

Direito Político e Eleitoral.

Democracia intrapartidária à luz da jurisprudência do TSE – a delicada questão da duração razoável das comissões provisórias.

Tarcisio Vieira de Carvalho Neto
Ministro do Tribunal Superior Eleitoral. Doutor e mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP). Professor adjunto da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB). Subprocurador-geral do Distrito Federal. Advogado.

Sumário

1. Localização do objeto e problematização
2. Partidos políticos e democracia
3. Democracia intrapartidária
4. O controle pela Justiça Eleitoral da democracia intrapartidária
5. A vinda à baila da EC nº 97/2017 e a reafirmação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral
6. Síntese conclusiva

Bibliografia

1 Localização do objeto e problematização

A democracia intrapartidária segue sendo um dos mais importantes temas do Direito Eleitoral material contemporâneo.

Enquanto a falta de democracia interna nos partidos políticos tem sido apontada como uma das causas de suposta crise da democracia representativa, a autonomia partidária veio de ser reafirmada no contexto da vinda à baila da Emenda Constitucional nº 97, publicada em 5/10/2017.

Na fricção entre os valores da democracia interna e da autonomia partidária é que está posicionado o delicado tema da duração temporal das comissões provisórias.

Aquilatar a extensão da autonomia partidária no delineamento da duração dos seus órgãos pro-

visórios, sem desnaturar a boa fórmula democrática ínsita aos partidos, é o desafio que se impõe. Para concretizar a Constituição, é preciso alcançar um fino equilíbrio entre ambas as ideias, para, ao final, responder à seguinte indagação: qual é o prazo razoável de duração das comissões provisórias?

2 Partidos políticos e democracia

Não há democracia à míngua de oposição política.

Caggiano (1995, p. 76-119) explicita que “elemento catalisador dos regimes democráticos, a oposição emerge adequadamente ambientada às sociedades pluralistas, que erigem o direito de participação política ao rol dos denominados direitos do cidadão”. E lança luzes de importância sobre os seguintes institutos: (i) nos partidos políticos; (ii) nos grupos e movimentos; (iii) nos instrumentos da democracia semidireta; e (iv) nos *writs* constitucionais.

Interessa-nos, para os fins da presente investigação científica, realçar a importância dos partidos políticos como atores da oposição, sem prejuízo de outros, a exemplo dos movimentos sociais. Partidos políticos tidos, por alguns, a exemplo de Seiler (2000, p. 5), como “os mal-amados da democracia”.

Em tema de partidos políticos, cortante é a abordagem de Michels (2001, p. 8-10), para quem, dentre os obstáculos à efetivação da democracia, está vertida a questão de que “a democracia conduz à oligarquia”. Segundo o autor alemão, a democracia, enquanto movimento e universo de ideias, atravessa hoje uma crise de que não conseguirá sair intacta porque “está confrontada com limitações e barreiras que não se erguem apenas à sua frente, mas dentro de si mesma e até certo ponto tem condições para as ultrapassar”. Sendo assim, também os partidos políticos estão em xeque.

Goste-se ou não do seu funcionamento no mundo fenomênico contemporâneo, chega a ser

inimaginável a fórmula democrática à míngua de partidos políticos. É como erguer majestosa estrutura, sem vocacionada infraestrutura.

Não há democracia à míngua de oposição política.

Duverger (1987, p. 188),¹ imbatível no assunto em desate, ao tratar da escolha dos dirigentes dos partidos, confirma a existência de uma tendência autocrática no funcionamento das células partidárias. Diz que uma verdadeira “classe de chefes”, mais ou menos fechada, ou seja, “um círculo interior de difícil acesso”, se instala na direção dos partidos e erode, a mais não poder, seu ideal funcionamento. Contudo, para o autor de prestígio universal, não seria satisfatório sustentar um regime sem partidos, mesmo porque até partidos totalitários contribuem para a existência da democracia. Conclui, com admirável tirocínio, que a democracia não está ameaçada pelo regime dos partidos, mas, sim, pelo rumo contemporâneo das suas

