

A black and white photograph of a grand, classical-style building with multiple stories, arched windows, and a central pediment. Several tall palm trees are in the foreground, partially obscuring the building. The overall tone is academic and formal.

**Revista de
Doutrina e
Jurisprudência**

Nº 26

PARÂMETROS DE LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PROCESSO JURISDICIONAL ELEITORAL¹

Roberta Maia Gresta²

Lara Marina Ferreira³

Mariana Sousa Bracarense⁴

Sumário: 1 Introdução. 2 Revisão histórica do conceito de partido político. 3 Reconhecimento jurídico do partido político no Brasil. 4 Conceito jurídico-positivo brasileiro de partido político. 5 Critério legitimador da atuação dos partidos políticos no processo jurisdicional eleitoral. 6 Comprometimento da legitimidade. 6.1 Substituição indevida da atuação dos interessados difusos. 6.2 Comprometimento da formação da vontade coletiva em decorrência do desvio oligárquico. 7 Conclusão. Referências bibliográficas.

Resumo: O presente artigo objetiva estabelecer, a partir da matriz teórica do Estado Democrático de Direito, parâmetros de legitimidade da atuação dos partidos políticos no processo jurisdicional eleitoral. Para tanto, demonstra-se que o partido político, surgido como fenômeno sociológico, foi assimilado, no Brasil, por uma legislação que revela a tentativa estatal de moldar a atividade partidária, que, todavia, mostra-se incompatível com a ordem democrática instaurada a partir de

¹ Artigo elaborado como trabalho final do grupo de estudos sobre Direito Eleitoral, subgrupo Partidos políticos: interesse e legitimidade, junto ao Núcleo Acadêmico de Pesquisa da Faculdade Mineira de Direito, PUC Minas, durante a gestão NAP 2011.

² Pós-graduanda em Direito Processual pelo Instituto de Educação Continuada/PUC Minas, especialista em Direito do Trabalho e Processual do Trabalho pela Universidade Cândido Mendes, graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais; Membro coordenadora do grupo de estudos de Direito Eleitoral vinculado ao Núcleo Acadêmico de Pesquisa, NAP 2011, da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas; Analista judiciário lotada na Assessoria Jurídica dos Juízes Membros do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). Contato eletrônico: gresta.robertamaia@gmail.com.

³ Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, especialista em Temas Filosóficos pela Universidade Federal de Minas Gerais, graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais; Membro do grupo de pesquisa Financiamento de Campanhas e Sistemas Eleitorais, financiado pelo CNPq; Membro do grupo de pesquisa de Direito Eleitoral vinculado ao Núcleo Acadêmico de Pesquisa, NAP 2011, da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas; Técnico judiciário lotada na Escola Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE-MG). Contato eletrônico: laramarinaf@gmail.com.

⁴ Mestranda em História Social da Cultura pela Universidade Federal de Minas Gerais, especialista em História da Cultura e da Arte pela Universidade Federal de Minas Gerais, graduada em História pela Universidade Federal de Ouro Preto; Membro do grupo de estudos de Direito Eleitoral vinculado ao Núcleo Acadêmico de Pesquisa, NAP 2011, da Faculdade Mineira de Direito da PUC Minas. Contato eletrônico: mbracarense@ufmg.com.

1988. Sustenta-se que a liberdade de pensamento político e o princípio democrático fundamentam a participação dos partidos políticos no processo jurisdicional eleitoral em defesa de seu direcionamento político. Esclarece-se, com amparo nos estudos de Vicente de Paula Maciel Júnior sobre a legitimação para agir, que esse direcionamento deve resultar de processo democrático de formação da vontade coletiva. Afirma-se, ao final, que a legitimidade da atuação do partido político no processo jurisdicional eleitoral é comprometida quando esta: a) é considerada apta a substituir a participação do cidadão, interessado difuso na conquista do poder político; e b) em virtude de desvio oligárquico, serve a interesse não validado pelo processo interno de formação da vontade coletiva.

Palavras-chave: Partido político. Processo jurisdicional eleitoral. Legitimidade. Vontade coletiva.

Abstract: This paper aims to set, from the theoretical model of Democratic Rule-of-Law State, legitimacy parameters to political parties' actuation in electoral jurisdictional process. For that, it's demonstrated that political party, arose as a sociological phenomenon, was comprised, in Brazil, by a legal system that reveals state attempt to frame party's activity, which is, however, incompatible with the democratic order established since 1988. It is claimed that freedom of political thought and the democratic principle underlie political parties' participation in electoral jurisdictional process on behalf of its political guidance. It is explained, based on Vicente de Paula Maciel Júnior's studies on legitimization to act, that such guidance must result from a democratic process leaded to form collective volition. It is asserted, in conclusion, that political parties' actuation in electoral jurisdictional process has its legitimacy jeopardized when: a) it is considered suitable to replace citizen's participation, neglecting those who are diffused interested in political power conquest; and b) due to oligarchical shift, it stands up for an interest not validated through an internal process of collective volition's formation.

Key words: Political party. Electoral jurisdictional process. Legitimacy. Collective volition.

1 INTRODUÇÃO

A compreensão do processo jurisdicional como instituição constitucionalizada de construção participada do provimento (LEAL, 2010) provoca a reflexão sobre o acesso a esse espaço de argumentação. Especificamente no caso do processo jurisdicional

eleitoral⁵, trata-se de definir a quem, e em quais parâmetros, é entregue a fiscalidade dos procedimentos eleitorais e da legitimidade dos mandatos conquistados, questões diretamente afetas à vivência democrática e à gestão estatal.

A resposta teórica consentânea com o Estado Democrático de Direito – instaurado no Brasil a partir de 1988 – é fornecida pelo inciso XXXV do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que veda a exclusão de lesão ou ameaça de lesão a direito. Nesse sentido, concebe-se o devido processo constitucional aberto a todos, por meio de acesso irrestrito “ao procedimento processualizado sobre temas fundamentais da Comunidade Política” (LEAL, 2010, p. 34).

Não obstante, a democracia brasileira tem convivido com critérios restritivos e conformadores da participação processual. A legitimação para agir, no processo jurisdicional eleitoral, e atribuída a agentes especificamente selecionados, com exclusão de outros, em uma dinâmica que deve ser tomada como “a chave para a compreensão da dimensão” do “problema da participação” (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 121).

O partido político, que se encontra no rol de legitimados para atuar no processo jurisdicional eleitoral, é apresentado pela Lei n. 9.096/1995 como pessoa jurídica de direito privado destinada “a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (BRASIL, 1995, art. 1º). A problematização desse conceito legal encontra-se na base da presente pesquisa: será mesmo possível atribuir ao partido político essa *destinação* e, mais, defini-lo a partir delas? Será a definição daí resultante o fundamento democrático da atribuição de legitimação para agir ao partido político e, como tal, capaz de orientar o exercício da faculdade de agir?

A revisão da bibliografia referência sobre o tema fornece indícios de que não. A abordagem histórica do fenômeno partidário evidencia que o regime democrático é, antes de objetivo, pressuposto do surgimento dos partidos políticos como espaço de canalização das pretensões de conquista do poder. O caráter competitivo inerente ao partido político – voltado ou não para a busca da hegemonização do pensamento político – sinaliza a inadequação da estipulação de um conceito que não o retrata.

Deflui dessa percepção o questionamento acerca dos motivos pelos quais o partido político recebeu, da lei, tais contornos.

⁵ Adota-se, como critério caracterizador da natureza jurisdicional de processos de competência da Justiça Eleitoral, o proposto por Adriano Soares da Costa: a passividade processual do juiz, extraída da conjugação dos princípios da inércia e da imparcialidade (COSTA, 2009, p. 265).

Para responder a essa questão, é preciso transcender a argumentação meramente positivista. O Direito, como fenômeno social, deve ser compreendido em seu contexto de produção. Não satisfazem, assim, análises que coloquem em compartimentos estanques a narrativa histórica e a regulamentação jurídica do partido político. Tampouco é possível contentar-se com a simples inclusão do caso brasileiro no panorama mundial da história dos partidos políticos, ignorando especificidades determinantes para a produção da legislação que os contemplou.

A investigação deve se lançar, retrospectivamente, sobre a relação entre o Estado brasileiro e a sociedade civil, com vistas a compreender a legislação a respeito do partido político como um instrumento estatal de conformação da participação política dos cidadãos. Postas às claras aquela relação e as consequências jurídicas dela resultantes, torna-se possível cumprir a proposta de estabelecer parâmetros democráticos de atuação dos partidos políticos no processo jurisdicional eleitoral e de alertar para os riscos de seu desvirtuamento.

2 REVISÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO

A presente seção tem como objetivo expor as principais teorias acerca do partido político e suas funções, de modo a demonstrar que as experiências históricas e os estudos acerca do partido político refletem a dificuldade da relação entre representação e participação no regime democrático. O estabelecimento do equilíbrio entre a necessidade popular, as reivindicações internas do partido e a participação no pleito eleitoral impõem questões sobre a efetividade da democracia.

Robert Michels (1982), autor do primeiro quartel do século XX, é considerado um dos precursores e referência obrigatória no tratamento dessa temática, com o estabelecimento da *lei de bronze da destinação oligárquica* para a compreensão da lógica partidária. Para o autor, a democracia visa à manutenção do sistema capitalista, impondo o controle do proletariado pela elite burguesa. A doutrina política e os entes representativos reificam a diferenciação entre os indivíduos, criando assim uma oligarquia burocrática responsável por falar em nome da totalidade. Essa lógica forma dirigentes profissionais comprometidos com seus interesses particulares e isolados das bases do partido (MICHELS, 1982). Em *A tendência burocrática dos partidos políticos*⁶, Michels propõe alternativas possíveis, como a articulação de grupos com fins determinados, com dissolução tão logo atingissem os objetivos

⁶ MICHELS, Robert. A tendência burocrática dos partidos políticos. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

que impulsionaram sua articulação. Porém, o ideal seria a “*constituição de uma aristocracia de homens moralmente bons e tecnicamente eficientes. Pois somente essa elite teria tempo e meios para dar direção e boa educação às massas*” (MICHELS, *apud* MEZZAROBÀ, 1995, p. 23).

