

O perfil constitucional dos partidos políticos no Brasil

Bruno Queiroz Oliveira

Advogado da CAIXA no Ceará

Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará

Professor do Curso de Direito da Faculdade Christus e no

Programa de Pós-Graduação da Escola Superior

do Ministério Público do Ceará

Conselheiro na OAB/CE

RESUMO

Estudo breve sobre os princípios que regem a dinâmica de atuação dos partidos políticos no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase na disciplina estabelecida na Constituição Federal de 1988, que erigiu o direito ao funcionamento, participação e organização dos partidos políticos à categoria de direitos fundamentais.

Palavras-chave: Partidos políticos. Regime democrático. Autonomia partidária. Pluripartidarismo.

ABSTRACT

Brief study on the principles governing the dynamics of political parties in the Brazilian legal system, with emphasis on discipline established in the Constitution of 1998, which set the law in operation, participation and organization of political parties to the category of fundamental rights.

Keywords: Political parties. Democratic regime. Party autonomy. Multiparty system.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 regulamentou os partidos políticos como instrumentos indispensáveis para a preservação do Estado Democrático de Direito, asseverando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional, vale dizer, proibição de recebimento de recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral e

funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Tal disciplina encontra-se no artigo 17 da Carta Magna, dentro de um capítulo próprio do título Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Pela norma ora em vigor, a criação, alteração e extinção de um partido político é decisão *interna corporis*, tomada com inteira liberdade pelos próprios órgãos, exigindo-se apenas respeito e obediência aos princípios fundamentais do sistema partidário inscritos na Constituição.

A Carta Magna assegura ainda aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias, sendo ainda vedada aos partidos a organização paramilitar. Além disso, as agremiações partidárias, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral e terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, tudo na forma da lei.

Assim, organizados, agora, como pessoa jurídica de direito privado, os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, ficando, porém, sua atividade, a ser exercida de acordo com a legislação, sob a supervisão da Justiça Eleitoral, no que concerne à sua participação no processo eleitoral e parlamentar, bem como ao uso do dinheiro para a realização de suas atividades, com a obrigação, outrossim, de prestar contas ao órgão competente do Poder Judiciário Eleitoral.

Como exposto anteriormente, os partidos têm o dever de resguardar e proteger, em suas atividades, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Desse modo, os seus programas não poderão estabelecer metas que contrariem os preceitos democráticos estabelecidos na Carta Magna, como, por exemplo, mudança do regime de governo. Tais entidades prestam contas à Justiça Eleitoral, numa clara relativização da autonomia partidária, cedendo espaço ao controle jurisdicional das contas das entidades em apreço.

1 Partidos políticos: conceito

Não é tarefa simples conceituar corretamente os partidos políticos. Paulo Bonavides, ao tratar sobre as agremiações partidárias em sua obra *Ciência Política*, logo alerta o leitor para a mencionada dificuldade, haja vista que nas três obras máximas escritas no século XX sobre o tema – os clássicos de Ortogorsky (*La Démocratie et L'Organisation des Partis Politiques*), Michels (*Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques de démocraties*) e Duverger

(Les partis politiques) – não existe uma boa definição de partido político.¹

Na literatura especializada sobre as agremiações partidárias, as diversas definições encontradas podem ser divididas em dois tipos: amplas e restritas. As definições amplas procuram dar conta de todas as dimensões do fenômeno partidário, englobando agremiações que atuam na arena eleitoral em países democráticos, partidos únicos de regimes fechados e partidos militantes (religiosos, étnicos, regionais, ideológicos) que atuam à margem do sistema político com ação extraparlamentar.

Segundo Jairo Marconi Nicolau, um partido pode ser definido como organização que tem por objetivo colocar seus representantes no governo. Ao qualificar sua definição, esse autor alerta que existem três mecanismos utilizados pelos partidos para conquistar o poder: via competição eleitoral, por ação direta administrativa (quando um partido no governo não permite competição eleitoral) ou por intermédio da força (quando um partido procura subverter o sistema e conquistar o governo). Assim sendo, os partidos possuem três tipos de estratégia para atingir seus objetivos: competitivas, restritivas e subversivas.²