1. “Os adversários do regime dos partidos encontrarão muitos argumentos neste trabalho. A organização dos partidos políticos, certamente, não se conforma à ortodoxia democrática. A respectiva estrutura interna é, essencialmente, autocrática e oligárquica; os chefes não são, de fato, designados pelos adeptos, apesar da aparência, mas cooptados ou nomeados pelo centro; tendem a formar uma classe dirigente, isolada dos militantes, casta mais ou menos fechada sobre si mesma. Na medida em que são eleitos, a oligarquia partidária amplia-se, mas não se transforma em democracia, pois a eleição é feita pelos adeptos, que são uma minoria em relação aos que dão seus votos ao partido, quando das eleições gerais. Ora, os parlamentares estão cada vez mais sujeitos à autoridade dos dirigentes internos; isso significa que a massa dos eleitores é dominada pelo grupo menos numeroso dos adeptos e dos militantes, subordinando-se este, por sua vez, aos organismos diretores. Tem-se de ir mais longe: se se admitir que os partidos sejam dirigidos pelos parlamentares, torna-se-lhes ilusório o caráter democrático, porque as próprias eleições traduzem muito mal a verdadeira índole da opinião. Os partidos tanto criam a opinião quanto a representam; formam-na pela propaganda; impõem-lhe um quadro pré-fabricado; o sistema de partido não é só o reflexo da opinião pública, mas a consequência de elementos externos e técnicos (conforme seja a modalidade de escrutínio) que a ela se impõem. O sistema de partidos é menos uma fotografia da opinião do que a opinião é uma projeção do sistema de partidos” (DUVERGER, 1987, p. 555-556).

estruturas internas. O perigo, para o culto francês, não está na própria existência dos partidos, mas na índole autoritária da qual podem se revestir.²

3 Democracia intrapartidária

No Brasil, a Constituição Federal (CF) de 1988 prevê em seu art. 17:

“É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos [...]”.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos), em seu art. 1º, estabelece que “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” (grifo nosso), deixando claras, portanto, as balizas que devem nortear a existência das greis partidárias.

Conquanto o postulado da autonomia partidária, por um lado, impeça o legislador ordinário de

2. “O verdadeiro meio de defender a democracia contra as toxinas que ela mesmo segrega, pelo seu próprio desenvolvimento, não consiste em amputá-las das técnicas modernas de enquadramento das massas e de seleção dos quadros – cirurgia que a reduziria a uma forma vazia, a uma aparência ilusória – mas em canalizá-las para seu próprio uso, pois são, em definitivo, ferramentas, talvez capazes tanto do melhor quanto do pior, como as línguas do velho Esopo. E recusá-las equivale a recusar-se a atuar. Se fosse verdade que a democracia é incompatível com elas, ter-se-ia de concluir que a democracia é incompatível com as condições de nossa época. Todos os discursos sobre os benefícios de artesanato e os malefícios da grande indústria não obstam que a era artesanal esteja encerrada e vivamos na era da produção em série: todas as saudades dos partidos de quadros do século XIX, individualistas e centralizados, mais os anátemas contra os partidos maciços atuais, centralizados e disciplinados, não impedem que só os segundos é que correspondem à estrutura das sociedades contemporâneas” (DUVERGER, 1987, p. 460).

3. Confira-se o que decidido no MS nº 0601453-16.2016.6.00.0000, relatado pelo ministro Luiz Fux, apreciado na sessão de 29/9/2016, no qual foi impugnado, justamente, ato de destituição de comissão provisória municipal pelo órgão central do partido, de nível nacional, inclusive, com data retroativa.

editar normas que impliquem intervenção estatal nessa área específica de reserva estatutária, não há como isentar os partidos da sujeição ao princípio democrático, que deve ser refletido em suas normas, suas estruturas e seus procedimentos. A inobservância do referido princípio na vida interna do partido concorre, de forma decisiva, para desencadear uma crise de representatividade, hoje muito comum nas modernas democracias.

4 O controle pela Justiça Eleitoral da democracia intrapartidária

O tema da democracia intrapartidária vem sendo objeto de profícuos debates no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), tendo o colegiado, recentemente, se posicionado pela impossibilidade de intervenções, destituições e/ou extinções abruptas, sem que fossem assegurados o contraditório e o exercício do direito de ampla defesa.³

No julgamento acima referido, o TSE fixou três premissas importantes, a saber: a) a competência da Justiça Eleitoral para apreciar as controvérsias internas dos partidos políticos, sempre que delas advierem reflexos no processo eleitoral em prazo mais elástico (art. 16 da CF); b) a possibilidade de sindicância judicial dos atos *interna corporis* que revelem potencial risco de ofensa ao regime democrático e aos interesses subjetivos; e c) a vinculação das entidades partidárias aos direitos fundamentais, inclusive, em razão da eficácia horizontal desses postulados, com aplicação plena e imediata.

