa a ser da Justiça Eleitoral, sendo certo que a realidade apresentada nos autos se amolda perfeitamente a tal excepcionalidade” (TJMS. Agravo Interno Cível n. 0026095-43.2012.8.12.0000, Miranda, 5ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Luiz Tadeu Barbosa Silva, j: 13/09/2012, p: 20/09/2012)

Ora, a dissolução de um diretório municipal pode ter relação com o pleito eleitoral de maneira indireta, tal qual todas as disputas entre filiados e direção partidária. Parece-nos que houve apenas a aplicação nominal do entendimento consolidado, sem pertinência material do caso aos precedentes.

Por fim, o julgado fluminense é peculiar, na medida em que tem como objeto a insurgência em face de decisão partidária que negou candidatura, ou seja, versando sobre a legalidade de convenção partidária deliberativa sobre candidaturas eleitorais, com forte tendência à atração da competência da justiça especializada, embora sequer tenha sido discutida a questão da competência, conforme se vê da leitura da sua ementa:

“DIREITO ELEITORAL. AÇÃO CAUTELAR. PRETENSÃO DE ANULAR DELIBERAÇÃO DO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL), QUE DENEGOU A LEGENDA PARA CANDIDATURA DE DOIS CORRELIGIONÁRIOS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. DECISÃO A DESMERECEER QUALQUER CENSURA. ANTES DA CONVENÇÃO PARTIDÁRIA TODOS QUE SE ENCONTRAM EM TRATATIVA COM O PARTIDO

FIGURAM NA CONDIÇÃO DE PRÉ-CANDIDATOS (FASE PRÉ-ELEITORAL). INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A CONCORRER A CARGO ELETIVO POR DETERMINADO PARTIDO. LIBERDADE DE A AGREMIÇÃO SOPESAR QUESTÕES POLÍTICAS OU IDEOLÓGICAS, AUTORIZANDO OU NÃO A LEGENDA PRETENDIDA, CONFORME AUTONOMIA PARTIDÁRIA QUE É RECONHECIDA NO ART. 17, §1º, DA CRFB. ATO DE NATUREZA INTERNA CORPORIS EDITADO EM CONSONÂNCIA COM A ORDEM JURÍDICA, SEM DEFEITO DE TRANSPARÊNCIA OU MOTIVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE O JUDICIÁRIO SINDICÁ-LO. PRECEDENTES. RECURSO DE APELAÇÃO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. DECISÃO PAUTADA NO ART. 557, CAPUT, DO CPC.” (Des(a). GABRIEL DE OLIVEIRA ZEFIRO - Julgamento: 22/10/2014 - DÉCIMA TERCEIRA CÂMARA CÍVEL)

Inusitado notar que a Ementa se inicia deixando claro que se trata de matéria de direito eleitoral, embora seja um julgado da Justiça Comum.

Ultrapassados os dois aspectos de natureza processual, insta iniciar a exposição do comportamento jurisdicional relacionado substancialmente à temática do trabalho.

Para tanto, dividimos as decisões de acordo com o grau de intervenção do *Poder Judiciário* na vida intrapartidária em três grupos: (i) alta intervenção; (ii) média intervenção; e (iii) baixa intervenção. Essa divisão e suas subdivisões podem ser melhor ilustradas pela tabela a seguir.

Tabela 3 Graus de Intervenção do Poder Judiciário na vida intrapartidária

Alta Intervenção	Altíssima Intervenção	Sem balizas normativas ou com suporte em fundamentos de baixa densidade normativa
	Alta Intervenção	Com alguma baliza normativa ou interpretação arrojada de texto normativo
Média Intervenção	Aplicação do Estatuto e do Princ. Const. do Contraditório	
	Aplicação do Estatuto e da Lei	

	Aplicação do Estatuto	
Baixa Intervenção	Baixa ou Excepcional	Aplicação excepcionalíssima apenas do princípio constitucional do contraditório
	Nula ou Inexistente	Completa deferência às soluções <i>interna corporis</i>

Há três exemplos para o subgrupo de altíssima intervenção: dois julgados do *Tribunal Superior Eleitoral* e um julgado do *Tribunal de Justiça* do Rio de Janeiro.

As decisões do *Tribunal Superior Eleitoral* mostram uma classe de processos tendentes a altíssimo grau de intervenção, quais seja, os requerimentos de registro ou de alteração estatutária.

De fato, nos termos do art. 9º e 10 da *Lei dos Partidos Políticos*, o Estatuto Partidário e suas alterações devem ser objeto de registro perante o *Tribunal Superior Eleitoral*, tendo completa liberdade para seus termos, desde que observadas a *Constituição Federal* e a própria *Lei dos Partidos Políticos*, nos termos de seu art. 14.

A despeito da liberdade legal e constitucional, bem como dos restritos dispositivos constitucionais a serem observados, o *Tribunal Superior Eleitoral* com o manejo interpretativo dos textos constitucional e legais realizou certo juízo de admissibilidade das normas internas de natureza estatutária.

Das decisões dessa classe processual verificou-se alta intervenção na vida partidária. Na presente subclassificação de altíssimo grau, destacam-se dois julgados.

O primeiro julgado, ocorrido em 2017, tratou-se de alteração estatutária do *Partido Republicano Progressista*. Decorrente de ampla modificação do Estatuto a própria ementa é extensa, razão pela qual destacamos apenas o que foi enquadrado como altíssima intervenção, excluindo-se tanto intervenções decorrentes de direta violação a expressa e clara disposição legal e decorrente de entendimento superado pela posterior emenda constitucional 97 de 2017.

“EMENTA: PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA (PRP).
REQUERIMENTO DE ANOTAÇÃO DE ALTERAÇÕES

ESTATUTÁRIAS. REFORMA INTEGRAL DO ESTATUTO. FORMALIDADES DA RES.-TSE 23.465/2015 ATENDIDAS. DETERMINAÇÕES PONTUAIS EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO E O ENTENDIMENTO DESTE TRIBUNAL. DEFERIMENTO PARCIAL.1. A determinação, no Estatuto, para que o detentor de cargo eletivo filiado ao Partido reserve um percentual dos cargos de livre nomeação a seu dispor para que sejam ocupados por outros filiados não pode ser homologada, pois subordina os interesses estatais a conveniências político-partidárias e, portanto, não atende ao princípio constitucional previsto no art. 37 da CF (Petição 100 Res.-TSE 230-77 , de relatoria do eminente Ministro MARCELO RIBEIRO, publicada no DJe de 4.8.2009).2. O artigo que preconiza que o filiado detentor de cargo eletivo deverá destinar 10% de sua remuneração líquida ao Partido, mediante autorização de desconto em folha de pagamento, não encontra ressonância no entendimento desta Corte, nos termos do que assentado na Consulta 356-64/DF Rel. Min. HENRIQUE NEVES DA SILVA, DJe de 2.12.2015 , e deve ser excluído. (...) 5. O partido, ao estabelecer a cobrança de indenização automática ao filiado que, detentor de cargo eletivo proporcional, desfiliar-se da agremiação sem justa causa, pretende convolar em natureza contratual privada relação jurídica que não é de direito privado disponível. A fidelidade partidária, assim como as demais normas de direito material eleitoral, protege a democracia, sendo, portanto, de interesse direto da coletividade e jamais dos atores individuais que integram o sistema democrático. Norma do Estatuto que deve ser excluída.(...) (Petição nº 167, Acórdão, Relator(a) Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 10/08/2017, Página 149-150)

O outro julgado ocorrido em 2018, referente à alteração estatutária do *Partido Democracia Cristã*, também recorda

“REQUERIMENTO. PARTIDO. REGISTRO DE ALTERAÇÕES ESTATUTÁRIAS. PARECER. MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. ADEQUAÇÃO. DISPOSITIVOS. (...) COMPETÊNCIA. JUSTIÇA ELEITORAL. EXAME. ATOS INTERNA CORPORIS. PARTIDOS POLÍTICOS. AFRONTA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI 9.096/95. CASO DOS AUTOS. DOAÇÃO OBRIGATÓRIA À

AGREMIÇÃO DECORRENTE DO EXERCÍCIO DE CARGO. INADMISSIBILIDADE. 3. Em que pese a autonomia concedida no art. 17 da CF/88, o partido político, ao elaborar seu estatuto, deve observar as disposições constitucionais e infraconstitucionais que regem a matéria. Precedentes. 4. A Lei 13.488, de 6.10.2017, alterou a redação do art. 31 da Lei 9.096/95 e passou a permitir às legendas o recebimento de contribuições de pessoas físicas exercentes de cargos ou funções demissíveis ad nutum bem como de cargos ou empregos temporários desde que filiadas ao partido beneficiário. 5. Contudo, as doações em apreço, por constituírem ato espontâneo, não podem ser impostas obrigatoriamente aos filiados, sobretudo em razão do exercício de cargo público. Precedentes. 6. No caso, o inciso III dos arts. 71, 73, 74 e 75 do estatuto, ao prever regra de "contribuições partidárias obrigatórias, inclusive de parlamentares", incorreu em afronta ao referido dispositivo da Lei de Partidos Políticos. 7. Por conseguinte, também se impõe a exclusão dos §§ 1º e 2º do art. 71 do estatuto, que fixam "Contribuição Partidária Mensal Obrigatória de Filiado Militante". (...) (Petição nº 96, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 26/06/2018, Página 58-59)

Embora ambos os julgados tenham afastado disposições estabelecidas no bojo da democracia intrapartidária, observando todas as regras materiais e formais internas ao argumento de ofensa à Constituição e à Lei, parece-nos que a violação referia-se mais do entendimento próprio do Tribunal. No que diz respeito ao percentual de cargos em comissão de filiados, invocou-se os princípios constitucionais da Administração Pública que, embora importantes, têm baixa densidade normativa, com largueza interpretativa mais própria de orientação ao legislador. No que diz respeito à vedação de obrigatoriedade de contribuição e a regra da espontaneidade foi extraída exclusivamente do entendimento jurisprudencial, sem suporte na Constituição ou na Legislação. Por sua vez, a impossibilidade de indenização por desfiliação como sanção também foi extraída do entendimento particular do Tribunal quanto ao regime jurídico da fidelidade partidária, sem qualquer suporte direito ou indireto a normas constitucionais e legais.

O terceiro julgado é peculiar, sobretudo em cotejo com o procedimento esclarecido pela exposição dos dois julgados anteriores. Isso porque se o registro ou alteração estatutária são submetidos ao crivo do *Tribunal Superior Eleitoral*, enquanto Justiça Especializada, que analisa sua constitucionalidade e sua legalidade, não faria sentido, a princípio, que a Justiça Comum fizesse uma segunda análise.

Ocorre que, o julgado que se destaca, ocorrido em 2014 no Tribunal fluminense, confirmou em grau recursal a não incidência de normas internas de natureza estatutária aprovadas com observância formal e material ao Estatuto Partidário e já submetidas e aprovadas pelo *Tribunal Superior Eleitoral*, ao argumento de afronta à *Constituição Federal* e ao próprio Estatuto especificamente do “dispositivo” da legitimidade democrática, como se compreende da Ementa:

“Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. PARTIDO POLÍTICO. ANULAÇÃO DE CLÁUSULAS ESTATUTÁRIAS. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE CLÁUSULAS QUE VIOLAM PRECEITOS CONSTITUCIONAIS. CONVENÇÃO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. TUTELA ANTECIPADA DEFERIDA. SUSPENSÃO DA APLICAÇÃO DOS ARTIGOS 29, IV E 32, § 1º DO ESTATUTO PARTIDÁRIO. 1. Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, conforme disposto no artigo 44, inciso V, do Código de Processo Civil e, de acordo com o disposto no artigo 17, § 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, possuem autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. 2. Contudo, apesar de os partidos políticos possuírem autonomia, devem atuar em conformidade com as disposições constitucionais e infraconstitucionais, não estando o Poder Judiciário impedido de analisar eventuais ilegalidades e nulidades. (...) 4. As cláusulas do Estatuto Partidário não podem violar princípios constitucionais e a Lei de Organizações Partidárias. 5. Afastar dos filiados a manifestação de suas vontades ou impor a obrigatoriedade de passar pelo crivo do Presidente Regional a aprovação de alianças ou coligações Municipais, conforme dispõe o artigo 29 do Estatuto Partidário viola o preceito do artigo 4º do mesmo Estatuto, uma vez que afasta a regra essencial de democracia, que se resume na autonomia e isonomia do poder de manifestar a vontade, o que configura desrespeito à legitimidade

democrática. 6. A Convenção Partidária Municipal deve ser convocada na forma estabelecida na norma de regência, devendo ser declarado ineficaz qualquer dispositivo que invalide aquilo que for deliberado. (...) (Apelação nº 0219006-84.2012.8.26.0001 – TJRJ - Des(a). LETICIA DE FARIA SARDAS - Julgamento: 30/07/2014 - VIGÉSIMA CÂMARA CÍVEL)

O julgado poderia servir de exemplo de deliberação da Justiça Comum sobre tema muito afeto às eleições na medida em que diz respeito a norma interna sobre convenção de escolha de candidaturas. No entanto, destaca-se, pois, pelo altíssimo grau de intervenção ao sobrepor-se não somente à vontade dos filiados como também da própria Corte Eleitoral, sem qualquer fundamento em previsão normativa constitucional e legal, limitando-se a invocar a “legitimidade democrática”, expressão demasiadamente polissêmica, fluída e subjetiva.

Por tais razões, o comportamento jurisdicional de altíssima intervenção sem utilização de balizas normativas ou com suporte em fundamentos de baixa densidade normativa e grande subjetivismo foram ilustrados pelas três decisões anteriormente comentadas.

O comportamento jurisdicional também de alta intervenção, porém com alguma baliza normativa ou interpretação arrojada e criativa de texto normativo serão demonstrados por quatro julgados, três julgados do *Tribunal Superior Eleitoral* e um da primeira instância da Justiça do Distrito Federal e Territórios.

O primeiro corresponde a Recurso Especial Eleitoral contra julgamento de *Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários* (DRAP), já indicado *en passant* quando da temática da competência. No presente momento, é interessante trazer seu mérito, muito bem explicado pelos seus próprios termos:

“No pleito proporcional de 2016 no Município de Jaguariaíva/PR, o Diretório Municipal do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) realizou duas deliberações distintas, nessa ordem: a) de início, coligou-se com (...); b) depois, por ordem expressa do diretório estadual, que anulou o primeiro ato com base em poderes conferidos pelo órgão nacional, aliou-se ao (...) 5. Assentou que, “por força da expressa disposição contida no § 2º do art. 7º da Lei 9.504/97, assim como em razão do caráter nacional dos partidos

políticos (CF, art. 17, I), não há como ser admitido que o órgão nacional da agremiação - único legitimado pela lei a estabelecer diretrizes partidárias cujo descumprimento pode levar à anulação das convenções partidárias - possa delegar de forma generalizada para os órgãos estaduais o poder de definir quais orientações devem ser observadas para a escolha de candidatos e a realização de coligações" (...) 9. O atual tratamento conferido pelo art. 7º, § 2º, da Lei 9.504/97 - com notória evolução quando comparado aos textos anteriores sobre a matéria - reforça o caráter nacional dos partidos ao dispor que apenas órgão de direção nacional tem poder de anular deliberações de órgãos estaduais ou municipais que afrontem diretrizes por ele estabelecidas de modo legítimo. 10. Em suma, o órgão nacional da grei possui competência exclusiva para anular atos oriundos de convenções realizadas em instâncias partidárias de nível inferior quando houver ultraje às suas diretrizes, conforme mencionado dispositivo. (Recurso Especial Eleitoral nº 17795, Acórdão, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 24/05/2018)

Classificou-se a decisão como de alta intervenção, pois a despeito de citação de violação a expressa disposição legal, a indelegabilidade ou exclusividade não decorre de expressa e gramatical previsão legal e, sim, de interpretação do Tribunal, como se vê dos termos do dispositivo invocado:

“Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo órgão de direção nacional, nos termos do respectivo estatuto, poderá esse órgão anular a deliberação e os atos dela decorrentes.”¹⁶⁶

O segundo julgado, também de 2018, guarda relação com o recente julgado de 2020 comentado logo no início do presente item do estudo¹⁶⁷. Trata-se de Consulta acerca do patamar legal mínimo de candidaturas femininas e sua correlação com os recursos partidários e a distribuição do tempo de propaganda

¹⁶⁶ Art. 7º, § 2º, da Lei nº 9.504/97.

¹⁶⁷ Pág. 101 e seguintes.

eleitoral gratuita no rádio e na televisão, com resposta positiva e esclarecida por trecho do próprio julgado.

“(…) Se a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, consoante decidiu a Suprema Corte ao julgamento da ADI 5617, com maior razão a aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) - cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições - há de seguir a mesma diretriz. 12. No tocante ao tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, consabido não haver disposição normativa expressa que balize a sua distribuição em termos de percentual de gênero. A despeito disso, a carência de regramento normativo que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 à distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão não obstaculiza interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação. (Consulta nº 060025218, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 163, Data 15/08/2018)

O julgado assume a falta de previsão expressa, porém utiliza-se de refinada argumentação interpretativa para impingir o dever objeto da Consulta.

Por fim, o terceiro julgado corresponde a registro estatutário do partido NOVO.