Por outro lado, consoante a definição restrita, o conceito de partido está intimamente ligado à dimensão competitiva, vale dizer, os partidos são organizações que participam diretamente das eleições em países democráticos, de modo que o partido político é um conjunto de indivíduos que procuram controlar o aparato de governo por intermédio da conquista de cargos eleitorais.³

Na doutrina nacional, José Afonso da Silva define o partido político como “uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar o seu programa de governo”.⁴

Por sua vez, alargando o conceito de partido político, uma vez que nele inclui vontade de exercer influência na administração da coisa pública, e não apenas a tomada do poder propriamente dita, Celso Ribeiro Bastos define o partido político como “uma organização de pessoas reunidas em torno de um mesmo programa político com a finalidade de assumir o poder e de mantê-lo ou, ao menos, de influenciar na gestão da coisa pública, através da oposição”.⁵

¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 344.

² NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 9

³ Ibidem, p. 10.

⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 393.

⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 275.

Ainda no âmbito da doutrina nacional, José Bispo Sobrinho acentua que “o partido político é uma organização de parte ou parcela do povo, segundo os mesmos ideais políticos, com objetivo de desenvolver uma ação comum voltada ao exercício dos negócios do Governo”.⁶ De forma muito semelhante ao conceito anterior, Pinto Ferreira assevera que o partido político é “uma associação de pessoas que, tendo a mesma concepção de vida sobre a forma ideal da sociedade e do Estado, se congrega para a conquista do poder político, a fim de realizar determinado programa”.⁷

Interessante registro da definição dos partidos é feito por Marcello Baquero. O autor discorre acerca do conceito de partido na América Latina. Segundo ele, a palavra partido foi inicialmente utilizada neste conjunto de países de maneira bastante particular. *In verbis*:

A rigor, a palavra partido, portanto, foi inicialmente utilizada neste continente com uma conotação muito peculiar. Distintas facções armadas aglutinaram-se em grupos políticos sob a liderança e direção de um líder, convertendo-se, posteriormente, em uma organização orientada para a conquista do poder, na qual prevalecia o caráter personalista, bem como escassas posturas ideológicas.⁸

Hans Kelsen define os partidos políticos como organizações que congregam homens de opiniões convergentes, visando a afiançar-lhes verdadeira influência na consecução dos negócios públicos. Para o mestre de Viena, qualquer hostilidade à formação dos partidos políticos, e, portanto, em última análise, à democracia, serve a forças políticas que visam ao domínio absoluto dos interesses de um só grupo.⁹

Como se percebe, várias definições foram elaboradas para buscar o significado dos partidos políticos, muitas delas apresentando pontos de identificação.

Dentre as características necessárias para a configuração de uma agremiação partidária, o cientista político francês Jean Charlot, com base na doutrina de Joseph La Palombara, cita a necessidade de

⁶ BISPO SOBRINHO, José. **Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996, p. 18.

⁷ FERREIRA, Pinto. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, tomo I, p. 376.

⁸ BAQUERO, Marcello. **A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e a Crise da Democracia na América Latina**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000, p. 56.

⁹ KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 41.

organização estável, uma organização completa, incluída a escala local, a vontade deliberada de exercer diretamente o poder e, por fim, a intenção de procurar o apoio popular.¹⁰

Não obstante o peso doutrinário dos conceitos citados, pensamos que a melhor definição de partido político deve refletir a sociedade em que vivemos, de modo que nos valemos do magistério do professor Paulo Bonavides, para com ele afirmar que “partido político é uma organização de pessoas que, inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados”.¹¹

2 Princípios constitucionais de organização partidária

Etimologicamente, o termo “princípio” encerra a ideia de começo, origem, base. Em linguagem leiga é, de fato, ponto de início ou alicerce de um processo qualquer. Por igual modo, em qualquer ciência, princípio é o começo, o que pressupõe a ideia de um patamar privilegiado que torna mais inteligível a demonstração de algo.

O Direito, por sua vez, não é mero somatório de regras avulsas, produto de atos de vontade ou simples concatenação de fórmulas verbais articuladas entre si. A ciência jurídica implica coerência, projetando-se num sistema de normas, e esse ordenamento traduz-se em princípios. O Direito, portanto, é uma realidade dinâmica, que está em permanente movimento, acompanhando as relações humanas, modificando-as e adaptando-as às novas necessidades do cotidiano social.