Nos termos do voto proferido pelo ministro Fux, a impermeabilidade absoluta dos atos *interna corporis* emanados dos partidos políticos resultaria em verdadeira autocracia intrapartidária. Em outras palavras, ainda que em um primeiro momento a escolha dos dirigentes – aqui em referência ao comando nacional – se dê por mecanismos revestidos de aparente democracia, verificar-se-ia,

já no estágio seguinte, uma concentração de poder quase absoluta em uma única pessoa (ou em pequeno grupo de pessoas), suprimindo-se, de forma inaceitável, a voz daqueles que estão na base.

E o que é mais grave: considerando-se que o exercício do poder político se legitima, no nosso sistema, pela atuação dos partidos, em última análise, o regime democrático estaria nas mãos de uma autocracia totalitária, refém, portanto, de legendas sem substrato eleitoral consistente, à deriva no mar revolto dos interesses ocultos e, por vezes, inconfessáveis.

“A Constituição Federal não autoriza os dirigentes partidários a promoverem arbitrárias intervenções.”

Nesse sentido, converge a doutrina de Aras (2011, p. 41), para quem a autonomia não se confunde com blindagem. Afirmo o autor que a

“[...] ditadura intrapartidária constitui desvio de conduta política intolerável, passível de fiscalização, controle e correção pela via judicial, com o exercício do direito de ação e a garantia da universalidade e livre acesso à jurisdição, a fim de preservar-se o regime político da democracia e a autenticidade do sistema representativo, garantido pela observância dos princípios da legalidade estrita e intrínseca, do devido processo legal e dos corolários do juiz natural, do contraditório e da ampla defesa”.

E prossegue o doutrinador, ao pontuar, embora sob o enfoque primário da fidelidade partidária, mas em tudo aproveitável, que:

“[...] os órgãos de cúpula não podem restringir ou eliminar, sem uma justa causa, a conduta dos seus filiados em detrimento dos estatutos, do ideário programático e da ordem jurídica estabelecida pela Carta de 1988, sob pena de ser comprometido o fortalecimento da democracia

representativa e intrapartidária, de modo a exigir a devida reparação e controle de legalidade intrínseca, mormente com a aferição da razoabilidade e proporcionalidade ínsita à cláusula do *due process of Law*.

[...] Vulneram o regime democrático, por atentar contra a liberdade, as práticas totalitárias de dirigentes partidários que imponham atos e decisões caprichosas, unilaterais, desprovidas de motivação legítima, desarrazoadas e desproporcionais, ou que, por qualquer forma, ignorem, embarquem ou suprimam a vontade dos integrantes do colégio de filiados resultante dos debates das questões políticas e de interesse das respectivas comunidades em que atuam.

[...] As condições e imposições abusivas das cúpulas partidárias se prestam a espúrias manipulações e suprimem a liberdade, a igualdade e a dignidade dos seus filiados, mantendo em situação precária e provisória a estrutura e a organização dos diretórios municipais, com o fito de ensejar a sumária intervenção, dissolução do diretório, a destituição de comissão executiva ou de alguns dos seus integrantes que resistirem às ordens dos ‘donos’ da agremiação, emanadas formalmente dos seus órgãos tidos por ‘superiores’.

[...] A Constituição Federal não autoriza os dirigentes partidários a promoverem arbitrárias intervenções, dissoluções e destituições e a forjarem maiorias deliberativas mediante a sonegação direta de informações aos filiados ou a omissão da devida e prévia publicidade que deve anteceder as reuniões e convenções, com o dia, hora, local, quórum de deliberação e pauta dos assuntos a serem debatidos e decididos” (ARAS, 2011, p. 28-48).