“No caso, a agremiação insurge-se quanto ao indeferimento da alteração estatutária que previu um órgão denominado “Comissão de Seleção de Candidatos”. Esse órgão detém poderes para instituir requisitos do processo seletivo e vetar candidaturas de filiados. 2. Na linha do voto do Relator, é fora de dúvida que a autorregulação partidária está sujeita aos limites do regime jurídico dos partidos políticos. A Lei nº 9.504/1997, a partir de seu art. 7º, previu expressamente que a escolha de candidatos deve ser realizada em convenções partidárias. O órgão de seleção criado pelo Partido Novo, porém, exerce atribuições típicas da Convenção e concentra em seus membros o poder de escolha dos candidatos que representarão a legenda nas eleições. Essa atribuição está em

descompasso com a norma de regência. 3. Todavia, quanto ao argumento de que a fixação de requisitos para que os filiados concorram internamente é antidemocrática, tenho posicionamento diverso. A apreciação da legitimidade das exigências impostas somente pode ser realizada em casos concretos, o que não impede a liberdade de o partido definir o perfil dos candidatos para cada cargo. Em caso de requisitos abusivos ou ilegais, o Poder Judiciário poderá ser acionado a corrigir a ilegalidade. 4. Nesse contexto, desde que observadas as atribuições da Convenção, é possível a constituição de órgão para seleção de correligionários que disputarão as eleições, inclusive com poderes para recomendar a homologação daqueles que atenderam às exigências internas. (...) (Registro de Partido Político nº 84368, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 27/03/2020)

Embora, o presente trabalho concorde com a possibilidade de que restrições ao acesso a postulação de candidaturas sem suporte em votação interna de filiados possa violar a democracia intrapartidária, não nos parece razoável o suposto suporte legal para a restringir a criatividade e inovação das normas internas partidárias.

Parece-nos que houve certo apego nominalista. Isso porque, em muitas convenções partidárias, os convencionais restringem-se a menos de uma dúzia de membros da comissão executiva, quando a mesma se encontra em situação provisória. Pressupor a existência de meandros democráticos simplesmente pela nomeação de Convenção é desconhecer a realidade fática dos partidos políticos que, na ausência de Estatuto protetivo, como se pretende pelo presente estudo, aproveitam-se de uma série de procedimentos não tão afeitos às balizas democráticas.

De outro lado, é sabido que o referido partido pretende assumir comportamentos e procedimentos diferenciados na política nacional e tal pretensão encontra ressonância nos próprios membros filiados.

A discussão do tema confunde-se com o objeto do trabalho, que nesse ponto, deve limitar-se à apresentação do comportamento jurisprudencial, razão pela qual reafirma-se que os três julgados anteriores são exemplos de alta

intervenção, pois, embora apliquem de certa forma interpretações normativas, na visão do trabalho acabam por avançar um pouco no mérito da vida partidária.

Para finalizar este item registramos um interessante julgado em primeiro grau de jurisdição na Justiça Comum. Num primeiro momento, havíamos classificado o julgado como de média intervenção, categoria que será apresentada na sequência. Porém, em uma segunda análise mais detida percebemos que houve uma criatividade grande do julgado.

O caso trata de processo convencional com disputa para órgão de direção, tendo sido impetrado um mandado de segurança na Justiça Comum por filiado para ter acesso aos dados dos demais filiados. A segurança foi deferida com suporte em dispositivo estatutário. Ocorre que o dispositivo invocado, como se vê adiante, apenas dispõe sobre a existência do banco de dados e não do seu franqueamento aos filiados. A decisão foi publicada em 25 de setembro de 2017 nos autos do processo nº 0726838-71.2017.8.07.0001, com destaque ao seguinte trecho:

“Trata-se de mandado de segurança impetrado por HORÁCIO LESSA RAMALHO contra o PRESIDENTE DA COMISSÃO EXECUTIVA DO PSDB-DF, no qual o impetrante, na condição de filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, visa obter acesso ao cadastro dos filiados do PSDB no Distrito Federal, com o objetivo de analisar a possibilidade de formação de chapa para disputa dos diretórios zonais. Alegou que, não obstante os diversos requerimentos junto à autoridade impetrada, não houve resposta à solicitação de fornecimento do cadastro dos filiados do partido. Decido. Para o deferimento da medida de urgência, é necessário que o direito líquido e certo venha estampado na inicial, assim como haja perigo da demora do provimento. De acordo com § 9º do art. 6º do estatuto, "O partido manterá atualizado e acessível a seus membros o cadastro zonal, municipal, estadual e nacional dos seus filiados" (ID 9823122 - Pág. 4). Diante do exposto, CONCEDO A LIMINAR para determinar que a autoridade coatora forneça ao impetrante, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas contado da intimação desta decisão, o cadastro completo dos filiados do PSDB - DF.

A despeito de completa concordância em tratar-se de claro direito do filiado, devendo, até, constar do Estatuto que ora se propõe e decorrer diretamente da necessária democracia intrapartidária, não há normatividade suficiente para assegurar tal direito.

Passada a exposição de exemplos da classificação de alta intervenção, apresentam-se as decisões classificadas como de média intervenção.

O critério para essa classificação baseou-se na atuação do *Poder Judiciário* ou na expressa exposição de sua possibilidade, aplicando norma estatutária, legislação infraconstitucional expressa e o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório.

Subdividimos essa categoria em três grupos, a depender das normas aplicadas: (i) Estatuto e princípio constitucional; (ii) Estatuto e Lei; e (iii) somente Estatuto. Não se criou nenhuma gradação de intervenção entre esses subgrupos pelo entendimento de que os três (3) grupos representam níveis bem semelhantes de intervenção judicial, no sentido de que em todos os órgãos jurisdicionais aplicam ou admitem aplicar norma jurídica em alguma lide envolvendo filiados e direção partidária.

Em verdade, o agrupamento serve apenas para fins de organização da exposição utilizando como critério quais tipo de normas são mais claras e explicitamente aplicadas, embora, no mérito, todas permitam a mesma intervenção, ou melhor, o mesmo grau de intervenção.

Os julgados, embora apliquem a norma jurídica, deixam clara a existência de um espaço reservado aos partidos em sua autonomia e no mérito de seus atos, indevassáveis pelo Judiciário. Tal fato somado à objetividade do fundamento jurídico aplicado ou a simplicidade da subsunção ou processo interpretativo justificaram a gradação dos três grupos como de média intervenção.

O primeiro subgrupo, que evidencia a aplicação do Estatuto e do Princípio Constitucional do Contraditório e da Ampla defesa, será representado por três (3) julgados, oriundos dos *Tribunais de Justiça* do Ceará, do Mato Grosso do Sul e do Tocantins.

O primeiro julgado diz respeito a destituição de filiados de partido político de Comissão Provisória, com subsequente constituição de nova Comissão Provisória

com filiados de fora do partido sem observância do contraditório, ampla defesa ou prévia comunicação da destituição, previstos na *Constituição Federal* e no próprio Estatuto, com ementa muito bem explicativa do tipo que ora se exemplifica.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DISSOLUÇÃO DO DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO DEMOCRATAS – DEM DE BARBALHA/CE. MOTIVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE ANÁLISE PELO PODER JUDICIÁRIO. ASSUNTO INTERNA CORPORIS. CONSTATAÇÃO DE INOBSERVÂNCIA AO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ÀS PRÓPRIAS DISPOSIÇÕES ESTATUTÁRIAS. NULIDADE ABSOLUTA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA MODIFICADA. (...) É certo, assim destacado na decisão interlocutória, que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 17, §1º, assegura autonomia aos partidos políticos "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."

3. Neste contexto, é vedado ao Poder Judiciário, qualquer interferência nas decisões tomadas pelos partidos, as quais constituem assuntos interna corporis. Entretanto, a autonomia partidária, de forma alguma, deve ser confundida com poderes ilimitados, podendo o Judiciário, desde que provocado, verificar se as decisões tomadas estão de acordo com as normas estatutárias, especialmente as de natureza disciplinar, que, indiscutivelmente, devem estar em compasso com os ditames da ampla defesa e contraditório, em consagração ao princípio do devido processo legal, nos termos do art. 5º, incisos LIV e LV, da CF/88. 4. Inclusive, o próprio art. 17, §1º, da Constituição, que confere autonomia aos partidos políticos, determina que os estatutos devem estabelecer as normas de disciplina, as quais, obviamente, precisam estar em conformidade com o citado direito fundamental ao devido processo legal. 5. No caso em questão, efetivamente não cabe a análise dos motivos que levaram à dissolução do Diretório Municipal do Partido Democratas – DEM, em Barbalha/CE, posto constituírem assunto interna corporis, alheio à intervenção judicial, contudo, os Agravantes comprovaram, pelos menos em análise perfunctória,

que não foi dada qualquer oportunidade de defesa ao diretório desconstituído, situação que, por si só, viabiliza a concessão do efeito ativo, pois o ato esbarra no direito de ampla defesa e contraditório, em contrariedade com as próprias disposições estatutárias, constituindo nulidade absoluta. (...) (Relator (a): MARIA VILAUBA FAUSTO LOPES; Comarca: Fortaleza; Órgão julgador: 29ª Vara Cível; Data do julgamento: 23/11/2016; Data de registro: 23/11/2016)

A decisão do Tribunal do Mato Grosso do Sul tem como pano de fundo situação idêntica e resultado idêntico.

AÇÃO ANULATÓRIA DE DISSOLUÇÃO DE COMISSÃO EXECUTIVA PROVISÓRIA MUNICIPAL - PARTIDO POLÍTICO - QUESTÃO INTERNA PARTIDÁRIA - ANÁLISE PELO JUDICIÁRIO - POSSIBILIDADE - RESTRIÇÃO AO CONTROLE DA LEGALIDADE - ATO DISCIPLINAR QUE NÃO OBSERVA O DEVIDO PROCESSO LEGAL E AS NORMAS ESTATUTÁRIAS - AUSÊNCIA DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA (TJMS. Apelação Cível n. 0800402-95.2012.8.12.0041, Ribas do Rio Pardo, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Marcos José de Brito Rodrigues, j: 23/04/2013, p: 03/05/2013)

Dois outros julgados, ambos do *Tribunal e Justiça* do Tocantins corroboram a fartura de casos semelhantes

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR - JULGAMENTO ULTRA PETITA - INOCORRÊNCIA - DEVIDO PROCESSO LEGAL E CONTRADITÓRIO - REGRAS PREVISTAS EM ESTATUTO DE PARTIDO POLÍTICO - INOBSERVÂNCIA - SENTENÇA MANTIDA. (...) 2- Conquanto sejam legais as disposições contidas nos estatutos dos partidos políticos, sua observância é imperativa, sob pena de se configurar lesão ao direito de defesa dos seus filiados. 3- Afigura-se necessária a descrição dos fatos, bem como do dispositivo legal infringido para fins de representação por falta ética, podendo incorrer em contrariedade aos princípios do contraditório e

da ampla defesa. (...) (AP 5007512-68.2013.827.0000, Rel. Juíza convocada CÉLIA REGINA, 1ª Turma da 1ª Câmara Cível, julgado em 02/12/2015).

O segundo subgrupo, que explicita a aplicação do Estatuto e de normas infraconstitucionais, será ilustrado por um julgado do Espírito Santo que, embora não tenha acolhido o pleito de intervenção judicial, deixou clara a possibilidade de sua ocorrência em caso de violação à lei ou ao Estatuto.

A ação foi manejada, na origem, contra ato praticado pelo Diretório Estadual de Partido Político, que determinou a intervenção em Diretório Municipal, com nomeação de uma Comissão Provisória no Município. O entendimento esposado foi no sentido de que, a despeito de ser *interna corporis*, trata-se de decisão judicialmente controlável se inobservados os requisitos formais previstos em lei e no próprio Estatuto.

“1. - O artigo 17, §1º, da Constituição Federal assegura 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, o que é regulamentado sobretudo pelos artigos 3º, caput, e 14, da Lei n. 9.096/1995. 2. - É indene de dúvidas que ao Poder Judiciário é vedado imiscuir-se em questões interna corporis dos partidos políticos, tais como os requisitos estipulados para a escolha de seus candidatos, os motivos que levaram à intervenção de diretório regional em diretório municipal ou ao indeferimento de registro de diretório municipal. 3. - No entanto, a adequação de tais atos interna corporis à legislação aplicável aos partidos políticos é passível de controle pelo Poder Judiciário. 4. - Caso concreto em que não comprovada, em sede de cognição sumária, infração à lei ou ao estatuto do partido pelo ato impugnado. 5. - Recurso desprovido. (TJES, Classe: Agravo de Instrumento, 024169005311, Relator : DAIR JOSÉ BREGUNCE DE OLIVEIRA, Órgão julgador: TERCEIRA CÂMARA CÍVEL , Data de Julgamento: 30/05/2017, Data da Publicação no Diário: 09/06/2017)

O terceiro e último subgrupo que simplifica a subsunção normativa aos termos estatutários será representado por três dois (2) julgados: um de São Paulo

e outro de Santa Catarina. Ambos são casos nos quais a postulação não foi deferida, não havendo, portanto, intervenção no caso concreto.

Porém, como a não intervenção foi baseada em interpretação de normas estatutárias, representam excelentes exemplos de intervenção média que, embora privilegie os termos das normas intrapartidárias, pressupõem que possam ser subsumidas e aplicadas pelo Poder Judiciário.

Trata-se o primeiro de Mandado de Segurança impetrado por filiados a partido político (Democratas) após ter sido destituída a Comissão Provisória Municipal sem prévio procedimento administrativo. O recurso interposto contra decisão que indeferiu a tutela de urgência para sua reintegração mediata que teve o seguinte desfecho.

“AGRAVO DE INSTRUMENTO MANDADO DE SEGURANÇA Partido político - Comissão Executiva Provisória Municipal - Indeferimento de liminar postulada para recondução imediata dos impetrantes à Comissão Municipal do Partido Democratas-DEM/Carapicuíba - Manutenção da não concessão da liminar - Ato discricionário da direção partidária - Liberdade de organização interna corporis e funcionamento dos partidos políticos garantida constitucionalmente (artigo 17, § 1º, da Constituição Federal) (...) “In casu, é manifesta a ambiguidade incidente sobre o direito líquido e certo evocado pelos agravantes para postular a suspensão do ato administração que pretende ver nulificado. (...) Como se vê, a Constituição Federal assegura aos partidos políticos autonomia para a definição de sua estrutura interna, organização e funcionamento, e, assim, tem-se que a destituição dos agravantes da Comissão Provisória do Partido DemocratasDEM/Carapicuíba, trata-se de ato discricionário do partido, praticado em conformidade com o artigo 56, do Estatuto do Partido Democratas, que atribui ao Diretório Estadual poderes ad nutum para a designação da Comissão Executiva” (TJSP; Agravo de Instrumento 0024867-43.2012.8.26.0000; Relator (a): Rebouças de Carvalho; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 8ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/06/2012; Data de Registro: 13/06/2012)

O segundo julgado trata-se, na origem, de ação anulatória de ato administrativo do Diretório Estadual que nomeou nova Comissão Provisória Municipal, destituindo a antiga, com o desfecho a seguir.

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO DE INSTITUIÇÃO DE DIRETÓRIO MUNICIPAL E COMISSÃO EXECUTIVA DE PARTIDO POLÍTICO. COMISSÃO PROVISÓRIA QUE FOI SUBSTITUÍDA POR OUTRA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. RECURSO DOS AUTORES, INTEGRANTES DA COMISSÃO PROVISÓRIA DESTITUÍDA. MÉRITO. I) ALEGAÇÃO DE QUE A CONVENÇÃO MUNICIPAL QUE INSTITUIU O DIRETÓRIO E COMISSÃO EXECUTIVA, COADUNA-SE COM O ESTATUTO DO PARTIDO. INSUBSISTÊNCIA. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA O ATO. EVIDENTE AFRONTA AO ESTATUTO PARTIDÁRIO, O QUAL PREVIA NECESSIDADE DE ANUÊNCIA DE INSTÂNCIAS SUPERIORES PARA REALIZAÇÃO DE CONVENÇÃO MUNICIPAL. INVALIDADE DA CONVENÇÃO QUE SE MANTÉM. II) SUPOSTA ILEGALIDADE NA SUBSTITUIÇÃO DA COMISSÃO PROVISÓRIA MUNICIPAL EFETUADA PELO DIRETÓRIO ESTADUAL. INACOLHIMENTO. POSSIBILIDADE DE INSTALAÇÃO E DESTITUIÇÃO DE COMISSÃO PROVISÓRIA PELO DIRETÓRIO ESTADUAL, CONFORME INTERPRETAÇÃO DO ART. 58 DO ESTATUTO. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. AUTONOMIA PARTIDÁRIA QUE DEVE SER RESPEITADA, NOS TERMOS DO ART. 17, §1º, DA CRFB E ARTS. 3º E 14 DA LEI N. 9.096/1995. ADEMAIS, AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE QUE OS NOMEADOS NA NOVA COMISSÃO NÃO SÃO FILIADOS.” (TJSC, Apelação Cível n. 0337309-79.2014.8.24.0023, da Capital, rel. André Luiz Dacol, Sexta Câmara de Direito Civil, j. 03-03-2020).

Para encerrar a análise jurisprudencial, é necessária a exposição dos julgados que representam os entendimentos de baixa intervenção.

O primeiro julgado representa a subclassificação de baixa ou excepcional intervenção, sendo uma apelação do *Tribunal de Justiça* de Minas Gerais, com o objeto de irresignação de filiado a partido político com os critérios de escolha e o resultado de eleição interna de Diretório Municipal.

Na prática, não houve intervenção. O órgão jurisdicional se negou até a interpretar os dispositivos estatutários. Porém, admite em afirmação obter *dictum*, a possibilidade excepcionalíssima de intervenção em defesa da ordem pública, conforme se vê de trecho do julgado.