Maurice Duverger (1987), autor do pós Segunda Guerra, considerou o partido político como um aglutinador da massa dispersa. Posteriormente, alcançado o poder, o povo teria papel secundário no interior do partido. Como Michels (1982), o autor avalia que a classe dirigente automaticamente se isola da militância e centra-se no controle doutrinário. Porém, considera que embora o autoritarismo seja inerente aos dirigentes, o partido possui “*vontade democrática sincera*” (DUVERGER *apud* SARTI, 1996, p. 133) capaz de se contrapor ao poder do chefe através dos mecanismos de funcionamento.

Segundo Orides Mezzaroba (1995, p. 26), as teorias expostas inauguraram a *concepção tradicional* de partido político, que privilegia a organização dos partidos, em detrimento de sua inserção no contexto social. A disputa pelo poder é evidenciada em detrimento de questões como a representatividade ou a participação democrática. Tributárias dessa perspectiva são as teorias de Giovanni Sartori, Jean Charlot e Paulo Bonavides. Sartori se concentra em diferenciar partido e facção e classifica seu objeto como “*qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não) candidatos a cargos públicos*” (SARTORI *apud* MEZZAROBÀ, 1995, p. 27).

De acordo com Charlot⁷, os critérios para a existência de um partido são a durabilidade da organização para além de uma geração; a ligação entre a parte nacional e as unidades de base; a vontade deliberada de exercer o poder; e a busca por apoio popular (CHARLOT *apud* MEZZAROBÀ, 1995, p. 28). Já Bonavides (1995) define partido político como “*uma organização de pessoas que, inspiradas por ideias ou movidas por interesse, busca tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conserva-se para realização dos fins propugnados*” (BONAVIDES *apud* MEZZAROBÀ, 1995, p. 28).

Em contraposição às perspectivas expostas, que consideram a organização partidária como um elemento eleitoral, erige-se a *concepção orgânica* de partido. Neste modelo, o partido apresenta-se como espaço de luta e conscientização, em detrimento dos propósitos eleitorais. Segundo Rosana Rossanda⁸, Karl Marx não estabeleceu teorias a respeito dos

⁷ CHARLOT, Jean. *Curso de introdução à ciência política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984.

⁸ ROSSANDA, Rosana. De Marx a Marx. Classe y partido. In: ROSSANDA, Rosana [et al.]. *Teoria marxista del partido político*. México: Ediciones pasado y presente, 1987.

partidos, porém considerou a organização partidária como um instrumento para a conscientização da classe operária, “*uma alternativa política viável e transitória em favor do proletariado*” (ROSSANDA *apud* MEZZAROBÀ, 1995, p. 30).

Em 1902, inspirado pela leitura de Marx, Lênin estabeleceu que o partido político deve comportar-se como vanguarda capaz de introjetar princípios políticos nas pessoas. Rosa Luxemburgo classificou essa postura como excludente e considerou que liberdade somente para os partidos do governo, para os membros de um partido, não é liberdade: liberdade é sempre a liberdade daquele que pensa de modo diferente (GARCIA⁹ *apud* MEZZAROBÀ, 1995, p. 33). A consciência de classe se daria naturalmente, sem a liderança de indivíduos considerados preparados para dirigir as massas.

Gramsci¹⁰ foi o responsável pela síntese do debate entre Lênin e Luxemburgo. Para ele, o partido político traz consigo a história do grupo social que representa. Tem, portanto, que se reinventar e adquirir novos objetivos, a fim de não perder sua utilidade. Para que o partido sobreviva, os indivíduos devem aderir à sua disciplina, somar forças para tornarem-se eficientes e se articular moral e intelectualmente (GRAMSCI *apud* MEZZAROBÀ, 1995, p. 33).

À reflexão sobre as questões relativas ao poder como intrínsecas à disputa eleitoral e à direção ou inclusão das massas deve ser somado o conceito de poder simbólico, cunhado por Pierre Bourdieu (2009). Esse autor atribui aos símbolos uma função política, pois, como instrumentos de conhecimento e de comunicação que tornam possível o consenso acerca do sentido do mundo social, contribuem eles para a reprodução da ordem vigente. O poder simbólico é definido, a partir dessa compreensão, como todo o poder que consegue criar significações e impô-las como legítimas. As relações de comunicação são, para Bourdieu (2009), relações de poder determinadas pelo poder material ou simbólico acumulado pelos agentes envolvidos nas relações¹¹. “*O campo de produção simbólica é um microcosmos da luta simbólica entre as classes*” (BOURDIEU, 2009, p. 12), que é retratada como uma luta pelo domínio do poder simbólico travada nos conflitos cotidianos, inclusive na disputa entre partidos políticos.

⁹ GARCIA, Fernando Coutinho. **Partidos políticos e teoria da organização**. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.

¹⁰ GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

¹¹ O mito é uma relação de comunicação que se apresenta como produto coletivo e coletivamente apropriado. Diversamente, as ideologias, embora apresentadas como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo, servem a interesses particulares. O efeito ideológico dissimula a divisão na comunicação: a cultura que, aparentemente, cria coesão também separa e legitima distinções que tomam por referencial a distância em relação à cultura dominante.

Das teorias apresentadas, extrai-se, como conclusão relevante para os questionamentos a serem formulados nesta pesquisa, que o partido político - compreendido como “*o lugar onde se opera a mediação política*”, que tem como função articular as necessidades das populações (BERSTEIN, 2003, p. 61) - orienta-se à conquista do poder, seja através das eleições, do alargamento do espaço de participação popular ou do direcionamento para o alcance de poder simbólico.

3 RECONHECIMENTO JURÍDICO DO PARTIDO POLÍTICO NO BRASIL

Visto que, historicamente, o partido político surge como fenômeno sociológico, cumpre examinar o processo de reconhecimento jurídico que culminou no descarte desse aspecto como elemento determinante de sua conceituação.

Paulo Bonavides (2010, p. 372-375) relata o pessimismo e o desprezo com que inicialmente foram vistos os partidos políticos durante o nascimento do Estado Liberal clássico, acusados de, a um só tempo, promover a divergência interna e atentar contra a liberdade individual. Nessa fase, era natural que essas organizações fossem postas à margem da ordem jurídica, dada a aversão que inspiravam.

Nossa atenção, todavia, recai sobre momento posterior, no qual foram os partidos admitidos abertamente à disputa do poder político. Sustentamos, aqui, com enfoque no caso brasileiro, a existência de um processo de atribuição de dimensão jurídica ao partido compreendido por três etapas: alheamento, assimilação e apropriação.

Inicialmente, o Direito mostrou-se alheio às organizações partidárias, relegadas como fenômeno social estranho à esfera jurídica. Fávila Ribeiro (1996), com apoio na clássica doutrina de Triepel, conforme exposta por Iribarne¹², denomina essa fase como de *ignorância*, afirmando haver, por parte do Estado, o propósito deliberado de tratar os partidos com indiferença, visando minimizar “*o fragor de sua presença*” (RIBEIRO, 1996, p. 46). Bonavides, no mesmo sentido, assevera que “*não foi fácil ao Estado moderno acomodar-se em termos jurídicos a essa realidade nova, essencial e poderosa que é o partido político*”, só vindo eles a serem institucionalizados com a implantação do Estado Social (BONAVIDES, 2010, p. 381).

No entanto, independente da motivação ideológica que tenha conduzido à negativa de tratamento jurídico ao partido político, releva, para a presente análise, que o fenômeno social não

¹² IRIBARNE, Manuel Fraga. *La crisis del Estado*. Madrid: Aguilar S. A. de Ediciones, 1955.

tenha sido tomado pelo Direito como fato jurídico e que, por conseguinte, não lhe tenha sido atribuído qualquer efeito jurídico. Os partidos políticos formavam-se espontaneamente no ambiente social – a partir de uma reunião de fatores bem elencados por Afonso Arinos de Melo Franco (1948, p. 33) como “*a Constituição vigente, a Câmara funcionando e, dentro dela, elementos reunidos em ação contínua para o cumprimento de um programa [...] comum*” – e atuavam pautados, tão-somente, pelo arranjo interno e pelas estratégias definidas por seus membros. Por essa razão, preferimos o termo *alheamento*, que enfatiza o componente objetivo da ausência de regramento estatal sobre os partidos, para designar o período em análise.

Sucedem-se uma etapa de transição, à qual chamamos *assimilação*, que não encontra correspondente na classificação de Triepel, apresentada por Fávila Ribeiro (1996)¹³. O que marca essa etapa é o reconhecimento jurídico da existência dos partidos, com a consequente atribuição de faculdades jurídicas a eles, sem que, no entanto, lhes fosse exigida a constituição sob forma propriamente jurídica.

Franco (1948) aponta o Decreto n. 21.076/1932, que instituiu o Código Eleitoral brasileiro revogado, como primeira lei a reconhecer existência formal ao partido político. Seu art. 99 considera partidos políticos não somente pessoas jurídicas de direito privado, mas também grupos despersonalizados, de no mínimo 500 eleitores, criados para a disputa de cargos eletivos e, ainda, as associações de classe legitimamente constituídas. Todos poderiam lançar candidatos às eleições, nomear delegados, fiscalizar o alistamento eleitoral e a votação (BRASIL, 1932, art. 100). Além deles, podiam lançar candidatos grupos não registrados de no mínimo 100 eleitores (BRASIL, 1932, art. 58), os quais, em última análise, disputavam com os partidos os cargos eletivos disponíveis. Na mesma linha, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934 resguarda a representação proporcional, nas comissões da Câmara dos Deputados, das “*correntes de opinião nela definidas*” (BRASIL, 1934, art. 26), atribuindo efeitos jurídicos a fenômeno assumidamente sociológico. A singularidade dessa etapa não pode ser ignorada: o Direito apreende o partido político, como fato jurídico gerador de efeitos, sem interferir em sua natureza fenomênica de grupos sociais de disputa do poder¹⁴.

