

A PERPETUAÇÃO DE COMISSÕES PROVISÓRIAS E A RESPONSABILIDADE DOS PARTIDOS COM A DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA

Caroline Novaes da Cunha¹

RESUMO

O presente trabalho analisa o atual estágio da democracia interna nos partidos políticos brasileiros utilizando como parâmetro o tempo de vigência das Comissões Provisórias Municipais, especificamente após a edição da Emenda Constitucional n.º 97/2017 e da Lei n.º 13.831/2019. Para tanto, utiliza a previsão legal sobre órgãos partidários provisórios e os dados estatísticos do Tribunal Superior Eleitoral sobre quantitativo de estruturas provisórias no sistema brasileiro. Aborda, por amostragem, como estatutos partidários preveem os órgãos provisórios a fim de analisar se o uso dessas estruturas, no contexto em que se encontra, impede ou dificulta o exercício de gestão intrapartidária democrática. Do mesmo modo, analisa se a limitação da vigência de comissões provisórias tem o condão de incrementar a democracia interna dos partidos. Enuncia possíveis medidas a serem utilizadas pelos partidos a fim de proteger a democracia intrapartidária. Conclusivamente, analisa as perspectivas futuras sobre o tema e o resultado qualitativo caso ocorra alteração do panorama atual por imposição de órgão judicial.

Palavras-chave: Comissões Provisórias. Regime Democrático. Democracia Intrapartidária. Gestão Partidária Democrática.

INTRODUÇÃO

O partido político é o mecanismo de efetivação da democracia representativa, pois além de deter o monopólio das candidaturas, ele possibilita, através de sua agenda, que

¹ Especialista em Direito Público e Direito Eleitoral, Analista Judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins.

diferentes convicções possam exercer influência nas deliberações estatais. Essas características, conjugadas com a memória das restrições democráticas vivenciadas, demonstram a razão da proteção, estabilidade e centralidade do partido no ordenamento jurídico partidário e eleitoral.

É de autoria de Celso de Mello uma das melhores definições sobre partidos políticos no nosso sistema, por enfatizar a importância das greis partidárias enquanto vetor propulsor da democracia: *“A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado.”*²

Desde sua promulgação, a Constituição Federal de 1988 proclamou o princípio da liberdade partidária, segundo a qual é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos. Como consequência, foi conferida aos partidos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (matérias *interna corporis*).

Por isso, a princípio, despiciendo seria o legislador alterar texto constitucional, (como fez, através da Emenda Constitucional n. 97/2017) a fim de incluir na redação do art. 17 da Carta Magna a previsão expressa de que os partidos possuem autonomia para “estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios”. Isso porque tal prerrogativa seria decorrência lógica da liberdade partidária constitucionalmente prevista.

Entretanto, a pontual alteração no corpo do art. 17 da Constituição, à primeira vista redundante, foi uma clara resposta das legendas, via Congresso Nacional, ao Tribunal Superior Eleitoral, que desde 2015 passou a fixar prazos para que os partidos transformassem órgãos provisórios em definitivos.

² MS 26603, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007, DJe 19-12-2008.

O alto índice de órgãos de representações temporárias e especialmente a sua manutenção prolongada denotava o possível uso antidemocrático dessas estruturas, criadas originalmente para funcionar como representações temporárias, mantidas até a constituição regular de órgão permanente. Foi diante desse contexto que o TSE optou por passar a estabelecer limitação temporal aos órgãos provisórios.

A CELEUMA SOBRE A DURAÇÃO DAS COMISSÕES PROVISÓRIAS

O Tribunal Superior Eleitoral dispôs que “*As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias.*” (art. 39 da Resolução n.º 23.465, de 17 de dezembro de 2015). Em menos de três meses o TSE relativizou a determinação e dispôs que “*As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso*”, cabendo aos partidos, a fim de contemplar o prazo razoável, alterar seus estatutos até 03 de março de 2017. (artigos 1º e 2º da Resolução n.º 23.471, de 3 de março de 2016). Posteriormente, o prazo para os partidos fixarem duração de órgão provisório passou a ser 03 de agosto de 2017 (Resolução n.º 23.511, de 23 de fevereiro de 2017). Nesse período, quase 80% dos órgãos municipais eram formados por comissões provisórias. Isso significava que das 75,8 mil estruturas partidárias municipais existentes em todo o País, 59,6 mil eram provisórias ou estavam sob comando provisório.³

Então, em 04 de outubro de 2017, dois meses antes do prazo final fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o legislador explicitamente assegurou autonomia para que os partidos livremente definissem a duração de seus órgãos (art. 1ª da EC/97). Contra a alteração, em 27 de dezembro de 2017 a Procuradoria Geral da República ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (5875) a fim de que fosse permitido aos partidos estipular tempo de validade de seus órgãos provisórios desde que observado o limite máximo de 120 dias, preservando-se assim os princípios constitucionais que informam o Estado de direito democrático. A ADI encontra-se pendente de julgamento.