O professor catedrático da Universidade de Lisboa Jorge Miranda esclarece a função dos princípios no ordenamento jurídico:

A função ordenadora dos princípios revela-se particularmente nítida e forte em momentos revolucionários, quando é nos princípios – nos quais se traduz uma nova ideia de direito – e não nos poucos e precários preceitos escritos, que assenta directamente a vida jurídico-política do país. Mas não menos sensível se apresenta em épocas de normalidade e estabilidade institucional. Eles exercem uma acção imediata enquanto directamente aplicáveis ou directamente capazes de conformarem as relações político-constitucionais. E exercem também uma acção mediata tanto num plano integrativo e construtivo como num plano essencialmente prospectivo. A acção mediata dos princípios consiste, em primeiro lugar, em funcionarem como critérios de interpretação e de integração, pois

¹⁰ CHARLOT, Jean. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Carlos Alberto Lamback. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 6-7.

¹¹ BONAVIDES, 2000, p. 346.

são eles que dão a coerência geral do sistema. Servem, depois, os princípios de elementos de construção e qualificação: os conceitos básicos de estruturação do sistema constitucional aparecem estreitamente conexos com os princípios ou através da prescrição de princípios.¹²

Entendemos que os princípios exercem, outrossim, uma função prospectiva, dinamizadora, transformadora e integradora, em razão de seu maior grau de generalidade e indeterminação, além da força expansiva que possuem, uma vez que se acham desprovidos de preceitos.

O professor Raimundo Bezerra Falcão, ao discorrer sobre a interpretação integradora, ensina que se trata de interpretação que convida o aplicador do direito a libertar-se da estrita e direta relação norma-fato, de modo a melhor vislumbrar todos os fatores a serem levados em conta:

Interpretação integradora é a que leva em conta dois aspectos: plenitude lógica e plenitude axiológica, forçando na constante descoberta desta para qualificar aquela com a verdadeira justiça. É a interpretação viva e completa. Viva, porque atuante na plenificação. Completa, porque não só ajustamento de peças normativas, mas também qualificação valorativa. Desperta o intérprete para os envoltórios funcionais da parte — inclusive ele, como parte que também é — dentro do sistema. Alerta-o, de igual modo, para as responsabilidades da parte perante o sistema, assim como em relação às repercussões mútuas dos sistemas entre si, compreendidos, é óbvio, quando falamos em sistemas, também os subsistemas. Convida o intérprete a sair da estrita e direta relação norma-fato, vista isoladamente, e partir para um alargamento da percepção e da sensibilidade, melhor desfraldando o leque de fatores e alternativas a serem considerados na interpretação.¹³

Ainda no que concerne aos princípios, hodiernamente não mais se acha em discussão no meio jurídico se os princípios são normas ou não. Os princípios não se contrapõem às normas. Como bem ressalva Germana de Oliveira Moraes, após a superação do antagonismo jusnaturalismo versus positivismo, é reconhecida a normatividade dos princípios:

Com o pós-positivismo, dominante no constitucionalismo deste final de século XX, reconhece-se, além da normatividade dos princípios, a hegemonia normativa

¹² MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 434.

¹³ FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Hermenêutica**. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 225.

dos princípios em relação às regras. Deve-se sobretudo à teoria de Ronald Dworkin, jurista de Havard, nos Estados Unidos, e ao jurista alemão Robert Alexy o reconhecimento da normatividade dos princípios, e mais do que isso, o tratamento dos princípios gerais como Direito.¹⁴

Discorrendo sobre os princípios, Robert Alexy, depois de reconhecê-los como normas jurídicas, afirma que os princípios atuam como mandatos de otimização, que podem ser cumpridos em diferentes graus e de acordo com as possibilidades reais e jurídicas do ordenamento:

El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios y reglas opuestos.¹⁵

Feitas essas considerações acerca da moderna compreensão do Direito por meio dos princípios, no que tange à organização dos partidos políticos, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 17, estabelece as diretrizes a que devem estar subordinadas nossas agremiações partidárias.