“AÇÃO DE NULIDADE DE ELEIÇÃO PARTIDÁRIA - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ORDENAMENTO JURÍDICO OU À MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA - QUESTÕES INTERNA CORPORIS - AUTONOMIA PARTIDÁRIA -INTELIGÊNCIA DOS ART. 17, §1º DA CF/88 E DOS ARTS. 3º, 14 E 15 DA LEI 9.096/95 - INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO - NÃO CABIMENTO. Considerando-se a autonomia conferida pelo art. 17, §1º da CF/88 e pelos artigos 3º, 14 e 15 da Lei 9.096/95 aos partidos políticos, para definirem a sua estrutura, organização e funcionamento interno, bem como para estabelecerem as condições de escolha de seus candidatos a cargos ou funções eletivas e o processo para apuração das infrações e aplicação de penalidades, não há como ser admitida a ingerência do Poder Judiciário no caso dos autos, em que a discussão diz respeito a supostas irregularidades no processo de eleição de Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores e, assim, o descumprimento de normas estatutárias do partido político, por se tratarem de questões interna corporis e que deverão ser, portanto, apuradas no âmbito interno. (...) “De tal sorte, e considerando-se ainda que o partido político é pessoa jurídica de direito privado, como estabelece o art. 1º da Lei 9.096/95, certo é que não estará sujeito à ingerência do Poder Público, a não ser que a situação importe em violação de preceito de ordem pública, mas o que certamente não se deu no presente caso. Isso porque, a simples análise dos autos permite, com tranquilidade, a constatação de que as irregularidades suscitadas pelo apelante, relativas às eleições internas para a escolha do Diretório Municipal do PT, não envolvem qualquer matéria de ordem pública, como a violação do ordenamento jurídico ou de princípio constitucional, como o devido processo legal, mas se restringem tão somente a questões de ordem interna do partido político em questão, mas em relação às quais, conforme acima salientado, a CF/88 e a Lei 9.096/95 conferem ao próprio partido a inteira autonomia para definição e solução. Certo também é que sentido algum faz a alegação do apelante, de que teria havido ofensa ao art. 5º, XXXV da CF/88, por

ter-lhe sido negado o direito de ver apuradas as irregularidades suscitadas, uma vez que tal apuração deverá se dar dentro do próprio Partido dos Trabalhadores e segundo as normas de seu estatuto, mas não competindo tal apuração ao Poder Judiciário, por todas as razões acima expostas.” (TJMG - Apelação Cível 1.0342.07.099284-3/001, Relator(a): Des.(a) Arnaldo Maciel , 18ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 09/03/2010, publicação da súmula em 26/03/2010)

A subclassificação de baixíssima ou nula intervenção é representada por três (3) julgados, dois da Justiça Comum, dos *Tribunais de Justiça* de São Paulo e Santa Catarina. E outro do *Tribunal Superior Eleitoral*

A decisão paulista é uma apelação cível com o objeto de um pedido de expulsão de filiado de partido político diretamente pela via jurisdicional, com a conclusão a seguir.

Ação ordinária. Pedido de expulsão de filiado de partido político. Alegação de recusa à instauração do ato. Decisão interna corporis. Inexistência de ilegalidade ou nulidade procedimental no ato. Apreciação do poder judiciário. Impossibilidade. Ilegitimidade ativa dos membros que se desfiliam do partido. Reconhecimento. Preliminar acolhida. Sentença de improcedência mantida por seus próprios fundamentos. Recurso improvido. (TJSP; Apelação Cível 0010347-11.2011.8.26.0066; Relator (a): Pedro de Alcântara da Silva Leme Filho; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Privado; Foro de Barretos - 1ª. Vara Cível; Data do Julgamento: 11/05/2015; Data de Registro: 11/05/2015)

O segundo julgado é um típico caso de insurgência contra dissolução de diretório e nomeação de outro, provisório. Ocorre que o órgão jurisdicional afastou qualquer possibilidade de intervenção, sendo de interessante a leitura da admoestação constante do final do trecho destacado.

Agravo de Instrumento nº 2014.090659-2 – TJSC

“PARTIDO POLÍTICO. DISSOLUÇÃO DA EXECUTIVA MUNICIPAL PELO DIRETÓRIO ESTADUAL, COM DESIGNAÇÃO

DE NOVA COMISSÃO PROVISÓRIA. IMPETRANTES (DESTITUÍDOS) QUE SUSTENTAM A ILEGALIDADE DO PROCEDIMENTO. PEDIDO DE LIMINAR NEGADO. PERICULUM IN MORA NÃO DEMONSTRADO. DECISÃO MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. "A matéria debatida nos autos refere-se à dissolução de diretório municipal de partido político determinada por comissão executiva regional. Trata-se, portanto, de questão concernente à validade de ato deliberativo, de natureza interna corporis, sendo competente para o julgamento o Juízo Comum estadual, na linha de precedentes da Corte. (STJ, CC 39258, DJ 8/3/2004). (...) "Ora, as querelas partidárias na distribuição do poder político diz respeito apenas aos partidos e os seus representantes, sendo genuína matéria interna corporis, alheia à intervenção do Poder Judiciário, consoante disciplina o § 1º, do art. 17, da Constituição da República. Inadmissível que o Poder Judiciário possa ser utilizado como "instrumento de mediação partidária", ou "árbitro" de vulgar guerra de bastidores intra-partidários que litigam pelo controle da Casa Legislativa; que resolvam o imbróglgio internamente como homens públicos maiores e capazes, de quem se espera humildade, altivez e autoridade moral como representantes eleitos dos munícipes." (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2014.090659-2, de Criciúma, rel. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 04-08-2015).

O último julgado, oriundo do *Tribunal Superior Eleitoral* é simbólico para representar o comportamento da Corte Eleitoral de não intervenção. Como se pode recordar, iniciamos o presente item com relato de recente julgado determinando distribuição de fundo para determinadas candidaturas, sem qualquer suporte legal.¹⁶⁸

No julgado a seguir, houve pedido, também por via da consulta, para distribuição de recursos para candidaturas, o que foi afastado textualmente em deferência à autonomia partidária, solução diametralmente oposta à decisão de 2020, embora o presente julgado tenha havido há apenas quatro anos, nos seguintes termos:

¹⁶⁸ Pág. 101 e seguintes.

“CONSULTA. DEPUTADO FEDERAL. DEMOCRACIA INTERNA DOS PARTIDOS POLÍTICOS. APLICAÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO NO ÂMBITO DA AGREMIÇÃO PARTIDÁRIA. PROCESSO ELEITORAL INICIADO. MATÉRIA INTERNA CORPORIS. NÃO CONHECIMENTO. 1. Iniciado o processo eleitoral, não se conhece de consulta sobre critérios aplicáveis à distribuição de recursos oriundos do Fundo Partidário. 2. Não compete ao Tribunal Superior Eleitoral responder consulta sobre "a democracia interna dos partidos políticos", precisamente acerca da necessidade de distribuição isonômica e proporcional dos recursos do fundo partidário dentro da agremiação, enquanto matéria interna corporis ao partido político (art. 23, XII, do Código Eleitoral). Precedentes. Consulta não conhecida. (...) Verifico, por seu turno, adstritos ao âmbito da organização interna dos partidos os questionamentos acerca dos eventuais critérios de distribuição dos recursos oriundos do Fundo Partidário (itens 8, 9 e 10). Na esteira da jurisprudência desta Corte Superior, não compete à Justiça Eleitoral dirimir, no bojo de consulta, questão interna corporis de agremiação política.” (Consulta nº 40134, Acórdão, Relator(a) Min. Rosa Weber, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 234, Data 12/12/2016, Páginas 38-39)

Enfim, essa foi a exposição sintética, porém profunda do comportamento jurisprudencial, de certa forma pusilânime, oscilante ou ancípite, sobre a proteção de direitos dos filiados a partidos políticos.

3. PERSPECTIVAS PARA UM ESTATUTO JURÍDICO DOS FILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS

3.1. Os direitos dos filiados no Direito Comparado

Para iniciar este capítulo, que tem por objetivo uma análise prospectiva e inovadora, convém apresentar a pesquisa sobre o regime jurídico dos filiados a partidos políticos e a proteção dos direitos do filiados em outros países.

Não se pretendeu realizar um estudo com a metodologia específica e complexa do Direito Comparado. Contudo, com base em pesquisa sobre o regime jurídico e a proteção jurídica dos filiados a partidos políticos em outros ordenamentos jurídicos, intenciona-se apresentar, mesmo que superficialmente, soluções, ferramentas ou contextos do fenômeno jurídico e político que se estuda, de modo a inspirar novas perspectivas para o seu tratamento jurídico em nosso país.

Para o recorte metodológico, decidiu-se por trazer ao debate o regime jurídico nos seguintes sete (7) países: Portugal, Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França e Itália.

O primeiro, Portugal, foi escolhido em razão de ter sido nossa Metrópole entre 1500 e 1822, razão pela qual influenciou muito a nossa cultura política e jurídica.

Os outros seis países foram selecionados por critérios objetivos, quais sejam, os seis (6) maiores países segundo o número de habitantes¹⁶⁹ que são democracias estáveis desde pelo menos 1950¹⁷⁰, à moda de Dahl.

¹⁶⁹ Cf. <https://www.populationpyramid.net/pt/popula%C3%A7%C3%A3o/2020/> Acesso em 15 de agosto de 2020.

¹⁷⁰ Cf. DAHL, Robert Alan. *A Constituição americana é democrática?* Rio de Janeiro: FGV, 2015, Apêndice B. Tabela 1.

a) Portugal

Portugal, assim como o Brasil, passou por um longo período de ditadura e suspensão das liberdades democráticas até meados dos anos 1970. Nesse país, a democracia interna está prevista expressamente na Constituição e repercute na vida jurídica e política daquele país.

A previsão foi introduzida pela Revisão Constitucional ocorrida em 1997 com a inclusão do art. 51, inciso 5 da *Constituição da República Portuguesa*, nos seguintes termos.

“Os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democrática e da participação de todos os seus membros”.

O modelo lusitano comporta certo controle da vida partidária, objetivando garantir a democracia partidária interna e a participação na gestão partidária, contudo não chega a qualquer processo de estatização, como observa Canotilho¹⁷¹. Muito embora o próprio Canotilho defendesse que uma das dimensões da liberdade de filiação corresponderia internamente à liberdade da organização interna partidária¹⁷², a Reforma de 1997 afastou tal interpretação impondo expressa e constitucionalmente parâmetros para a institucionalidade do partido político, devendo submeter-se ao modelo democrático de organização tal qual outras organizações constitucionalmente relevantes.

Esse maior controle da vida partidária também se faz por meio de uma legislação que regulamenta as relações entre filiados e os partidos e até na organicidade da instituição, como fazia um pouco a legislação brasileira com a revogada Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971¹⁷³.

A principal norma portuguesa é a *Lei dos Partidos Políticos*¹⁷⁴ que impõe certas regras interessantes para análise do presente trabalho.

¹⁷¹ Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. 17ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2015, p. 315-316.

¹⁷² Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. 17ª Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2015, p. 317.

¹⁷³ Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, do Brasil

¹⁷⁴ Lei Orgânica nº 2/2003, de 22 de agosto de 2003, de Portugal.

O art. 19º da referida lei portuguesa dispõe sobre questões relativas à filiação partidária. Em seu item 1, preconiza a liberdade filiatória similar à liberdade associativa do direito constitucional brasileiro. Já em seu item 2, há significativo avanço no regime jurídico na medida em que impõe a impossibilidade de negativa de filiação (e até mesmo expulsão) “em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, instrução, situação económica ou condição social”.

Embora a vedação à discriminação seja um corolário do direito constitucional brasileiro, em termos da regulação dos partidos políticos a normatização brasileira se atém expressamente ao atendimento às regras estatutárias, nos termos do art. 17 da *Lei dos Partidos Políticos do Brasil*.

Evidente frisar que a vedação discriminatória portuguesa não significa obrigação de aceitação pelo partido político de qualquer proposta filiatória, não se tratando de uma espécie de direito fundamental à inscrição ou ingresso partidário¹⁷⁵. Remanesce, portanto, o direito de negativa do partido, devendo esta fundar-se em questões eminentemente políticas, ideológicas e de identidade partidária que não se confundam com questões de natureza pessoal do postulante

O maior avanço no tema da legislação portuguesa é na estrutura interna propriamente dita, com especial destaque para o Capítulo IV da *Lei dos Partidos Políticos* de Portugal.

No referido capítulo há sensíveis e precisas normas sobre a organização intrapartidária, como a prescrição dos órgãos internos e a democratização do acesso à sua integração.

Além disso, outro ponto a ser destacado é o estabelecimento de jurisdição especial dos litígios perante o *Tribunal Constitucional Português*. Conforme dispõe o item 2 do art. 30º da *Lei dos Partidos Políticos* de Portugal, caberá recurso contra deliberações dos órgãos partidários, conforme a seguir.

“Da decisão do órgão de jurisdição pode o filiado lesado e qualquer outro órgão do partido recorrer judicialmente, nos termos da lei de organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional.”

¹⁷⁵ Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. op. cit., p. 325.

Interessante notar, em congruência normativa, que no artigo 223º, em seu item “h” da *Constituição Portuguesa* foi incluída a competência do *Tribunal Constitucional* para julgar impugnações contra eleições e deliberações partidárias.

Convém ressaltar ainda, para esclarecer o efeito comparativo, que o *Tribunal Constitucional de Portugal* tem competência, além das próprias de um *Tribunal Constitucional*, semelhantes ao *Tribunal Superior Eleitoral*, como a verificação da legalidade da constituição de partidos políticos e o requerimento ou postulação de candidaturas.

Em dissertação de mestrado apresentada recentemente perante a Universidade de Coimbra¹⁷⁶, houve interessante análise do tema na perspectiva do direito constitucional português, com descrição sintética dos direitos garantidos aos filiados aos partidos políticos:

“- direitos iguais para todos os filiados perante os estatutos (Artigo 5º, inciso 2); - o respeito ao princípio da transparência, com a exigência da divulgação pública das atividades dos partidos políticos (os estatutos; a identidade dos titulares dos órgãos; as declarações de princípios e os programas; as atividades gerais a nível nacional e internacional), bem como da proveniência e a utilização dos fundos dos partidos (artigo 6º, incisos 2 e 4); - a impossibilidade de ser negada a admissão, em como de ser determinada a expulsão de quaisquer filiados em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, instrução, situação econômica ou condição social (artigo 19º, inciso 2); - a obrigação de existir, em âmbito nacional, uma assembleia representativa dos filiados, um órgão de direção política e um órgão de jurisdição (artigo 24º); - a exigência de eleição com a participação dos filiados para a escolha tanto dos membros da assembleia representativa, como do respectivo órgão de direção política (artigos 25º, inciso 1 e 26º); - os estatutos devem garantir a participação direta, ativa e equilibrada de homens e mulheres, bem como a não discriminação, em função do sexo, no acesso aos

¹⁷⁶ GUIISO DA CUNHA, Fábio Manuel. *A Democracia Interna dos Partidos Políticos: requisitos mínimos, o respeito ao princípio democrático e a democracia militante*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2018.

órgãos partidários e nas candidaturas apresentadas pelos respectivos partidos (artigo 28º); - a consagração do princípio da renovação, com a proibição de cargos vitalícios, bem como a possibilidade de fixação de limites à sua renovação sucessiva e duração prevista nos estatutos (artigos 29º, inciso 1 e 29º, inciso 3); - a possibilidade dos estatutos preverem a realização de referendos internos sobre questões políticas relevantes para o partido, sendo certo que os referendos sobre questões de competência estatutariamente reservada à assembleia representativa só podem ser realizados por deliberação desta. (artigo 32º, incisos 1 e 2); - As eleições e os referendos partidários devem ser realizados por sufrágio pessoal e secreto (artigo 33º).”

b) Estados Unidos

Nos Estados Unidos da América, a conjugação de *common law* com federalismo possibilitou uma grande variedade de regulações e modelos de participação democrática nos partidos políticos, com especial destaque para o processo de escolha de candidaturas.

Pesquisa realizada pela *National Conference of State Legislatures*¹⁷⁷ identificou os seguintes tipos de primárias, procedimentos de participação de filiados no processo de escolha dos partidos: fechadas, parcialmente fechadas, parcialmente abertas, abertas a não-filiados, abertas ou lista dupla. Além disso, também há o mecanismo de *caucus* no país.

Por vezes, as regras para primárias presidenciais e estaduais ou locais são diferentes e há casos em que os modelos democrata e republicano, partidos majoritários, em um mesmo estado não são coincidentes.

Em verdade, na tradição política estadunidense a participação dos filiados nos partidos é fundamental na escolha dos candidatos, com impactos evidentes na escolha de lideranças governantes, com a estabilidade de um sistema bipartidário¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Disponível em <<<https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/primary-types.aspx>>> Acesso em 06.08.2020

¹⁷⁸ Embora haja muito mais do que dois partidos nos Estados Unidos da América, há apenas dois com condições de governabilidade e que realmente disputam poder.

Sobre os modelos de seleção de candidaturas empreendidos nos Estados Unidos da América, identificamos os seguintes tipos:

- (i) Primárias fechadas¹⁷⁹ – todos os filiados votam, mas o registro partidário prévio é condição necessária para exercício do voto.
- (ii) Primárias parcialmente fechadas¹⁸⁰ – é permitido que partidos incluam nas suas primárias pessoas que não estavam registradas, excluindo membros registrados de outros partidos.
- (iii) Primárias parcialmente abertas – permite que o eleitor troque de partido no dia da eleição, mas a mudança precisa ser pública. O partido não controla total e exatamente quem pode votar.¹⁸¹
- (iv) Primárias abertas a eleitores não filiados – permite que pessoas sem registro partidário votem nas primárias, mas não permite que pessoa registrada em um partido vote na primária de outro partido.¹⁸²
- (v) Primárias abertas – Permite que o eleitor escolha na hora e de forma secreta em qual das primárias depositará seu voto. Isso faz com que o partido não tenha controle algum sobre os votantes.¹⁸³
- (vi) Lista dupla – Todos os candidatos em primária, democratas ou republicanos, aparecem na mesma cédula e o eleitor escolhe dois nomes, independentemente do partido. Os dois mais votados seguem à eleição mesmo que sejam filiados ao mesmo partido¹⁸⁴.

Interessante notar para fins do presente trabalho que em grande parte dos Estados é o próprio governo que organiza e executa o processo de prévias.

¹⁷⁹ Modelo adotado por Delaware, Florida, Kentucky, Maryland, Nevada, New Mexico, New York, Oregon e Pennsylvania.