³ GADELHA, Igor. Quase 80% dos partidos são comandados por comissões provisórias nos municípios. Estadão, 14 de fevereiro de 2017. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,quase-80-dos-partidos-sao-comandados-por-comissoes-provisorias-nos-municipios,70001665699>>

Mantendo a tentativa de substituir os órgãos provisórios por definitivos, O TSE editou nova resolução, preservando a limitação temporal dos órgãos temporários, ainda que ampliando de 120 para 180 dias o prazo da anotação (art. 39 da Resolução n.º 23.571, de 29 de maio de 2018). Desse modo, a data-limite para constituição de órgãos definitivos passou a ser 29 de junho de 2019. Ocorre que, pouco antes, em 17 de maio de 2019, o Congresso Nacional decretou a Lei n.º 13.831/2019, que alterou vários dispositivos da Lei n.º 9.096/95 e que pela primeira vez fixou o prazo máximo de vigência dos órgãos provisórios.

Agora, a Lei dos Partidos Políticos dispõe que *“O prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos”* e que *“Exaurido o prazo de vigência de um órgão partidário, ficam vedados a extinção automática do órgão e o cancelamento de sua inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).”* (§§ 3º e 4º do art. 3º da Lei 9.096/95, incluídos pela Lei n.º 13.831, de 2019). Assim como defendido pelo TSE, há agora há um prazo máximo de duração, mas passou-se a perquirir sobre a razoabilidade do prazo fixado, que, nota-se, é extremamente amplo e não guarda qualquer similitude com aquele defendido pela PGR na ADI 5875, de 120 dias, ou com o último prazo previsto pelo TSE, de 180 dias.

Válido mencionar que em 05 de setembro de 2019, ou seja, após a edição da Lei n.º 13.831/2019, ao apreciar a registro de anotação de alteração estatutária do Partido Social Liberal (PSL) de 28.01.2019, o ministro Sérgio Banhos desaprovou artigo do estatuto que dispunha que as comissões provisórias, com validade de 180 dias, poderiam ser *“prorrogadas, por igual período, tantas e quantas vezes fossem necessárias e destituídas e modificadas a qualquer tempo, a critério dos órgãos hierarquicamente superiores.”* O ministro asseverou que o disposto no artigo conflita com o princípio democrático e com o entendimento do TSE sobre o tema, afirmando que *“Não há como se conceber que, em uma democracia, os principais atores da representação popular não sejam igualmente democráticos”*. O Plenário, por unanimidade, acompanhou o relator, deferiu parcialmente as alterações estatutárias e concedeu o prazo de 90 (noventa dias) para o partido retificar o artigo desaprovado.

Neste momento, pois, as Comissões Provisórias, representações temporárias dos partidos, podem vigor até oito anos e, vedada a sua extinção automática, poderá ser reativado novamente, convolvendo-as, na prática, em estruturas provisórias apenas nos estatutos, pois podem vir a ser definitivas no tempo. Entretanto, a definição do prazo de oito anos de validade dos órgãos provisórios não foi questão unânime entre os parlamentares. Durante os debates na Câmara foi apresentada emenda que pretendia limitar o prazo de vigência de órgãos provisórios a dois anos, bem como destaque que limitava a vigência a quatro anos, ambas rejeitadas. Já no Senado Federal, foi proposta emenda que reduzia o prazo para até dois anos. O parlamentar justificou a proposta nos seguintes termos⁴:

“É forçoso considerar que o prazo de 180 (cento e oitenta) dias estipulado na Resolução do TSE nº 23.571/2018 é extremamente exíguo para que se corrijam essas distorções, visto que eventuais medidas a serem tomadas demandam um tempo maior. No entanto, consideramos que oito anos é um prazo excessivamente longo para um órgão provisório. Não é prudente que a Lei preveja tamanha elasticidade para a existência dessas instâncias partidárias, que, em muitos casos, se presta apenas para manutenção no poder de verdadeiras oligarquias partidárias”. (Emenda n.º 5-PLN, ao PL 1321/2019, senador Lasier Martins).

A emenda, que foi aprovada no Plenário, sob o argumento de que um prazo tão longo para algo provisório “seria a perpetuação do caciquismo político dentro das legendas”⁵ foi, entretanto, rejeitada pela Câmara. Vê-se, pois que a temática não é unanimidade entre os membros do Legislativo.

Previsão das comissões provisórias nos estatutos. Breve amostragem.

Neste ponto, faz-se um recorte temático e passa-se a analisar a existência dos órgãos provisórios municipais, tendo em vista que a estrutura temporária é mais frequente nessa esfera. Portanto, este trabalho, ao mencionar Comissão Provisória, estará se referindo àquelas constituídas no âmbito municipal.

