

PARTIDOS POLÍTICOS E DEMOCRACIA:

Histórico, panorama e perspectivas

POLITICAL PARTIES AND DEMOCRACY:

History, outlook and perspectives

*José Anselmo Curado Fleury **

RESUMO

O presente artigo busca realizar uma análise do cenário partidário brasileiro do ponto de vista da democracia interna dessas agremiações políticas e o seu papel constitucional no Estado Democrático de Direito. Perpassando os debates doutrinários sobre a importância dos partidos políticos e sua indispensabilidade para o regime democrático, levanta-se o questionamento, ainda que em caráter propedêutico, se os princípios constitucionais que regem o sistema democrático se aplicam ou estão presentes nessas agremiações que são consideradas um dos pilares da democracia nos moldes em que a praticamos.

Palavras-chave: partidos políticos; democracia; princípios; constituição; regulamentação.

* Advogado com atuação na área eleitoral e cível. Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (2016). Especialista em Direito Político Eleitoral pela Faculdade Atame (2021). Membro do Grupo de Pesquisa “Direito Eleitoral e Democracia” da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia.

ABSTRACT

This article seeks to carry out an analysis of the Brazilian party scenario from the point of view of the internal democracy of these political groups and their constitutional role in the democratic rule of law. Going through the doctrinal debates on the importance of political parties and their indispensability for the democratic regime, the question arises, albeit in a propaedeutic nature, whether the constitutional principles that govern the democratic system apply or are present in these associations that are considered one of the pillars of democracy in the way we practice it.

Keywords: political parties; democracy; principles; constitution; regulation.

1 INTRODUÇÃO E SÍNTESE HISTÓRICA

A origem dos partidos políticos remonta à formação dos primeiros agrupamentos humanos com vistas à união de interesses e objetivos em comum dentro de uma população, em especial para confrontar outro grupo ou associação com objetivos e interesses opostos ou confrontantes.

O debate público, que era feito em âmbito privado entre indivíduos, em que cada um manifestava sua opinião ou posicionamento particular, passou a ser mediado por uma nova instituição, cujo objetivo primordial seria o de congregar interesses similares em âmbito coletivo, fortalecendo o debate e a difusão de bandeiras comuns entre um mesmo agrupamento de pessoas.

Manin², em trabalho a respeito das formas de governo representativo, destaca que a assunção dos partidos políticos resultou em uma modificação do modelo de governo representativo, de modo que o cidadão não mais elegeria seu representante com base nos laços pessoais e locais mas sim pela identidade programática e compartilhamento de pautas em comum com determinado partido político.

2 MANIN, Bernard. Metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 5-34, 1995.

Esse novo modelo de representatividade foi denominado por Manin de “Democracia de Partido” e se caracterizaria pelo fato de que o representante eleito para o parlamento levaria consigo as orientações partidárias que balizariam sua conduta e seu posicionamento nas votações parlamentares, de modo que o âmbito de atuação particular do indivíduo cederia espaço para as pautas coletivas albergadas pelo partido.

O próprio debate público nesse caso se deslocaria do parlamento, onde se desenvolvia anteriormente, para passar a se desenrolar dentro da estrutura partidária:

Na democracia de partido, os representantes não são mais indivíduos livres para votar segundo sua consciência e julgamento: eles estão presos à disciplina partidária e dependem do partido que os elegeu. ‘O deputado social-democrata’, escreveu Kautsky, ‘não é um homem livre, por mais escabroso que isto possa aparecer; ele é um simples delegado do partido..’ O membro da classe operária que tem assento no Parlamento é apenas um porta-voz do partido. Esse princípio se traduz em práticas efetivas que podem ser observadas em todos os países social-democráticos: estrita disciplina de voto no Parlamento e controle dos deputados pela máquina do partido. Hans Kelsen, cujos escritos políticos formulam, de maneira exemplar, os princípios da democracia de partido, propôs diversas medidas destinadas a garantir ao partido um controle eficiente dos seus deputados: os representantes deveriam ser obrigados a renunciar ao mandato se abandonassem o partido e os partidos deveriam ter o direito de destituir o deputado³.

Neste modelo de representatividade, é o partido que realiza o controle da atividade parlamentar, a partir da ingerência e da proeminência que exerce

3 MANIN, Bernard. Metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 29, p. 5-34, 1995. p. 10.

sobre seus representantes eleitos, que devem respeito e fidelidade à identidade programática preconizada pelo partido.

Jaime Barreiros⁴, em compilação histórica sobre a origem dos partidos, aponta as facções políticas da Baixa Idade Média como uma possível origem histórica, além das ligas e associações da Inglaterra do século XVII.