3 Liberdade de organização partidária

O primeiro postulado insculpido pela Carta Magna acerca dos partidos é o Princípio da Liberdade de Organização Partidária, isto porque a Constituição Federal declara, no *caput* do artigo 17, ser livre “a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os princípios fundamentais da pessoa humana”. Houve um consenso nos trabalhos da Constituinte de que a nova Constituição não deveria delimitar a existência de um número mínimo de partidos, tampouco estabelecer condições para sua criação.

¹⁴ MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999, p. 20.

¹⁵ ALEXY, Robert. **Teoría de Los Derechos Fundamentales**. Tradução (versión castellana) de Ernesto Garzón Valdés. 3. ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 86.

Tal princípio encontra-se, outrossim, prescrito no artigo 2º da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, vale dizer, Lei Orgânica dos Partidos Políticos.¹⁶

Como se depreende da inteligência do dispositivo, contudo, o Princípio da Liberdade de Organização Partidária não possui caráter absoluto, de tal monta que sua aplicação deve estar em consonância com a existência de outros princípios, como a Soberania Nacional, o Regime Democrático, o Pluripartidarismo e os Direitos Fundamentais da Pessoa Humana. Dessa forma, caso algum partido pregasse em seus programas a implantação do sistema de partido único em nosso ordenamento jurídico, por exemplo, tal circunstância poderia ensejar a cassação do registro dessa agremiação.

Lenio Luiz Streck ressalta que a Constituição Federal de 1988 adotou, no que concerne à organização dos partidos, uma concepção minimalista, permitindo uma ampla liberdade de organização, ou seja, não existe um controle quantitativo (embora seja possível fazê-lo por lei ordinária), mas um controle qualitativo atinente à necessidade de respeito ao Estado Constitucional Democrático.¹⁷

O denominado controle quantitativo, também chamado de controle formal ou instrumental, consiste no estabelecimento dos requisitos formais que devem reunir as agremiações para serem reconhecidas, tais como número mínimo de filiados, inscrição num registro especial, apoio mínimo de eleitores e outros. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos, por exemplo, exige, quando do registro do partido no Tribunal Superior Eleitoral, o apoio básico de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos brancos e nulos, distribuídos por um terço dos estados da Federação.¹⁸

Já o controle qualitativo encontra-se expressamente consagrado na própria Constituição Federal em função do regime democrático. Assim, fica proibido aos partidos adotar uma determinada ori-

¹⁶ “Art. 2º - É livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana” (BRASIL, 2009b, p. 505).

¹⁷ STRECK, Lenio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 178.

¹⁸ “Art. 7º [...] § 1º Só é admitido o registro do estatuto do partido que tenha caráter nacional, considerando-se tal aquele que comprove o apoio mínimo de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais do Estado, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles” (BRASIL, 2009b, p. 506).

entação ideológica contrária às prescrições fundamentais previstas na Carta Magna.

Nesse sentido, vem a lição do professor José Afonso da Silva:

Assim, unicamente alcançarão o reconhecimento de partidos aquelas agrupações que afinem fervorosamente sua homogeneidade ideológica com o sistema imperante, quer dizer, com as pautas dominantes do regime político vigente, de tal modo que resulta inconcebível – para este critério – que sejam admitidos partidos de tendência autoritária ou monocrática num Estado que garanta o pluralismo.¹⁹

4 Soberania nacional

Outro princípio fundamental que deve nortear o programa do partido político é o respeito à soberania nacional. Tecnicamente, soberania nacional é o conjunto de atribuições do Estado politicamente organizado.

Soberania é o poder exclusivo e absoluto do Estado (nação) de organizar-se e dirigir-se de acordo com a sua vontade incoercível e incontrastável sancionada pela força. É o poder de auto-determinação [sic]. A soberania nacional, nos estados democráticos, emana do povo e em seu nome é exercida. Como poder de Governo pertence à nação e só encontra limites na determinação do próprio Estado.²⁰

A soberania não se restringe, portanto, ao poder coercitivo e à independência do Estado. Compreende um complexo de princípios voltados à convivência pacífica dos povos, à garantia das liberdades, à prevalência dos direitos humanos, à defesa da paz e solução pacífica dos conflitos, ao repúdio ao terrorismo e ao racismo e à concessão de asilo político.

Nesta senda, os partidos políticos não podem estabelecer nos seus programas quaisquer diretrizes implícita ou expressamente contrárias aos valores ora mencionados, sob pena de afronta ao princípio em comento.