⁴ Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7940343&disposition=inline>>

⁵ Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?codDiario=100621&paginaDireta=50#diario>>

A perpetuação de comissões provisórias e a responsabilidade dos partidos com a democracia intrapartidária

A pergunta que se faz é: por que a manutenção de órgãos provisórios em larga escala e por longo tempo teria o condão de enfraquecer a democracia intrapartidária? O ponto nevrálgico é que os membros da Comissão Provisória são nomeados pelo órgão hierarquicamente superior, não havendo, portanto, eleição dos dirigentes locais. Para ilustrar, veja-se como exemplo os estatutos do Partido Social Democrático, Partido dos Trabalhadores, Partido da Social Democracia Brasileira e Partido Republicano Brasileiro, respectivamente. Justifica-se a escolha desses partidos pela expressiva representação na Câmara dos Deputados (PSD/36; PT/54; PSDB/30; e PRB/31)⁶

Art. 15. É de três anos o mandato dos membros dos órgãos partidários, sendo permitida a reeleição.

§1º - A Comissão Executiva Nacional poderá prorrogar, em até um ano, o mandato dos órgãos partidários.

§2º. As Comissões Provisórias não possuem a prerrogativa de pleitear reeleição por seus membros não possuem mandato, pois estes são nomeados conforme o interesse partidário e pelo prazo que for adequado ao partido.

Art. 56. Nos estados, municípios ou zonas onde não existam Diretórios organizados ou que forem dissolvidos nos termos deste Estatuto, serão nomeadas Comissões Provisórias pelas Comissões Executivas das instâncias imediatamente superiores e anotadas perante a Justiça Eleitoral.

Art. 57. A Comissão Provisória, com a competência de Comissão Executiva local, terá as atribuições de organizar e dirigir o Partido até a eleição da respectiva instância de direção.

Art. 45 Para os municípios onde não houver Diretório Municipal organizado, ou este tiver sido dissolvido ou se desconstituído, a Comissão Executiva Estadual ou, na falta desta, a Comissão Provisória Estadual, ou o Presidente da Comissão Executiva Nacional, designará Comissão Provisória com no mínimo 5 (cinco) membros, com um presidente, um secretário e um tesoureiro, indicados no ato, que terá as atribuições do Diretório e da Comissão Executiva Municipais e se incumbirá de organizar e dirigir a Convenção Municipal, no prazo que for estabelecido no ato de sua designação.

Art. 12. (...)

§ 1º - Para os municípios e estados onde não haja diretório organizado na forma deste Estatuto, o órgão de execução imediatamente superior designará Comissão Executiva Provisória, formada por, pelo menos 5 (cinco) e 12 (doze) membros, respectivamente, que acumulará as atribuições de Diretório e de Comissão Executiva.

⁶ Dados disponíveis em <<https://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-atual>>

Ressalta-se que não é defendida a imposição de constituição de órgão definitivo em todo e qualquer município onde o partido tenha anotação, pois cabe à agremiação avaliar o custo estratégico, operacional, eleitoral, a fim de averiguar se há terreno fértil para constituição de um órgão definitivo no local, ou seja, se haverá retorno político. Nesse sentido, e aqui defendido como pertinente, os partidos estabelecem condições para constituição de Diretório, e é de praxe que esse critério seja a verificação do número mínimo de filiados. O art. 22 do estatuto do PRB, por exemplo, consigna que *“Para se constituir Diretório Municipal deverão ser observados os números mínimos de filiados por Município, (...) I - para Municípios com até 5.000 eleitores: 20 filiados; II - Municípios que tenham entre 5.001 e 20.000 eleitores: 35 filiados (...)”*.

Por outro lado, o estatuto do PSDB só autoriza que Comissão Provisória Municipal realize eleições para constituição de Diretório se o partido, após participar de uma eleição, apresente desempenho político-eleitoral que será avaliado pela Comissão Executiva Estadual (art. 47 do Estatuto). Ou seja, além do número mínimo de filiados, o PSDB impõe mais um critério a ser cumprido pela Comissão Provisória Municipal para que se torne Diretório. A verificação do desempenho eleitoral denota preocupação do partido não apenas com recrutamento de filiados, mas também com o impacto das atividades da agremiação perante o eleitorado, o que *a priori* pode ser visto como controle voltado à boa gestão.

Entretanto, pela leitura completa do estatuto do PSDB, vê-se que a verificação de desempenho para transformação de órgãos provisório em definitivo é exigido apenas no âmbito municipal. Tal situação denota que essa verificação de desempenho eleitoral pode funcionar mais como uma barreira que impede/dificulta a criação de Diretórios Municipais do que como mensuração da resposta do eleitorado à atividade partidária, afinal, aferição de bons resultados eleitorais é essencial em todas as instâncias da grei.