¹³ O autor menciona que os partidos “*lograram posteriormente receber uma unção jurídica, quando já não fazia sentido a atitude apática assumida pelo Estado*”, mas não apresenta essa passagem como etapa autônoma, passando, imediatamente, a abordar a legalização dos partidos como subsunção deste “*a padrões jurídicos em sua organização*”, corroborando, com isso, a sucessão de etapas proposta por Triepel: ignorância/ legalização (RIBEIRO, 1996, p. 287).

¹⁴ Não é demais enfatizar que, embora fosse necessário que os partidos comunicassem à Justiça Eleitoral, por escrito, “*sua constituição, denominação, orientação política, seus órgãos representativos, o endereço de sua sede principal, e o de um representante legal pelo*

A terceira etapa do processo em comento corresponde à *apropriação*, em que o Direito assume, com exclusividade, a função de regular a existência dos partidos políticos. Ela não se instaura, ao menos no Brasil, com a atribuição de prestígio constitucional ou legal àquelas organizações¹⁵. Ao contrário, o Decreto-Lei n. 37/1937, que “*dispõe sobre os partidos políticos*”, cuida de dissolvê-los, medida que alcança tanto as “*arregimentações partidárias*” registradas perante a – também extinta – Justiça Eleitoral quanto as “*milícias cívicas e organizações auxiliares*” (BRASIL, 1937, art. 1º, §§1º e 2º). A *consideranda* que antecede a disposição legal imputa aos partidos então existentes a criação de uma atmosfera de “*excitação e desassossego permanentes*” e afirma que as aspirações e necessidades da Nação sobrepõem-se às lutas partidárias de conquista do poder público, que ameaçam as “*tradições do povo brasileiro*” (BRASIL, 1937). O deliberado propósito de apropriação do partido político pelo Direito é confirmado pela proibição de constituição, “*até a promulgação de lei eleitoral*”, de qualquer organização com “*propósito próximo ou remoto de transformá-la em instrumento de propaganda de ideias políticas*” (BRASIL, 1937, art. 3º).

O Decreto-lei n. 7.586/1945 revogou o Decreto-lei n. 37/1937 (BRASIL, 1945, art. 142), mas consolidou a diretriz de que a atuação política orientada à disputa do poder é prerrogativa a ser outorgada, pelo Direito, a grupos que se constituam, formalmente, nos moldes legais. Nessa etapa, já não se consideram partidos políticos os entes desprovidos de personalidade jurídica¹⁶, situação que permanece inalterada até a legislação vigente. Não obstante a variedade de leis editadas, a menor ou maior ingerência do Estado na organização interna dos partidos e mesmo a oscilação entre regimes democráticos e totalitários experimentada no país desde então, o reconhecimento jurídico dos partidos políticos no Brasil jamais voltou a decorrer exclusivamente da reunião de fatores sociológicos historicamente utilizados para defini-los.

menos” (Decreto n. 21.076/1932, art. 99, parágrafo único), tal ato não é constitutivo do partido, mas requisito para a atribuição de faculdades. Na etapa da *assimilação*, portanto, a lei declara que o fato social da organização política, tanto quanto o jurídico do registro da pessoa jurídica, é legítimo para a produção dos efeitos jurídicos listados.

¹⁵ Em âmbito mundial, esse prestígio, para Bonavides, aparece vinculado à etapa de legalização e institucionalização dos partidos. Afirma o autor: “*Quando se dá a institucionalização jurídica da realidade partidária, e o jurídico coincide com o sociológico, chega-se também oficialmente ao Estado social. Nessa ocasião, os textos constitucionais, sem mais reservas, entram a indicar o lugar que cabe às organizações partidárias no seio da ordem estabelecida. [...] se convertem, pois, em base - constitucionalmente proclamada e reconhecida - de todo o sistema democrático, com os laços de dependência da representação parlamentar transformados, agora sim, em laços jurídicos, com toda a força e garantia que o direito pode emprestar a uma realidade sociológica, de há muito imperante e inelutável.*” (BONAVIDES, 2010, p. 382).

¹⁶ “*Art. 109. Toda [sic] associação de, pelo menos, dez mil eleitores, de cinco ou mais circunscrições eleitorais, que tiver adquirido personalidade jurídica nos termos [sic] do Código Civil, será considerada partido político nacional.*” (BRASIL, 1945).

Por isso, afirma-se que, ao final do processo de reconhecimento jurídico do partido político no Brasil: a) o elemento determinante do nascimento do partido político, na esfera jurídica, passa a ser o atendimento às exigências formais de sua constituição, extraídas da legislação em vigor a cada época; b) a disputa do poder político, que sociologicamente se encontra na gênese do fenômeno partidário, passa a ser concessão estatal aos entes adequadamente constituídos.

4 CONCEITO JURÍDICO-POSITIVO BRASILEIRO DE PARTIDO POLÍTICO

A partir do momento em que a denominação partido político passa a designar, exclusivamente, pessoas jurídicas constituídas com observância de formalidades específicas definidas na legislação eleitoral, o Direito passa a ser capaz de interferir significativamente na atuação política desses entes. Dessa prerrogativa valeu-se o Estado, ao longo da história do país, não só para estabelecer critérios para admissão dos partidos à disputa nas eleições, mas, também, para buscar conformá-los a uma particular compreensão do papel que por eles deveria ser desempenhado. O olhar do Estado sobre os partidos reflete na delimitação do campo de atuação jurídica destes, por meio da atribuição ou negativa de legitimação para agir em situações específicas. Torna-se, portanto, relevante analisar de que modo foi trabalhado o conceito jurídico-positivo de partido político pelas sucessivas Constituições e leis brasileiras.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 contém a pioneira referência expressa aos partidos políticos. Relata Franco (1948) que, embora nos debates da Constituinte tenha sido aventada a possibilidade de resgatar o termo *correntes de opinião*, restou vitoriosa a redação que assegura “a *representação proporcional dos partidos políticos nacionais, na forma que a lei prescrever*” (BRASIL, 1946, art. 134). A Constituição democrática fomentava a elaboração de uma lei que regulamentasse a vida partidária, a qual, no entanto, só veio a ser publicada no período da ditadura militar.

A Lei n. 4.740/1965 foi a primeira lei brasileira destinada, especificamente, a estabelecer o regime jurídico dos partidos políticos. Releva, para fins da presente pesquisa, observar que sua feição autoritária conduziu à alteração dos requisitos legais de constituição dos partidos e de sua natureza jurídica, anteriormente tratados no Decreto-lei n. 7.586/1945. Assim, a chamada Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) integrou-os à estrutura estatal, classificando-os como pessoas jurídicas de direito público interno que adquiriam personalidade jurídica por meio do registro no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (BRASIL, 1965, arts. 2º e 3º).

A apropriação do fenômeno partidário pelo corpo estatal é completada com a introdução, no conceito legal de partido político, de um inusitado elemento finalístico. De acordo com o art. 2º da LOPP, os partidos “*destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo*” (BRASIL, 1965). Opera-se, pois, o desvirtuamento jurídico do partido político que, pela lei, deixa de ser um grupo que visa conquistar o poder político para seus membros e se torna um órgão estatal de contenção das tensões políticas. O conflito de ideias e a disputa entre os partidos são arrefecidos na vaga expressão da *autenticidade do sistema representativo*. A cassação do registro paira como ameaça a qualquer organização partidária que, na interpretação do governo militar, contrarie o *regime democrático* (BRASIL, 1965, art. 46).

O conceito e as diretrizes foram repetidos na segunda LOPP, Lei n. 5.682/1971 (BRASIL, 1971, art. 2º), editada após a alteração da Constituição de 1967 pela Emenda Constitucional n. 1/1969, que marcou o período brasileiro de maior intervenção na atividade partidária.

Durante o processo de reabertura democrática, a Emenda Constitucional n. 25/1985 modificou substancialmente o art. 152 da vigente Constituição, para estabelecer a liberdade de criação dos partidos políticos – mantida, todavia, a aquisição de personalidade jurídica por meio de registro dos *estatutos* no TSE – e adotar medidas que, na avaliação de Jairo Marconi Nicolau, efetivamente “*favoreceram o processo de organização de novos partidos*” (NICOLAU, 1996, p. 13). A Emenda Constitucional previu a elaboração de lei federal para dispor sobre “*normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização financeira dos Partidos Políticos e [...] regras gerais para a sua organização e funcionamento*” (BRASIL, 1967, art. 152, § 3º).

Apesar disso, a LOPP de 1971 permaneceu em vigor, com as alterações introduzidas pela Lei n. 6.767/1979. Entre estas, destaca-se o acréscimo de mais uma *finalidade* aos partidos políticos: “*defender os direitos humanos fundamentais, definidos na Constituição*” (BRASIL, 1979, art. 1º).

Com a CRFB/1988, os partidos políticos foram desvinculados do aparelho estatal, passando a adquirir “*personalidade jurídica, na forma da lei civil*” (BRASIL, 1988, art. 17, § 2º). Contudo, a exigência de registro dos “estatutos” no TSE foi mantida como necessária à produção de efeitos relacionados à atuação partidária. Na síntese de Benjamin Alves Rabello Filho, os partidos políticos, no atual ordenamento, “*são mais que uma simples associação, porém não chegam a ser um órgão estatal de caráter constitucional*” (RABELLO FILHO, 2001, p. 53).