5 Respeito ao regime democrático

O regime democrático é considerado, atualmente, como processo histórico e dinâmico por excelência. Assim, a Constituição Federal estabeleceu que o respeito ao regime democrático é mais um

¹⁹ SILVA, 2003, p. 381.

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 80.

dos princípios aos quais os partidos políticos encontram-se vinculados.

Consoante os ensinamentos de Aristóteles, democracia constitui forma de governo, ao lado da monarquia e da aristocracia. Para Aristóteles, a democracia é o governo constitucional para muitos, modelo governativo assemelhado à politeia (governo exercido pela maioria dos cidadãos, para o bem de toda a comunidade).²¹

A democracia é um conceito histórico. Constitui instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem. Nesse contexto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, e sim processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que este vai conquistando no correr da história. Assim, a investigação pela essência e pelas características da democracia não se pode dar em determinado momento, pois, como se disse, é fenômeno de constante mutação.

A democracia é, portanto, um *continuum*, um processo, que se demonstra numa experiência permanente, e não numa solução final. Imanentes ao regime democrático existem alguns postulados essenciais, como a garantia dos direitos fundamentais do homem, a valorização do indivíduo e da personalidade integrada e o compromisso entre ideias opostas, para uma solução pacífica.²²

No regime democrático, prevalece o postulado da soberania popular, vale dizer, as decisões são tomadas pela maioria, preservados os direitos das minorias. Todos, portanto, têm direitos e oportunidades iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Os representantes do povo, por sua vez, são aqueles cidadãos que, vinculados aos partidos políticos, elegem-se para pôr em prática as ações governamentais de interesse popular.

Na moderna democracia representativa, a vontade popular e a do Estado apresentam-se intermediadas não somente pelos partidos políticos, que por definição têm o propósito de serem instrumentos através dos quais o povo decide o meio de orientação política do governo, mas também por toda uma série de entidades que, sem se declararem de fins políticos, mas sim restritas à promoção de seus interesses, sem dúvida, interferem quer na vida dos partidos, quer na vida do Estado.

Os ideais de liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana, reprimidos durante séculos, emergiram com o Estado de Di-

²¹ ARISTÓTELES. **Política**. Livro III. Tradução de Therezinha Monteiro Deutsch Baby Aragão. São Paulo: Nova Cultural, 2000, p. 224.

²² GARCIA, Maria. A Democracia e o Modelo Representativo. In: GARCIA, Maria (Org.). **Democracia, hoje**. Um modelo político para o Brasil. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 41-83, p. 43.

reito moderno, concebendo governos democráticos e distribuindo as funções do poder entre diversos detentores.

6 Pluripartidarismo

O pluripartidarismo, em oposição aos sistemas unipartidário e bipartidário, revela-se como elemento essencial ao regime democrático e à acomodação das várias tendências políticas dominantes em determinada época do cenário político nacional.

Num regime democrático como o nosso, com predominância de várias correntes de opinião partidárias, a acomodação dessas tendências em organizações ou agremiações de três ou mais partidos atende ao requisito do pluripartidarismo estabelecido no artigo 17 da Constituição.

Nem poderia mesmo a Carta Magna restringir o número de partidos, isso porque constitui um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1.º, inciso V) o pluralismo político, de modo que seria um grande contrassenso qualquer limitação expressa à existência de partidos políticos contida no próprio corpo da Constituição. Evidentemente, isso não significa que a legislação ordinária não possa estabelecer requisitos para o registro e funcionamento dos partidos políticos.

Ressaltando a importância do pluralismo político, o professor italiano Umberto Cerroni assevera:

O pluralismo é uma necessidade orgânica para a fundação de uma sociedade diversa e de um Estado diverso, que se queiram desenvolver com base na liberdade política. O confronto entre vários partidos é, na verdade, a garantia de que os ritmos do processo de integração entre democracia direta e democracia representativa serão ritmos calibrados pela avaliação simulada de todas as razões, inclusive das razões de tradição liberal, referidas todas ao consenso e à soberania popular.²³

7 Caráter nacional

De acordo com a Carta Magna de 1988, a existência de partidos políticos ficou condicionada a fatores como a necessidade do caráter nacional das agremiações. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos também exige a organização dos partidos em caráter nacional.²⁴

²³ CERRONI, Umberto. **Teoria do Partido Político**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira e Silvia Anette Kneip. São Paulo: Ciências Humanas, 1982, p. 72.