¹⁸⁰ Modelo adotado por Alaska, Connecticut, Idaho, North Carolina, Oklahoma, South Dakota e Utah.

¹⁸¹ Modelo adotado por Illinois, Indiana, Iowa, Ohio, Tennessee e Wyoming.

¹⁸² Modelo adotado por Arizona, Colorado, Kansas, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, Rhode Island e West Virginia.

¹⁸³ Modelo adotado por Alabama, Arkansas, Georgia, Hawaii, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, North Dakota, South Carolina, Texas, Vermont, Virginia e Wisconsin.

¹⁸⁴ Modelo adotado por California e Washington.

Geralmente na pessoa do ocupante da função de Secretaria de Estado, que em vários estados é uma autoridade também eleita.

Além do processo de primárias há o modelo de *caucus* utilizado em estados de pouca extensão e quantidade de eleitores em substituição às primárias. Não se trata de uma votação propriamente dita. Não há cédulas. Os filiados se reúnem em uma série de locais como igrejas, sindicatos, teatros e assistem a uma série de debates com participação do público e de prepostos dos candidatos. Em determinado momento, os filiados se dividem em salas conforme o candidato de sua preferência e são contados, sendo assim divididos os delegados dos partidos.

Analizando as regras estabelecidas para a convenção do *Partido Democrata* de 2020¹⁸⁵, percebe-se que, embora o resultado já estivesse praticamente definido muito antes de seu término, a convenção reflete um longo processo de participação na escolha do candidato do partido à presidência. Além disso, o que importa na definitividade do processo não é a quantidade de filiados ao partido que votaram nas primárias em números absolutos, mas sim a quantidade de delegados obtidos com as vitórias preliminares.

Importante acrescentar que, além dos delegados eleitos em *caucus* e primárias, há os delegados automáticos, ou super-delegados, que são titulares ou ex-titulares de cargos públicos ou partidários de destaque.

Não foram encontrados modelos de participação na formulação de teses políticas. As teses concretas ficam muito mais a cargo das pessoas dos candidatos e de seus comitês eleitorais, sendo as posições genéricas mais reconhecidas no bipartidarismo estadunidense, variando de candidatura para candidatura.

c) Japão

Os mecanismos de participação em decisões partidárias são especialmente importantes no Japão, na medida em que um mesmo partido governa o país quase ininterruptamente desde 1955. O *Partido Liberal Democrático* tem arranjos próprios

¹⁸⁵ Disponível em << [https://www.demrulz.org/wp-content/files/2020 Call for the Convention 12.21.18 w-attachments.pdf](https://www.demrulz.org/wp-content/files/2020%20Call%20for%20the%20Convention%2012.21.18%20w-attachments.pdf)>>. Acesso em: 06.08.2020.

para um sistema unitário, com certa autonomia local, semelhante ao modelo político japonês pós-guerra.

A adesão de filiados ocorre apenas em nível local, em seu próprio distrito eleitoral, sendo necessário o convite de algum integrante já filiado, ou seja, adesão regulamentada assemelhada ao abono brasileiro.

Analisando o Estatuto do *Partido Liberal Democrático*, verificamos que o órgão máximo do partido é a convenção partidária, da qual participam todos os membros do Parlamento e representantes regionais. Ou seja, os filiados participam apenas indiretamente por meio de representantes, semelhante ao modelo geral brasileiro.

Insta recordar que até a década de 1990, não havia nenhum processo formal de escolha dos candidatos ao parlamento japonês, sendo esta feita em círculos informais de decisão. Havia até uma tendência de hereditariedade nas indicações do *Partido Liberal Democrático*, o que foi radicalmente criticado.

Em resposta, houve a reformulação do sistema, permitindo a postulação de qualquer pessoa pela indicação partidária, possibilitando alguma renovação política.

No entanto, tal abertura só se aplica à candidaturas vagas por desistência do titular ou quando houve derrota na eleição anterior, sem alcançar pelo menos 70% da quantidade de votos do vencedor.

Embora restrita, nessa hipótese, os filiados têm direito de votar na seleção de candidaturas e também de cargos diretivos partidários, o que influencia até na chefia de governo, posto tratar-se de parlamentarismo.

Interessante artigo de autoria de Yu, E., Shoji, K., & Batto, N. analisa a democracia intrapartidária do Japão e de Taiwan, ambas do mundo oriental.

Os autores identificaram a correlação existente entre o sistema de seleção de candidatos e mudanças no sistema eleitoral dos países. Percebem que o processo de nomeação dos candidatos passa primeiro por uma modelagem definida pelos partidos centrais e só então chega formulada às instâncias locais de escolha. No Japão, como a senioridade dos membros é um elemento fundamental na organização do partido, há as já citadas regras contra disputar a nomeação com um parlamentar que já está no cargo, sendo a recondução o resultado natural. Já

em Taiwan, os líderes partidários são mais interessados no candidato mais competitivo possível, de forma que as primárias são mais incentivadas.

Esse pensamento de competitividade levou os partidos em Taiwan, de maneira muito interessante, a incorporar a pesquisa de opinião pública ao processo de seleção de candidatos:

“Como resultado, os métodos de seleção de candidatos taiwaneses e japoneses evoluíram para enfrentar desafios muito diferentes. Para os partidos taiwaneses, o problema mais importante é como escolher os indicados nos distritos mais fortes e desejáveis. A primária de agrupamento emergiu como a melhor solução para esta tarefa. Como os partidos nem sempre podem resolver facilmente os confrontos intrapartidários, eles têm um incentivo para delegar o poder ao público em geral para tomar a decisão. Pesquisas de opinião pública são vistas como um teste objetivo de força em que todos têm uma chance justa.”¹⁸⁶

Além da competitividade, tal modificação também deveu-se a uma base relativamente pequena de filiados ao partido de oposição e uma base muito regionalizada no partido majoritário.

Nesse cenário, há dois fatores determinantes para nomeação quando não há acordo entre as lideranças: filiados e público em geral. É curioso que mesmo em uma democracia não ocidental, mas que cada vez mais tende à ocidentalização, o processo de transição do regime autoritário para o democrático veio acompanhado da democratização interna, mesmo que parcial, do partido majoritário.

¹⁸⁶ Tradução livre do autor de “As a result, Taiwanese and Japanese Candidate Selections Methods have evolved to address very different challenges. For Taiwanese parties, the most important problem is how to choose nominees in the strongest and most desirable districts. The pooling primary has emerged as the best solution for this task. As parties cannot always easily resolve intraparty clashes, they have an incentive to delegate the power to the general public to make the decision. Public opinion surveys are seen as an objective test of strength in which everyone gets a fair shot.” Cf. Yu, E., Shoji, K., & Batto, N. “Innovations in Candidate Selection Methods”. In: Batto N., Huang C., Tan A., & Cox G. (Eds.). *Mixed-Member Electoral Systems in Constitutional Context: Taiwan, Japan, and Beyond*. Ann Arbor: University of Michigan, 2016, pp. 135-164. Press. doi:10.2307/j.ctt1gk08h7.10

d) Alemanha

A Alemanha sempre teve a tradição de grandes partidos de massa, contanto com alguns milhares e até milhões de membros filiados desde o estabelecimento da República de Weimar.

As duas experiências totalitárias no país, o Nacional-Socialismo do Terceiro Reich e o modelo soviético da República Democrática Alemã, foram fortemente baseadas em estruturas de partidos de massa.

Mesmo na República Federal da Alemanha, os partidos mantiveram grande bases de filiados por décadas, sempre com instrumentos fortes de democracia interna.

O Poder Judiciário alemão reconhece inclusive que os partidos só exercem corretamente sua função no jogo democrático se suas estruturas estão ligadas à base de filiados¹⁸⁷.

Com a previsão forte de democracia intrapartidária como meio de obtenção de partidos comprometidos com o jogo democrático, o processo decisório dentro dos partidos alemães é pouco disciplinado por seus estatutos e muito fixado por leis¹⁸⁸. Talvez o processo político jurídico recente tenha observado com atenção as críticas de Michels em atenção ao partido socialdemocrata alemão.

O sistema eleitoral alemão adota um modelo diferenciado, proporcional na distribuição de cadeiras e misto na designação de titulares com uma parte feita por meio de listas partidárias fechadas e estaduais (*land*) e outra parte pela eleição uninominal, com o voto duplo do cidadão.

Isso faz com que o centro das decisões partidárias seja o nível estadual, mas que as instâncias locais sejam também muito fortes. O modelo enfraquece as direções nacionais e coloca a decisão sobre quem será provavelmente eleito na

¹⁸⁷ NONNENMACHER, Alexandra; SPIER, Tim. "Introduction: German Party Membership in the 21st Century". *German Politics*, 2019, 28:2, pp. 150-161, DOI: 10.1080/09644008.2018.1540691. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644008.2018.1540691>. Acesso em: 05.08.2020.

¹⁸⁸ DETTERBECK, Klaus. "Candidate Selection in Germany: Local and Regional Party Elites Still in Control?". *American Behavioral Scientist*, 1-16, DOI: 10.1177/0002764216632822.

mão dos órgãos partidários estaduais, que formulam as listas de metade (aproximadamente, tendo em vista peculiaridades do sistema alemão) dos assentos.

Interessante notar que um filiado pode ser candidato tanto no processo uninominal do seu distrito quanto na lista partidária, ou seja, o mesmo candidato concorra em ambas as modalidades na mesma eleição.

A lei alemã prevê que o processo de escolha para candidato nos distritos seja democrático e feito em convenção. Entretanto, estudos empíricos mostram que, geralmente, as convenções têm candidato único ou eleito com grande vantagem, daí parte da literatura fala em “coroação” dos candidatos. São raríssimos os casos de desafios internos ao parlamentar que concorrerá à reeleição. Isso mostra que mesmo em nível local, em que pese a regra de democracia formal, são as direções que efetivamente decidem os candidatos em movimentações claramente informais.

A lei alemã prevê que antes das eleições gerais, as executivas estaduais dos partidos se reúnam em um sistema de delegados para decidir as listas que irão à votação para a segunda metade dos assentos. Geralmente os candidatos no topo desta lista são também candidatos distritais, ou seja, membros das elites partidárias locais. Nesse ponto, os filiados em geral exercem sua influência através de delegados.

É comum que os membros das executivas nacionais, que também são normalmente lideranças estaduais, apareçam no topo da lista, como é o caso da Chanceler Angela Merkel que sempre ocupa o topo da lista de seu partido na Pomerânia.

A lei de partidos políticos da Alemanha é bastante explicativa. Sobre direitos dos membros descreve:

“Artigo 10. Direitos dos Membros (1) De acordo com as disposições detalhadas do estatuto, os órgãos competentes do partido decidem livremente sobre a admissão de novos membros. Não é necessário dar nenhuma justificativa para recusar um pedido de adesão. Nem impedimentos ou restrições gerais nem temporários a novos membros são permitidos. As pessoas que foram privadas por decisão judicial do direito de votar ou ser votado não podem se

tornar membros de um partido. (2) Membros do partido e representantes dos órgãos partidários têm direitos de voto iguais. Os estatutos podem estipular que o exercício do direito de voto dependa do pagamento de taxas de subscrição pelo membro. Um membro pode a qualquer momento desfiliar-se do partido sem aviso prévio. (3) Os estatutos devem contar disposições que regem: 1. medidas disciplinares contra os membros; 2. razões para tais medidas; 3. órgãos internos competentes que podem iniciar medidas disciplinares. Se um membro é privado de cargos partidários ou qualificação para mantê-los, a justificativa para tal decisão deve ser declarada. (4) Um membro só pode ser expulso do partido se infringir deliberadamente os estatutos ou agir de forma contrária aos princípios ou disciplina do partido e, portanto, prejudicar seriamente sua posição. (5) O tribunal arbitral competente de acordo com o código de processo arbitral decide sobre a expulsão do filiado. O direito de apelar a um tribunal superior é garantido. As decisões devem ser justificadas por escrito. Em casos urgentes e graves, o comitê executivo do partido ou uma associação regional pode excluir um membro de exercer direitos até a decisão do tribunal arbitral."¹⁸⁹

¹⁸⁹ Tradução livre pelo autor do inglês de "Article 10. Members' Rights (1) Pursuant to the detailed provisions of the statutes, the competent bodies of the party freely decide on the admission of new members. No justification need be given for refusing an application for membership. Neither general nor temporary embargoes on new members are permissible. Persons who have been deprived by judicial decision of the right to vote or to be elected may not become members of a party. (2) Members of the party and representatives in the party bodies have equal voting rights. The statutes may stipulate that the exercise of voting rights is dependent on a member paying subscription fees. A member may at any time resign from the party without notice. (3) The statutes contain provisions governing: 1. admissible disciplinary measures against members; 2. reasons for such measures; 3. those bodies within the party which may initiate disciplinary measures. If a member is deprived of party offices or qualification to hold them, the justification for such a decision must be stated. (4) A member may only be expelled from the party if he or she deliberately infringes the statutes or acts in a manner contrary to the principles or discipline of the party and thus seriously impairs its standing. (5) The arbitration court competent in accordance with the arbitration procedure code decides upon expulsion from the party. The right to appeal to a higher court is guaranteed. Decisions must be justified in writing. In urgent and serious cases, the executive committee of the party or a regional association may exclude a member from exercising rights until such time as the arbitration court has reached a decision." Cf. Tradução do alemão disponível em <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=235#10>

É possível destacar nessa declaração de direitos dos filiados pela Lei Alemã, houve preocupação com (i) a liberdade para aceitação ou recusa imotivada de filiações; (ii) a igualdade dos votos; (iii) a possibilidade de restrição de voto em caso de não pagamento de contribuição; (iv) a possibilidade restrita para expulsão de membro; (v) a necessidade de regramento estatutário de medidas disciplinares; e (vi) a jurisdição específica especializada de “*arbitration court*” para discussões sobre expulsão de filiado.

e) Reino Unido

O Reino Unido tem um modelo político bastante peculiar chamado de democracia de Westminster, que concentra quase todo o poder do país em um único órgão que é o Parlamento. De forma correspondente, a lógica da vida partidária gira em torno do Parlamento em si e das divisões eleitorais usadas para definir quem o ocupa, os distritos eleitorais.

O cargo mais importante nos dois partidos majoritários, que inclusive exerce o cargo de primeiro-ministro quando o partido tem maioria, é o de líder do partido. Neste sentido, o papel dos filiados em geral é bastante relevante.

No caso do *Partido Conservador*, os membros do parlamento (MPs) limitam os candidatos a apenas dois em uma série de votações eliminatórias entre aqueles MPs que se inscreveram e os dois nomes restantes são submetidos ao sufrágio de todos os filiados, incluindo voto pelos correios. No *Partido Trabalhista* também são os MPs que decidem quem estará na cédula no sufrágio para líder do partido, porém pode haver mais de dois candidatos.

Interessante reparar que, no Partido Trabalhista, não apenas membros filiados podem votar, uma vez que trabalhadores ligados a certos sindicatos também têm direito a voto para líder partidário.

Vale registrar que em ambos os partidos há cobrança de taxa para filiação, a qual varia de acordo com a idade do filiado e tem certos descontos, como para desempregados no caso do *Partido Trabalhista* e para membros das forças armadas em ambos.

Um elemento decisório chave na vida partidária do Reino Unido é a escolha dos candidatos para cada distrito. No sistema britânico, cada partido tem apenas

um candidato por distrito eleitoral e cada distrito tem apenas um representante no Parlamento.

Não há regras gerais legislativas para tal e os partidos têm autonomia na forma de seleção dos candidatos, que vem sofrendo alterações significativas.

Os sistemas adotados pelos partidos majoritários são mistos entre decisão dos membros e das executivas nacionais. Regra geral, os comitês centrais preparam listas e, em certos casos, submetem a decisão final aos filiados residentes naquele distrito¹⁹⁰.

Com isso, a escolha dos candidatos reflete um binômio entre promoção da diversidade, planejada pelos comitês centrais, e conexão com os distritos, quando se ouvem os filiados locais e/ou o público em geral.

O método de seleção varia em cada distrito pode ser por reunião, voto em correio ou outra modalidade.

O *Partido Trabalhista* impõe que alguns distritos decidam por uma candidatura feminina, para garantir equilíbrio de gênero e o Conservador por vezes suprime a instância local para ter candidatos que considera mais competitivos em distritos chave na disputa geral.

f) França

A França não tem uma lei de partidos políticos nos moldes alemães de micro-ordenamento da vida partidária. Há considerável privilégio à liberdade de associação no país. Curiosamente, houve mudanças recentes no modelo de seleção dos candidatos à presidência do partido, pelo menos no que diz respeito ao *Partido Socialista*, que deixou o modelo de prévias fechadas aos filiados para adotar um modelo americanizado de primárias abertas.

Em 2011, o *Partido Socialista* optou pelo modelo aberto justamente para garantir um candidato com maior apelo ao eleitorado em geral, após décadas de

¹⁹⁰ WILLIAMS, Rhys e PAUN, Akash. "What works in candidate selection?". *Institute of Government*. A discussion paper for the party conferences 2011. Disponível em <<<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/What%20works%20in%20candidate%20selection.pdf>>>

resultados eleitorais fracos. O candidato foi François Hollande, que terminou por ser eleito Presidente da República.

É difícil traçar um modelo de como funcionam os direitos e possibilidades dos filiados ao partido político na França em razão das profundas modificações ocorridas na eleição que levou Emmanuel Macron ao poder. O partido majoritário hoje na França, *La République en Marche!* (LREM), foi montado logo antes das eleições para dar apoio ao governo de Macron. Surgiu como movimento e terminou por alcançar maioria considerável no Parlamento francês.