O texto constitucional, que enfatiza a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, seria passível de ensejar, ao menos, uma revisão do modo de apropriação do fenômeno partidário pelo Direito. Porém, os elementos conceituais oriundos da legislação de 1965 provaram-se sedimentados na cultura jurídica brasileira. A Lei n. 9.096/1995 tomou às antigas LOPPs o conceito de partido político, apenas retificando a natureza jurídica das organizações, que passa a ser de pessoa jurídica de direito privado. No mais, repetiu as finalidades de assegurar, “*no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo*” e de defender “*direitos fundamentais definidos na Constituição Federal*” (BRASIL, 1995, art. 1º).

O vigente conceito jurídico-positivo de partido político, ao abdicar de qualquer termo que ressalte a natureza eminentemente competitiva dessas organizações, denota ser ainda latente o receio de *desassossego permanente* a que fez menção o Decreto-lei n. 37/1937 (BRASIL, 1937). A implantação de uma ordem constitucional democrática não foi capaz de alterar o viés autoritário, focado na ordem social, que marcou o reconhecimento jurídico dos partidos políticos no Brasil. Ao contrário, o próprio regime democrático – tal como ocorria na época ditatorial – é invocado pelo Estado para buscar conformar a atuação dos partidos políticos.

Essa tentativa de conformação é problemática porque, não obstante o que conste do texto legal, tais organizações não são *destinadas* aos propósitos ali elencados, mas, como demonstrado, à competição pelo poder político. A *autenticidade do sistema representativo* não é uma missão a ser desempenhada pelos partidos – os quais podem lícitamente almejar todos os cargos em disputa – mas pelo legislador, que, ao dispor sobre as regras do sistema eleitoral, deve pautar-se por assegurar a representatividade (por que não dizer?) das diversas correntes de opinião sociais. Outrossim, desde que não integram a estrutura estatal, não parece adequado que a *defesa de direitos fundamentais* seja atribuída aos partidos como algo semelhante a uma função institucional, até porque as liberdades de associação e participação políticas são, em si, direitos fundamentais dos cidadãos, exercidos pelos indivíduos *por meio* dos partidos políticos.

A atecnia do conceito estampado no art. 1º da Lei n. 9.096/1995, bem como dos que lhe antecederam, insere-se em uma estratégia de esvaziamento do pujante papel sociológico dos partidos políticos, a ser substituído por uma atuação colaborativa com o Estado. Todavia, há limites para o que o Direito, como sistema de normas, é capaz de alterar no fenômeno social. O estabelecimento, pelo Direito, de requisitos de existência, validade

e eficácia jurídica para os fatos que apanha não interfere na motivação dos indivíduos que se valem das formas institucionais previstas na lei. Grupos de pessoas continuarão a formar e integrar partidos porque almejam o poder, porque consideram suas ideias melhores ou porque decidem lutar por seus próprios interesses (ainda que estes tenham feição altruísta). Mas, dificilmente, requererão registro ao TSE movidos pelas finalidades legalmente estipuladas de assegurar a autenticidade do sistema representativo e defender direitos fundamentais. Se estes forem os objetivos de um determinado grupo, provavelmente preferirá outro caminho, como a organização não governamental ou a fundação privada.

O empenho jurídico-positivo de subtrair aos partidos seu caráter competitivo pelo poder é, portanto, inócuo. É tomando como premissa essa constatação que partimos para a investigação da legitimidade da atuação judicial dos partidos políticos perante a Justiça Eleitoral.

5 CRITÉRIO LEGITIMADOR DA ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PROCESSO JURISDICIONAL ELEITORAL

Conforme visto até o momento, o partido político surge como fenômeno social que, apropriado pelo Direito, tem sua constituição e prerrogativas de atuação no espaço público conformadas pela lei, sem que isso implique alteração da motivação pessoal que impele os indivíduos a se organizarem sob essa forma. Há um descompasso entre o papel assinalado por lei aos partidos políticos, de harmônicos colaboradores do Estado, e sua natural ambição de assumir o poder político, cuja principal característica é a *“exclusividade do uso da força em relação à totalidade dos grupos que atuam num determinado contexto social”* (BOBBIO, *in* BOBBIO *et al*, 1998, p. 956).

É relevante observar que a pretensão de um grupo de tomar decisões em nome da coletividade é compatível com o contexto democrático. O que nele não encontra guarida é a pretensão de exclusão da pluralidade de pensamento político e da representação popular nos processos de decisão. Logo, é justamente a essência competitiva dos partidos políticos que os integra ao *regime democrático*, razão pela qual coadunamos com a afirmação de Anna Oppo no sentido de que os partidos surgem *“no momento em que se reconheça teórica ou praticamente ao povo o direito de participar na gestão do poder político”* (OPPO, *in* BOBBIO *et al*, 1998, p. 905).

Como consequência dessa percepção, a investigação da legitimidade da atuação dos partidos políticos deve ter por balizas: a) a rejeição de perspectivas totalitárias, quer de cooptação da

atividade partidária a serviço do Estado, quer de hegemonização do pensamento político; b) a aceitação de uma perspectiva democrática, de resgate do conceito sociológico de partido e valorização do embate político entre as diversas correntes de pensamento.

Embora essa proposição seja válida também para o campo político, cabe-nos, dentro da proposta deste trabalho, focar a atuação dos partidos políticos em processos jurisdicionais instaurados perante a Justiça Eleitoral.

A atuação perante um órgão judicial decorre, como regra no sistema jurídico brasileiro¹⁷, da atribuição legal expressa da capacidade de estar em juízo defendendo determinado interesse. De modo a enfatizar seu aspecto de prerrogativa outorgada pelo Estado, será esta designada pelo termo *legitimação para agir*, reservando o termo *legitimidade* para indicar a conexão entre esta atribuição estatal e a matriz teórica do Estado Democrático de Direito¹⁸. Assim, devemos estabelecer, primeiramente, o critério a ser adotado para afirmar a coincidência entre a ação *legitimada* (autorizada pelo direito positivo) e a ação *legítima* (fundamentada na ordem constitucional).

Pelo que até agora se expôs, rejeita-se que esse critério possa ser extraído da redação do art. 1º da Lei n. 9.096/1995. Os partidos políticos *não* se destinam a assegurar a autenticidade do sistema representativo e a defender direitos fundamentais, mas são eles, antes, fruto de uma ordem jurídica que assuma, para si, tais objetivos. Ou seja, a existência livre de partidos políticos *pressupõe* um sistema representativo autêntico e liberdades públicas consistentes. Daí não ser adequado concluir que a legitimação para agir seja outorgada aos partidos políticos para cumprimento das “funções” assinaladas no artigo legal citado.

O fundamento adequado encontra-se na Constituição. A CRFB/1988, ao elencar as liberdades públicas de opinião, associação e reunião, adotar o pluralismo político expressamente como fundamento do Estado e estabelecer a livre criação de partidos políticos (BRASIL, 1988, arts. 1º; 5º, IV, XVI e XVII e 17),

¹⁷ Conforme se demonstrará no capítulo 6, seção 6.1, este mecanismo não é o único viável, sendo possível conceber que essa atuação seja diretamente extraída da condição de interessado e inferida do texto constitucional.

¹⁸ O Estado brasileiro se organiza sob a matriz teórica do Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988, art. 1º), resultante da articulação entre o princípio democrático, que estabelece como fonte de poder a comunidade de pessoas livres e juridicamente iguais a que se denomina povo, e o princípio do Estado de Direito, que impõe a limitação do exercício do poder pelas liberdades constitucionais (DIAS, 2010, p. 58-61). O Estado, organização do poder político, é moldado pelo povo, comunidade política, e não o contrário. Por isso, a atividade estatal encontra seu fundamento, finalidade e limite nas liberdades públicas, entendidas como tradução jurídica, mais ou menos fiel, de uma filosofia de direitos humanos (MORANGE, 2004, XIX).

instaura um sistema que respalda, suficientemente, a atividade partidária como o que ela é em sua essência: organização para a disputa de poder e participação popular nas decisões políticas. Uma ordem jurídica que se autoproclama democrática e plural acolhe a divergência de pensamento político e sua canalização em grupos organizados como inerentes à vivência social e, em lugar de cooptar tais grupos, deve favorecer que sua atuação se dê de modo autêntico.

A competência da Justiça Eleitoral para organizar, executar e controlar com imparcialidade as eleições – compreendidas como processo de “*licitação de acesso aos mandatos eletivos*” (COSTA, 2009, p. 252) – afeta diretamente a atuação dos partidos políticos, que as disputam. Apresentam-se eles, assim, como *destinatários* da atividade jurisdicional desse órgão especializado, visto que as decisões proferidas nos litígios oriundos da disputa eleitoral os afetam.

É com amparo na matriz teórica do Estado Democrático de Direito que se deve perquirir o modo como se opera a admissão, ao processo judicial, dos destinatários do provimento. Dos significativos estudos realizados a esse respeito¹⁹, extrai-se a concepção constitucionalizada do processo, que, rejeitando a redução deste a instrumento manuseável conforme a conveniência do órgão julgador, revela a jurisdição como direito fundamental,

[...] somente exercitável se e quando [for o Estado] chamado a fazê-lo pelas pessoas naturais ou jurídicas (de direito público ou de direito privado), ao exercerem seu direito de ação, dentro de uma inafastável estrutura metodológica normativa (devido processo legal), de modo a garantir adequada e democrática participação e influência dos destinatários (partes) na formação das decisões jurisdicionais proferidas nos processos. (DIAS, 2010, p. 74.)