²⁴ “Art. 5º - A ação do partido tem caráter nacional e é exercida de acordo com seu estatuto e programa, sem subordinação a entidades ou governos estrangeiros” (BRASIL, 2009b, p. 504).

Não obstante o partido político se constituir de uma parcela do povo, representada por pessoas unidas por um ideal político, isso não significa que a atuação partidária se restrinja a uma determinada área territorial do País, ou seja, a uma determinada região apenas.²⁵

Pode-se argumentar que a implantação de partidos estaduais no Brasil seria plenamente válida, uma vez que atenderia aos interesses mais específicos; entretanto, o receio da formação das oligarquias regionais, a exemplo do que aconteceu no período da República Velha, fez com que fosse aprovada a proposta de necessidade do caráter nacional.

Historicamente, até os idos de 1945, os partidos políticos eram organizações de caráter regional. A partir de então e até 1965, predominaram três grandes partidos de âmbito nacional (Partido Social Democrático, União Democrática Nacional e Partido Trabalhista Brasileiro), ao lado das pequenas agremiações de caráter regional.

Em fevereiro de 2002, o Tribunal Superior Eleitoral emitiu a Resolução nº 20.993, determinando que os partidos políticos que ajustarem coligação para eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleições de governador de estado, senador, deputado federal e estadual com outros partidos que tenham, isoladamente, ou em aliança diversa, lançado candidato à eleição presidencial.²⁶

A dita Resolução teve como fundamento maior justamente a aplicação do Princípio do Caráter Nacional dos Partidos Políticos, de modo a conduzir as agremiações à necessária congruência política, evitando que partidos políticos adversários na eleição nacional pudessem ser formalmente aliados na eleição estadual.

Apesar da boa intenção do Tribunal Superior Eleitoral, ao que tudo indica, houve grave ofensa ao preceito contido no artigo 16 da Constituição Federal, que determina claramente: “A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”.²⁷

A resolução é lei em sentido formal, portanto, houve mácula ao espírito da norma, que tem por objetivo garantir a segurança

²⁵ BISPO SOBRINHO, 1996, p. 28.

²⁶ “Art. 4º [...] § 1.º Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de Estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial” (BRASIL, 2009c, p. 306).

²⁷ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: _____. Vade Mecum Compascto. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 2009a, p. 14.

jurídica do processo eleitoral, evitando a ocorrência de casuísmos eleitorais. Assim, as regras das eleições deverão estar definidas com antecedência mínima de um ano, o que não ocorreu no pleito de 2002.

Logo depois, ainda em 2002, a Câmara dos Deputados iniciou a tramitação de uma emenda constitucional para anular a verticalização, mas a Emenda Constitucional nº 52 foi aprovada somente em 8 de março de 2006. Em junho do mesmo ano, o TSE decidiu que a emenda somente vigoraria para as eleições de 2010, já que o Congresso não havia respeitado o artigo 16 da Constituição Federal de 1988, que proíbe alterações nas regras eleitorais um ano antes do próximo pleito.²⁸

8 Não subordinação a governos estrangeiros

Outro preceito dirigido à organização partidária, previsto no inciso II do artigo 17 da Constituição Federal, é o da não subordinação das agremiações a governos estrangeiros, que, aliás, já se encontra implícito no alcance do Princípio do Respeito à Soberania Nacional, previsto no *caput* do mencionado artigo. Achou por bem, todavia, o legislador constituinte consignar expressamente tal princípio.

Assim sendo, resta claro que o partido político não poderá, ao abrigo de qualquer pretexto, receber recursos financeiros de entidades e governos estrangeiros, bem como manter com eles qualquer relação de subordinação, sob pena de agressão ao preceito constitucional.

A finalidade do dispositivo é evidente. Procura a Constituição Federal eliminar a ação de partidos extremistas, vinculados a países estrangeiros, assim como a influência econômico-financeira de alguns governos.

9 Autonomia partidária

É inegável que a autonomia assegurada aos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento trata-se de uma novidade introduzida pela Carta Magna de 1988. Antes desse marco constitucional, os partidos políticos não gozavam dessa autonomia. Todos os atos interna corporis, bem como a organização dos partidos, dependiam de norma geral destinada a todas as agremiações.