Aliás, como bem ponderou a ministra Cármen Lúcia, relatora, no Supremo Tribunal Federal, da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.311-DF, em voto proferido na sessão de 30/9/2015,

“partido político é instrumento de representação, não de substituição do representado pelo representante. Logo, **sem o representado e o com-**

promisso com a representação o partido é uma alma à procura de um corpo” (grifo nosso).

Tal posicionamento recebe os portentosos influxos da doutrina da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. Confira-se, no particular, o magistério do professor Virgílio Afonso da Silva (2005, p. 52-53):

“Uma das principais mudanças de paradigma que, no âmbito do direito constitucional, foram responsáveis pelo reconhecimento de uma constitucionalização do direito e, sobretudo, de um rompimento nos limites de produção de efeitos dos direitos fundamentais somente à relação Estado-cidadãos foi o reconhecimento de que, ao contrário do que uma arraigada crença sustentava, não é somente o Estado que pode ameaçar os direitos fundamentais dos cidadãos, mas também outros cidadãos, nas relações horizontais entre si. Zippe-lius sintetiza bem a insuficiência da dicotomia ação estatal/ação privada: ‘A contraposição não diferenciada entre ações estatais e ações puramente privadas [...] é uma simplificação exagerada: em uma sociedade plural, formam-se, **nos espaços deixados à autonomia privada**, instituições da vida econômica, empresas dos meios de comunicação e outras ‘forças sociais’, que desempenham importantes funções na vida social e que alcançam posições de poder, por força das quais podem influir de forma prejudicial no sistema político’.

Da mesma forma que essas forças sociais podem prejudicar o sistema político, em razão de sua alta concentração de poder, o mesmo ocorre no âmbito jurídico. Essas corporações, ainda que privadas, alcançam uma posição de dominação, sobretudo por meio de concentração financeira, que lhes confere um tal poder de decisão nas suas relações com os indivíduos que qualquer relação jurídica entre ambos, a despeito de se fundar aparentemente na autonomia da vontade, é, na verdade, uma relação de dominação, que ameaça, tanto quanto a atividade estatal, os direitos fundamentais dos particulares”.

Como não poderia ser diferente, prosseguindo no exame colegiado do pedido de liminar, formulado no referido *writ*, o TSE assentou, em conclusão, que

“eventual destituição de Comissões Provisórias se afigura legítima se e somente [se] atender às diretrizes e aos imperativos magnos, **notadamente a observância das garantias fundamentais do contraditório e da ampla defesa**” (grifo nosso).

5 A vinda à baila da EC nº 97/2017 e a reafirmação da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral

Com a vinda à baila da EC nº 97/2017, publicada em 5/10/2017, dúvidas adicionais eclodiram. Ficou no ar a (falsa) impressão de que, doravante, os partidos políticos poderiam dispor, livremente, do prazo de duração das comissões provisórias.

Confira-se o teor do novo texto constitucional (§ 1º do art. 17 da Constituição da República), *in verbis*:

“Art. 17 - É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...]

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

Uma leitura mais açodada do novo texto constitucional poderia levar à (enganosa) conclusão de que os partidos passaram a gozar de autonomia

plena, cabal e irrestrita para estabelecer a vigência dos seus órgãos provisórios, segundo critérios próprios e não passíveis de controle no âmbito externo, interpretação que, no entanto, não resiste a um exame mais criterioso da matéria.

Inicialmente, cumpre esclarecer que os debates havidos no Congresso Nacional e que fomentaram a citada emenda constitucional giraram em torno da vedação de coligações nas eleições proporcionais e do estabelecimento de regras sobre o acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda no rádio e na televisão. É o que consta, inclusive, do próprio ementário do texto promulgado. Não havia, naquele horizonte, ao menos de maneira explícita, discussão posta acerca da duração dos órgãos provisórios, não obstante a redação final dada ao § 1º do art. 17 da CF.

Anota-se, ainda, que a Procuradoria-Geral da República ajuizou, em 27/12/2017, ação direta de inconstitucionalidade, autuada sob o número 5.875, em face da referida emenda constitucional, na qual impugnou a autonomia plena dos partidos políticos para estabelecer regras sobre a duração de seus órgãos provisórios. A matéria está sob a relatoria do ministro Luiz Fux, tendo sido adotado o rito abreviado do art. 12 da Lei nº 9.868/1999.