Dados estatísticos sobre funcionamento de comissões provisórias

Este trabalho não permite o levantamento individualizado dos partidos, a fim de verificar quantos órgãos de direção municipal permanecem vigendo de modo precário mesmo

quando já poderiam ser transformados em órgãos definitivos (pois cumpridos os critérios estabelecidos nos respectivos estatutos). Entretanto, o elevado número de partidos comandados por comissões provisórias mostra que órgãos temporários dirigem em caráter permanente os partidos, quando na origem foram criados para vigor transitoriamente, até a constituição de órgão de direção regularmente eleito.

Reportagem do portal de notícias G1⁷ divulgou que dados do TSE apontam que em 14 de junho de 2019 as comissões provisórias compunham mais da metade da estrutura organizacional de 26 dos 33 partidos no Brasil, abarcando todas as esferas. A reportagem apurou que o PT possui o maior número de diretórios permanentes (3.187), o que representa 91,7% dos órgãos da legenda. E que o Partido Liberal, antigo PR, que possui 39 representantes na Câmara dos Deputados (atrás apenas do PT e PSL, que possuem 54 cada), é o partido que mais possui comissões provisórias. São 2.865 comissões provisórias, 492 diretórios permanentes e uma comissão executiva. Todas as comissões provisórias são na esfera municipal. Ressalta-se que o estatuto do PL, dispõe no seu §6º, art. 6º que o prazo de duração dos órgãos provisórios será de 180 dias. Entretanto, na data de aprovação do referido estatuto (09/02/2019), sequer tinha sido apresentado o projeto de lei que deu início à discussão sobre fixação do prazo de oito anos.

Ao portal de notícias, o PL informou que o partido tem o maior número de comissões provisórias por conta da *“intensa e permanente procura pela legenda liberal, na maior parte dos mais de 5 mil municípios do país”*. Todavia, por funcionar a partir de indicações de pequenos grupos, e não a partir de eleição dos dirigentes pelos filiados locais, os órgãos temporários são mais propensos à centralização de poder, viés aparentemente contrário a uma legenda que defende agenda liberal. Como regra, são os diretórios permanentes que permitem a descentralização de poder, pois, ao permitir a eleição dos dirigentes, conferem mais autonomia a lideranças locais, possibilitando, inclusive, alternância de poder e o surgimento de novas lideranças.

⁷ CAESAR, Gabriela. Três em cada quatro partidos do país têm mais da metade da estrutura formada por comissões provisórias. G1, 23 de junho de 2019. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/23/tres-em-cada-quatro-partidos-do-pais-tem-mais-da-metade-da-estrutura-formada-por-comissoes-provisorias.ghtml>>

Pois bem, pelos dados estatísticos divulgados, o mínimo que se pode afirmar é que apenas 9 dos 33 partidos existentes possuem menos de 50% da estrutura formada por comissões provisórias, ou seja, há o uso majoritário de comissões provisórias na estrutura de 24 dos 33 partidos existentes. A questão é se essa utilização carece de maiores implicações, sendo uma escolha legítima de gestão dos dirigentes, ou se afasta o sistema partidário do princípio democrático ao qual deve obediência. Nesse sentido, passa-se a analisar se a mera existência de comissão provisória demonstra baixo grau de preocupação do partido com a democracia intrapartidária. Em seguida: 1. Se a perpetuação de estruturas provisórias por largo tempo é nociva ao sistema político; 2. Se a existência de órgãos definitivos fortalece a democracia intrapartidária.

A existência de comissões provisórias inexoravelmente é reflexo do baixo nível de democracia intrapartidária?

A existência de comissão provisória na estrutura do partido não significa por si só que ele possui baixo nível de democracia intrapartidária. Pode ser decorrência da escolha do órgão de gestão nacional, que opta por fixar bases permanentes onde possui, por exemplo, representativa arregimentação de filiados.

Ocorre que a ânsia de líderes partidários em manter a qualquer custo órgãos precários (até mesmo impondo mais uma emenda à retalhada Constituição), acende alerta sobre a motivação dessa escolha. Afinal, em tese um partido deseja capilarizar sua estrutura Brasil adentro, crescer e fortalecer suas bases para permitir a renovação política e acompanhamento dos anseios da sociedade. Então, o problema não é a existência em si de comissões provisórias, mas a motivação no uso excessivo dessas representações “temporárias”.

Por outro lado, a criação de Diretório não significa que automaticamente o partido possui nível ótimo de democracia intrapartidária. O Partido Novo possui 100% de Diretórios, sequer sendo prevista a existência de Comissão Provisória. Por outro lado, o art. 38 do seu estatuto dispõe *“Compete aos Diretórios Estaduais e Distrital: XV - escolher os membros dos respectivos Diretórios Municipais, a partir da lista de candidatos aprovada*

nas respectivas Convenções”. Ou seja, a escolha final é da instância superior, visando alinhamento de posicionamentos.

Por outro lado, certa centralização é necessária para a sobrevivência do partido, no sentido de facilitar a coordenação política, a formação de alianças e manutenção de ideologias, o que se deve combater é a centralização antidemocrática, o acúmulo de poder em um grupo intocável, pois isso fatalmente conduzirá a abusos e distanciamento dos anseios das bases partidárias.