Sustenta-se, com base nessa argumentação, que a atribuição formal de capacidade para os partidos políticos agirem em juízo (*legitimação para agir*), perante a Justiça Eleitoral, tem por fundamento (critério de *legitimidade*) a atuação em favor do seu projeto partidário de conquista do poder político.

Um último aspecto merece ser esclarecido, a fim de que o critério de legitimidade estabelecido não resvale para a retórica. A afirmação de que é legítima a atuação do partido político em favor de seu projeto de conquista do poder pressupõe que a construção desse projeto se dê em bases democráticas.

Anna Oppo (1998), ao tratar das funções dos partidos políticos, afirma que elas envolvem a transmissão dos

¹⁹ Não se pode deixar de indicar a leitura das obras utilizadas como apoio para a afirmação feita: BARACHO (1984), DIAS, (2010), FAZZALARI (2006), GONÇALVES (1992), LEAL (2002) e LEAL (2010).

questionamentos das massas e sua participação no processo político. A primeira função envolve, justamente, a consideração das necessidades dos indivíduos em todas as atividades que envolvem a tomada de decisões, sendo determinante para a implementação da segunda, que envolve a *delegação* da ação política. E conclui: “através disso, o partido se constitui sujeito de ação política e é delegado para agir no sistema a fim de conquistar o poder e governar” (OPPO, in BOBBIO et al, 1998, p. 904).

A questão da democracia intrapartidária passa por uma necessária ruptura entre os conceitos de interesse e vontade, de modo a rejeitar a noção de “*interesse coletivo*”. O esclarecimento desses conceitos foi realizado em profundidade por Vicente de Paula Maciel Júnior (2006), o qual, caracterizando o interesse como um liame psicológico consistente na manifestação de um sujeito em face de um bem, assevera ser este sempre individual. O que pode ser coletivo, segundo o autor, é a vontade, entendida como “*direcionamento do desejo de [...] um grupo, [...] resultante do processo de discussão dos interesses*” que enfim resultará na “*escolha do interesse prevalente*” – um dentre os vários livremente manifestados (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 152). Desse referencial teórico extrai-se a participação dos filiados como elemento que legitima, internamente, o direcionamento da atuação dos partidos políticos.

Tem-se, enfim, assentada em duas bases a legitimidade da atuação dos partidos políticos no processo judicial eleitoral: 1) perante a Justiça Eleitoral, o partido político defende seu projeto particular de conquista do poder; 2) perante seus filiados, esse projeto é resultante de um processo democrático de formação da vontade coletiva.

Passa-se a analisar duas hipóteses em que, por distanciar-se desses critérios, a atuação dos partidos políticos no processo jurisdicional eleitoral fica propensa a ter sua legitimidade comprometida.

6 COMPROMETIMENTO DA LEGITIMIDADE

Essa seção deve ser iniciada com três advertências, relacionadas ao fato de que as hipóteses de comprometimento da legitimidade da atuação judicial dos partidos políticos serão formuladas a partir, no primeiro caso, da opção legislativa e jurisprudencial por um sistema de legitimação para agir calcado em bases autoritárias e, no segundo, da análise do processo histórico de formação dos partidos políticos no Brasil. Daí decorre que: 1) A verificação empírica dessas hipóteses não integra o objeto desse artigo, ficando franqueada a futuros trabalhos; 2) As hipóteses apresentadas não são taxativas; 3) A finalidade dessa reflexão, ao

identificar possibilidades de distorção na atuação dos partidos políticos, é fomentar a fiscalidade das instituições democráticas pelo cidadão – no primeiro caso, por meio de alteração legislativa e jurisprudencial que conduza à ampla legitimação para agir e, no segundo, pelo incentivo à participação dos filiados no processo de decisão interno – razão pela qual se refuta, abertamente, que as conclusões obtidas possam ser manuseadas como fundamento metajurídico para a extinção de processos sem resolução do mérito por *falta de interesse de agir*.

6.1 Substituição indevida da atuação dos interessados difusos

A primeira hipótese a ser tratada parte da compreensão de que o processo jurisdicional eleitoral, direcionado à tutela de bens jurídicos inerentes ao próprio regime democrático – como a normalidade das eleições, a higidez das campanhas, a igualdade da disputa e a liberdade do eleitor (GOMES, 2011, p. 441) – tem, como principais interessados os indivíduos compreendidos na noção de povo, do qual emana o poder político disputado por candidatos e partidos políticos.

O estudo desse ponto central implica a superação da teoria do processo como relação jurídica que, tendo Giuseppe Chiovenda²⁰ e Enrico Tullio Liebman²¹ entre seus principais teóricos, erige-se a partir da noção “*vínculo entre sujeitos*”, surgindo o direito subjetivo como poder “*de um sujeito ativo exigir de um sujeito passivo uma conduta, ou uma prestação*” (GONÇALVES, 1992, p. 91).

Diversamente, Elio Fazzalari propõe a compreensão do direito subjetivo como posição de proeminência em relação a um bem, assegurada pela norma jurídica (FAZZALARI, 2006, p. 83). Baseado nessa noção de direito subjetivo, o autor italiano apresenta uma nova perspectiva do conceito de partes, alterando seu enfoque tradicionalmente relacionado ao pedido e à demanda, para privilegiar sua vinculação ao provimento. É o conteúdo do provimento que legitima a atuação dos *contraditores*, pois os sujeitos passíveis de, *hipoteticamente*, serem afetados pela decisão devem, necessariamente, ter oportunidade de participar da formação desta (FAZZALARI, 2006, p. 122). Com isso, “*a própria concepção de parte tem seu ponto focal de definição deslocado do pedido (parte não é mais apenas ‘aquele que pede...’) para o destinatário do provimento*” (GONÇALVES, 1992, p.146)²².

²⁰ CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*, v. 1. São Paulo: Saraiva, 1965. *Apud* PELLEGRINI, 2001.

²¹ LIEBMAN, Enrico Túlio. *Manual de direito processual civil*, v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1985. *Apud* PELLEGRINI, 2001.

²² Assim, o conceito de parte legítima incluiria não apenas autor e réu, como também interveniente, denunciado, juiz, serventário, entre outros. A diferença entre um e outro tipo de parte estaria relacionada ao direito de ação que os primeiros possuem (faculdades, poderes e deveres) em contraposição à realização de uma função pelos segundos.

Aroldo Plínio Gonçalves (1992) filia-se ao entendimento de Fazzalari, ressaltando que o processo, espécie que é de procedimento, tem por nota diferencial o tratamento dispensado àqueles que sofrerão os efeitos do ato final: devem eles ser admitidos como partícipes em contraditório, uma vez possuírem eles interesses opostos em relação ao ato final (GONÇALVES, 1992, p. 68). O estabelecimento de que a finalidade do processo é “*chegar a seu final com a participação das partes, participação revestida da garantia do contraditório*” (GONÇALVES, 1992, p. 165) faz com que o autor rejeite a visão teleológica do processo, que o concebe como mero instrumento da realização de fins extrajurídicos, e coloque em ênfase o caráter procedimental da adequada preparação da decisão final.

Maciel Júnior (2006) baseia-se nessa mesma perspectiva de necessária participação dos destinatários do provimento no seu processo de formação, mas enriquecida por dois conceitos de fundamental importância: o primeiro, já mencionado na seção 5, consiste na definição de interesse como pretensão do sujeito em face de um bem e, o segundo, na afirmação de que o direito subjetivo, como aceitação do interesse manifestado, forma-se sempre *a posteriori*, como resultado de um processo de validação espontâneo (consenso social) ou formal (judicial). Por conseguinte, a ação é por ele entendida como faculdade da qual qualquer interessado pode se valer com a finalidade de instaurar o processo de formação do direito subjetivo.

Essas particularidades da teoria de Maciel Júnior (2006) conferem contornos diferenciados ao modo de aferição da legitimidade da parte. Se, em Gonçalves (1992, p. 147) fala-se de uma situação legitimante dada pelo alcance da medida jurisdicional requerida e em Fazzalari (2006, p. 122) trabalha-se com a ideia de *interessado* e *contrainteressado*, em Maciel Júnior (2006, p. 174) tem-se estabelecido que o ponto referencial da legitimidade da participação no processo não é o sujeito, “*mas o fato, o acontecimento, o bem da vida que se pretende tutelar*”. É do fato sobre o qual recaem os interesses que esse autor retira a caracterização dos sujeitos afetados pelo provimento – os quais não são, necessariamente, antagonistas – e, conseqüentemente, a possibilidade de atuar em juízo a quantos forem os interessados. Esclarece:

Se a abrangência do fato for tamanha que não se possa identificar o número de interessados individuais no mesmo estaremos diante de interessados difusos. Se o fato atingiu um número de interessados pertencentes a um grupo organizado e associados, teremos os interessados coletivos. Se, por outro lado, o fato atinge um número determinável de indivíduos não organizados ou associados, mas que manifestam de modo homogêneo os interesses que se harmonizam, temos os interessados homogêneos. (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 58.)

Assim, cumpre identificar, não apenas a partir da análise de quem suportará a medida judicial eventualmente decretada, mas, fundamentalmente, tendo por referência o fato debatido e os diversos interesses que sobre ele recaem, quem são os sujeitos afetados pelo provimento exarado no processo jurisdicional eleitoral.

Tomando-se o fato das eleições como processo de renovação democrática dos governos e dos parlamentos, vislumbra-se a afluência de interesses vários: o dos candidatos que disputam os cargos eletivos, o dos filiados que delegam ao partido a ação política e o de cada cidadão que integra a comunidade política. Percebe-se, então, que o processo jurisdicional eleitoral deve abrigar a possibilidade de que todas essas posições sejam defendidas.