Essa iniciativa, por parte da Procuradoria-Geral da República, revela-se salutar, sobretudo, porque a matéria é de interesse de todos os partidos políticos atualmente registrados e que somam impressionantes 35 legendas, além daqueles cujos pedidos de anotação definitiva tramitam no TSE ou que, ao menos, já obtiveram o registro civil e solicitaram a senha de acesso ao Sistema de Apoio a Partidos em Formação (SAPF), perfazendo, este último grupo, um total de 73 siglas em processo de criação.⁴

É também oportuna porque, na esteira da jurisprudência dominante no TSE, o pedido de registro partidário e de anotação estatutária deflagra a competência administrativa da Justiça Eleitoral,

por conseguinte dá azo a processo administrativo no âmbito do qual não se mostra crível a resolução de incidentes de inconstitucionalidade (RPP nº 153-05-DF, DJe de 16/5/2016).

Não havia discussão posta acerca da duração dos órgãos provisórios.

Tal entendimento, aliás, foi o que prevaleceu no julgamento do RPP nº 1417-96-DF, concluído na sessão administrativa de 20/2/2018, no qual o TSE, ao examinar pedido de alteração estatutária já sob a égide da Emenda Constitucional nº 97/2017, reafirmou sua orientação no sentido da validade da Resolução TSE nº 23.465/2015, a qual prevê, em seu art. 39, que “as anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso”.⁵

4. Informações disponíveis em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Janeiro/brasil-tem-73-partidos-em-processo-de-formacao>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

5. Eis a ementa do julgado, publicada no DJe de 15/3/2018, Rel. Min. Herman Benjamin, redator para o acórdão Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, p. 20-22:

“REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. ESTATUTO. ALTERAÇÃO. ANOTAÇÃO. REQUERIMENTO. ART. 10 DA LEI Nº 9.096/95. PARTE UM: COMISSÕES PROVISÓRIAS. VIGÊNCIA. PRAZO ELASTECIDO. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017. PARÁGRAFO 1º DO ART. 17 DA CF. NOVA REDAÇÃO. AUTONOMIA PARTIDÁRIA. CAPUT. RESGUARDO DO REGIME DEMOCRÁTICO. PREVISÃO EXPRESSA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. CONDIÇÃO SUBORDINANTE SOBRE PARÁGRAFOS. LEITURA FRAGMENTADA DO TEXTO. IMPOSSIBILIDADE. SEARA ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE ÓBICE AO EMPREGO DAS TÉCNICAS DE HERMENÊUTICA QUE NÃO RESULTAM EM INVALIDAÇÃO DA NORMA. AUTONOMIA PARTIDÁRIA ABSOLUTA. INEXISTÊNCIA. ORGANIZAÇÃO INTERNA. REGIME DEMOCRÁTICO. DEVER DE SUJEIÇÃO. DOUTRINA E JURISPRUDÊNCIA CONSAGRADAS. RESOLUÇÃO-TSE Nº 23.465/2015. HIGIDEZ RECONHECIDA. ÓRGÃOS PROVISÓRIOS. VALIDADE. 120 (CENTO E VINTE) DIAS OU PRAZO RAZOÁVEL DIVERSO. DESCUMPRIMENTO. REITERAÇÃO. PARTE DOIS: ÓRGÃOS PARTIDÁRIOS PROVISÓRIOS. SUBSTITUIÇÃO, ALTERAÇÃO E EXTINÇÃO. INTERESSE PARTIDÁRIO. PECULIARIDADES POLÍTICAS E PARTIDÁRIAS DE CADA LOCALIDADE. BALIZAS QUE NÃO EXIMEM O PARTIDO DE OBSERVAR, NO QUE APLICÁVEL, OS DIREITOS →

Na oportunidade, foi dada interpretação “topográfica” ao aludido § 1º com o preceito contido no *caput* do art. 17 da CF, devido à sua condição de subordinação. Isso porque a posição de um comando legal (ou constitucional) permite ao intérprete compreender a abrangência que o legislador (ou constituinte) quis lhe dar, sem prejuízo, por óbvio, das técnicas consagradas de hermenêutica jurídica.