Nos Estados Unidos, a disputa política no final do século XVII conduziu ao surgimento natural de partidos que mais tarde formariam o atual sistema bipartidário composto pelos partidos Republicano e Democrata⁵. Mas foi somente no século XX, com o surgimento das primeiras constituições democráticas que os partidos foram alçados à condição de guardiões da ordem democrática e instituições indispensáveis à formação da vontade política e ao funcionamento dos parlamentos.

No Brasil, os primeiros partidos políticos remontam ao Primeiro Reinado, com a presença dos partidos Liberal e Conservador, que dominaram o cenário político nacional até a Proclamação da República, ocasião em que despontaram os partidos de caráter regional, com destaque para o PRP (Partido Republicano Paulista) e PRM (Partido Republicano Mineiro).

Após a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, o Brasil observou um recrudescimento em sua experiência democrática, que culminou com a extinção de todos os partidos políticos, ocorrida em 1937, enfraquecendo a já pobre cultura partidária brasileira.

Somente em 1945, com o fim da segunda guerra mundial e a derrocada dos regimes nazi-fascistas europeus, a ditadura varguista se viu encurralada e foi obrigada a tolerar a reorganização dos partidos, com a assunção de legendas como a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD).

Após mais um breve período de experiência democrática (1945-1964), o Brasil mergulhou novamente em mais um período autoritário que

4 BARREIROS NETO, Jaime. Reforma partidária no Brasil: coligações eleitorais, cláusula de barreira e fidelidade partidária. Salvador: JusPodivm, 2018.

5 BARREIROS NETO, ref. 3, p. 11.

dessa vez duraria longos 21 anos, período no qual as eleições presidenciais e de outros cargos majoritários como governador, prefeito e senador deixaram de ser realizadas, chegando a decretação de medidas ainda mais drásticas como o fechamento do Congresso Nacional.

O Ato Institucional nº 2, de outubro de 1965 mais uma vez extinguiu os partidos políticos brasileiros, menos de 20 anos após a sua legalização no fim do Estado Novo. Em 1966, o governo ditatorial instalou o bipartidarismo no país, criando dois partidos de fachada para emular um debate democrático no país, com a Aliança Renovadora Nacional (Arena) exercendo o papel de partido situacionista e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) exercendo uma “oposição” consentida e paliativa.

A Lei Federal nº 6 767, de 20 de dezembro de 1979, restabeleceu o pluripartidarismo no país, criando as bases para o florescimento de diversas legendas que ainda hoje compõe a estrutura do sistema partidário brasileiro.

A Arena, partido da ditadura, deu origem ao Partido Democrático Social; O MDB se tornou o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), dando origem também a diversas legendas de caráter mais progressista, cujos militantes se abrigavam sob o guarda-chuva do MDB. São elas: o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Ainda na década de 80, outras importantes legendas surgiriam, como o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), além da legalização de legenda mais à esquerda como Pc do B, PCB e PSB.

A Constituição de 1988⁶ restabeleceu em plenitude o pluripartidarismo, inserindo o pluralismo político como fundamento da República, evocando-o logo em seu artigo 1º. Além disso, explicitou a posição de centralidade dos partidos políticos ao estabelecer a obrigatoriedade da filiação partidária como

6 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, D. F.: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

condição de elegibilidade, assegurou uma ampla liberdade de criação, fusão e extinção dos partidos políticos, bem como autonomia interna para seu funcionamento e atuação na sociedade.

Atualmente, existe um total de 29 legendas registradas perante o Tribunal Superior Eleitoral⁷, sendo que, entre mudanças de nome, fusões e dissidências, uma boa parte desses partidos possui algum tipo de ligação histórica e/ou ideológica com o cenário partidário formado durante o período de redemocratização.

Há algumas décadas, o país debate a necessidade de uma reforma política ampla que seja capaz de diminuir o atual grande número de legendas, como forma de se fortalecer o caráter orgânico dos partidos e prestigiar a governabilidade, que encontra grandes obstáculos diante da profusão de grupos partidários. Algumas importantes reformas já foram feitas, como a criação de cláusula de barreira e de requisitos para recebimento de recursos públicos, mas ainda não foi alcançada a tão sonhada estabilidade do sistema partidário brasileiro.

2 PANORAMA ATUAL DA REGULAMENTAÇÃO PARTIDÁRIA NO BRASIL

Como já mencionado, a Constituição Federal de 1988 conferiu uma ampla liberdade de organização e administração partidária, adotando como preceitos de observância obrigatória o seu caráter nacional, a proibição de recebimento de recursos de entidade ou governo estrangeiro e a necessidade de prestação de contas à Justiça Eleitoral.