Em um movimento inédito, Emmanuel Macron promoveu uma grande discussão/conversa em nível nacional antes de fundar seu partido de apoio à candidatura presidencial. O grande esforço empreendido por cerca de 5.000 voluntários de realizar entrevistas aprofundadas com 25.000 pessoas por toda a França e depois compilar isso em um grande relatório sobre quais são os problemas do país foi sem precedentes.

O movimento foi aberto a todos que quisessem participar, mesmo que estivessem filiados a outro partido, e investiu em captação de pequenas doações para financiar o projeto presidencial. Dessa forma, a campanha de Macron foi feita sem uma burocracia partidária sólida, sem divisões internas e baseada em pessoas sem experiência política prévia e totalmente voluntárias¹⁹¹.

Em 2020 é muito difícil dizer como funcionará a vida partidária na França para 2022. Os partidos tradicionais (Republicano e Socialista) estão em aguda crise de identidade e não se sabe exatamente o que ocorrerá com o LREM quando seu governo for testado nas urnas.

Nos partidos tradicionais, como o socialista, há diversas previsões estatutárias sobre os direitos dos filiados como o direito à informação sobre o

¹⁹¹ CHWALISZ, Claudia. “Em Marche: From a Movement to a Government”. Carnegie Europe. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/2018/04/06/en-marche-from-movement-to-government-pub-75985> . Acesso em 09.08.2020.

partido (artigo 2.1.1.3.1)¹⁹² além de direito a receber formações políticas sobre a histórias e as ideias do partido (artigo 2.1.1.3.2)¹⁹³.

O Partido Socialista também reconhece expressamente, porém sem grandes detalhes, o direito de participação na vida partidária (artigo 2.1.2.3)¹⁹⁴.

g) Itália

Na Itália, foi estabelecida ampla liberdade de associação em partidos políticos após a queda do fascismo e o estabelecimento da Constituição democrática do país em 1947.

Não obstante, o modelo de liberdade funcional implicou em partidos com pouquíssimas obrigações legais quanto a seu funcionamento interno, mesmo após a adoção de financiamento público aos partidos.

¹⁹² "ARTICLE 2.1.1.3.1 Droit à l'information Tout adhérent du Parti socialiste a droit à une information régulière sur l'action du parti. Tout candidat à l'adhésion est rendu destinataire dans les meilleurs délais des publications nationales et fédérales du Parti. Toutes les fédérations du parti et toutes les sections locales doivent souscrire un abonnement aux organes de presse nationaux du parti." PARTIDO SOCIALISTA FRANCÊS. Estatuto do Partido Socialista Francês. Disponível em << <http://www.parti-socialiste.paris/wp-content/uploads/2016/07/Statuts-et-re%CC%80glement-2015-PS.pdf>>> Acesso em 10.08.2020.

¹⁹³ ARTICLE 2.1.1.3.2 Droit à la formation et à l'accueil Tout adhérent du Parti socialiste a droit à une formation sur l'histoire et les orientations du parti. Il reçoit lors de son adhésion un guide du nouvel adhérent, un exemplaire des statuts du parti et des règlements intérieurs national et fédéral le cas échéant. Une réunion d'accueil et de présentation en section doit être organisée pour tout nouvel adhérent. PARTIDO SOCIALISTA FRANCÊS. Estatuto do Partido Socialista Francês. Disponível em << <http://www.parti-socialiste.paris/wp-content/uploads/2016/07/Statuts-et-re%CC%80glement-2015-PS.pdf>>> Acesso em 10.08.2020

¹⁹⁴ ARTICLE 2.1.2.3 Participation à la vie du parti L'Les adhérents thématiques participent aux campagnes et aux débats relatifs au thème pour lequel ils ont adhésés, selon les modalités fixées par le Conseil national ou, par délégation, le Bureau national. Ils ont droit à l'expression et au vote dans le parti Statuts du Parti socialiste Statuts du Parti socialiste – 21 exclusivement lors des débats des conventions nationales relatives au thème pour lequel ils ont adhésés. ." PARTIDO SOCIALISTA FRANCÊS. Estatuto do Partido Socialista Francês. Disponível em << <http://www.parti-socialiste.paris/wp-content/uploads/2016/07/Statuts-et-re%CC%80glement-2015-PS.pdf>>> Acesso em 10.08.2020.

O Artigo 49 da Constituição Italiana é bastante aberto por ser fruto de profunda falta de acordo entre as forças políticas que formaram Assembleia Constituinte. É o texto legal¹⁹⁵:

Art. 49 Todos os cidadãos têm direito de se associar livremente em partidos, para concorrerem, com métodos democráticos, na determinação da política nacional

A expressão “com métodos democráticos” é entendida na Itália como algo exterior, sendo os partidos obrigados a militar por um sistema político democrático, como estabelecido na Constituição. Isso não significa métodos democráticos na organização partidária em si¹⁹⁶.

Fora este trecho bastante aberto, as únicas restrições à liberdade de funcionamento interno partidário são a vedação à recriação do partido fascista (disposição transitória XII)¹⁹⁷ e de filiação ou atividade partidária de membros de certos setores do Estado como as forças armadas e serviço diplomático (Art. 98)¹⁹⁸.

Autores como PACINI e PICCIO¹⁹⁹ identificam a abertura do texto e a não previsão de democracia partidária como fruto de falta de acordo com o Partido Comunista Italiano, muito forte na Assembleia Constituinte, que por seguir um modelo próximo dos países do Pacto de Varsóvia não tinha democracia interna.

¹⁹⁵ REPÚBLICA ITALIANA. Constituição da República, tradução pelo Senado da República. Disponível em <<https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf>> Acesso em 03.08.2020.

¹⁹⁶ PACINI, Maria Chiara; PICCIO, Daniela Romée. “Party Regulation in Italy and its effects”. *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 26, 2012.

¹⁹⁷ “XII - É proibida a reorganização, sob qualquer forma, do dissolvido partido fascista. Em derrogação ao artigo 48, são estabelecidas pela lei, por não mais de cinquenta anos da entrada em vigor da Constituição, limitações temporárias ao direito de voto e à elegibilidade para os chefes responsáveis do regime fascista.”

¹⁹⁸ “Art. 98 Os funcionários públicos estão ao serviço exclusivo da Nação. Se forem membros do Parlamento, não podem obter promoções; só a podem obter por antiguidade. Podem-se estabelecer com leis, limitações ao direito de inscrição nos partidos políticos para os magistrados, os militares de carreira em serviço ativo, os funcionários e agentes da polícia, e os representantes diplomáticos e consulares no estrangeiro”

¹⁹⁹ PACINI, Maria Chiara; PICCIO, Daniela Romée. *Party Regulation in Italy and its effects*, op. cit.

Com isso, os partidos políticos na Itália não são encarados como parte do Estado, mas como associações privadas que nem mesmo detêm personalidade jurídica, sendo estabelecidas como entidades privadas despersonalizadas, como condomínios. Além disso, o sistema eleitoral italiano é muito volátil e partidos são criados e extintos com grande frequência.

Com isso, finaliza-se a análise da questão da filiação partidária dos países selecionados através recorte metodológico proposto.

A título de acréscimo, oportuno apresentar a situação da democracia intrapartidária e dos direitos dos filiados em outros países conforme relatos encontrados em textos no decorrer da pesquisa.

Ao estudar o sistema do Canadá, Young põe dúvida se atualmente o vínculo de filiado é realmente relevante para os fins democráticos. Estudando a relação que o filiado comum, não membro da hierarquia partidária e tomando o partido como instituição, Young percebe certa diminuição prática da necessidade dos filiados para a existência dos partidos e consecução de seus fins:

“A pergunta ‘os partidos querem membros?’ sugere que os partidos não são organizações de filiação de forma essencial; que há um partido identificável separável da filiação ou do filiado. O partido, nessa concepção, é a liderança do partido — o líder, o partido parlamentar e os profissionais que cercam o líder e mantêm as operações rotineiras do partido. Devido à disponibilidade de profissionais políticos para aconselhar líderes partidários e manter as operações rotineiras do partido, e por causa das demandas cada vez mais sofisticadas associadas a isso, a necessidade dos líderes partidários de membros do partido como voluntários diminuiu.”²⁰⁰

²⁰⁰ Tradução livre do autor de “The question ‘do parties want members?’ suggests that parties are not membership organizations in an essential way; that there is an identifiable party separable from the membership. The party, in this conception, is the party leadership—the leader, the parliamentary party, and the professionals who surround the leader and maintain the routine operations of the party. Because of the availability of political professionals to advise party leaders and maintain the routine operations of the party, and because of the increasingly sophisticated demands associated with this, party leaders’ need for party members as volunteers has declined” Cf. YOUNG, Lisa. “Party Members and Intra-

Young explica que a era de ouro da filiação partidária foi o pós-guerra, antes do advento de pesquisas eleitorais e da comunicação de massa, que tornou os partidos menos dependentes de voluntariado em massa para campanhas eleitorais. Alguns partidos, em sua liderança, começaram a ver uma massa de filiados mais um risco para sua estabilidade interna e manutenção do projeto político do que como sinônimo de força partidária.

Yonga aponta que partidos como o *Partido Liberal do Canadá* criaram uma categoria separada de “apoiadores” que também permite participação em prévias e explica esse interessante processo.

“Esta revisão das tendências atuais em relação à filiação partidária demonstra que o caráter da filiação partidária evoluiu ao longo das últimas décadas, implicando menos comprometimento por parte dos membros, mas também oferecendo maiores privilégios aos membros à medida que os partidos caminham em direção a formas mais participativas e plebiscitárias de democracia. Apesar disso, a filiação partidária está em declínio, com os cidadãos mais jovens menos inclinados a se juntar a partidos do que eram membros de gerações anteriores. As filiações dos partidos são, conseqüentemente, significativamente menos representativas do eleitorado em termos demográficos. Apesar disso, não há evidências sistemáticas sugerindo que as filiações partidárias são consistentemente pouco representativas do eleitorado de seu partido na orientação ideológica. Embora a função de vinculação atribuída aos membros do partido tenha inegavelmente diminuído, a indefinição da distinção entre membros do partido e apoiadores sugere que os partidários podem estar substituindo os membros em alguns aspectos, e que a crescente abertura dos partidos aos partidários facilita isso.”²⁰¹

Party Democracy”. In: *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2013.

²⁰¹ Tradução livre do autor de “This review of current trends regarding party membership demonstrates that the character of party membership has evolved over the past several decades, entailing less commitment on the part of members, but also offering greater privileges to members as parties move toward more participatory, plebiscitary forms of democracy. Despite this, party membership is declining, with younger citizens less inclined

Haveria, assim, no Canadá uma certa mudança na organização da estrutura partidária que de um lado diminui a importância dos filiados e de outro aumento as prerrogativas de apoiadores.

Talvez essa tendência seja muito menos uma transição da democracia partidária para formas mais diretas e participativas de democracia e muito mais uma abordagem diferente da condição de filiados, diminuindo certa rigidez burocrática e hierárquica de modo a atrair uma nova geração e aos novos modelos de relacionamento humano da contemporaneidade.

Estudando o sistema da Austrália, Gauj traz reflexão sobre a conveniência de implementar democracia partidária mandatória por regulação legal/externa. Isso porque a Austrália convive com um sistema curioso onde só há obrigatoriedade desse modelo por determinação legal no Estado de Queensland.

Gauj salienta que em países como a Austrália, de baixa filiação partidária, prévias poderiam terminar afastando os partidos da população, não o contrário. O texto reflete bem certa confusão sobre o que efetivamente é o regimento australiano, baseado na *common law* e que até hoje não foi colocado em lei nacional.²⁰²

Ainda sobre a Austrália, mas citando estudos de Kelly que analisou os requisitos para montar um partido e como alguns foram criados para acompanhar o advento de financiamento público de campanhas no país, verifica-se que os limites mínimos são muito pequenos (500 assinaturas ou um parlamentar). Ao mesmo tempo em que o registro de filiação partidária vem caindo, o número de partidos com possibilidade de estar na cédula aumenta. O sistema australiano permitiu, por exemplo, a existência de um partido chamado “*The Tasmanian*

to join parties than were members of prior generations. Parties’ memberships are, consequently, significantly less representative of the electorate in demographic terms. Despite this, there is no systematic evidence suggesting that party memberships are consistently unrepresentative of their party’s electorate in ideological orientation. Although the linkage function attributed to party members has undeniably waned, the blurring of the distinction between party members and supporters suggests that supporters may be replacing members in some respects, and that parties’ increasing openness to supporters facilitates this” Cf. YOUNG, Lisa. “Party Members and Intra-Party Democracy”. In: *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2013.

²⁰² Cf. GAUJA, Anika. *Enforcing democracy? Towards a regulatory regime for the implementation of intra-party democracy*. Sydney: Democratic Audit of Australia, 2006.

Independent Senator Brian Harradine Group” com o intuito óbvio de garantir eleição ao senador que dá nome ao partido. Outro exemplo é o *Fishing Party*, que existiu basicamente para influenciar políticas sobre pesca esportiva. Invariavelmente, esses partidos tendem a não contar com um grupo significativo de membros aptos a desenvolver algum tipo de democracia interna, de modo que tendem ao ultrapersonalismo.²⁰³

Dessa forma, mesmo que exista uma previsão expressa de mandamento de democracia partidária para estes micropartidos, a pouca expressão do corpo de filiados, atrelada a especificidade do regulamento eleitoral australiano permitem que eles existam sem qualquer tipo de aproximação participativa com os filiados. O que, na visão da autora, significa um déficit democrático importante em partidos que por vezes exercem o voto de desempate no parlamento.

Enfim, esses foram os apontamentos do direito alienígena e de contextos políticos diversos dos nossos, apenas a título de repertório sugestivo.

3.2. Proposições legislativas existentes

Ainda no campo da análise prospectiva e inovadora é importante destacar a escassez de proposições legislativas sobre a questão, bem como de propostas mais concretas que contemplem a preocupação objeto do presente trabalho. No entanto, sendo a nossa hipótese uma inovação *lege ferenda*, faz-se fundamental apresentar as proposições já em tramitação nas duas casas do *Congresso Nacional*.

Em tramitação na *Câmara dos Deputados*, encontramos 12 proposições em tramitação que de alguma forma dispõem sobre matérias atinentes ao nosso trabalho.

Há o projeto de Lei Complementar nº 301/2018, de autoria do deputado Sergio Souza (MDB/PR), que amplia a competência da Justiça Eleitoral para

²⁰³ Cf. Kelly, N. (2016). “Party registration and political participation: Regulating small and ‘micro’ parties”. In GAUJA, A., SAWER, M. (Eds.). *Party Rules? Dilemmas of political party regulation in Australia*. Australia: ANU Press, 2020, pp. 73-100. Acesso em: 1008/2020. Disponível em: www.jstor.org/stable/j.ctt1rrd7k8.10.

apreciar e julgar os conflitos internos nos órgãos diretivos de Partidos Políticos, nos três níveis federativos.

Há o projeto de Lei n° 5.064/2016, de autoria do deputado Max Filho (PSDB/ES), que limita a reeleição dos ocupantes de cargos de direção executiva dos órgãos partidários, nos níveis nacional, estadual e municipal e de quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos para apenas um único período subsequente.

Há o projeto de lei n° 6.004/2016, de autoria do deputado Hildo Rocha (PMDB/MA), que impõe a sanção de cancelamento do registro civil e do estatuto do partido político que não cumprir a exigência constituir diretórios permanentes em pelo menos oitenta por cento dos Estados e em quarenta por cento dos Municípios brasileiros, com regras de transição.

Há o projeto de lei n° 4.140/2020, de autoria do deputado Delegado Waldir, que inclui na *Lei dos Partidos Políticos* obrigação de guarda de documentos, nos seguintes termos:

“Art. 15-B Os titulares dos órgãos diretivos dos partidos políticos, em âmbito nacional, estadual, municipal ou zonal, são responsáveis pela guarda e conservação das atas, livros, registros fiscais, financeiros, contábeis e trabalhistas, bem como dos demais documentos partidários, devendo entregá-los a seus sucessores ou ao órgão partidário superior, findo o exercício da função. § 1º O descumprimento da obrigação imposta no caput importa em responsabilidade pessoal dos titulares, pelas irregularidades ocorridas e prejuízos causados, excluída a responsabilidade partidária. § 2º A responsabilidade a que se refere o § 1º será caracterizada mediante o desatendimento de notificação, judicial ou extrajudicial, exigindo a apresentação os documentos em questão.”

Há o projeto de Lei n° 2.826/2020, de autoria do deputado Vilson da Fetaemg (PSB/MG) e outros, que impõe na composição dos órgãos de direção partidária, a proporcionalidade mínima de 30% (trinta por cento) e máxima de 70% (setenta por cento), para cada gênero.

Há o projeto de lei nº 47/2019, de autoria do deputado Rodrigo Agostinho (PSB/SP), que inclui diversos dispositivos na Lei dos Partidos Políticos pertinentes à democracia intrapartidária e direitos dos filiados, a saber: (i) igualdade de condições para concorrer a cargos de direção²⁰⁴; (ii) eleições internas observando os princípios democráticos do voto direto, secreto, universal e periódico e da alternância²⁰⁵; (iii) termos estatutários que garantam a democracia interna, transparência nas deliberações e publicidade das prestações de contas, bem como das decisões tomadas pelas instâncias deliberativas²⁰⁶; (iv) obrigações de constar no Estatuto: a) condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas, com garantia de ampla e efetiva participação dos filiados, b) procedimentos democráticos a serem seguidos para alterações do programa e do estatuto, que observem a participação efetiva de seus filiados, diretamente ou por meios representativos, c) previsão de que a maioria dos filiados da respectiva base federada possa convocar a realização de congressos, plenárias, assembleias e afins e d) estabelecimento de canal de denúncia e de proteção ao denunciante a ser utilizado por seus filiados; e (v) obrigação dos órgãos nacionais de manter publicada e atualizada, na internet, em formato de dados abertos, a escrituração contábil de todos os seus órgãos e entidades vinculadas, comunicando os filiados sua disponibilidade.