Não se cogitou, portanto, de invalidação da norma, a qual, especialmente na esfera administrativa, goza de presunção de constitucionalidade, mas de examiná-la por inteiro, evitando-se a leitura fragmentada e desconectada do texto. Rememorou-se o voto-vista proferido pelo ministro Eros Grau, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.685-DF, DJ de 22/3/2006, quando sua excelência pontuou, com a autoridade que lhe é própria, “**não se interpreta[r] a Constituição em tiras, aos pedaços**”. Afinal, segundo acentuou na sequência,

“a interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. **Não se interpretam textos de direito, isoladamente, mas sim o direito – a Constituição – no seu todo**” (grifo nosso).

Resguardou-se, portanto, o contido no *caput* do art. 17 da Constituição, como valor de maior hierarquia, apto a irradiar seu conteúdo sobre os incisos e parágrafos, o resguardo do regime democrático, a ser observado pelos partidos políticos.

Resguardou-se, portanto, o contido no *caput* do art. 17 da Constituição, como valor de maior hierarquia, apto a irradiar seu conteúdo sobre os incisos e parágrafos, o resguardo do regime democrático, a ser observado pelos partidos políticos.

→ FUNDAMENTAIS DOS FILIADOS. HORIZONTALIDADE. RECONHECIMENTO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. INCIDÊNCIA NO TRATO COM OS ÓRGÃOS DE HIERARQUIA INFERIOR (SOBRETUDO PROVISÓRIOS). PRECEDENTES DO TSE. AUSÊNCIA DE GARANTIAS MÍNIMAS NO TEXTO ORA SUBMETIDO À ANOTAÇÃO. ADEQUAÇÃO. IMPRESCINDIBILIDADE. PARTE TRÊS: AJUSTES PONTUAIS DO TEXTO. POSSIBILIDADE. CONCLUSÃO: INDEFERIMENTO. ANOTAÇÃO. ARTS. 41 E 42. DEFERIMENTO. ANOTAÇÃO. ARTS. 14, 38, 39, 40, 43, 59 E 72. PROVIDÊNCIAS.

O caso

1. Na espécie, com base na EC nº 97/2017, que deu nova redação ao § 1º do art. 17 da CF, o PSD apresentou, para anotação neste Tribunal, alteração estatutária aprovada na sua convenção nacional.
2. Na sessão de 19.10.2017, o então relator, Ministro Herman Benjamin, votou pelo deferimento do pedido, tal como formulado, por entender que ‘a análise das alterações estatutárias da agremiação revelou que a única irregularidade consistia no prazo indeterminado de vigência das comissões provisórias’, óbice que teria sido afastado pela superveniência da EC nº 97, de 4.10.2017, com vigência em 5.10.2017, que deu nova redação ao § 1º do artigo 17 da CF, assegurando ‘aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios’.

Natureza do feito

3. O pedido de anotação de alteração estatutária deflagra a competência administrativa desta Corte e, por conseguinte, dá azo a processo no âmbito do qual não se mostra crível a resolução de incidentes de inconstitucionalidade (Precedente do TSE: RPP nº 153-05/DF, de minha relatoria, DJe de 16.5.2016).

4. Constitui impropriedade a leitura fragmentada e desconectada do texto constitucional, sobretudo de preceito secundário (parágrafo) em relação à sua norma primária (*caput*), dada a sua condição de subordinação. Nas palavras do eminente Ministro Eros Grau, em judicioso voto, ‘não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. A interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos →

→ isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito a Constituição no seu todo’ (STF, ADI nº 3685/DF, DJ de 22.3.2006).

5. A natureza administrativa do feito não afasta, portanto, o emprego das técnicas de hermenêutica.

Órgão provisório: vigência

6. Não obstante a redação conferida pela EC nº 97/2017 ao § 1º do art. 17 da CF, naquilo que assegura a autonomia dos partidos políticos para estabelecer a duração de seus órgãos provisórios, tem-se que a liberdade conferida não é absoluta, dada a previsão expressa do *caput* no sentido de que as agremiações partidárias devem resguardar o regime democrático.

7. O TSE, alicerçado na sua competência regulamentar, editou a Resolução nº 23.465/2015, a qual prevê, em seu artigo 39, que ‘as anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso’.