A Lei nº 9.096/95⁸, que veio regulamentar o artigo 17 da Constituição Federal, dispondo sobre os partidos políticos, estabeleceu como destinação dos

7 Ver em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 2 fev. 2024.

8 BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regula os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, D. F.: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

partidos “[...] assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

Também manteve o elevado grau de autonomia partidária, proclamando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, com a necessidade de respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana. Por fim, assegurou ampla autonomia para definição das estruturas internas, organização e funcionamento, cominando aos estatutos partidários essa competência, com a observância de algumas simples regras procedimentais.

A Emenda Constitucional 97/2017 alterou a redação do parágrafo 1º do artigo 17 para reforçar ainda mais a autonomia partidária, passando a incluir como prerrogativa partidária a definição sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias.

Em junho de 2018, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução 23.571/2018⁹, cujo artigo 39 fixava que as anotações referentes aos órgãos provisórios teriam validade de 180 (cento e oitenta) dias.

Em contraponto à Resolução supracitada, os parlamentares do Congresso Nacional, diretamente interessados na matéria, votaram e aprovaram a Lei 13.831/2019¹⁰, que alterava a Lei dos Partidos Políticos com o fim declarado de “[...] assegurar autonomia aos partidos políticos para definir

9 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.571, de 29 de maio de 2018. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Diário da Justiça: Brasília, D. F., n. 116, p. 49-66, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>. Acesso em: 2 fev. 2024.

10 BRASIL. *Lei 13.831, de 17 de maio de 2019*. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. Brasília, D. F.: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113831.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios”.

A lei em questão incluía os parágrafos 2º e 3º ao artigo 3º daquela lei, para assegurar aos partidos autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios, bem como estabelecer o período de até 8 anos como prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos.

Após, a Procuradoria Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade em face dos dispositivos da Lei 13.831/2019 (ADI 6230), apresentando, entre outros, os seguintes argumentos:

Ademais, embora as agremiações partidárias tenham personalidade jurídica de direito privado, sendo-lhes assegurada autonomia para definir sua estrutura interna, não se pode perder de vista que se tratam de entidades vocacionadas à realização da democracia representativa. E o princípio democrático é uno. Tanto se aplica a toda a sociedade política, quanto a apenas uma parcela dela como os partidos políticos. Não se desconhece que a Constituição (Emenda Constitucional nº 97 de 2017), assegurou aos partidos políticos autonomia para estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios. Mas, o § 1º do art. 17 foi inscrito de modo subordinado a um caput em que se afirma a liberdade dos partidos políticos resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana.

[...]

Igualmente, cabe-lhes fixar a duração do funcionamento de órgãos permanentes, mas com respeito aos princípios republicano e democrático. Partidos que constitucionalmente devem observar o regime democrático em uma república constitucional não podem se organizar, por exemplo, em formato

monárquico ou imperial com vitaliciedade e hereditariedade nos postos de governo do partido político¹¹.

A ADI 6230 foi julgada parcialmente procedente, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 3º, § 3º, da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019, ao fixar o prazo de duração de até 8 (oito) anos das comissões provisórias.

Foi ainda conferida interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 3º da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019, para assentar que os partidos políticos podem, no exercício de sua autonomia constitucional, estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes, desde que compatível com o princípio republicano da alternância do poder concretizado por meio da realização de eleições periódicas em prazo razoável.

Dentre os fundamentos da decisão proferida pelo Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destaca-se o seguinte trecho:

A periodicidade dos mandatos reforça e garante o princípio republicano, o qual configura ‘o núcleo essencial da Constituição’, a fim de garantir certa identidade e estrutura, estando abrigado no art. 1º da Carta Magna. VIII - Concessão de interpretação conforme à Constituição ao § 2º do art. 3º da Lei 9.096/1995, na redação dada pela Lei 13.831/2019, para assentar que os partidos políticos podem, no exercício de sua autonomia constitucional, estabelecer a duração dos mandatos de seus dirigentes desde que compatível com o princípio republicano da alternância do poder concretizado por meio da realização de eleições periódicas em prazo razoável¹².

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6230. Lei 13.831/2019, que altera a lei 9.096/1995. Oligarquização dos partidos políticos. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 8 de agosto de 2022. *Diário da Justiça*: Brasília, D. F., n. 161, 16 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ADI&numero=6230>. Acesso em: 19 jan. 2024.

12 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6230. Lei 13.831/2019, que altera a lei 9.096/1995. Oligarquização dos partidos políticos. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 8 de agosto de 2022. *Diário da Justiça*: Brasília, D. F., n. 161, 16 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ADI&numero=6230>. Acesso em: 19 jan. 2024.