A questão, portanto, não se limita e se resolve com a imposição de criação de Diretórios, pois mesmo que haja determinação judicial neste sentido, se não houver a consciência dos dirigentes e filiados pela necessária gestão democrática, logo se verá a inclusão de dispositivos nos estatutos que manterão afastados de decisão os indivíduos que deveriam contribuir com a condução partidária. Serão criados Diretórios Municipais, mas também mecanismos que antecipam o resultado do jogo, no sentido de sempre prevalecer a decisão da elite partidária, ainda quando não represente os desejos e anseios da maioria dos seus filiados.

Outro ponto que demonstra o mau uso das comissões provisórias é que parcela expressiva dessas estruturas, ao menos em municípios do interior do Brasil, é ativada (retomada vigência) apenas no ano de eleição municipal, o que demonstra a utilização da esfera apenas como instrumento para lançamento de candidaturas, situação que só demonstra o uso inadequado da instância partidária. Isso porque, além de deter o monopólio das candidaturas, os partidos possuem diversas atribuições na proteção da democracia. Cita-se a legitimidade para *“requerer a exclusão de qualquer eleitor inscrito ilegalmente e assumir a defesa do eleitor cuja exclusão esteja sendo promovida”*, auxiliando na higidez do corpo eleitoral e consequentemente na legitimidade da eleição (art. 27, II da Resolução TSE n.º 21.538/2003).

Democracia Intrapartidária

Do mesmo modo que não se concebe hoje uma democracia sem partido não se pode conceber, em um sistema democrático, partido sem democracia. Mas afinal, o que é democracia intrapartidária?

Uma das principais dificuldades em falar de democracia interna tem a ver com a sua definição, pois tudo depende do enfoque ao qual cada um se posicione. Ainda assim, é intuitivo que para que haja democracia o partido necessariamente precisa adotar dentro da organização os princípios do sistema político no qual está inserido.⁸ Ou seja, no sistema político brasileiro cujo pluralismo político é um dos fundamentos da república, é obrigação do partido prestigiar a pluralidade de opiniões, admitir o nascedouro e manifestação de ideias contrapostas. Partindo dessa premissa, tem-se que os partidos devem possuir mecanismos que assegurem a participação dos atores (filiados) no processo de tomada de decisões, proporcionando igualdade de oportunidades para que diferentes vozes possam exercer influência na estrutura da qual participam.

Portanto, a manutenção intencional de um partido formado majoritariamente por dirigentes nomeados sem a participação da militância de base macula frontalmente o processo democrático, ainda mais ao proibir o procedimento de votar e ser votado (o que é ainda mais temerário em um sistema onde há o monopólio partidário de apresentação de candidaturas).

Segundo Eneida Desirre Salgado e Alejandro Pérez Hualde:⁹

“[...] Para que a disputa eleitoral seja democrática deve haver periodicidade, que se manifesta por meio da oportunidade certa e efetiva de alternância nas candidaturas e nos cargos eletivos. Ambas as notas apontam para uma característica que se reveste de valor essencial para a definição do grau de democracia e de república de um sistema político. Para a concretização da presença de minorias e competição real, valores com os quais os regimes democráticos e republicanos se comprometem, é necessário neutralizar o continuísmo dos detentores do poder; ou, o que é o mesmo, assegurar a periodicidade por meio da alternância. [...] Se a discussão

⁸ FREIDENBERG, Flávia. Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, n. 1, primeiro semestre, 2006, p. 3.

⁹ NETO, Raymundo Campos. A democracia interna nos partidos políticos brasileiros. Belo Horizonte. Universidade FUMEC. 2016

política e acadêmica está razoavelmente avançada em relação à reeleição dos chefes do Poder Executivo, o mesmo não acontece com a permanência indefinida dos dirigentes partidários”. (apud NETO, 2016, 72).

Ademais, ao mitigar a possibilidade de alternância de poder, pressuposto da democracia, abre-se espaço à oligarquização “(...) processo paulatino por meio do qual os dirigentes de uma organização passam a constituir uma casta (de oligarcas) livre de controles internos e que deixa de representar os interesses dos liderados, transformando a estrutura decisória de democrática em oligárquica, e imprimindo à organização estratégias cada vez mais conservadoras, flexíveis e adaptáveis ao ambiente, voltadas à sobrevivência e ao fortalecimento organizacionais (e não à luta por uma causa específica)” (Ribeiro, 2012, p. 3, apud NETO, 2016, p. 42).

O processo de oligarquização não é resultado unicamente da imposição de dirigentes, mas também consequência da atitude passiva do grupo de filiados, que voluntariamente abstêm-se de participar das decisões do partido. Segundo Raymundo Campos Neto¹⁰:

Um grupo de pessoas participa com mais frequência nas sessões e decisões do partido político “(...) como aqueles dos devotos que frequentam as igrejas, de duas categorias bem diferentes: a categoria dos que são animados pelo nobre sentimento do dever e a categoria dos que só vão às sessões por hábito”, sendo que “a maioria dos organizados tem pela organização a mesma indiferença que a maioria dos eleitores tem pelo Parlamento.”.