Há o Projeto de Lei nº 9190/2017, de autoria da deputada Shéridan (PSDB/RR), que concede valor maior da parcela igualitária aos partidos que fizerem uso de meios democráticos para escolha de candidatos sempre que a quantidade de postulantes à indicação for superior a de vagas em disputa.

²⁰⁴ Art. 4º. (...) §1º. É assegurada aos filiados igualdade de condições para concorrer a cargos de direção nos órgãos de nível nacional, estadual, distrital e municipal

²⁰⁵ Art. 4º (...) §2º. O estatuto do partido estabelecerá regras sobre eleições internas para os cargos de direção nos órgãos de nível nacional, estadual, distrital e municipal, observando os princípios democráticos do voto direto, secreto, universal e periódico e da alternância.

²⁰⁶ Art. 14. Observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e estabelecer, em seu estatuto, sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo garantir a democracia interna, transparência nas deliberações e publicidade das prestações de contas, bem como das decisões tomadas pelas instâncias deliberativas de âmbito nacional, estadual, distrital, municipal e zonal.

Há o Projeto de Lei nº 4896/2019, de autoria do deputado Felipe Rigoni (PSB/ES) e outros, que imporia as seguintes regras: (i) limite de duração de mandatos órgãos partidários de 4 anos para permanentes e dois anos para provisórios, permitida uma recondução, com sanção pela não adequação de suspensão de novas filiações e da apresentação candidaturas; (ii) obrigação de realizar eleições para escolha dos presidentes dos órgãos de direção partidária, admitida a eleição de delegados pelas instâncias inferiores para escolha de presidentes nacionais e estaduais, garantido o direito de voto a todos os filiados; (iii) obrigação de realizar eleições prévias para escolha dos candidatos do partido para quaisquer cargos majoritários e para os proporcionais quando a quantidade de postulantes for superior à de candidaturas a que o partido tem direito, admitida a eleição de delegados pelas instâncias inferiores e garantido o direito de voto a todos os filiados; (iv) manutenção de área de transparência no site do partido com informações administrativas e financeiras²⁰⁷; (v) criação de Comissões ou

²⁰⁷ § 8º. O partido político deverá manter área de transparência em seu principal sítio eletrônico com a publicação das seguintes informações de interesse público acerca de seu funcionamento: I - registro de receitas e despesas de todos os órgãos partidários, bem como de instituto ou fundação vinculado mensalmente atualizado e com indicação expressa de origem e destino dos recursos; II - balanço patrimonial de todos os órgãos partidários e de instituto ou fundação vinculados, anualmente atualizado, dispensada publicação de informações sobre bens móveis que tenham sido adquiridos por menos de R\$ 10.000,00 (dez mil reais); III - relação de filiados, mensalmente atualizada, em que deverão constar nome completo, número de Cadastro de Pessoa Física (CPF), data de nascimento, gênero, órgão partidário, data de filiação e localidade onde esta se realizou; IV - relação e registro de dirigentes dos órgãos nacionais e subnacionais e de instituto ou fundação vinculado, permanentemente atualizados, em que deverão constar nome completo, função, respectivo órgão partidário e período de mandato; V - relação permanentemente atualizada de órgãos partidários e respectivas localizações, indicando-se se estão provisória ou definitivamente constituídos; VI - relação permanentemente atualizada dos órgãos decisórios e executivos de todas as instâncias federativas e respectivas composições, em que deverão constar nome completo, número do Cadastro de Pessoa Física (CPF), função e período de mandato; VII - relação de funcionários de todos os órgãos partidários, semestralmente atualizada, em que deverão constar nome completo, número do Cadastro de Pessoa Física (CPF), função, data de contratação, vencimentos e órgão partidário responsável; VIII - relação e registro de candidatos apresentados pelo partido em todas as instâncias federativas, permanentemente atualizada, em que deverão constar o ano da eleição, nome completo, cargo, quantidade de votos recebidos e resultado da eleição; IX - relação e registro das manifestações de vontade de filiados interessados em disputar eleições, em que deverão constar nome completo do postulante, o cargo almejado, o ano da eleição, o resultado da solicitação e respectiva justificativa; X - relação e registro de mandatários eleitos pelo

Conselhos de Ética independentes, com membros selecionados em pleito específico e algumas regras²⁰⁸

Há o Projeto de Lei nº 8.288/2017, de autoria do deputado Roberto de Lucena (PV/SP), que impõe a obrigação dos partidos políticos por meio de seus órgãos nacionais, manterem publicada e atualizada, na internet, a escrituração contábil, em formato de dados abertos, de todos os seus órgãos e entidades vinculadas.

Há o Projeto de Lei nº 1.998/2019, de autoria do deputado Roberto Pessoa (PSDB/CE), que visa a assegurar que os partidos em situação de comissão provisória possam sem restrição apresentar candidaturas.

Há o Projeto de Lei nº 6.314/2013, de autoria do deputado Wilson Filho (MDB/PB), que impõe a distribuição interna dos recursos do Fundo Partidário com o mínimo de 5% para programas de participação política de mulheres e jovens.

Há o Projeto de Lei nº 3.132/2015, de autoria do deputado Hildo Rocha (PMDB/MA), que impõe a obrigatoriedade da realização de eleições, de quatro em

partido em todas as instâncias federativas, permanentemente atualizada, em que deverão constar o ano da eleição, nome completo, cargo e quantidade de votos recebidos; XI - composição das Comissões ou Conselhos de Ética, apontando-se nome completo, número do Cadastro de Pessoa Física (CPF), função e período de mandato de seus membros; XII - relação e registro de procedimentos disciplinares em andamento e encerrados, em que deverão constar a data de abertura, o nome completo do investigado, a infração supostamente cometida, as penalidades previstas para o caso e a respectiva decisão, caso tomada.

²⁰⁸ Art. 37-B. O partido deverá constituir Comissões ou Conselhos de Ética independentes, cujos membros serão selecionados em pleito específico, admitida a participação de delegados eleitos pelas instâncias inferiores e garantido o direito de voto a todos os filiados. § 1º. As Comissões ou Conselhos de Ética do partido deverão ter no mínimo 05 (cinco) membros titulares, que deverão gozar de idoneidade moral e reputação ilibada, com mandatos de até 02 (dois) anos, vedada a possibilidade de recondução. § 2º. Os membros das Comissões ou Conselhos de Ética gozam de independência funcional para apuração de denúncias e somente perderão o mandato por decisão de seus pares, após instauração de procedimento específico, garantida a ampla defesa do acusado. § 3º. Os partidos deverão disciplinar o funcionamento das Comissões ou Conselhos de Ética em seus Estatutos ou codificação específica, expressos ao menos: I - deveres éticos e disciplinares dos filiados e comportamentos incompatíveis com a ética partidária; II - regras sobre organização da Comissão ou do Conselho e eleição de seus membros; III - procedimentos e prazos para apresentação e processamento de denúncias; IV - providências e eventuais sanções aplicáveis

quatro anos, para as direções partidárias em todos os níveis federativos, vedando a reeleição.

Importante registrar outra proposição, já arquivada, mas muito interessante para os fins de nosso trabalho. Trata-se do Projeto de Lei nº 3945/2015 da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Daniel Vilela, com a seguinte ementa: “Institui o Estatuto da Democracia Partidária, para estabelecer mecanismos de democracia interna e fortalecimento dos partidos políticos”.

Como o próprio texto da ementa deixa evidente, é importante a apresentação de parcelas de seu texto, as mais relevantes:

“Art. 14 (...) Parágrafo único. Os estatutos deverão estabelecer mecanismos para garantir a democracia interna do partido político, com a previsão de representatividade e transparência nas deliberações e de publicidade das prestações de contas e das decisões tomadas pelas instâncias deliberativas de âmbito nacional, estadual, distrital, municipal e zonal (...)”

Art 4º § 1º É assegurada aos filiados igualdade de condições para concorrer a cargos de direção nos órgãos de nível nacional, estadual, distrital e municipal.

§ 2º O estatuto do partido deverá definir as regras das eleições internas para os cargos de direção nos órgãos de nível nacional, estadual, distrital e municipal, observando os princípios democráticos do voto direto, secreto, universal e periódico e da alternância”.

Art. 7º (...)§ 4º A manutenção do registro do Partido perante o Tribunal Superior Eleitoral está condicionada à comprovação de um número mínimo de filiados equivalente a 0,5% (cinco décimos por cento) do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos dois terços dos Estados, com um mínimo de 0,5% (cinco décimos por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles, por sua vez distribuídos por pelos menos um terço dos municípios de cada Estado considerado neste cálculo, com um mínimo de 0,3% (três décimos por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. (...)”

Art. 14 (...) Parágrafo único. Os estatutos deverão estabelecer

mecanismos para garantir a democracia interna do partido político, com a previsão de representatividade e transparência nas deliberações e de publicidade das prestações de contas e das decisões tomadas pelas instâncias deliberativas de âmbito nacional, estadual, distrital, municipal e zonal.”

Já no Senado Federal, encontramos 2 (dois) projetos de lei em tramitação sobre a temática.

Há o Projeto de Lei nº 2.834/2019, de autoria do senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR), que, conforme explicação de sua própria ementa, altera a *Lei dos Partidos Políticos* e a *Lei das Eleições*, para disciplinar a democracia interna dos partidos. Determina a aplicação do voto direto, secreto, universal e periódico nas eleições para os cargos de direção²⁰⁹, fixa número mínimo de filiados para a manutenção do registro do partido perante o Tribunal Superior Eleitoral e veda que partidos dirigidos por comissão provisória registrem candidatos para pleitos eleitorais na respectiva circunscrição²¹⁰. A propositura recupera boa parte do último projeto de lei explicado, que está arquivado na Câmara dos Deputados.

Conforme citado, a referida propositura conta com interessante inovação no sentido de que a manutenção do registro partidário depende da quantidade de filiados, especificamente, 0,5% (cinco décimos por cento) do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos dois terços dos Estados, com um mínimo de 0,5% (cinco décimos por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.²¹¹

²⁰⁹ § 2º O estatuto do partido deverá definir as regras das eleições internas para os cargos de direção nos órgãos de nível nacional, estadual, distrital e municipal, observados os princípios democráticos do voto direto, secreto, universal e periódico e da alternância na composição das direções.”

²¹⁰ Fica vedado a partidos dirigidos por Comissão Provisória registrar candidatos para pleitos eleitorais na respectiva circunscrição, bem como participar de coligações, devendo seu tempo de rádio e televisão ser distribuído igualmente dentre os demais.”

²¹¹ Art. 7º-A. A manutenção do registro do Partido perante o Tribunal Superior Eleitoral está condicionada à comprovação de um número mínimo de filiados equivalente a 0,5% (cinco décimos por cento) do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos dois terços dos Estados, com um mínimo de 0,5% (cinco décimos por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles. § 1º A base de cálculo do eleitorado, para fins de verificação do atendimento do disposto no caput, é o quantitativo dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos. § 2º A

Também há inovação no sentido de que os estatutos deverão estabelecer mecanismos para garantir a democracia interna do partido político, garantindo representatividade e transparência nas deliberações, bem como a publicidade das prestações de contas e das decisões tomadas por todas as instâncias dirigentes, inclusive com procedimentos democráticos a serem seguidos para alterações do programa e do estatuto, que assegurem a participação efetiva de seus filiados, de forma direta ou por meio de representantes e previsão expressa de direito de convocação de assembleias, encontros e congressos zonais, municipais, distritais, estaduais e nacionais pela maioria dos filiados da circunscrição.

Há o Projeto de Lei nº 4.891/2019, de autoria do senador Alessandro Vieira (CIDADANIA/SE), que segundo sua ementa, assegura mecanismos e práticas de transparência, democracia interna, equidade e integridade nos partidos políticos, apresentando dispositivos semelhantes, às vezes idênticos, a projetos de lei em tramitação na Câmara Baixa já relatados.

A propositura impõe o prazo de duração dos mandatos de órgãos partidários a quatro anos, se permanentes, e dois anos se provisórios. Impõe a obrigatoriedade da realização de eleições prévias para escolha dos candidatos do partido para quaisquer cargos majoritários e para os proporcionais quando a quantidade de postulantes for superior à de candidaturas a que o partido tem direito, admitida a eleição de delegados pelas instâncias inferiores e garantido o direito de voto a todos os filiados. Determina, também, a aplicação da lei de acesso à informação nos partidos políticos, bem como a manutenção de área de transparência na internet com informações administrativas e financeiras diversas.

Interessante um dispositivo que prevê a existência de parlamentares independentes:

comprovação de que trata o caput deverá se dar a cada 4 (quatro) anos. § 3º Os partidos novos terão 6 (seis) anos, contados à partir de seu registro, para se adequarem ao disposto no caput. § 4º Os partidos resultantes de fusão com outros partidos não serão considerados partidos novos, sendo que seu tempo de registro será considerado igual ao tempo de registro do partido mais antigo, para fins de aplicação do disposto neste artigo. § 5º A não comprovação do número mínimo de filiados de que trata o caput acarretará ao Partido a perda do registro.”

“Parágrafo Único. O partido político poderá reservar em disposição estatutária percentual das candidaturas para cargos proporcionais a que tem direito a cidadãos que tenham destaque em sua respectiva área de atuação, os quais poderão exercer seus mandatos com independência.”

Esses foram os breves comentários sobre as proposições legislativas em tramitação nas duas casas do Congresso Nacional. Como observado, diversos dispositivos interessantes constam nas proposições, que incrementariam mecanismos de democracia intrapartidária. No entanto, nenhum tem a abordagem de proteção de filiados como se ponderará nesse estudo e nem a abundância necessária para a evolução democrática que ora se propõe.

3.3. Propostas para o Estatuto Jurídico dos Filiados a Partidos Políticos

Há, em verdade, como já entendido, a existência do princípio constitucional da autonomia partidária. Nesse passo, uma legislação que limite a organização partidária e enrijeça suas estruturas internas não faz sentido. De outro lado, também não parece coadunar com a Constituição o tratamento dos partidos políticos no campo exclusivo do direito privado com completa e absoluta desregulação estatal.

O partido político, a despeito de sua condição jurídica de pessoa jurídica de direito privado e da qualidade associativa, tem peculiaridades que impõem atenção, como sua interação direta e necessária com o regime democrático ou sua subvenção financeira com recursos públicos advindos do Fundo Partidário.

A existência de um mínimo regulatório, sobretudo na perspectiva dos direitos dos filiados, garante não somente o imprescindível desdobramento e projeção dos direitos fundamentais políticos para a face interna dos partidos políticos, como também, a real igualdade entre os partidos tanto na disputa eleitoral como na vida cidadã, com parâmetros igualitários para atração de filiados, quadros eleitorais e quadros de direção.

Nesse sentido, também não podendo optar-se pelos dois extremos - impor juridicamente toda a organização partidária ou manter completa liberdade organizativa - há de se fazer um caminho médio, em conformidade com os ditames constitucionais e com a necessidade²¹² de uma regulação a contento. A proposta da presente Dissertação é a edição legislativa de Estatuto Jurídico de proteção aos direitos dos filiados.

Isso porque, sem adentrar em suposta afronta ou violação ao princípio constitucional da autonomia partidária, não nos parece possível que o Direito feche os olhos para uma flagrante situação de desequilíbrio automático em uma relação fático-jurídica, qual seja, a relação entre filiado e direção partidária ou filiado e partido político.

Não bastasse por si só as situações de desequilíbrio e tendentes ao abuso de uma pessoa humana sobre outra pessoa humana legitimar a intervenção enérgica do ordenamento jurídico em harmonia com a Constituição Federal, no presente caso, tal desequilíbrio tem direta relação com a qualidade da democracia, podendo contribuir em muito na busca pelo fortalecimento da Representação Política.

Não se considera a necessidade de um Estatuto extenso, simbólico, carregado de muitas normas sem densidade e capacidades assecuratórias ou jurisdicionáveis. Desse modo, um Estatuto enxuto, mas preciso com direitos estrategicamente garantidos com alta grau de eficácia e fácil subsunção e judicialização, observando espécie de eficiência legiferante é o que se pretende apresentar.

O Estatuto deve contemplar os 7 (sete) eixos já destacados.: (i) direito às informações partidárias; (ii) direito à participação na escolha dos dirigentes; (iii) direito à participação na escolha dos candidatos; (iv) direito à participação na decisão das teses programáticas; (v) direito à filiação e à objeção filiatória; (vi)

²¹² Além das óbvias demandas por aprimoramento dos instrumentos de representação política e de solução à crise de legitimidade dos partidos, é preciso refletir que o partido político, a despeito de sua caracterização como pessoa jurídica de direito privado ou da autonomia partidária, exerce funções públicas, até mesmo de natureza constituinte como proposto por Theodore J. Lowi cf. CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 85; o que legitima, por óbvio, alguma derrogação de seu regime privado e autônomo.

direito à participação nas decisões e na fiscalização das finanças partidárias; e (vii) direito à fiel congruência comportamental e ao devido processo sancionatório.

O direito às informações partidárias pode até ser compreendido como decorrência de deveres de transparência das greis, de modo a proporcionar, sempre, o máximo de oportunidade para que o filiado tenha plena ciência sobre as informações de seu partido, desde os documentos internos, reuniões, decisões e execuções de decisões pelos seus dirigentes.

Um passo fundamental é ultrapassar o anacronismo presente em regulações internas de convocação de reuniões, até mesmo importantes como as convenções, por meio de publicidade em jornal (de “grande” circulação) ou (pasmese) em parede na sede do diretório. Em tempos de internet abundante, literalmente na palma das mãos dos cidadãos, instrumentos convocatórios em murais em sede partidária beiram o ridículo.

O referido eixo deve contemplar dois pontos. Um primeiro é o direito a ter disponível em site do partido, mesmo que o filiado tenha acesso mediante sua senha pessoal, informações diversas como: (i) reuniões partidárias; (ii) decisões partidárias; (iii) cadastro de filiados²¹³; e até (iv) relatórios financeiros.