Nessa ação de controle de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a duração dos mandatos dos dirigentes dos partidos políticos deve respeitar o princípio republicano da alternância de poder, sendo necessário fixar um prazo razoável de duração dos mandatos. Entretanto o STF não adentrou no mérito de qual seria esse prazo, respeitando a competência dos estatutos partidários para fixarem essa duração, desde que evitem situação de perpetuação de comando.

Quanto à forma de escolha dos candidatos do partido aos cargos em disputa nos pleitos eleitorais, também vigora uma ampla liberdade de definição por parte dos partidos, cujos estatutos devem regular a forma e o método de escolha de seus candidatos, bem como decidir sobre eventual participação em coligações. Sobre este ponto, é necessário ressaltar o poder conferido ao diretório nacional do partido pelo artigo 7º, §2º da Lei 9.504/97¹³, que permite a anulação das deliberações de convenção partidária de nível inferior caso este órgão contrarie as diretrizes fixadas pelo diretório nacional.

Quanto às finanças partidárias, a Lei nº 9.096/95 impõe que os partidos políticos devem manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas. Outra importante obrigação trazida pela Lei é a necessidade de envio anual à Justiça Eleitoral do balanço contábil de cada exercício, que deve ser encaminhado à Justiça Eleitoral até o dia 30 de junho do ano seguinte.

Além das contas partidárias ordinárias, a Justiça Eleitoral também possui competência para fiscalizar e julgar as contas partidárias durante as campanhas eleitorais, devendo analisar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nos pleitos eleitorais.

13.831/2019, que altera a lei 9.096/1995. Oligarquização dos partidos políticos. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 8 de agosto de 2022. Diário da Justiça: Brasília, D. F., n. 161, 16 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ADI&numero=6230>. Acesso em: 19 jan. 2024.

13 BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, D. F.: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

Ressalte-se que os partidos que atendam os critérios legais receberão recurso do fundo partidário, que são recursos financeiros oriundos do Tesouro Nacional, com dotação orçamentária própria e que uma vez distribuídos aos partidos não estão sujeitos ao regime de licitação, tendo os partidos políticos autonomia para contratar e realizar despesas.

O artigo 44 da Lei 9.096 elenca o rol de despesas que estão autorizadas a serem pagas com recursos do Fundo Partidário, estabelecendo ainda a obrigatoriedade de aplicação do mínimo de 5% na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres e o mínimo e vinte por cento do total na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política.

3 ANÁLISE DA DEMOCRACIA PARTIDÁRIA

A conjuntura partidária brasileira conjuga dois fatores que foram descritos nos tópicos anteriores: o primeiro deles é a debilidade da cultura partidária brasileira, decorrente da nossa história política, marcada por diversas rupturas institucionais que impediram a continuidade das experiências partidárias, entremeadas por períodos de proibição da existência de partidos ou de partidos biônicos, desprovidos de organicidade; soma-se a isso a ampla autonomia e liberdade conferida pela Constituição Federal de 1988 às instituições partidárias, sendo submetidas à uma regulação mínima quando comparados a outras entidades de caráter privado como empresas, associações e sindicatos.

O que se percebeu no período logo após a promulgação da Constituição de 1988 até o julgamento da ADI 6230 foi a profusão das comissões partidárias provisórias, com a perpetuação no comando partidário de determinados líderes a nível regional, situação que também se refletiu a nível nacional, chegando a gerar verdadeira confusão entre a figura do partido e a de seu dirigente, levando parte da população a nutrir a percepção de que os partidos teriam “donos”¹⁴.

14 Ver reportagem em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/23/tres-em-cada-qua->
Revista **Populus** | Salvador | n. 17 | Dezembro 2024

Sobre este ponto, avulta-se a atualidade de artigo de Miguel Reale, publicado em 1997, que demonstra a persistência do problema ao longo da história política brasileira:

Quanto à independência dos partidos, igual drama se verifica, visto como existe um vício que corrói todo o sistema democrático brasileiro: é a possibilidade de existirem partidos autocráticos, semelhantes a certas sociedades anônimas aparentes, cujas ações estão todas guardadas nos cofres particulares de um único acionista. O resultado é que se realizam, no mais das vezes, simulacros de convenções partidárias, tendo havido casos de se reunirem apenas parentes, sócios ou prepostos de pretensos chefes políticos, em uma verdadeira pantomima política, à qual, no entanto, a lei empresta força e vigor, concedendo-lhe dimensão de opinião pública. Ao lado disso e acima disso, existe a força do dinheiro, da corrupção desenfreada, explicável pelo crescente desinteresse demonstrado pelo povo nas eleições, quer para o Senado, quer para a Câmara dos Deputados¹⁵.