Entretanto, se os partidos passarem a prever constituição obrigatória de diretórios, com eleição de dirigentes pelos filiados, caso estes permaneçam letárgicos, não há que se falar em frouxidão de democracia, pois estará assegurada a participação do grupo na condução da vida partidária. Não tem como obrigar o engajamento, este decorre do amadurecimento político do grupo, entretanto, é primordial ao menos permitir a efetiva participação dos indivíduos na tomada de decisão.

¹⁰ Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. Direito Partidário. Tratado de direito eleitoral, v. 2, Belo Horizonte: Fórum 2018, p. 334.

Então, quais ferramentas de atuação procedimental devem ser previstas a fim de possibilitar o exercício da democracia interna? Flávia Freidenberg defende que, apesar de não haver um só grau de democracia interna nos partidos políticos, podendo haver organizações mais ou menos democráticas, ainda assim, mínimos requisitos devem ser cumpridos pelas agremiações para que se possa falar na existência de democracia interna. Ela propõe as seguintes medidas de democratização:

- (i) Garantia de igualdade entre os filiados e proteção dos direitos fundamentais no exercício de sua liberdade de opinião;*
- (ii) Mecanismos competitivos de seleção de candidatos a cargos de representação (internos ou externos);*
- (iii) Participação dos filiados nos órgãos de decisão, sem discriminação na representação dos diversos grupos que integram a organização;*
- (iv) Influência ativa dos diversos grupos na discussão e formação das posições programáticas e elaboração de propostas do partido e nas decisões comuns que este tome;*
- (v) Respeito ao princípio da maioria;*
- (vi) Controle efetivo por parte dos militantes e dirigentes, por meio de processos que castiguem ou premiem os que tomam as decisões (Freidenberg, 2006).*

Como medida concreta à efetivação da democracia interna, essencial que seja garantida a possibilidade de participação dos filiados em assuntos partidários relevantes, o que hoje é reservado ao núcleo duro dos partidos. Claro que sempre haverá comandantes e comandados, entretanto, a ausência de ferramentas que assegurem o respeito à maioria é contrária ao regime democrático. A decisão na urna é resultado da maioria, para o bem ou para o mal a aferição de caráter nacional do partido é resultado de cálculo matemático, assim também deve ser na tomada de decisões relevantes da vida partidária.

Pode-se argumentar que muitos filiados não possuem grau de entendimento político necessário à co-condução do partido. Daí caberá à agremiação colocar em prática projetos de educação política, educar seus filiados, e não de antemão alijá-los de influência na vida partidária. Desse modo, o filiado que tiver interesse não será mero cabo eleitoral, cujo prestígio efêmero se esvai após resultado na urna, ao contrário, ele contribuirá para a formação e renovação do conteúdo programático partidário.

É um fato sociológico que quem está no poder lá quer se manter, afinal, “*o poder é conservador o tempo todo*”,¹¹. Por tal razão, a depender do grau de maturidade democrática do partido, uma gestão focada na valorização de ideias opostas não surgirá espontaneamente dos próprios dirigentes partidários, e sim como imposição legislativa ou judicial. Na via legislativa, a importância da gestão democrática foi ventilada durante estudo para elaboração do projeto de lei n.º 8.612/2017 (que deu origem à Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017, chamada de reforma de 2017). Naquela ocasião, a comissão responsável por formular o projeto de lei apresentou relatório propondo alterações na Lei n.º 9.096/95, abaixo transcritas:¹²

Art. 3º É assegurada ao partido político autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, de acordo com os seguintes princípios:

I – gestão democrática e participação dos filiados;

II – renovação periódica nos cargos de direção e deliberação;

III – transparência no que diz respeito às regras de funcionamento e utilização de recursos públicos e privados.

Art. 10-C. Os partidos políticos deverão manter, no mínimo, setenta por cento dos seus órgãos partidários constituídos de forma definitiva, mediante eleição dos seus dirigentes, na forma prevista em seus estatutos.

A sugestão ou não foi incorporada ao projeto de lei (art. 3º) ou foi incorporada, mas não aprovada (art. 10º), perdendo-se oportunidade de incrementar o teor democrático do regime dos partidos. Ao contrário, ao assegurar a perpetuação das comissões provisórias indefinidamente (pois após transcurso do prazo máximo de oito anos de “provisoriedade” o órgão sequer será extinto), o Congresso Nacional optou justamente pelo caminho oposto ao do incremento da gestão democrática.

No atual cenário pode-se afirmar então que o incremento e valorização da democracia intrapartidária, no que tange à criação de Diretórios, não virá de medidas adotadas espontaneamente pelos dirigentes e muito menos de imposição legislativa, dada a

¹¹ NUNES, Neila Ferraz. Gestão democrática e partidos de massa: utopia ou realidade? Ano 4, n. 1, jan/2002.