O outro ponto é o recebimento de todas as convocações para qualquer tipo de reunião por meio digital (SMS, WhatsApp, e-mail, dentre outros). O art. 19, §4 da *Lei dos Partidos Políticos* já determina a disponibilização do cadastro de eleitores da Justiça Eleitoral para os partidos de seus respectivos filiados. Resta razoável que tal cadastro tenha algum uso prático e a benefício do filiado.

Uma reflexão, com base no rito de eleições de 2020, é se a Justiça Eleitoral não poderia ela mesmo enviar as convocações de todas as reuniões deliberativas e de discussão. Isso porque está funcionando muito bem na Justiça Eleitoral, ao lado do mural eletrônico, a intimação por e-mail e por WhatsApp para atos processuais eleitorais. Assim, o disparo poderia ser feito diretamente pela Justiça Eleitoral e os custos poderiam até ser descontados do Fundo Partidário, já que, com o fim da contribuição de pessoa jurídica, o financiamento partidário resta majoritariamente público.

²¹³ Há decisões judiciais (inclusive já relatadas) que franqueiam acesso aos filiados a esses dados.

Para fins de democratização ainda maior, o acesso ao disparo poderia ser prerrogativa tanto dos órgãos executivos partidários quanto de algum número mínimo de filiados, permitindo assim a organização das minorias.

O eixo do direito à participação na escolha dos dirigentes é algo complexo e que envolve as engrenagens partidárias. Obviamente, os defensores da radicalização democrática sempre serão favoráveis a que os processos de escolha de dirigentes sejam sempre e em todos os níveis de modo direto com a participação de todos os filiados.

No entanto, é verossímil que em níveis superiores, estadual e federal, possa haver problemas logísticos para essa participação direta e ampla. Muito embora os recursos tecnológicos atualmente disponíveis permitam com facilidade tal abertura. O que não faz sentido é, como visto no item de estudo dos Estatutos, que os filiados sequer participem de maneira indireta, como ocorre em alguns partidos que limitam os votantes aos atuais ocupantes dos cargos, em uma flagrante e não democrática engrenagem de perpetuação do poder.

O filiado deveria ter o direito preferencialmente de participar diretamente de todos os níveis. Sendo obrigatória a sua participação direta nos níveis de base e pelo menos indireta nos níveis superiores. Tendo em vista a ocorrência de eleições indiretas, como instrumento de acesso e renovação de quadros, deveria haver limitação de mandatos tanto para órgãos executivos quanto para deliberativos (executivas e diretórios), além de inelegibilidade semelhante à prevista na Súmula Vinculante 13 do *Supremo Tribunal Federal*.

O eixo do direito à participação na escolha dos candidatos é muito importante para o sistema político. A atual metodologia coloca todo o poder nas mãos dos dirigentes, que escolhem os candidatos e submetem à convenção (muitas vezes apenas formalmente) para manifestação de vontades limitadas a um Sim ou a um Não.

É natural ao regime democrático que seja direito do filiado a realização de prévias ou primárias sempre que houver mais de um postulante para a mesma candidatura, seja majoritária ou proporcional. Além de regras mínimas para a realização desses procedimentos de maneira democrática.

O eixo do direito à participação na decisão das teses programáticas é importante tanto para a consolidação ideológica dos partidos quanto para o processo de identificação dos filiados com seus partidos.

Deve ser direito do filiado a participação em foros de discussão e deliberação dos programas, das teses e das bandeiras do partido em uma periodicidade mínima e com instrumentos de facilitação da participação como a regionalização ou a utilização de meios digitais, privilegiando-se a forma direta de participação.

O eixo do direito à filiação e à objeção filiatória embora tenha fatura regulamentar em vários Estatutos deve ter tratamento legal no sentido de uniformizar os procedimentos e prazos, dando maior segurança tanto para o filiado que já está no partido, quanto para o postulante à filiação.

De outro lado, apesar das disposições estatutárias verificadas, tendo em vista a falta de transparência quanto às informações partidárias, os processos ficam muito mais na mão dos dirigentes do que permeáveis à participação ou até à mera ciência por filiados, de modo que é necessário nesse ponto a existência de direitos à informação, em paralelo com o primeiro eixo.

O eixo do direito à participação nas decisões e na fiscalização das finanças partidárias é cada vez mais fundamental tendo em vista o fim das contribuições de pessoas jurídicas, o maior relevo do Fundo Partidário e a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). O regime jurídico das finanças partidárias precisa mudar dado a alta proporção e relevância de dinheiro público no financiamento partidário. Ideias como a submissão ao Tribunal de Contas e outras são próprias do regime dos partidos.

O que se propõe é a modificação do regime quanto ao aspecto interno. As contas partidárias precisam ser disponibilizadas de maneira muito facilitada pelos sites, mesmo que por senha pessoal, podendo o filiado denunciar irregularidades interna ou externamente.

A deliberação sobre as finanças é realmente um ponto sensível dos partidos políticos e de completa concentração nas direções partidárias. Na maioria das vezes fica restrita aos órgãos de direção e até mesmo apenas a um conjunto de dirigentes, geralmente o presidente e seu tesoureiro.

É preciso haver mecanismos específicos, como já havidos no âmbito governamental como o *Orçamento Participativo*, para que os filiados possam opinar com efeito vinculante nas despesas e nas restrições de arrecadação das finanças partidárias.

Quanto ao tema, seria interessante que os filiados pudessem criar mecanismos típicos de *Compliance*, que limitem doadores e fornecedores com critérios éticos próprios.

O eixo do direito à fiel congruência comportamental e ao devido processo sancionatório é importante e possui várias ramificações.

A primeira ramificação é diretamente relacionada à Fidelidade Partidária. O tratamento atual da questão é muito voltado à relação dirigente e parlamentar. Temos a compreensão que é direito do filiado que o parlamentar eleito pelo seu partido, com apoio de seus votos (às vezes votos pessoais enquanto derrotado na eleição, tendo em vista o sistema de quociente partidário), exigir conduta condizente com as diretrizes partidárias.

Nesse sentido, parece-nos um necessário direito do filiado ser introduzido nas questões de fechamento de questão e de sanções próprias da fidelidade partidária.

Outra ramificação é o direito à objeção de consciência tanto do filiado que ocupa posição parlamentar quanto do filiado que não ocupa qualquer posição ou cargo público. Isso porque é possível que determinada decisão do partido fira algum tipo de valor maior intrínseco que impede o filiado a respeitar a determinação. Em sendo algo localizado, permanecendo o *affectio societatis*, parece-nos direito do filiado ocupante ou não de cargo ou função pública poder apresentar objeção de consciência fundamentada a fim de afastar sanções partidárias.

A última ramificação é quanto ao devido procedimento disciplinar que precisa, sem dúvida, ser aprimorado. O filiado deve ter direito ao contraditório e a ampla defesa, mas isso não pode ser um mero comando vago da lei.

O sistema de contraditório e ampla defesa deve passar pela ciência inequívoca, intimação para ato, verdadeira oportunidade para manifestação e que sua manifestação seja apreciada.

Nesse sentido, é fundamental o direito de ser intimado por via inequívoca e pessoal, bem como prazo razoável (sugerindo-se desde logo a padronização de 15 dias úteis analógica ao Código de Processo Civil) e o direito de as decisões serem fundamentadas e que todos os pontos de suas manifestações sejam expressamente enfrentados.

Passados os eixos, com base no estudo do Estatuto, complementam-se as ponderações com exemplos de direitos que devam constar na declaração de direitos presente no novo *Estatuto Legal de Direitos dos Filiados*, o abecedário da democracia intrapartidária: a) regramento filiatório, o direito de postular filiação com abono de qualquer filiado sem restrições; b) objeção contra filiação, regras específicas que permitam a impugnação de filiação; c) classe de filiados, direito à impossibilidade de tratamento diferenciado entre classes de filiados; d) escolha de dirigentes, direito a participar diretamente da escolha de dirigentes em todos os níveis e, em caso de modo indireto, com limitações reais para reconduções; e) prévias para escolha de candidatos, direito de participar diretamente de sistema de prévias ou primárias sempre que houver mais de um postulante para uma mesma candidatura seja proporcional ou majoritária, observando regras democráticas e de transparência; f) recursos disciplinares, padronização de prazos para manifestações e recursos de qualquer natureza, em dias úteis (sugestão de 15 dias), bem como todos os elementos de contraditório e ampla defesa; g) direito a exceção a fechamento de questão, direito à objeção de consciência de natureza filosófica, moral, religiosa ou de foro íntimo, desde que fundamentada; h) restrição a direitos por não contribuição financeira, direito a não ter qualquer direito restringido por falta de pagamento de contribuição financeira, limitando-se a cobrança aos meios civis de execução de dívida; i) participação nas teses programáticas, direito de mecanismos periódicas e diretos de formulação de todos os programas, teses e bandeiras do partido; j) responsabilidade solidária dos filiados, exclusão de qualquer responsabilidade de filiado por obrigação contraída pelo partido e responsabilidade do dirigente no limite dos seus atos, comprovando-se dolo; k) direito de ampla defesa e contraditório, garantia de ser intimado por via inequívoca e pessoal, com prazos razoáveis (sugerindo-se desde logo a padronização de 15 dias úteis analógica ao Código de Processo Civil) e as decisões serem fundamentadas e os pontos de suas manifestações tenham que ser

expressamente enfrentados; l) direito de denúncia para órgãos com independência para apurar condutas de qualquer outro filiado e dirigente; m) direito de dissidência interna, direito de criar correntes internas com apoio do partido para realização de reuniões e elementos para sua organização e suas atividades; n) direito de fiscalizar o partido, com acesso pleno e irrestrito a todas as informações administrativas e financeiras do partido; o) direito de formação política, podendo usufruir de cursos e palestras periodicamente oferecidas internamente ou pagas para organismos externos, com um mínimo de horas exigível por ano; p) direito de manifestação do pensamento político, com plena liberdade para comunicar, divergir ou manifestar-se de qualquer natureza em reuniões, foros e até externamente; q) direito de petição, podendo por escrito se manifestar para qualquer órgão com direito a receber resposta fundamentada sobre seu pleito ou sua consideração; r) direito de receber prestação de contas, direito de receber de maneira clara e facilitada prestação de contas de natureza administrativa e financeira em sua residência ou em seu e-mail; s) direito de recorrer de decisões partidárias, podendo recorrer de qualquer tipo de decisão em qualquer nível com resposta fundamentada sobre suas razões recursais; t) direito de ser convocado, pelos meios eletrônicos com fidedignidade de seu recebimento, com a possibilidade de ser feito isso diretamente pela *Justiça Eleitoral* com custos suportados pelo fundo partidário; u) direito de sigilo em processo disciplinar e reparação de dano por denúncia infundada, sendo todo o procedimento sigiloso e caso esse sigilo seja violado o filiado tenha espécie de desagravo; v) direito de participar da organização de estruturas subpartidárias temáticas e de segmentos como de mulheres, juventude, negros, LGTQ+, religiosos, com vinculação de recursos financeiros para essas atividades; w) direito de participar de reuniões e atividades, podendo participar de toda e qualquer reunião, mesmo que não integre o colegiado e permaneça sem direito a voz e voto; x) direito exigir consulta direta dos filiados, havendo um número mínimo de assinaturas que possa submeter toda e qualquer questão ao crivo dos filiados, como numa espécie de plebiscito ou referendo; y) direito de tratamento digno, não podendo haver discriminação de qualquer natureza; e z) votar e ser votado, ficando regrado em todos os partidos o mesmo grau de direito de votar e ser votado, ou pelo menos um mínimo de participação equânime a todos os partidos.

Muito embora a maioria dos direitos tenham sido explicados genericamente, é necessário que o Legislador, ao esmerar-se na redação legislativa, preocupe-se em dar concretude a todos esses direitos, de modo a que sejam plenamente exigíveis perante o *Poder Judiciário* e de simples e fácil subsunção normativa.

A propósito da judicialização desses direitos e conflitos, há, também, que se expor uma provocação no sentido da transferência da condução dos processos intrapartidários para a *Justiça Eleitoral* poder ser uma solução a ser apontada nessa parte do trabalho, buscando o mesmo impacto que as eleições ordinárias sofreram na década de 30²¹⁴.

Como se comprovou quando da análise do capítulo II.3, dedicada ao estudo jurisprudencial do tema, os termos dos *Estatutos Partidários* são submetidos ao crivo do *Tribunal Superior Eleitoral* que, inclusive, tem decisões não aceitando modificações estatutárias aprovadas observando todas as formalidades legais e participativas dos integrantes do partido, adentrando o mérito de dispositivos estatutários. Como também se mostrou no item das proposições, já há proposta em trâmite na Câmara dos Deputados no sentido de que a *Justiça Eleitoral* tenha competência no que disser respeito a conflitos intrapartidários de qualquer natureza.

Ora, se a natural *expertise* da *Justiça Eleitoral* permite tal intervenção, parece razoável que as lides envolvendo a subsunção das disposições aprovadas pelo *Tribunal Superior Eleitoral* sejam também submetidas à jurisdição especializada eleitoral.

Também no capítulo II.3 foi possível perceber que há certo conflito de competência quanto às demandas entre filiados e partidos, sendo certo que a *Justiça Eleitoral* permite seu acesso quando a deliberação intrapartidária importar

²¹⁴ Cf. recorda Victor Nunes Leal: “Perderam as mesas receptoras, nos códigos de 1932 e 1935, a atribuição de apurar os votos, fonte permanente de atas falsas. A contagem das cédulas passou a ser feita pelos Tribunais Regionais e, nas eleições municipais, pelas juntas apuradoras compostas, como já se notou, de juízes vitalícios. Por outro lado, tendo-se confiado a proclamação dos eleitos e a expedição dos diplomas aos Tribunais Regionais e ao Tribunal Superior, ficaram abolidos os vergonhosos reconhecimentos das assembleias legislativas. (LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 217)

diretamente em pleito eleitoral, notadamente, as convenções partidárias de escolha de candidatos.

Ocorre que o processo interno de convenção partidária para escolha de candidato não se diferencia nem por sua estrutura, nem pelo seu regime, nem por sua natureza, de um processo interno de convenção para dirigente partidário, para instituição de teses partidárias ou o que seja. Embora tenham finalidades ou destinos diferentes, não parece que a diferença se dê a ponto de uma prescindir da especialidade de jurisdição.

De outro lado, a dissociação pela destinação eleitoral não é totalmente precisa em termos concretos ou reais. Isso porque o critério adotado é da imediatividade formal, ou seja, o processo de deliberação intrapartidária formal e diretamente relacionado à escolha de candidatos. No entanto, quando podemos avançar um pouco mais na vida partidária, é possível perceber, por exemplo, que os dirigentes partidários têm um altíssimo grau de influência nessa convenção, ou seja, a eleição de dirigentes embora indiretamente ligada à escolha de candidatos muitas vezes chega a ser mais importante para a definição de candidaturas do que o próprio processo formal de escolha. Além disso, uma candidatura tem como requisito a filiação partidária que pode ter sido tolhida por um processo deliberativo irregular que não contou com jurisdição especializada eleitoral.

Em verdade, a maioria dos conceitos clássicos de partidos políticos os colocam como um agrupamento de pessoas com vistas a ter vitórias eleitorais, ou seja, a maioria das correntes colocam como função precípua dos partidos exercer a prerrogativa de apresentar candidaturas, no Brasil até o momento em regime monopolista, e congregar esforços para sua vitória. Assim, a maioria, ou até mesmo todos em algumas perspectivas, dos atos da vida partidária tem conotação ou repercussão na esfera eleitoral.

Talvez, com base nos exemplos do avanço eleitoral do Código de 1932, da jurisdição do *Tribunal Constitucional* para questões partidárias em Portugal e do modelo estadunidense, no qual o poder público organiza as consultas intrapartidárias, seria possível apresentar certa relevância evolutiva na atribuição da *Justiça Eleitoral*, em sua função administrativa, da condução das deliberações partidárias, ou das mais importantes, e das convocações gerais dos filiados ou de seus delegados para todos os atos da vida partidária.

Possivelmente, em decorrência de tal inovação haja demanda de certa consolidação da *Justiça Eleitoral* que, embora já tenha em grande medida um corpo técnico próprio, ainda conta em seu primeiro grau com juízes advindos, provisória e transitoriamente, da *Justiça Estadual Comum* e em seus Tribunais com magistrados da *Justiça Estadual e Federal*, além de indicações da advocacia, todas em caráter provisório e transitório. Seria, pois, assim, uma oportunidade para a existência de uma carreira específica de magistrados especializados que poderiam contribuir decisivamente para a evolução das estruturas democráticas

Essas foram as sugestões a serem possivelmente corporificadas em um Estatuto dos Filiados a Partidos Políticos de modo a defender na relação jurídica estabelecida com seus dirigentes a sua hipossuficiência ou que, indiretamente, provocará relevante incremento na qualidade de nossa democracia brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em verdade, a constatação de falta de democracia interna não traz sentimentos tão positivos para a democracia. No entanto, é importante perceber algo que Robert Michels nos trouxe em sua obra crítica à oligarquização intrapartidária, muito próximo à máxima de Winston Churchill “A democracia é a pior forma de governo, com exceção de todas as demais”.

“Os defeitos inerentes à democracia são, infelizmente, bastante reais. Mas não é verdadeiro que, considerada como uma forma de vida social, ela constitui ainda o menor dos males.”²¹⁵

Analisando a teoria da democracia intrapartidária e organização interna dos partidos políticos, desde o início da democratização no mundo já pairavam dúvidas sobre a possibilidade real dos partidos terem estruturas internas democráticas.

Em nosso país, historicamente essa necessidade sequer existiu, sendo muito recente a criação embrionária de direitos dos filiados e, mais recentemente na Constituição Cidadã, a noção de democracia intrapartidária ganhou os ares da academia e da opinião pública.