O termo “autocracia”, mencionado por Reale, foi utilizado também pelo Ministro Ricardo Lewandowski, por ocasião de seu voto na já mencionada ADI 6230. O Ministro, em citação à obra de Robert Michels¹⁶, relembra os fenômenos de profissionalização dos quadros partidários, somada à excessiva burocratização das agremiações e ao poder financeiro dos chefes partidários, que acaba por desvirtuar a finalidade principal dessa agremiação política, gerando em seu lugar uma “aristocracia partidária”.

Deixando de lado as razões históricas e sociológicas criadoras

tro-partidos-do-pais-tem-mais-da-metade-da-estrutura-formada-por-comissoes-provisorias. ghtml. Acesso em: 23 jan. 2024.

15 REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. Estudos Eleitorais, Brasília, D. F., v. 1, n. 1, p. 101-135, jan./abr. 1997.

16 MICHELS, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. Trad. Arthur Chaudon. Brasília, D. F.: Universidade de Brasília, 1982.

do quadro atual, é necessário reconhecer que a excessiva permissividade constitucional e legal para com os partidos políticos gerou um vácuo regulamentar que facilita a assunção e manutenção de grupos olígárquicos nas cúpulas partidárias.

Os recursos públicos na seara da execução financeira e orçamentária da administração pública estão sujeitos à uma miríade de regras para a realização de despesas, tais como a Lei de Licitações, Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei 4.320/64, além da necessidade de prestações de contas aos Tribunais de Contas, controle parlamentar, judicial e também social, por meio das ouvidorias e portais de transparência.

Mesmo as organizações de direito privado, tais como as entidades do terceiro setor, associações e coletivos culturais estão submetidas às rígidas de regras de controle de gastos e prestação de contas, quando recebem ou administram dinheiro ou valores públicos.

Todo esse extenso arcabouço normativo desaparece abruptamente quando se trata da aplicação dos recursos públicos oriundos do fundo partidário. O simples elenco de despesas autorizadas estabelecido pelo rol do artigo 44 da Lei 9.096 e a mera prestação contábil formal de contas é absolutamente insuficiente para evitar severas e graves distorções na aplicação desses recursos.

Atualmente, as únicas obrigações existentes sobre os gastos dos recursos do fundo partidário são as já mencionadas aplicações de 5% para a participação feminina e 20% para a manutenção de instituto e fundação. Um montante de 75% desses recursos permanecem sob total discricionariade do dirigente partidário, que poderá estabelecer seus próprios critérios de distribuição, tendo na autonomia partidária a garantia de que passará ao largo de qualquer tipo de controle sobre essa distribuição, bastando ao final realizar a burocrática prestação de contas das despesas realizadas.

Um simples confrontação da atual regulamentação partidária com os princípios e regras constitucionais é suficiente para se atestar a distância que separa a vida partidária brasileira do conceito democrático presente na Consituição Federal de 1988.

Embora o artigo 3º da Constituição elenque como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades sociais e regionais, não existe nenhum critério definido para a distribuição de recursos do fundo partidária que leve em consideração as diferenças regionais e sociais entre os candidatos.

Na prática, isso traz distorções que se verificam no valor multimilionário investido em diretórios e campanhas nos grandes centros nacionais, ao passo que os candidatos e diretórios dos rincões do país, que necessitariam prioritariamente desses recursos, se vêem desprovidos de qualquer apoio financeiro para manutenção de estrutura partidária e difusão da atividade política naquele local.

Ainda tratando sobre os objetivos fundamentais da República, o inciso IV do artigo 3º impõe a missão de “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Com raríssimas exceções, os partidos brasileiros permaneceram décadas completamente inertes diante da tarefa de promover a inclusão partidária de parcelas excluídas da população, o que repercute diretamente na atual configuração dos parlamentos e cargos executivos no país, majoritariamente ocupados por homens de cor branca.

Somente em 2009 a Lei dos Partidos Políticos incorporou em seu texto, através da Lei 12.034/2009, a previsão de promoção e difusão da participação política feminina, ainda que em termos paliativos, com a fixação do mínimo de 10% de participação nas propagandas e inserções partidárias e da aplicação mínima de recursos na promoção da participação feminina.

Em 2022, 34 anos após a promulgação da Constituição de 1988, foram eleitas 91 mulheres de um total de 513 vagas para a Câmara dos Deputados, o que representa apenas 17,7% das cadeiras da casa, número esse que ainda assim representa um crescimento em relação à média histórica¹⁷.

¹⁷ Ver em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911406-bancada-feminina-aumenta-182-e-tem-duas-representantes-trans/>. Acesso em: 23 jan. 2024.