¹² Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política. Relatório Parcial n.º 3

recente escolha do Congresso Nacional pelo caminho oposto. Todavia, o Judiciário foi suscitado a se manifestar sobre a constitucionalidade da autonomia dos partidos em estabelecer prazo de seus órgãos provisórios.

O regime democrático como limite ao princípio da autonomia partidária

Como antes mencionado, tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade 5875, proposta pela Procuradoria Geral da República em face do art. 1º da EC 97/2017. Nas razões, a PGR sustenta que:

“(...) a Emenda afronta limite imposto ao poder reformador de respeitar os princípios fundamentais impostos pelo constituinte originário, como o do Estado democrático de direito (caput do art. 1º, bem como o seu parágrafo único, da CF). (...) Os partidos que se propõem ao sufrágio devem ser concordes ao sistema democrático, também na sua estrutura e no seu modo de agir. (...) Não é incomum que as legendas mantenham por longo tempo diretórios municipais ou estaduais administrados por comissões provisórias. Em anos eleitorais, figuras eminentes em nível nacional nomeiam os dirigentes desses diretórios a título precário. (...) São esses diretórios precários, assim limitados na sua liberdade, afinal, que indicarão os candidatos do partido na circunscrição em que atuam. (...) Opera-se a deturpação do papel de representação de interesses de base do partido. A escolha de candidatos a pleitos eleitorais passa a ser controlada de modo incontornável pela direção nacional, limitando a renovação partidária e frustrando que o partido apresente ao eleitor candidatos surgidos nas próprias bases partidárias (...) Uma organização partidária autoritária, na qual os dirigentes atuam como soberanos, pode restringir ainda mais as opções já limitadas dos eleitores, com prejuízo ao direito fundamental de participação política. O certo é que a autonomia partidária não pode ser construída a partir de uma arquitetura institucional que contradiz o princípio democrático, razão de ser do próprio partido. (...) Não custa lembrar que o cidadão, em uma democracia partidária, tem o direito fundamental não apenas a governos íntegros, mas também a partidos políticos que operem de forma transparente e participativa. Preservar essa relação é, em última instância, fortalecer a soberania popular”.

Quando do ajuizamento da ADI, ainda não tinha sido editada a Lei n.º 13.831/2019, que fixou o prazo de oito anos de duração de comissões provisórias. Entretanto, não há que se falar em perda do objeto da ADI pela posterior fixação do prazo uma vez que o pedido

da PGR era o de que os partidos estipulassem tempo de validade de órgãos provisórios segundo critério razoável, observado o limite temporal máximo de 120 dias. Ademais, os motivos expostos na ADI 5875 são os mesmos que podem vir a fundamentar questionamento sobre a constitucionalidade da Lei n.º 13.831/2019 neste ponto, ou seja, se o prazo máximo de vigência dos órgãos provisórios fixado pela lei infraconstitucional está em sintonia com a democracia intrapartidária, prevista na Constituição.

Agora o debate passa a ser sobre a razoabilidade do prazo fixado, que, nota-se, é extremamente amplo e não guarda qualquer similitude com aquele defendido pela PGR na ADI 5875, de 120 dias, ou com o último prazo previsto pelo TSE, de 180 dias. O Congresso Nacional e o Tribunal Superior Eleitoral já demonstraram suas posições sobre a relevante matéria, falta agora o enfrentamento do tema pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que a Ação Direta de Inconstitucionalidade se encontra adormecida desde 28 de novembro de 2018.

CONCLUSÃO

Na prática, percebe-se que há um desvirtuamento do papel do próprio partido no sistema partidário, preocupado apenas com a obtenção de mandato e os consequentes benefícios advindos do acesso ao poder. Os órgãos provisórios, ainda mais vulneráveis no jogo, são utilizados como manobra para caciques partidários imporem sua vontade sobre os órgãos hierarquicamente inferiores, levando ao enfraquecimento da representatividade interna, e consequentemente da democracia intrapartidária.

A permissão de manutenção por largo tempo de comissões provisórias ao livre arbítrio de cada partido é uma incoerência permitida pelo sistema partidário, afinal, em um ambiente democrático espera-se que os partidos possuam, eles mesmos, democracia interna, a fim de conferir autenticidade à sua existência. Nesse cenário, a fixação de prazo razoável de duração de órgãos provisórios prestigia a autonomia partidária constitucionalmente conferida ao mesmo tempo em que protege o regime democrático.

Para que haja democracia intrapartidária é preciso que o partido preveja meios de controle da tendência oligárquica (talvez inerente ao poder) dos dirigentes partidários, a

fim de evitar/limitar o uso antidemocrático dos partidos. Nesse sentido, necessário que os estatutos contenham disposições que obriguem os gestores a efetivar a democracia interna, mediante a garantia de participação de filiados na eleição de dirigentes e na tomada de decisões relativas à vida partidária. É imperativo que os dirigentes partidários se atentem para os anseios de seus filiados, do contrário, macula-se o pluralismo político que serve como fundamento para a própria existência dos partidos.