8. Ao analisar o PA n. 750-72/DF, no qual aprovada essa resolução, esta Corte Superior destacou que ‘não há como se conceber que em uma democracia os principais atores da representação popular não sejam, igualmente, democráticos. Este, inclusive, é o comando expresso no art. 17 da Constituição da República que, ao assegurar a autonomia partidária, determina expressamente que sejam ‘resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana’ (Relator o Min. Henrique Neves).

9. Por repusar precisamente no *caput* do art. 17 da Constituição Federal, a Res.-TSE nº 23.465/2015 mantém sua higidez, não comportando leitura distinta daquela já adotada neste Tribunal Superior.

10. A alteração estatutária proposta, além de não satisfazer anterior determinação desta Corte, ofende a regulamentação contida na citada resolução, pois prevê que a vigência do órgão provisório apenas não poderá ultrapassar a data final de validade do diretório definitivo correspondente, sendo, ademais, passível de prorrogação. É o que se extrai dos §§ 3º e 4º do art. 42 do estatuto, na redação submetida. →

Nessa mesma linha, como leciona Silva (2009, p. 239), há condicionamentos à liberdade partidária defluentes do referido *caput*. Veja-se:

“Não é, porém, absoluta a liberdade partidária. Fica ela condicionada a vários princípios que confluem, em essência, para seu compromisso com o regime democrático no sentido posto pela Constituição. É isso que significa sua obrigação de resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana”.

E não poderia ser diferente, pois os partidos políticos, na conformação do direito pátrio vigente, foram concebidos (e consagrados) como instrumentos formais e materiais para o legítimo exercício do poder político. Com esse norte, concluiu, em arremate, o emérito professor:

“A ideia que sai do texto constitucional é a de que os partidos hão que se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e que sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio. A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática. Seria incompreensível que uma instituição resguardasse o regime democrático se internamente não observasse o mesmo regime” (grifo nosso).

Idêntico posicionamento pode ser extraído das lições de Canotilho (2003, p. 3.187):

“A organização interna dos partidos políticos deve obedecer, à semelhança de outras organizações sociais constitucionalmente relevantes [...] às regras básicas inerentes ao princípio democrático. Deu-se, assim, guarida, à ideia, defendida por alguns autores de que a democracia dos partidos postula a democracia nos partidos. A democracia interna pressupõe, entre outras exigências, a proibição do princípio do chefe (*Fuhrerprinzip*), a exigência da formação da vontade a partir das bases, o direito dos membros do partido a actuação efectiva dentro do partido, o direito à liberdade de ex-

pressão, o direito à oposição, o direito à igualdade de tratamento de todos os membros”.

Calha citar, ainda, o constitucionalista Bulos (2011, p. 445), que, ao comentar o art. 17, § 1º, da CF, observou, com pertinência, que os partidos políticos, no exercício da sua autonomia,

“[...] podem prescrever em seus respectivos estatutos as normas que lhes aprouver, observadas as prescrições constitucionais e o bom senso. A justificativa para tal realidade é a seguinte: presume-se que o processo de elaboração dos estatutos político-partidários segue os ditames do regime democrático, com todas as consequências que daí decorrem. **Desse modo, seria sobremodo ilógico e aviltante uma dada agremiação partidária erigir estatutos sem lastro no pórtico da democracia, desatendendo-lhe nas suas atividades internas**” (grifo nosso).

No mesmo sentido, merece destaque também Mezzaroba (2004, p. 182), que registra que a

“característica marcante da Democracia intrapartidária está na formação da vontade do Partido.

→ Órgão provisório: substituição, alteração e extinção requisitos constitucionais

11. No julgamento do MS nº 0601453-16, de relatoria do eminente Ministro Luiz Fux, sessão de 29.9.2016, o Tribunal Superior Eleitoral, ao analisar a legalidade de ato de destituição de comissão provisória pelo órgão central do partido, estabeleceu importante baliza, em tudo aplicável aos estatutos partidários em geral, consubstanciada na vinculação das legendas partidárias aos direitos fundamentais, inclusive em razão da eficácia horizontal desses postulados, com aplicação plena e imediata, havendo que se estabelecer, no trato com os órgãos de hierarquia inferior, roteiros seguros para o exercício do contraditório e da ampla defesa, em homenagem ao princípio do devido processo legal.