Daí que, conforme assentado por Maciel Júnior (2006, p. 175), o princípio da inafastabilidade de jurisdição, previsto no inciso XXXV, art. 5º, CRFB/1988, (BRASIL, 1988), deve ser compreendido como norma constitucional de atribuição da legitimação para agir a quaisquer interessados difusos. Na mesma trilha argumentativa, Rodolfo Viana Pereira (2008) afirma ser desnecessária a atribuição legal de legitimação para agir ao cidadão e defende que a interpretação hermenêutica constitucionalmente adequada é suficiente para fundamentar esse reconhecimento.

Em conclusão, tem-se abrigada, pela matriz teórica do Estado Democrático de Direito, um sistema de legitimação concorrente para a propositura das ações jurisdicionais eleitorais, uma vez reconhecida a legitimidade da atuação de partidos políticos, candidatos e cidadãos na defesa de interesses suscitados pelas eleições.

Não obstante, verifica-se que a disciplina legal das ações eleitorais jurisdicionais no Brasil apresenta como rol de legitimados ativos para a propositura da ação de impugnação de registro de candidatura (AIRC), da ação de investigação judicial eleitoral (AIJE) e das representações eleitorais qualquer candidato, partido político, coligação ou o Ministério Público. O quadro desses legitimados ativos, previsto nos artigos 3º e 22 da LC 64/1990 e no artigo 96 da Lei 9.504/1997, em momento algum faz menção ao cidadão.

Quanto ao recurso contra expedição de diploma (RCED) e à ação de impugnação de mandato eletivo (AIME), incumbiu-se a jurisprudência de suprir a ausência de previsão legal de rol de legitimados para sua propositura. Consolidou-se, a partir de decisões reiteradas do TSE, o entendimento de que "*não têm legitimidade ad causam os apenas eleitores*" (BRASIL, 1994). Na decisão na qual se firmou a posição de que o sistema infraconstitucional não contempla a participação do cidadão no

processo eleitoral jurisdicional²³, afirmou-se que o reconhecimento da legitimação para agir aos eleitores afrontava, entre outros dispositivos, o art. 3º do Código de Processo Civil, que determina a necessidade de interesse e legitimidade para propositura de ação. A partir dessa posição, estabeleceu-se a interpretação de que os legitimados ativos para a propositura dessas ações seriam os mesmos elencados no art. 22 da Lei Complementar n. 64/1990.

A negativa estatal de reconhecimento do interesse do cidadão no processo eleitoral, seja pela via legal ou pela jurisprudencial, choca-se com o princípio democrático. O povo é considerado como entidade abstrata que se sobrepõe aos indivíduos que o compõem, bem como o abstrato *interesse geral* é dissociado de qualquer interesse individual. Maciel Júnior (2006, p. 60-61) alerta para o perigo dessa formulação, que coloca nas mãos de interlocutores autorizados a prerrogativa de, a partir de sua própria percepção, definir o sentido do que seja o interesse de toda a coletividade.

O reflexo dessa distorção no processo jurisdicional é a substituição da totalidade dos interessados difusos por *representantes adequados*, ao fundamento de que haveria, por parte daqueles, uma *renúncia às diversas posições individuais dos sujeitos em prol de uma vontade única* (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 155). Como consequência, o sistema de legitimação concorrente ampla, constitucionalmente amparado na garantia de instauração do processo por qualquer interessado, é substituído por um sistema legal restritivo, que se vale de representantes adequados para excluir a participação do cidadão no processo jurisdicional eleitoral.

No caso do Ministério Público, constata-se que o promotor ou procurador, ao assumir uma posição a partir de sua percepção dos fatos, exclui diversas outras interpretações possíveis. Essa atuação é, sem dúvida, inerente à função institucional do Ministério Público. Mas, para que se assente em bases democráticas, não pode aquela posição corresponder à de interlocutor oficial do *interesse geral*, que resulte na atribuição de legitimação para agir *em nome da sociedade* a despeito de inevitavelmente excluir do debate uma diversidade de interesses que permeiam essa mesma sociedade.

Em relação aos partidos políticos, a questão é ainda mais complexa. Conforme visto, nas seções anteriores, não se pode aceitar como pressuposta que sua atuação no processo jurisdicional eleitoral se dará, a partir de um indefinível *interesse do regime democrático*, em prol da *autenticidade do sistema representativo* ou *na defesa de direitos fundamentais*, como quer a

²³ Segundo Edilene Lôbo, esse entendimento, explicitado no Recurso n. 11.835 - PR, relatado pelo Ministro Torquato Jardim e publicado no DJ de 29-07-1994, página 18.419, transformou-se em verdadeira súmula, tendo sido repetido nas decisões desde então (LÔBO, 2010, p. 117).

lei (BRASIL, 1995). O foco da atuação dos partidos no processo jurisdicional, naturalmente, é a defesa de sua posição específica na disputa eleitoral. Agrava-se, aqui, o desvirtuamento em se conceber que possam os partidos políticos atuar em substituição ao eleitor, cujo voto almejam.

No mesmo sentido, em seção intitulada “*A inconstitucionalidade dos dispositivos que excluem os cidadãos das ações eleitorais*”, Edilene Lôbo (2010) afirma que as ações eleitorais, ao restringirem o espaço de atuação do cidadão, caminham em direção contrária à tendência de ampliação nas ações constitucionais. Como parâmetro de comparação, apresenta a Lei 12.016/2009, a nova Lei do Mandado de Segurança. Em sua defesa das ações temáticas²⁴ na jurisdição eleitoral, sustenta que:

Mais que tangenciar questões, o que se deseja é refletir sobre a teoria do processo jurisdicional eleitoral, reconhecendo-o como coletivo, defendendo a atuação popular como garantia de argumentação jurídica e a participação do cidadão nos provimentos judiciais pelo caminho da ação temática, sem exclusão da ação popular. (LÔBO, 2010, p. 132)

Assim, a admissão do cidadão no processo jurisdicional eleitoral passa, primeiramente, pela compreensão das eleições como fato que interessa individualmente a cada cidadão. Sem isso, o fluido conceito de *interesse difuso* continuará relegado a algo que, por ser de todos, não é de ninguém. Assim, embora seja legítimo aos partidos políticos defender, judicialmente, o direcionamento de sua ação política, jamais substituirão eles o cidadão, interessado difuso nas eleições. Por isso, quando a lei ou a jurisprudência vedam a este o acesso ao processo jurisdicional, dando por suficiente a atuação dos partidos políticos, configura-se a primeira hipótese de perda de legitimidade desta atuação.

6.2 Comprometimento da formação da vontade coletiva em decorrência do desvio oligárquico

A segunda hipótese de comprometimento de legitimidade toma por referência a relação entre o partido político e seus filiados, no que diz respeito à formação da vontade coletiva. Para essa análise, parte-se da hipótese de utilização do partido político em proveito do indivíduo ou grupo que o controla. A proposta é examinar de que modo o surgimento de tendências oligárquicas, no caso brasileiro, é passível de dificultar a construção do

²⁴ O conceito de ação temática está previsto no Projeto de Código de Processo Coletivo Brasileiro, trabalho desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa em Processo Coletivo dos alunos de Pós-Graduação da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, sob a orientação do Professor Vicente de Paula Maciel Júnior, disponível no site <http://www.fmd.pucminas.br/codigo.doc>.

direcionamento da ação política por um processo interno democrático²⁵.

O contexto histórico em que os partidos políticos se desenvolveram e foram regulamentados no Brasil foi marcado pelo esforço do Estado em manter as organizações partidárias sob sua tutela. Os mecanismos jurídicos e políticos utilizados para tanto dificultaram o enraizamento social dessas instituições e disseminaram uma cultura antipartidária junto à sociedade (MEZZAROBÀ, 1995), originando o desvio que, para efeito da análise proposta, será aqui tratado como destinação oligárquica.

A cada período eleitoral, os partidos políticos brasileiros empreendem grande esforço visando à conquista de cargos eletivos e, também, a nomeação para cargos estratégicos nos governos. A formação e a dissolução de órgãos de direção partidária, as disputas internas, as coalizões e coligações, apesar de inerentes à lógica democrática, dão origem à corrida pelo poder. A estratégia de não constituição de diretórios, órgãos partidários de caráter definitivo, foi abordada por Cristian Klein (2011) dentro dessa perspectiva de dominação pessoal dos partidos políticos:

O mecanismo pelo qual esse domínio [oligárquico] é possível aparece em denúncias e reclamações esparsas, mas que vêm ganhando cada vez mais atenção. São as comissões provisórias, previstas pela legislação como forma de organização num momento embrionário do partido, mas que se perenizam e mantêm por anos dirigentes no comando das siglas. (KLEIN, 2011)

Uma consequência dessa lógica é a formação de partidos pragmáticos e pouco representativos que desfavorecem a consolidação da democracia. Os políticos se apresentam de forma

²⁵ A *destinação oligárquica* foi objeto de estudo aprofundado por Robert Michels, ainda antes da Primeira Guerra Mundial. Sua obra referência, *Sociologia dos partidos políticos* – aqui consultada em sua edição de 1982 – foi publicada originalmente na Alemanha em 1911. O desenvolvimento de sua teoria partiu da análise do Partido Social Alemão (SPD). Para Michels (1982), todo partido político, mesmo o revolucionário, depende organicamente de dirigentes que conduzam a massa de militantes, mas aqueles se vão desta distanciando à medida que se especializam como classe profissional, até adquirirem estabilidade quase absoluta na direção do partido, eliminando a democracia interna. Essa corruptela do modelo associativo dos partidos políticos é, para o autor, inevitável, o que o levou a cunhar a chamada *lei de bronze das oligarquias*. Seus estudos motivaram várias críticas. Samuel Eldersveld (*apud* SARTI, 1996) discorda de Michels, defendendo que o poder não se concentra em uma oligarquia, mas em uma estrutura difusa e expressa em vários níveis de direção. O poder não estaria centralizado ou diluído, mas dirigido por diferentes estratos que agem com considerável nível de independência. Philip Cook (*apud* SARTI, 1996) aponta a estreiteza da teoria da *destinação oligárquica*, que percebe o poder como algo exercido unilateralmente. Gunther Roth (*apud* SARTI, 1996) afirma que Michels subestima as massas e os funcionários de escalão inferior e suas relações com as lideranças e bases. Vê-se que a teoria de Michels, inserida em condições político-sociais específicas que lhe conferem historicidade, não pode ser tomada de empréstimo para aplicação ao caso brasileiro. Assim, justifica-se, a par de sua relevância científica, que referida teoria não seja adotada como marco teórico desta pesquisa. No entanto, deve-se registrar que foi exatamente a leitura da obra de Michels o que disparou a presente reflexão sobre a possibilidade de manipulação da atuação do partido político pelo grupo que o controla.

autônoma, visando constituir uma reputação pessoal em detrimento de uma ação coletiva voltada para a organização partidária. Em regra, os dirigentes estaduais trabalham para manter sua posição e, sobretudo, avançar em sua carreira política.