*“Os defeitos dos partidos são, em verdade, defeitos dos homens. O que cumpre é seguir corrigindo-os, para que em marcos saudáveis se possa mantê-los.”*¹³, razão pela qual, diante da sistemática atitude dos dirigentes partidários em se furtar do conceito de democracia interna, se entende pertinente - ainda que não desejado em um regime democrático-, a intervenção judicial na atividade das greis, obrigando-as, mediante instrumentos jurídicos legítimos, a adotarem critérios mínimos de comportamento que permitam o funcionamento democrático. Defende-se, pois, a transformação de órgãos provisórios em definitivos, quando cumpridos pela esfera municipal os critérios previstos no estatuto para transformação em diretório (que também deverá ser razoável). Caso ocorra imposição judicial, ela será resultado do próprio desprezo dos partidos com o conceito de *accountability*, que se mostra ainda mais acintoso diante do crescente direcionamento de recursos públicos a essas organizações.

Entretanto, ainda que indubitável a legitimidade de imposição judicial de determinados padrões de comportamentos a serem seguidos pelos partidos, a fim de que estes cumpram os mandamentos constitucionais, essa não é a resposta mais adequada, pois não havendo educação política da elite partidária, sempre serão criados meios artificiais para driblar qualquer tentativa externa de amadurecimento democrático interno. O incremento da democracia intrapartidária é resultado de um conjunto de medidas e comportamentos permanentes dos agentes envolvidos, sejam comandantes ou comandados, e não resultado de alterações pontuais que apenas camuflam a origem do problema.

¹³ ALVIM, Frederico. A evolução histórica dos partidos políticos. Revista Eletrônica da EJE, Brasília, ano 3, n. 6, p. 11-12, out/nov. 2013.

De tudo se extrai que o incremento da democracia intrapartidária perpassa mais pela internalização e consolidação da gestão partidária democrática do que pela simples imposição de criação de órgãos permanentes. Pelo reconhecimento de que o pluralismo existe dentro da organização e que caso não prestigiado e bem gerido pode levar inclusive ao paulatino esvaziamento de toda a estrutura partidária.

Já está consolidada a ideia de que não há democracia sem partidos e participação popular, agora, resta sedimentar o entendimento de que não há democracia intrapartidária sem a efetiva participação dos filiados nas legendas. A sociedade muda, e o partido que não prima pela interlocução com a base, ao contrário, cria entraves à participação dela, corre o risco de deixar de captar a constante flutuação de anseios dos grupos-alvo, e, por consequência, tornar-se menos relevante e representativo no cenário político e eleitoral.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Frederico. A evolução histórica dos partidos políticos. Revista Eletrônica da EJE, Brasília, ano 3, n.º 6, p. 11-12, out/nov.2013. Disponível em <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/1335>

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995.

BRASIL. Lei n.º 13.831/2019, de 17 de maio de 2019.

BRASIL. Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à reforma política. Relatório Parcial n.º 3.

Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/proposicao/pareceres-e-relatorios/TEXTOSCONSOLIDADOatualizadoat22.08.2017.pdf>>

COELHO, Marcus Vinícius Furtado. NETO, Raymundo Campos. PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. SOARES, Rafael Morgental. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande, AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). Tratado de Direito Eleitoral, v. 2: Direito Partidário. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos: desafios e perspectivas. Disponível em <bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5114>

FREIDENBERG, Flávia. Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, n. 1, primeiro semestre, 2006.

NETO, Raymundo Campos. A Democracia Interna nos Partidos Políticos Brasileiros. Universidade FUMEC, 2016. Disponível em: <www.fumec.br/revistas/pdmd/article/view/5099>

NUNES, Neila Ferraz Moreira. Gestão Democrática e Partidos de massa: Utopia ou realidade? Disponível em <[file:///D:/Usuarios/112107680507/Downloads/151-570-1-PB%20\(3\).pdf](file:///D:/Usuarios/112107680507/Downloads/151-570-1-PB%20(3).pdf)>

PSL, Estatuto. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partidos-registrados-no-tse/partido-social-liberal>>

PSD, Estatuto. Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-psd-deferido-em-20-fevereiro-2018>>

PT, Estatuto. Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pt-de-3-6-2017-aprovado-em-17-10-2017>>

PSDB, Estatuto. Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-09-12-2017-deferido-em-21-8-2018>>

PRB, Estatuto. Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-prb-de-24-2-2014-aprovado-em-5-8-2014>>

PL, Estatuto. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/arquivos/tse-resolucao-do-partido-pl-de-9-2-2019-aprovada-em-7-5-2019>>

NOVO, Estatuto. Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-novo-aprovado-em-26-04-2018>>