²⁸ AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007, p. 336.

Com efeito, a organização dos partidos, a composição dos seus quadros e o seu modo de funcionamento eram impostos pela antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos e por normas esparsas destinadas para cada eleição, de modo que o partido não tinha liberdade de auto-organização.

Sobre a autonomia partidária, dispõe a Constituição Federal que ficam assegurados aos partidos poderes para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Seus estatutos devem, outrossim, definir normas sobre fidelidade e disciplina partidárias.²⁹

Tal autonomia compreende, entre outras prerrogativas, o estabelecimento de critérios para a realização de suas convenções, a fixação de prazos diferentes daqueles previstos em lei para que o filiado possa concorrer à convenção e a criação de uma estrutura diferente da existente em outros partidos. Torquato Jardim esclarece que tal autonomia compreende a realização válida de prévias eleitorais para escolha de candidatos do partido, desde que não se exclua nem se condicione a competência da convenção partidária prevista em lei.³⁰

Quanto à fidelidade partidária, cabe esclarecer que a competência dos partidos para estabelecer normas nos seus estatutos não é absoluta, ou seja, capaz de impor a perda do mandato eletivo dos seus filiados nas casas legislativas, isso porque o comando previsto no artigo 15 da Constituição Federal veda expressamente a cassação de direitos políticos. Assim, quando muito, poderá o estatuto possibilitar a imposição de sanções partidárias, tais como a suspensão ou o afastamento de cargos no diretório ou até mesmo a expulsão dos órgãos partidários. Outro não é o entendimento de José Bispo Sobrinho:

A declaração da perda do mandato eletivo por infidelidade partidária somente será possível se prevista na Constituição. Portanto, a previsão de fidelidade partidária prevista nos estatutos dos partidos políticos não é bastante para atingir os mandatos eletivos dos parlamentares nas casas legislativas das três esferas de governo.³¹

²⁹ “Art. 17 [...] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)” (BRASIL, 2009a, p. 14).

³⁰ JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1988, p. 94.

³¹ BISPO SOBRINHO, 1996, p. 27.

No entanto, no julgamento do Mandado de Segurança nº 26.602-DF, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudança de ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral.³²

Por último, ainda no que se refere ao Princípio da Autonomia Partidária, cabe ressaltar que a autonomia dos partidos políticos, assegurada pela Constituição Federal, não pode sobrepor-se ao Princípio da Inafastabilidade do Poder Judiciário, também previsto no artigo 5º da Carta Magna, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça de lesão. Com efeito, há um choque de princípios (Inafastabilidade do Poder Judiciário *versus* Autonomia Partidária) que se resolve em prol do primeiro, homenageando a supremacia dos interesses públicos, políticos e sociais, na linha do que já decidiu o Tribunal Superior Eleitoral, conforme o voto abaixo.

A autonomia a que se refere o preceito constitucional diz respeito ao estabelecimento de normas que tenham por escopo delinear a estruturação de seus quadros, o estabelecimento de órgãos partidários e seu funcionamento. Esse mister se desempenha precipuamente na definição das normas estatutárias, que se destinam a reger, entre outras coisas, as relações jurídicas entre seus filiados e entre estes e o partido. Contudo, uma vez estabelecidas tais normas, delas decorrerão direitos subjetivos que, uma vez violados, poderão ser amparados pelo Poder Judiciário a teor do artigo 5º XXXV, da Constituição Federal. E nisso não haverá qualquer vilipêndio ao Princípio da Autonomia Partidária; ao contrário, cuidar-se-á de revelar o exato sentido das normas definidas pelo próprio partido.³³

Em sentido contrário, poder-se-ia argumentar que essa tarefa haveria sido incumbida aos órgãos internos do partido, não sendo dado ao Poder Judiciário nela imiscuir-se, no entanto, tal conclusão denegaria vigência ao citado inciso XXXV, do artigo 5º da Cons-

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.602-DF. Impetrante: Partido Popular Socialista-PPS. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 4 de outubro de 2007. DJe 17/10/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

³³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 13.750-TO. Recorrente: Comissão Municipal Provisória do PSDB, por seu Presidente. Recorrido: José Ancelmo Soares, candidato a Vereador pelo PSDB. Relator: Ministro Eduardo Alckmin. Brasília, 12 de novembro de 1996. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/jurisprudencia/inteiro_teor_blank.htm>. Acesso em: 12 ago 2009.

tuição Federal de 1988, pois estar-se-ia admitindo a exclusão de violação de direito ou ameaça da apreciação do Poder Judiciário.