12. A redação proposta nos §§ 1º e 2º do art. 42 do estatuto do partido requerente exprime lacunoso campo interpretativo, ao estabelecer, genericamente, que a substituição, alteração e extinção dos órgãos provisórios atenderá unicamente o interesse partidário, consideradas as peculiaridades políticas e partidárias de cada localidade, sem, contudo, salvaguardar instrumentos democráticos mínimos que materializem a garantia do exercício do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, da CF), especialmente quando em curso conflitos internos.

13. De igual forma, a alteração proposta no art. 41 do estatuto, especialmente no inc. III, por fazer remissão à constituição de novas comissões provisórias em decorrência da adoção de decisão sumária de intervenção no órgão provisório anterior.

Conclusão

14. Pedido de anotação indeferido no que toca aos arts. 41 e 42 do estatuto, e deferido quanto aos demais, com adoção de providências, nos termos do voto e com encaminhamento de sugestão ao MPE”.

Ela deve ser tomada em verticalidade ascendente, jamais o inverso”.

Foi justamente a partir dessa concepção e organização de ideias que o TSE, com base na sua competência regulamentar, editou a Resolução nº 23.465/2015, cujo art. 39 previa que “as anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias”.

Posteriormente, para fins de aperfeiçoamento, foi editada a Resolução TSE nº 23.471/2016, com o seguinte complemento textual à regra do citado art. 39: “salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso”.

E, mais à frente, a Resolução TSE nº 23.511/2017, que conferiu a seguinte redação ao art. 61 daquele normativo:

“a regra prevista no art. 39 desta resolução somente entrará em vigor a partir de 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”.

Como se vê, a essência da Resolução TSE nº 23.465/2015, com suas posteriores alterações, repousa precisamente no *caput* do art. 17 da Constituição, o qual, dada a sua condição subordinante sobre os seus parágrafos, não condiz com interpretação distinta daquela já adotada no âmbito do TSE.

Assentou-se, ainda, que, ao assegurar autonomia na definição da estrutura interna dos partidos, bem como no que concerne à duração de

seus órgãos provisórios, o Congresso Nacional, no exercício do poder constituinte reformador, manteve inalterado o preceito maior, atinente ao resguardo do regime democrático, do que se pode concluir, a partir da interpretação sistemática (e “topográfica”), que, por não ser absoluta, essa liberdade há de ser exercida com moderação, sem perder de vista o critério da razoabilidade, conforme previsto na resolução.

6 Síntese conclusiva

Por todo o exposto é que se conclui, em apertada síntese, a despeito da superveniência da Emenda Constitucional nº 97/2017, que o art. 39 da Resolução TSE nº 23.465/2015 permanece hígido, a produzir efeitos com respaldo no próprio texto constitucional, sendo certo que tal preceito deve nortear os estatutos partidários, bem como o exame, pelo TSE, dos pedidos de anotação de suas posteriores alterações.

Fixadas as balizas interpretativas que visam conferir concretude formal e material à essência do regime democrático, com respeito às bases partidárias e seu fluxo ascendente de legitimação da representatividade, sem o qual não há falar em conformação participativa do poder decisório, muito menos em ideologismo agregativo autêntico, os estatutos partidários devem a elas se adequar, o que não vulnera, nem de longe, o caro postulado da autonomia partidária. ■

Bibliografia

- ARAS, Augusto. *Fidelidade e ditadura (intra) partidárias*. São Paulo: Edipro, 2011.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- _____. *Emenda Constitucional nº 97*, de 4.10.2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral – TSE. *Resolução nº 23.465*, de 17 de dezembro de 2015. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Disponível em: <<http://chimera.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234652015.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- _____. *Resolução nº 23.511*, de 23 de fevereiro de 2017. Altera o art. 61 da Res.-TSE 23.465, de 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://chimera.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235112017.html>>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política*. São Paulo: Editora Angelotti, 1995.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.
- _____. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.
- DUVERGER, Maurice. *Los partidos políticos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1957.
- _____. *Os partidos políticos*. 3. ed. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.
- MEZZAROBÀ, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- MICHELS, Robert. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Tradução de José M. Justo. Lisboa: Antígona, 2001.
- RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário à Constituição*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SILVA, Virgílio Afonso da. *A constitucionalização do direito*. São Paulo: Malheiros, 2005.