Com relação a diversidade racial, o desafio é ainda maior. Segundo a Câmara dos Deputados, a composição atual da casa possui 134 parlamentares que se autodeclararam pretos ou pardos, o que representa um aumento de apenas 8,94% e ainda longe de refletir o percentual de pretos e pardos presentes na população brasileira.

No que se refere aos métodos de escolha de candidatos que concorrerão aos cargos em disputa no pleito eleitoral, percebe-se que a ampla autonomia concedida aos partidos para definirem em seus estatutos as formas e sistemas de escolha pode resultar em mais controle e centralização do poder nas mãos dos seus dirigentes, afastando e por vezes inviabilizando a candidatura de cidadãos que não sejam próximos do grupo que detém o poder.

A Justiça Eleitoral, representada por seu órgão máximo, o Tribunal Superior Eleitoral, atualmente entende que “as disposições regimentais (ou estatutárias) consubstanciam, em tese, autênticas normas jurídicas e, como tais, são dotadas de imperatividade e de caráter vinculante”¹⁸.

Apesar disso, o TSE deixa claro que os atos intra-partidários, principalmente no ponto em que violarem o processo democrático e as normas constitucionais, não estão imunes à intervenção do Judiciário. A competência da Justiça Eleitoral para análise dos atos internos prevalece sempre que deles resultarem reflexos no processo eleitoral.

Entretanto o que se vê na prática é que a intervenção da Justiça se dá naqueles casos em que ocorre violação das normas estatutárias definidas pelo próprio Partido, como no caso de inobservância dos prazos estatutários, ausência de publicação de edital de convocação ou ato administrativo sem previsão estatutária¹⁹.

18 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Recurso especial eleitoral nº 112-28.2016.6.14.0060 – Classe 32 – Bannach – Pará*. Eleições 2016. Demonstrativo de regularidade de atos partidários (DRAP). Coligação formada pela primeira convenção partidária municipal. Constituição de nova comissão provisória que realizou nova convenção partidária em data posterior. Recorrentes: Antonio Salu da Silva e outros. Relator: Min. Luiz Fux, 4 de outubro de 2016. Brasília, D. F., 4 out. 2016. Publicado em sessão.

19 Nesse sentido: ELEIÇÕES 2022. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO COATOR DO PRESIDENTE DA COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL DO PARTIDO PROGRESSIS-
Revista **Populus** | Salvador | n. 17 | Dezembro 2024

Uma crítica que pode ser feita à atual baliza de intervenção judicial estabelecida pelo TSE: e se a violação ao processo democrático ou às disposições constitucionais não decorrer de um ato específico da cúpula partidária mas de uma omissão do próprio estatuto ou das chamadas diretrizes partidárias?

Não se trata de uma questão de simples resolução, uma vez que foi a Constituição Federal que optou pelo silêncio normativo, elevando a máxima potência a autonomia e liberdade intra-partidária.

Todavia, certo é que o nosso sistema constitucional não permite a interpretação individualizada de normas constitucionais, de modo que toda a Constituição deve ser interpretada como um todo coeso e harmônico e o conflito aparente entre normas deve ser solucionado com o devido equilíbrio, de modo que a concretização de um valor constitucional não signifique a extinção de outro.

TA – PP. ANULAÇÃO PARCIAL DA CONVENÇÃO REALIZADA PELO DIRETÓRIO ESTADUAL DO PP NO ESTADO DO CEARÁ, QUANTO À DECISÃO QUE FIRMOU COLIGAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE PREVISÃO, NO ESTATUTO PARTIDÁRIO, QUANTO À QUESTÃO. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO INVOCADO. FIM DO PRAZO PARA A ESCOLHA DOS CANDIDATOS EM CONVENÇÃO PARTIDÁRIA. CARÁTER DE URGÊNCIA. DEFERIMENTO DA LIMINAR. 1. A Justiça Eleitoral possui competência para apreciar as controvérsias internas de partido político, sempre que delas advierem reflexos no processo eleitoral, circunstância que mitiga o postulado fundamental da autonomia partidária, ex vi do art. 17, § 1º, da Constituição da República. Precedentes. 2. O ato tido por ilegal foi proferido em 2/8/2022 por Claudio Cajado, Presidente em exercício da Comissão Executiva Nacional do Partido Progressistas – PP, consubstanciado na anulação da convenção realizada em 30/7/2022 pelo diretório estadual do partido, na parte em que se formalizou coligação em apoio à candidatura majoritária, Federação Brasil da Esperança – Fé Brasil, integrada pelo Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Comunista do Brasil – PCdoB e Partido Verde – PV. 3. Não se identifica, no estatuto partidário, nenhum dispositivo restringindo o órgão de direção estadual a coligar-se, dentro da respectiva circunscrição, com outro partido, o que demonstra a plausibilidade do direito invocado pelos impetrantes. 4. Caráter de urgência da medida, tendo em vista o prazo final para que as agremiações realizem as convenções partidárias para a escolha dos candidatos. 5. Medida liminar referendada, para suspender os efeitos da decisão proferida no Processo Administrativo de Anulação de Convenção nº 1/2022. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mandado de Segurança Cível nº 0600664-07.2022.6.00.0000 – Fortaleza-Ceará. Eleições 2022. Mandado de segurança. Ato coator do presidente da comissão executiva nacional do Partido Progressista – PP. Anulação parcial da convenção realizada pelo diretório estadual do PP no estado do Ceará, quanto à decisão que firmou coligação. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 10 de agosto de 2022. Diário de Justiça Eletrônico: Brasília, D. F., n. 160, p. 3-11, 22 ago. 2022).