Essa constatação não deve ser dissociada da compreensão do desenvolvimento histórico da atividade política no Brasil. O processo de construção do Estado brasileiro é demonstrativo do enraizamento do controle do poder político por uma minoria, ou do desvio oligárquico, como aqui proposto. Durante o período colonial, seu território encontrava-se subordinado a Portugal e não possuía autonomia e liberdade para a formação de grupos ou instituições políticas doutrinariamente sólidas. A gênese dos partidos no Brasil se deu, portanto, durante o processo de independência e de construção do Estado. A monarquia foi o regime adotado, possível devido à presença da família real portuguesa (MOTTA, 1999).

Quanto às organizações partidárias, não existiam na forma moderna²⁶. Os partidos liberal e conservador, oriundos da assembleia constituinte de 1823, surgiram em 1830, após a crise da abdicação de D. Pedro I (MOTTA, 1999). Os dois partidos agrupavam a elite do período e consideravam a política assunto dos proprietários rurais, comerciantes e de intelectuais. Não buscavam divulgar ideias e se reuniam de acordo com suas afinidades pessoais. Não possuíam organização consistente, formal ou reconhecimento legal. Além disto, na ausência de justiça específica, as eleições eram conduzidas pelas autoridades municipais, formadas pelas próprias oligarquias. Em síntese, embora liberais e conservadores divergissem com relação ao alcance do poder estatal, ambos defendiam o regime monárquico e o privilégio das oligarquias.

A reação ao centralismo do Império se fez valer, durante a Primeira República, com a formação dos Partidos Republicanos estaduais que adotaram reformas descentralizadoras. O sistema vigente abrigava a elaboração de Constituições estaduais e a eleição de presidentes estaduais (MOTTA, 1999). As disputas pelo governo estadual se davam entre as famílias dos coronéis no âmbito do controle do partido através de alianças entre as elites municipais. O período foi marcado pela prevalência das classes dominantes no poder e pela exclusão da maior parte da população no processo eleitoral. No governo federal, a escolha dos presidentes se dava através de arranjos entre as oligarquias

²⁶ Sua atuação ficou marcada pela representação de agrupamentos minoritários e pela falta de estabilidade política e doutrinária. Tais características fogem à atual definição de partido político como fluência de pessoas, formado a partir de um ideário político, com o fim de conquistar e conservar o poder. O conceito, porém, surgiu no século XX, sendo anacrônica a sua aplicação ao contexto do Império, em que liberais e conservadores eram considerados por seus contemporâneos como grupos partidários com atuação influente nas decisões políticas (MOTTA, 1999).

partidárias estaduais, através do arranjo que ficou conhecido como “política dos governadores”. Esse ambiente dificultou a constituição de partidos nacionais. O regionalismo levou à ausência de competição partidária e consolidou o caráter oligárquico dos partidos.

Com a exclusão de grande maioria da população das decisões políticas, o descontentamento de algumas camadas impulsionou os primeiros movimentos sociais que culminaram em uma crise durante a década de 1920. Em São Paulo foi criado o Partido Democrático como alternativa ao Partido Republicano Paulista, a fim de desbancar a oligarquia local (MOTTA, 1999). Ainda em 1922, foi criado o Partido Comunista, formado por correntes políticas dissidentes, mas este durou apenas três meses e meio.

As eleições de 1930 foram marcadas pela ruptura de grupos dirigentes dos estados e pela formação de um movimento armado pelos oposicionistas, levando Getúlio Vargas ao poder. *“Curiosamente, a revolução feita em nome da liberdade e contra os desmandos autoritários acabou levando ao poder indivíduos que iriam constituir um Estado semifascista a partir de 1937”* (MOTTA, 1999, 52).

Na presidência, Vargas dispersou os Partidos Republicanos estaduais, com o intuito de centralizar o poder. Foi criada a justiça eleitoral e estabelecido um novo código eleitoral, que passou a reconhecer juridicamente os partidos e a regular seu funcionamento. A partir da nova legislação, alguns partidos se organizaram para disputar as eleições da assembleia constituinte em 1933. Porém, a maioria deles correspondia aos antigos agrupamentos estaduais e não possuía expressão política em caráter nacional. Entre os grupos mais consistentes estavam a Aliança Nacional Libertadora (ANL) e a Ação Integralista Brasileira (AIB) (MOTTA, 1999).

A ANL, formada por membros do extinto Partido Comunista, dedicava-se à propaganda dos ideais marxistas junto à sociedade e buscava agregar a opinião pública em torno de questões como a reforma agrária e o anti-imperialismo. Foi extinta em 1935, por provocar o arregimento da esquerda popular (MEZZAROBÀ, 1995).

Com a instauração do Estado Novo em 1937, os partidos estruturados no início da década foram desmantelados, com exceção da AIB, que possuía uma doutrina que preconizava a formação de uma organização estatal forte, centralizada e autoritária. As afinidades fascistas entre a AIB e o Estado Novo permitiram a tolerância do partido como uma alternativa de sustentação política para o governo. Porém, em 1938, aspirações

por espaço no Estado contrapuseram integralistas e ditadura varguista, levando ao encerramento das atividades da AIB.

Nos últimos anos da Segunda Guerra Mundial, diante da conjuntura mundial contrária aos governos autoritários, a ditadura varguista sofreu pressões da opinião pública em favor de reformas democráticas. Em 1945, Vargas convocou eleições para presidente e representantes da assembleia constituinte. A liberdade legal foi restabelecida com o voto secreto e a Justiça Eleitoral, porém, os avanços não corresponderam à liberdade psicológica, o que resultou, no meio rural, no patriarcalismo dos coronéis, e, na cidade, no caudilhismo (FRANCO, 1948).

Os partidos pós-1945 organizaram-se em torno do debate pró e anti Vargas, sem qualquer preocupação com o conteúdo doutrinário dos partidos ou com a representatividade popular. Os partidos menores eram solapados ou obrigados a abdicar de seu conteúdo programático em prol do cumprimento das exigências legais para sua manutenção (MEZZAROBÀ, 1995). O cenário político foi ocupado pelas elites políticas e seus aliados econômicos e pelos militares, até a extinção dos partidos após o Golpe de 1964.

Estabelecido o governo militar, o objetivo primeiro foi acabar com a influência de populistas e líderes esquerdistas. Porém, os militares radicais se mobilizaram para decretar a extinção dos partidos vigentes e impor uma estrutura partidária simplificada com a adoção de dois grupos. A intenção era destruir a identidade partidária em ascendência e estabelecer estruturas parlamentares controláveis. Desse arranjo político surgiram a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), de caráter governista, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que reuniu a oposição.

Somente em 1974 os emedebistas alcançaram a maioria do Senado. Sua crescente zona de influência traduziu o desejo popular pelo processo de redemocratização. A crise econômica de fins da década de 1970 e a expansão da oposição levaram à perda de prestígio do regime militar. À época, governistas, ante a iminência do retorno à democracia, buscavam conceber mecanismos pelos quais pudessem postergar a entrega de poder. Como parte dessa estratégia, pode-se apontar o retorno ao pluripartidarismo²⁷, destinado a explorar as divisões internas do MDB. Contudo, o enfraquecimento das estruturas coercitivas propiciou a eclosão de greves e a perda de controle da transição pelos militares (MOTTA, 1999).

A consolidação das mudanças democráticas ocorreu com a convocação da assembleia constituinte que promulgou a

²⁷ Relevante destacar que o bipartidarismo jamais esteve previsto expressamente na legislação, sendo, antes, fruto das exigências de apoio mínimo para a criação de partidos, que dificultou o aparecimento de uma terceira legenda ao lado de ARENA e MDB.

CRFB/1988. As implicações da nova ordem constitucional sobre a atividade partidária é assim sintetizada por Motta (1999):

Do ponto de vista da estruturação partidária, as mudanças democratizantes levaram ao estabelecimento de leis bastante liberais. Os entraves à organização dos partidos foram retirados, tornando fácil obter registro provisório no TSE, embora os requisitos para alcançar o registro definitivo sejam mais exigentes. Como consequência, nos últimos anos, tem havido uma proliferação das associações partidárias. Para se ter uma ideia, entre 1985 e 1995 foram contabilizados os registros de 68 agremiações junto ao TSE. No entanto, no final do período, somente 23 conseguiram o reconhecimento definitivo. (MOTTA, 1999, 111)

A história dos partidos políticos brasileiros traz em seu bojo o ranço autoritário manifesto mesmo nos períodos em que vigoraram as instituições liberais. Os partidos contemporâneos assimilaram, em menor ou maior grau, vícios elitistas e enraizamentos burocráticos que se valem de ferramentas como o poder econômico e dos meios de comunicação para moldar a opinião dos eleitores.