Todo esse processo recebeu e recebe farta doutrina que estuda a qualidade de nossa democracia e põe em xeque a higidez e participação da democracia intrapartidária, relacionando-a (em sua ausência) com a crise de representatividade e da própria democracia.

Foi compreendido também que o regime jurídico atual privilegia em grande medida a autonomia partidária, até como resposta com o uso, ou melhor, abuso do regime anterior na ingerência da vida partidária.

No entanto, nos próprios partidos, mesmo que timidamente, começaram a constar alguns direitos. Muito embora de uma maneira desequilibrada entre os partidos e nunca plena, contando sempre com mecanismos garantidores do sobrepujo da elite dirigente partidária.

²¹⁵ Cf. MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. São Paulo: Editora Senzala, s/d., p. 253.

No que diz respeito à Jurisprudência, verificou-se que a interpretação de autocontenção em privilégio ao princípio constitucional da autonomia partidária vem sendo afastada. Em verdade, as decisões são pusilânimes por vezes com alta intervenção, média intervenção e baixa intervenção. No entanto, mesmo reconhecendo os méritos das decisões de alta intervenção, é importante frisar que padecem de suporte normativo direto que, por sua vez, também não faz bem à nossa democracia.

Nas maiores e mais estáveis democracias existem mecanismos mais eficientes e eficazes de participação democrática dentro dos partidos políticos. Muitas iniciativas servem de exemplo ao Brasil. No entanto, é justo registrar que muitas delas ainda padecem de problemas relacionados ao tema e que precisam de certa evolução nesse aspecto.

Foram encontradas 14 (quatorze) proposições legislativas sobre o tema em trâmite no Congresso Nacional, muitas delas de excelente qualidade, o que demonstra que o assunto já consta da agenda política, embora não seja uma prioridade dos grupos políticos majoritários, por evidência lógica.

Em verdade, quando nos debruçamos sobre a perspectiva histórica é cristalina a falta de maturidade de nossa democracia, muito recente em termos cronológicos.

Contra a defesa dos direitos dos filiados pesam duas forças. A primeira decorre do ordenamento jurídico. Tendo em vista a memória negativa da regulação do regime autoritário de 1964, a Constituição Cidadã impôs enorme e expressa autonomia às organizações partidárias o que, pelas razões sociológicas e políticas já esposadas, facilita a oligarquização e a privação de direitos pelos filiados.

A segunda está ligada ao paternalismo social e político brasileiro, herdado de tempos coloniais e fortalecido pelo clientelismo do início da república, pelo getulismo e todos os hiatos democráticos, sobretudo pelo último período de chumbo e pelo recém populismo das duas últimas décadas. Nessa medida, há muita personalização nos processos políticos o que não colabora com o fortalecimento dos partidos, ou até mesmo, com o seu real surgimento.

Talvez os grupos majoritários e a elite partidária consigam perceber que ao não favorecer a democracia interna estão perdendo sinergia em duplos esforços.

Isso porque eles dispendem energia na manutenção das estruturas partidárias e dispendem energia para manutenção de estruturas eleitorais.

Com a democratização do partido há ganho sinérgico podendo dispende energia com aproveitamento eleitoral mais eficiente.

Modelos matemáticos podem comprovar isso. Recente artigo de Zudenkova defende que modelos efetivamente democráticos de participação tendem a melhorar o resultado eleitoral. Com suporte em teoria dos jogos há a demonstração de vantagens do modelo competitivo de nomeação para concorrer a determinado cargo em relação ao modelo controlado totalmente por suas lideranças. A demonstração matemática comprova que uma estrutura competitiva pode promover maior estabilidade no centro do partido, uma vez que os eleitores estabelecem parâmetros de continuidade com maior correlação com a realidade, uma vez que são constantemente demandados nas escolhas partidárias.²¹⁶

Em suma, a lei hermética da correspondência apresenta o postulado de que o que está dentro é como o que está fora, sendo a princípio misteriosa a situação de existir democracia fora dos partidos e não existir dentro dos partidos.

Em verdade, a falta de democracia intrapartidária significa muito mais a fragilidade de nossa democracia partidária, muito voltada para um procedimentalismo externo que ainda não encontrou o encaixe real para os mecanismos de representação e de conjugação dos esforços sociais em prol do bem comum em um regime democrático.

Nesse sentido, apresentamos nossa contribuição para melhoria no que diz respeito à proteção dos direitos dos filiados por meio de um Estatuto Legal que poderá corresponder a uma efetiva melhora da qualidade da nossa democracia.

²¹⁶ Cf. ZUDENKOVA, Galina. *A rationale for intra-party democracy*. Munich Personal RePEc Archive. 21 de maio de 2012.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Alcides Abreu. *Análise Sistemática dos Partidos Políticos*. Porto Alegre: Editora Movimento, 1977.

AIETA, Vânia Siciliano. *Partidos Políticos (Estudos em Homenagem ao Prof. Siqueira Castro)*. Coleção Tratado de Direito Político - Tomo IV. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2006.

ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária: efetividade e aplicabilidade*. 1ª Edição. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016.

ARBACHE, Guilherme Pires. *Querer e poder: análise quantitativa das determinantes da participação política no regime democrático brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: USP, 2015.

ASSIS BRASIL, Joaquim Francisco. *Democracia representativa: do voto e do modo de votar*. 3ª Edição. Paris: Guillard - Aillaud, 1895.

BARBOSA, Ruy. *Pensamento e ação de Rui Barbosa / Organização e seleção de textos pela Fundação Casa de Rui Barbosa*. – Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.

BINKLEY, Wilfred E. *Partidos Políticos Americanos: Sua história natural*. Volumes 1 e 2. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

BITTAR, Eduardo C. B. *Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática da monografia para os cursos de direito*. 15ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2017.

BLONDEL, Jean. "A lei eleitoral e os partidos no Brasil". *Estudos Eleitorais*. Brasília, v. 1, n. 1, jan./abr. 1997, pp. 229-239.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 8ª Edição. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BODART, Cristiano das Neves. *Atuação dos partidos políticos e dos movimentos sociais na construção e manutenção de um espaço institucionalizados de participação social*. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo: USP, 2016.

BORGES, Tiago Daher Padovezi. *Representação Partidária e a Presença dos Evangélicos na Política Brasileira*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: USP, 2007.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. "Democracia e organização nos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels". *Revista de Sociologia Política*, 2012, vol.20, n.44, p. 83-95.

_____. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política*. São Paulo: Associação Humanitas Fapesp, 2006.

BRENNER, Ana Karina. *Militância de jovens em partidos políticos: um estudo de caso com universitários*. Tese de Doutorado em Sociologia. São Paulo: USP, 2011.

CAGGIANO, Monica Herman S (org). *O voto nas Américas*. São Paulo: Cepes, 2008.

_____. "É possível reinventar os partidos. O partido político no Século XXI" in: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes (et al.) *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia. Homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, pp. 539-540.

CAMPOS NETO, Raymundo. *A democracia interna nos partidos políticos brasileiros*. Dissertação de Mestrado em Direito. Belo Horizonte: Universidade FUMEC, 2016.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª Edição. Coimbra: Almedina, 1993.

CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Brasileiros: discurso e práxis dos seus programas*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

CHARLOT, Jean. *Os partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As grandes obras políticas*. Rio de Janeiro: Agir, 2001.

CHWALISZ, Claudia. “Em Marche: From a Movement to a Government. Carnegie Europe”. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/2018/04/06/en-marche-from-movement-to-government-pub-75985>. Acesso em: 09.08.2020.

CHUPP, Jesse e ILDERTON, Nathan A. “Elite Democracy: Representation, Participation and Citizenship in an Expanding Electorate”. Prepared for presentation at the 2008 Annual Meeting of the Western Political Science Association, San Diego, California, 2008.

CROSS, William P. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. Oxford: Oxford Univ. Press, 2013.

CUNHA, Fábio Manoel Guiso da. *A democracia interna nos partidos políticos: requisitos mínimos, o respeito são princípio democrático e a democracia militante. Dissertação de Mestrado em Direito*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2018.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Democracia Intrapartidária*. *Revista de Direito Const. e Ciência Política*, n.º 6, p. 51.

DAHL, Robert Alan. *A Constituição americana é democrática?* Rio de Janeiro: FGV, 2015.

_____. *Poliarquia*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

_____. *Sobre a democracia*. Brasília, Universidade de Brasília, 2001.

DI TELLA, Torcuato S. “Partidos no Brasil”. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 3, n. 1, jan./abr. 2008, pp. 129-147.

DUVERGER, Maurice. *Os Grandes Sistemas Políticos – Instituições Políticas e Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1985.

_____. *Os partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

FERNANDES, Fernando Carlos. *Partidos Políticos na Democracia*. Rio de Janeiro: Universidade Estado da Guanabara, 1967.

FERNANDEZ, Fernando F. A. “Os partidos políticos”. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 6, n. 12, abr. 2001, pp. 233-235.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. *Da democracia de partidos à autocracia judicial: o caso brasileiro no divã*. Florianópolis: Habitus, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 3ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1976.

_____. “A revisão da doutrina democrática”. *Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional*. vol. 2. 2011.

_____. *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas*. Belo Horizonte, 1966.

_____. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977.

FERREIRA NETO, Edgard Leite. *Os partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1988.

FLEISCHER, David V. (org). *Os partidos políticos no Brasil*. Volume II, Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

FORSHEE, Jennifer. “Decent Drapery: Order, Artifice and the Other in the Writings of Edmund Burke”. *Western Political Science Association Meeting*, Las Vegas, NV, 2007.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. 3ª Edição. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980.

GARCIA, Fernando Coutinho. *Partidos políticos e teoria da organização*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

GAUJA, Anika. *Enforcing democracy? Towards a regulatory regime for the implementation of intra-party democracy*. Sydney: Democratic Audit of Australia, 2006.

GUARNIERI, Fernando Henrique Eduardo. *A força dos “partidos fracos” – um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral*. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: USP, 2009.

HOFMEISTER, Wilhelm (editor responsável). “Partidos Políticos: quatro continentes”. *Cadernos Adenauer VIII*, nº 03. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

JEHÁ, Pedro Rubez. *O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil*. Tese de Doutorado em Direito. São Paulo: USP, 2009.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAMANAUSKAS, Milton Fernando. *A Jurisprudência Eleitoral e seus reflexos no estado democrático de direito*. Dissertação de Mestrado em Direito. São Paulo: USP, 2009.

LAMOUNIER, Bolivar e MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

LAZZARI, Eduardo Alves. *Por que os brasileiros não confiam nos partidos políticos?* Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: USP, 2016.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITÃO, Cláudia Sousa. *A crise dos partidos políticos brasileiros: os dilemas da representação política no Estado Intervencionista*. Fortaleza: Tipoprogresso, 1989.

LEVY, Gilat. "Decision Making in Committees: Transparency, Reputation, and Voting Rules". *The American Economic Review*. Vol. 97, No. 1, mar., 2007, pp. 150-168.

LISI, MARCO. "Democracia intrapartidária, filiados e elites intermédias: o caso do partido socialista português". *Análise Social*, 214, 2015, pp. 160-190.

LISOWSKI, Telma Rocha. *Perda de Mandato Parlamentar: Sugestões de Reforma do Sistema Brasileiro para Aprimoramento da Representação Política*. Tese de Doutorado em Direito. São Paulo: USP, 2017.

MAINWARING, Scott. "Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa". *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 1, n. 2, maio/ago, 1997, pp. 335-381.

MAIR, Peter. "Os partidos políticos e a democracia". *Análise Social*, vol. XXXVIII (167), 2003, pp. 277-293.

MARINHO, Josaphat. "Institucionalização e estatuto dos partidos políticos". *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 3, n. 9, mar, 1966, pp. 3-10.

_____. "Lei orgânica dos partidos políticos no Brasil". *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 3, n. 12, out./dez., 1966, pp. 45-58.

MARTIN VARGAS, Marco Antonio. *A crise democrática na atividade interna-corporis dos partidos políticos; A voz dos filiados partidários é ouvida?*

Dissertação de Mestrado em Direito Político e Econômico. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2018.

MEZZARROBA, Orides; SOUZA, Marjorie Carvalho de. “Democracia e partidos políticos: nexos conceituais e sua manifestação na consolidação do Estado de partidos brasileiro”. *História: debates e tendências*, Passo Fundo, v. 15, n. 1, jan./jun. 2015, pp. 140-164.

MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. São Paulo: Editora Senzala, s/d.

MOISÉS, José Álvaro e MENEGUELLO, Rachel (orgs). *A Desconfiança Política e os seus Impactos na Qualidade da Democracia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

MONTE, Gaio Lima. *O princípio constitucional da democracia intrapartidária e a igualdade de oportunidades: um estudo crítico sobre o processo de formação da representação política brasileira*. Dissertação de Mestrado em Direito. Porto Alegre: UFRS, 2017.

MONTEIRO, Brandão. *Os partidos políticos*. São Paulo: Global, 1989.

MOREIRA, Vital. *A democracia intrapartidária*. Lisboa: Publico. 23.04.2003.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

_____. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NORONHA, João Otávio de e PAE KIM, Richard (orgs). *Sistema Político e Direito Eleitoral Brasileiros – Estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016.

OZÁI DA SILVA, Antonio. “O dilema da Social-Democracia - A análise de Robert Michels sobre a burocratização do Partido”. *Revista Espaço Acadêmico*. nº 122 – Julho de 2011 – Ano XI.

PAIM, Antônio. “A visão totalitária da representação política”. *Estudos Eleitorais*, Brasília, DF, v. 2, n. 1, jan./abr, 1998, pp. 167-179.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

RABELLO FILHO, Benjamin Alves. *Partidos Políticos no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

RADASANU, Andrea – Burke’s Anti-Rational Conservatism – Prepared for the Annual Conference of the Midwest Political Science Association. Prepared for delivery at the 2008 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, 2008.

RAMOS, Elival da Silva. “Controle Jurisdicional de Políticas Públicas: a efetivação dos direitos sociais à luz da Constituição brasileira de 1988”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 102., jan./dez., 2007, pp. 327 – 356.

_____. “Ética e política”. In: ZILVETI, Fernando Aurelio, LOPES, Silva (coord.) *O Regime democrático e a questão da corrupção política, – coordenadores*. São Paulo: Atlas, 2004, pp. 87-95.

_____. “O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do supremo tribunal federal”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 248, mai., 2008, pp. 54-72

_____. “Representação e democracia”. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*. São Paulo, ano 3, nº 9, março de 1990, pp. 7-10.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de Direito*. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

REGO, João. *As bases socioeconômicas dos partidos políticos no Brasil: 1982/1990*. Recife: FUNDAJ – Editora Massangana, 1997.

REIDENBERG, Flavia; LÓPEZ, Francisco Sánchez. “Como se escolhe um candidato a Presidente? Regras e práticas nos partidos políticos da América Latina”. *Opinião Pública*, Campinas, v. 8, n. 2, 2002, pp. 158-188.

RIBEIRO, Filipe Nicoletti. *Império das incertezas: política e partidos nas décadas finais da monarquia brasileira*. Dissertação de Mestrado em História Social. São Paulo, USP, 2015.

RODRIGUEZ, José Luiz Estrada. *Consideraciones sobre la democracia interna de los partidos políticos. Modelos de partidos y debates en torno a su vida interna en México, de Javier Arzuaga Magnoni*. México: Instituto Electoral del

Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEM, Fontamara, 2012.

SÁEZ, Manuel Alcántara; FREIDENBERG, Flavia. “Partidos políticos na América Latina”. *Opinião Pública*, Campinas, v. 8, n. 2, 2002, pp. 137-157.

SALGADO, Eneida Desiree; PÉREZ HUALDE, Alejandro. “A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática”. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 60, abr./jun. 2015, pp. 63-83.

SANTOS, Diego Alberto. *Democracia intrapartidária no caso brasileiro: Uma primeira incursão na temática a partir da análise dos estatutos de dez partidos políticos*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

SARTI, Ingrid. *Da outra margem do rio: Os partidos políticos em busca da utopia*. Rio de Janeiro: Relume Dumará – Faperj, 2006.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada. Volume I – O debate contemporâneo*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

_____. *Partidos e Sistemas partidários*. Tradução de Waltensir Dutra. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

SCARROW, Susan. *Implementing intra-party democracy in Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives series*. Washington: National Democratic Institute for International Affairs, 2005.

SILOTTO, Grazielle. *A dimensão regional das estratégias partidárias em eleições proporcionais de lista aberta no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: USP, 2016.

SMITH, Jennifer K. *The Concept of “Political Party” in Comparative Perspective: Ontology and Taxonomy* – Annual Meeting of the Southern Political Science Association, New Orleans, 2007.

SORJ, Bernardo e MARTUCCELLI, Danilo. *O desafio latino-americano: coesão social e democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

STUART MILL, John. *Considerações sobre o governo representativo*. São Paulo: Escala, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Folha de São Paulo, 2010.

VILLELA, Renata Rocha. *Partidos Políticos e Regulamentação: Limites e benefícios da legislação partidária no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Direito. São Paulo: USP, 2014.

WOLKENSTEIN, Fabio. "A deliberative model of intra-party democracy". *Journal of Political Philosophy*, 24 (3). pp. 297-320.

YU, E., SHOJI, K., & BATTO, N. "Innovations in Candidate Selection Methods". In: Batto N., Huang C., Tan A., & Cox G. (Eds.). *Mixed-Member Electoral Systems in Constitutional Context: Taiwan, Japan, and Beyond*. Ann Arbor: University of Michigan, 2016, pp. 135-164. Press. doi:10.2307/j.ctt1gk08h7.10

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *O Estado brasileiro e seus partidos políticos: do Brasil colônia à redemocratização*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2014.

ZUDENKOVA, Galina. *A rationale for intra-party democracy*. Munich Personal RePEc Archive. 21 de maio de 2012.