A Lei nº 9.096/95, bem como a Resolução TSE 23.571/2018, que disciplinam a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, estabelecem alguns requisitos para o registro de estatutos partidários, entre eles a previsão de que os estatutos devem observar as disposições constitucionais e legais, os direitos e garantias fundamentais, o regime democrático e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Adotada uma perspectiva de concretização das normas constitucionais²⁰, deve-se reconhecer que o legislador infraconstitucional foi acanhado ao estabelecer os requisitos obrigatórios para registro de estatuto dispostos no artigo 15 da Lei 9.096/95²¹.

Quase todos os incisos do referido artigo trazem exigências de cláusulas meramente formais e procedimentais, tais como modo de organização, definição de estrutura, apuração de infrações, aplicação de penalidades e finanças e contabilidade. A mera formalidade dos requisitos exigidos aproxima o registro do partido político do procedimento de constituição de uma simples associação civil, olvidando-se da importância e da essencialidade dos partidos políticos para a construção e funcionamento do sistema democrático.

20 A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar a sua pretensão de eficácia. (HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição: Die Normative Kraft der Verfassung*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991).

21 Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede no território nacional; II - filiação e desligamento de seus membros; III - direitos e deveres dos filiados; IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros; V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa; VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas; VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despendar com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei; VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido; IX - procedimento de reforma do programa e do estatuto; X - prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher (BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF.: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 2 fev. 2024).

Uma honrosa exceção à formalidade dos requisitos foi inserida no rol do artigo 15 pela Lei nº 14.192/2021, que passou a exigir dos partidos a edição de normas em seus estatutos sobre prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher, sendo até o momento o único requisito com viés de concretização das normas constitucionais.

No que se refere às finanças partidárias, a legislação apenas determina que os partidos estabeleçam “critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido”, sem adentrar a respeito de um patamar mínimo de recursos para regiões e candidaturas social e economicamente vulneráveis.

Também a forma e condições de escolha de candidatos a cargos eletivos é colocada sob total discricionariedade das instâncias partidárias, com exceção do critério legal de reserva de gênero, que garante o mínimo de 30% de candidatos para cada gênero.

Quanto à atuação do Poder Judiciário, sobressai o caso que envolveu o Partido Liberal, ocorrido nas eleições presidenciais de 2022, em que diante do uso de recursos partidários para a propositura de ação temerária, com objetivo de criar descrédito a respeito da Justiça Eleitoral e do sistema de votação, condenando o partido ao pagamento de multa por litigância de má-fé no valor de R\$ 22.991.544,60 (vinte e dois milhões, novecentos e noventa e um mil, quinhentos e quarenta e quatro reais e sessenta centavos).

Os fundamentos da decisão, proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, evidenciam que os partidos políticos, em sua atuação e militância, não podem descambar para a prática de atos inconstitucionais e atentatórios ao Estado de Direito:

Os Partidos Políticos, financiados basicamente por recursos públicos, são autônomos e instrumentos da Democracia, sendo inconcebível e inconstitucional que sejam utilizados para satisfação de interesses pessoais antidemocráticos e atentatórios ao Estado de Direito, à Justiça Eleitoral e a soberana

vontade popular de 156.454.011 (cento e cinquenta e seis milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil e onze)²².

A decisão de Moraes, exarada em um contexto de ebulição político-eleitoral, com manifestações de questionamento ao resultado eleitoral, fechamento de rodovias e acampamentos em frente a quartéis (em meio a um levante de caráter anti-democrático que culminaria no lamentável episódio de 08 de janeiro de 2023), serviu para relançar luz sobre uma esquecida missão do partido político: ser uma célula de construção e fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Se a Constituição Federal prestigiou as instituições democráticas com amplas e importantes garantias, por consequência lógica, grande é o dever dessas entidades para com a concretização dos princípios e objetivos constitucionais, afinal a razão de tamanha deferência concedida aos partidos é justamente para que estejam preparados para cumprir a missão constitucional de salvaguarda do regime democrático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão apresentada neste artigo demonstra que, embora alçados à condição de entes basilares do sistema democrático, os partidos políticos ainda são falhos em promover a democracia internamente, tanto no processo de escolha da direção partidária como na definição das chapas que concorrerão nos pleitos eleitorais.