Resulta desse apanhado histórico a identificação de uma tendência à estruturação dos partidos políticos brasileiros ao redor de lideranças pessoais e propostas conjecturais, em lugar de ideais políticos compartilhados pelos filiados. Na mesma proporção em que o direcionamento da atividade partidária desloca seu fundamento da vontade coletiva para o interesse de dirigentes não submetido a um processo interno de validação, fica comprometida a atuação dos partidos como delegados de seus filiados. Estes comparecem mais como número – a evidenciar, como outrora, o poderio e a influência dos líderes – do que como membros capazes de efetivamente influir nos rumos do ente coletivo que integram.

Os reflexos no processo jurisdicional eleitoral são evidentes. Quando esta distorção se concretiza no âmbito interno do partido político, já não se pode reconhecer o vínculo de legitimidade a que se aduziu na seção 5, porque a legitimação para agir outorgada por lei não servirá à tutela de uma atuação política resultante da convergência de interesses amplamente debatidos. Em lugar disso, a faculdade de instauração do processo jurisdicional eleitoral será mais um elemento controlável pela oligarquia partidária em seu próprio benefício.

A identificação dessa segunda hipótese de comprometimento da legitimidade da atuação dos partidos políticos perante a Justiça Eleitoral expõe a necessidade de intensificação da atuação intrapartidária com vistas à democratização das decisões tomadas em nome do ente coletivo. Porém, de modo a concretizar as funções do partido político, essa atuação deve

calçar-se no estabelecimento de um programa partidário consistente e na abertura da participação a todas as correntes internas, pena de reduzir-se a mera tentativa de substituição de uma oligarquia por outra.

7 CONCLUSÃO

A presente pesquisa confrontou a legislação brasileira sobre partido político com a matriz teórica do Estado Democrático de Direito, a fim de assentar em bases constitucionais a legitimação para agir perante a Justiça Eleitoral a eles outorgada.

O caminho argumentativo trilhado foi dividido em seis seções. Na primeira delas, demonstrou-se a complexidade que permeia a relação moderna entre representação e participação no regime democrático, a partir da revisão histórica do conceito de partido político. Nesse sentido, foram expostas as teorias que apresentam uma concepção tradicional desse conceito, focadas na organização das agremiações partidárias, e as teorias tributárias de uma concepção orgânica de partido político, que privilegiam seu papel de agente de transformação e conscientização social. A partir dessa análise comparativa, definiu-se que o partido político apresenta como objetivo fundamental a conquista do poder político, seja pela via eleitoral, pelo alargamento do espaço de participação popular ou pelo direcionamento para o alcance de poder simbólico.

A segunda seção expôs o processo de reconhecimento jurídico dos partidos políticos no Brasil, desenvolvido em três fases: *alheamento, assimilação e apropriação*. Na primeira fase, contextualizada historicamente no século XIX e no início do século XX, os partidos políticos não eram tratados pelo ordenamento jurídico, apresentando-se como instituições de caráter estritamente sociológico. Com a implantação do Estado Social, surgiu a segunda fase, na qual a existência dos partidos políticos foi juridicamente reconhecida. Entretanto, uma regulamentação normativa própria para a constituição e para o funcionamento dessas agremiações só foi consolidada na terceira fase. Ao final desse processo, a disputa do poder político, que sociologicamente se encontra na gênese do fenômeno partidário, passou a ser concessão estatal aos entes adequadamente constituídos.

Assim, a análise do conceito jurídico-positivo brasileiro de partido político demonstrou que a interferência normativa conformou as agremiações partidárias a um papel juridicamente determinado de colaboração com o Estado. A introdução de elementos finalísticos nos sucessivos conceitos legais de partido político – para assegurar a *autenticidade do sistema representativo*, ou para *defender os direitos humanos fundamentais* – ilustra esse direcionamento jurídico. Revelou-se, dessa forma, o empenho

estatal de minimizar o objetivo fundamental do partido político de luta pelo poder político em um ambiente democrático.

A partir dessas conclusões preliminares, realizou-se a investigação da legitimidade para agir dos partidos políticos. Estabeleceu-se que, reconhecida como inadequada a atribuição de uma função garantidora da ordem democrática aos partidos políticos, a análise de sua legitimidade para agir no processo jurisdicional eleitoral deve considerar sua natural inclinação à disputa do poder político. Além disso, perante seus filiados, esse projeto de conquista do poder deve resultar de um processo democrático de formação da vontade coletiva, que não se subsume em um suposto *interesse coletivo*.

Extraiu-se, dos dois aspectos destacados, a análise de duas hipóteses que comprometem a legitimidade da atuação dos partidos políticos no processo jurisdicional eleitoral: a) a opção legislativa e jurisprudencial, de caráter autoritário, que exclui a atuação direta do cidadão; e b) a dificuldade da participação democrática e efetiva dos filiados nos processos internos de decisões políticas dos partidos, resultante de os elementos históricos e sistemáticos.

Sobre a primeira hipótese, a partir da moderna teoria processual apresentada por Fazzalari, Gonçalves e Maciel Júnior, concluiu-se que, como destinatários da atividade jurisdicional realizada pela Justiça Eleitoral, os cidadãos detêm legitimidade para agir no processo em que tal atividade é desenvolvida. Afirmou-se, ainda, que são legitimados para agir pela norma constitucional (CRFB, art. 5º, XXXV), não sendo necessário seu expresse reconhecimento infraconstitucional ou jurisprudencial.

Quanto à segunda hipótese, sustentou-se que o contexto histórico de surgimento e desenvolvimento dos partidos políticos no Brasil, marcado pelo esforço estatal em manter essas agremiações sob sua tutela, contribuiu para a formação de estruturas isoladas das bases sociais e propensas a sofrerem *desvio oligárquico*. A instituição de mecanismos internos de caráter democrático e o incremento da participação dos filiados foram apresentados como forma de garantir a prevalência dos ideais políticos compartilhados na atuação das organizações partidárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Processo constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BERSTEIN, Serge. Os partidos. In: REMÓND, René (org.) **Por uma história política**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, p. 57-98.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário da política**, 2 v. Tradução de Carmen C. Varriale *et al.*; Coordenação de tradução de João Ferreira; Revisão Geral de João Ferreira e Luiz Ferreira Pinto Cacaís. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 550p.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009.

BRASIL. Constituição (1934). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>, acesso em 22 ago 2011.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>, acesso em 21 ago 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 03 jul. 2011.

BRASIL. Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=33626>>, acesso em 21 ago 2011.

BRASIL. Decreto-lei n. 37, de 2 de dezembro de 1937. Dispõe sobre partidos políticos. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto%20lei/1937/decreto-lei%20n.37,%20de%2002.12.1937.html>>, acesso em 21 ago 2011.

BRASIL. Decreto-lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945. Regula, em todo país, o alistamento eleitoral e a eleições a que se refere o artigo 4º da Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html>>, acesso em 21 ago 2011.

Doutrina

BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>, acesso em 22 ago 2011.

BRASIL. Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm#art22>, acesso em 22 ago 2011.

BRASIL. Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4740-15-julho-1965-368290-publicacao-original-1-pl.html>>, acesso em 21 ago 2011.

BRASIL. Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682impressao.htm>, acesso em 21 ago 2011.

BRASIL. Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?legislacao=530215>>, acesso em 19/09/2011.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>, acesso em 21 ago 2011.

BRASIL. Lei n. 9.504/1997, 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>, acesso em 22 ago 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 11835, Relator Min. Torquato Lorena Jardim. Acórdão de 09 jun 1994. Publicado no Diário de Justiça em 29 jul 1994, p. 18429. *In: Revista de Jurisprudência do TSE*, v. 6, tomo 3, p. 132.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo constitucional e estado democrático de direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987.

FAZZALARI, Elio. **Instituições de direito processual**. Campinas: Bookseller, 2006.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria do partido político no direito constitucional brasileiro**. 1948.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica processual e teoria do processo**. Rio de Janeiro: Aide, 1992.

IHERING, Rudolf von. **La dogmática jurídica**. Buenos Aires: Losada, 1946.

KLEIN, Cristian. **Manobra eterniza caciques políticos**. Disponível em <http://www.valor.com.br/politica/987238/manobra-eterniza-caciques-politicos>. Acesso em 29 ago. 2011.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo**: primeiros estudos. 10. ed. rev. e aum. São Paulo: Forense, 2011.

LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria processual da decisão jurídica**. São Paulo: Landy, 2002.

LÔBO, Edilene. **A inclusão do cidadão no processo eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

MACIEL JÚNIOR, Vicente de Paula. **Teoria das ações coletivas**: as ações coletivas como ações temáticas. São Paulo: LTr, 2006.

MEZZAROBBA, Orides. **O partido político no Brasil**: Teoria, história, legislação. Joaçaba: UNOESC, 1995.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MORANGE, Jean. **Direitos humanos e liberdades públicas**. Tradução de Eveline Bouteiller. 5ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Manole, 2004.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

OPPO, Anna. Partidos Políticos. *In*: BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

Doutrina

PELLEGRINI, Flaviane de Magalhães Barros. **O processo, a jurisdição e a ação sob a ótica de Elio Fazzalari**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: <[http://www.fmd.pucminas.br/Revista EletrônicaVIRTUAJUS](http://www.fmd.pucminas.br/Revista_EletrônicaVIRTUAJUS)> Acesso em: 02 ago. 2011.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Tutela Coletiva no Direito Eleitoral: controle social e fiscalização das eleições**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos políticos no Brasil: doutrina e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

RIBEIRO, Fávila. **Direito eleitoral**. 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SARTI, Ingrid. A utopia de Michels e a democracia partidária em perspectiva. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, v.11, n.30, fev. 1996, p. 129-138.