Conclusão

A disciplina constitucional atribuída aos partidos políticos na Carta Magna de 1988, ao menos do ponto de vista de fortalecimento e reconhecimento dessas agremiações, é bastante satisfatória. Os princípios de organização partidária estão previstos no Capítulo V, do Título II da Constituição Federal, que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, o que nos permite concluir que o desejo do legislador não foi outro senão o de alçar o direito à organização e funcionamento dos partidos políticos à categoria dos direitos fundamentais.

Infelizmente, sem embargo do bom regramento constitucional, é público e notório que os partidos não conseguem desempenhar o seu verdadeiro papel no contexto político e social brasileiro, daí a necessidade urgente de reformas pontuais, de modo a coibir as conhecidas práticas do fisiologismo, patronagem e do clientelismo. Questões como a fidelidade partidária, o sistema de representação proporcional de listas abertas, o individualismo político e o financiamento privado das campanhas eleitorais constituem, certamente, os grandes entraves para o melhor desempenho do mister constitucional atribuído às agremiações partidárias.

A reforma política do Estado tramita a passos lentos no Congresso Nacional. Ao que tudo indica, existe consenso acerca da sua importância para o desenvolvimento do País. São muitos os projetos de lei em tramitação tratando de questões políticas relevantes. A despeito disso, falta vontade política para levar adiante esse precioso projeto de modernização das instituições políticas no Brasil. Neste diapasão, o fortalecimento dos partidos poderá significar diminuição dos favorecimentos políticos e das benesses dirigidas aos detentores de mandatos eletivos, cujas negociatas no meio político são reveladas à sociedade brasileira.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria de Los Derechos Fundamentales**. Tradução (versión castellana) de Ernesto Garzón Valdés. 3. ed. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ARISTÓTELES. **Política**. Livro III. Tradução de Therezinha Monteiro Deutsch Baby Aragão. São Paulo: Nova Cultural, 2000.

- FLEISCHER, David. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. p. 303-348.
- BAQUERO, Marcello. **A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e a Crise da Democracia na América Latina**. 1. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BISPO SOBRINHO, José. **Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos**. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. In: _____. *Vade Mecum Compascto*. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 2009a.
- _____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. In: _____. *Vade Mecum Compascto*. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 2009b.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Vade Mecum Compacto**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- _____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Vade Mecum Compacto**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.602-DF. Impetrante: Partido Popular Socialista-PPS. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Eros Grau. Brasília, 4 de outubro de 2007. DJe 17/10/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>>. Acesso em: 12 fev. 2010.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 13.750-TO. Recorrente: Comissão Municipal Provisória do PSDB, por seu Presidente. Recorrido: José Ancelmo Soares, candidato a Vereador pelo PSDB. Relator: Ministro Eduardo Alckmin. Brasília, 12 de novembro de 1996. Disponível em: <INFORMAR ENDEREÇO QUE REMETE DIRETAMENTE À FONTE CONSULTADA>. Acesso em: 12 ago 2009.
- _____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 20.993, de 2002. In: _____. *Vade Mecum Compascto*. 2. ed. Saraiva: São Paulo, 2009c.
- CERRONI, Umberto. **Teoria do Partido Político**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira e Sílvia Anette Kneip. São Paulo: Ciências Humanas, 1982.
- CHARLOT, Jean. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Carlos Alberto Lamback. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Hermenêutica**. São Paulo: Malheiros, 2000.
- FERREIRA, Pinto. **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. tomo I.
- GARCIA, Maria. A Democracia e o Modelo Representativo. In: GARCIA, Maria (Org.). **Democracia, hoje**. Um modelo político para o Brasil. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997. p. 41-83.

JARDIM, Torquato. **Direito Eleitoral Positivo**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1988.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. Tradução de Ivone Castilho Benedetti et al. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

STRECK, Lenio Luiz. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.