22 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição Cível nº 0601958-94.2022.6.00.0000 – Brasília – Distrito Federal. Recurso. Processo administrativo. Verificação extraordinária. Art. 51 da RES.-TSE 23.673/2021. Inépcia da petição inicial. Litigância de má-fé. Desprovimento. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 15 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/voto-alexandre-de-moraes/@@download/file/PetCiv%200601958-94DF%20%282%29.pdf. Acesso em: 2 fev. 2024.

Outra deficiência importante é a inexistência de critério ou limitação na definição dos gastos eleitorais e partidários, que ocorrem com inobservância dos princípios constitucionais, notadamente dos objetivos fundamentais de redução das desigualdades sociais e regionais e promoção da igualdade racial e de gênero.

A análise da legislação infra-constitucional revela que a atual regulamentação, sob o pretexto de prestigiar a autonomia partidária, incorreu em omissão ao não impor aos entes partidários o dever de concretização dos valores constitucionais sensíveis, cedendo espaço para uma interpretação equivocadamente isolada da autonomia partidária, sem consideração a função constitucional do partidos enquanto entidades defensoras da democracia e promotoras dos valores constitucionais da liberdade, da igualdade e da justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos²³.

REFERÊNCIAS

BARREIROS NETO, Jaime. Reforma partidária no Brasil: coligações eleitorais, cláusula de barreira e fidelidade partidária. Salvador: JusPodivm, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, D. F.: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

²³ Valores referidos no preâmbulo da Constituição Federal de 1988.

Brasília, D. F.: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, D. F.: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Lei 13.831, de 17 de maio de 2019. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), a fim de assegurar autonomia aos partidos políticos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; e dá outras providências. Brasília, D. F.: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113831.htm. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6230. Lei 13.831/2019, que altera a lei 9.096/1995. Oligarquização dos partidos políticos. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 8 de agosto de 2022. Diário da Justiça: Brasília, D. F., n. 161, 16 ago. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/servicos/dje/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&classe=ADI&numero=6230>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Mandado de Segurança Cível nº 0600664-07.2022.6.00.0000 – Fortaleza-Ceará. Eleições 2022. Mandado de segurança. Ato coator do presidente da comissão executiva nacional do Partido Progressista – PP. Anulação parcial da convenção realizada pelo diretório estadual do PP no estado do Ceará, quanto à decisão que firmou coligação. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 10 de agosto de 2022. Diário

de Justiça Eletrônico: Brasília, D. F., n. 160, p. 3-11, 22 ago. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Petição Cível nº 0601958-94.2022.6.00.0000 – Brasília – Distrito Federal. Recurso. Processo administrativo. Verificação extraordinária. Art. 51 da RES.-TSE 23.673/2021. Inépcia da petição inicial. Litigância de má-fé. Desprovimento. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 15 de dezembro de 2022. Disponível em: https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/arquivos/voto-alexandre-de-moraes/@@download/file/PetCiv%200601958-94DF%20%282%29.pdf. Acesso em: 2 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral nº 112-28.2016.6.14.0060 – Classe 32 – Bannach – Pará. Eleições 2016. Demonstrativo de regularidade de atos partidários (DRAP). Coligação formada pela primeira convenção partidária municipal. Constituição de nova comissão provisória que realizou nova convenção partidária em data posterior. Recorrentes: Antonio Salu da Silva e outros. Relator: Min. Luiz Fux, 4 de outubro de 2016. Brasília, D. F., 4 out. 2016. Publicado em sessão.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.571, de 29 de maio de 2018. Disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Diário da Justiça: Brasília, D. F., n. 116, p. 49-66, 14 jun. 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>. Acesso em: 2 fev. 2024.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição: Die Normative Kraft der Verfassung. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

MANIN, Bernard. Metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 29, p. 5-34, 1995.

MICHELS, Robert. Sociologia dos Partidos Políticos. Trad. Arthur Chaudon. Brasília, D. F.: Universidade de Brasília, 1982.

REALE, Miguel. O sistema de representação proporcional e o regime presidencial brasileiro. Estudos Eleitorais, Brasília, D. F., v. 1, n. 1, p. 101-135, jan./abr. 1997.