



SENADO FEDERAL  
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

MARIZA SANTOS PEREIRA ALVES

**A AUTONOMIA PARTIDÁRIA EM FACE DO PRINCÍPIO  
DEMOCRÁTICO**

Brasília  
2020

MARIZA SANTOS PEREIRA ALVES

## **A autonomia partidária em face do princípio democrático**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

**Orientador: Paulo Fernando Mohn e Souza**

Brasília

2020

## Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Mariza Santos Pereira Alves

1234567

ALVES, Mariza Santos Pereira.

A autonomia partidária em face do princípio democrático / Mariza Santos Pereira Alves. – Brasília, 2020.

60 p.

Orientador: Prof. Paulo Fernando Mohn e Souza

Trabalho de conclusão especialização – Curso de pós-graduação *lato sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo – Instituto Legislativo Brasileiro, 2020.

1. Constituição. 2. Regime democrático. 3. Partidos políticos. 4. Autonomia partidária.

CDD 341.29

MARIZA SANTOS PEREIRA ALVES

## **A autonomia partidária em face do princípio democrático**

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Aprovada em Brasília, em \_\_\_\_ de setembro de 2020 por:

### **Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Senado Federal/Instituto Legislativo Brasileiro - ILB

---

Prof. Dr. Paulo Fernando Mohn e Souza

Senado Federal/Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

*“Em síntese, a grande questão fundamental é a discussão do papel institucional dos Partidos Políticos nessa Democracia que se pretende construir”.*

Orides Mezzaroba

## **RESUMO**

O presente trabalho versa sobre o princípio da autonomia partidária, entendido como um direito e uma garantia fundamental dos partidos políticos, em face da determinação expressa no texto constitucional de que as agremiações partidárias devem resguardar, dentre outros princípios, o regime democrático. O estudo tem como objetivo analisar, com base na doutrina e na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, as limitações à autonomia dos partidos políticos que decorrem do princípio democrático.

1. Direito Constitucional. 2. Partido Político. 3. Regime democrático. 4. Democracia. 5. Autonomia partidária. 6. Limitação.

## **ABSTRACT**

This work is an exposition on the principle of political party autonomy as a fundamental right and guarantee for the political parties, in the context of an express constitutional determination that political party organizations should observe, among others, the democratic regime. The present study tackles the mission of delving into both scholar publications as well the jurisprudence of two Brazilian courts – Brazilian Constitutional Supreme Court (Supremo Tribunal Federal) and Brazilian High Election Court (Tribunal Superior Eleitoral) – and additionally addresses the limitations to the autonomy of the political parties as per the democratic principle.

1. Constitutional Law. 2. Political Party. 3. Democratic regime. 4. Democracy. 5. Political party autonomy. 6. Limitation.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>O REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	<b>11</b>
1.1	Noções de democracia e de democracia representativa .....	18
1.2	Dos Partidos Políticos .....	14
	1.2.1 Conceito e funções .....	14
	1.2.2 A consolidação dos partidos políticos no ordenamento jurídico brasileiro .....	18
1.3	Princípios constitucionais balizadores dos partidos políticos .....	23
<b>2</b>	<b>A AUTONOMIA PARTIDÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b> .....	<b>28</b>
2.1	O princípio jurídico da autonomia .....	28
2.2	A consolidação do princípio da autonomia partidária na Constituição .....	30
2.3	O princípio da autonomia partidária interpretado .....	33
<b>3</b>	<b>DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA EM FACE DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO</b> .....	<b>44</b>
3.1	A autonomia partidária como direito fundamental .....	44
3.2	Das restrições constitucionais à autonomia partidária .....	45
3.3	Das limitações à autonomia partidária pelo princípio democrático .....	46
<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>57</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>59</b>



## INTRODUÇÃO

As questões relacionadas aos partidos políticos possuem especial relevância no sistema jurídico brasileiro. Essa importância deve-se, principalmente, ao fato de que na República Federativa do Brasil, que se constitui em Estado Democrático de Direito, o poder político emana do povo e é exercido, eminentemente, por meio de representantes eleitos (parágrafo único do art. 1º da Constituição da República). Esses representantes devem ser necessariamente filiados a um partido político, haja vista que a filiação partidária é uma das condições de elegibilidade a ser preenchida por todos os candidatos a um cargo eletivo, consoante dispõe o inc. V, do § 3º do art. 14 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Além desses postulados constitucionais que são fundamentais para a compreensão do relevante papel desempenhado pelos partidos políticos no sistema jurídico brasileiro, a Constituição de 1988 trouxe, ainda, um capítulo exclusivo para tratar de princípios e regras que devem orientar a criação e o funcionamento dos partidos políticos.

O art. 17 do texto constitucional, no seu *caput*, estabelece ser “*livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos*”, desde que resguardados os princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana. Já o § 1º, desse mesmo artigo, assegura às agremiações partidárias autonomia “*para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias (...)*”.

Contudo, a partir de pesquisas jurisprudenciais e doutrinárias, verifica-se que o Poder Judiciário, após a Carta de 1988, acabou sendo acionado por diversas vezes para dirimir controvérsias envolvendo o alcance do princípio da autonomia partidária, que é um postulado constitucional, em face de outros princípios constitucionais, dentre eles do próprio princípio democrático.

Considerando o reconhecido caráter de essencialidade dos partidos políticos ao regime democrático brasileiro e a garantia constitucional de autonomia que essas instituições possuem para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento, este trabalho objetiva estudar, à luz da doutrina e da jurisprudência pátrias, qual o papel dos partidos políticos no regime democrático brasileiro, e quais são as normas (princípios e regras) que a própria

Constituição impõe como de observância obrigatória pelos partidos políticos e limitam o princípio da autonomia partidária.

Mais especificamente, este trabalho se propõe a estudar: as noções básicas sobre os princípios democrático e da autonomia partidária, como normas jurídicas positivadas na Constituição da República de 1988; e como esses princípios têm sido interpretados e conciliados pela doutrina e pela jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral – TSE e do Supremo Tribunal Federal – STF; e, a partir desse estudo, trazer algumas considerações sobre como seria possível falar em aumento da democracia intrapartidária.

No primeiro capítulo, faz-se um breve estudo doutrinário e jurisprudencial sobre o regime democrático brasileiro, e como tem sido entendido o princípio democrático, a democracia representativa e o papel dos partidos políticos no ordenamento jurídico brasileiro. Será feita também um estudo dos princípios constitucionais da organização partidária e de como ocorreu a consolidação dos partidos políticos no Brasil, com a finalidade de se pontuar, ao final, qual o comportamento pode ser constitucionalmente oponível às agremiações partidárias na atualidade, de modo a que seja possível falar em incremento da própria democracia.

No segundo capítulo, faz-se um breve estudo sobre o princípio da autonomia como princípio jurídico, de como ocorreu a consolidação do princípio democrático na Constituição de 1988, e busca-se compreender como a doutrina e a jurisprudência pátrias têm interpretado o princípio da autonomia partidária.

No terceiro e último capítulo, estuda-se o princípio da autonomia partidária como direito fundamental, quais são as características essenciais desses direitos e quais são as restrições impostas a essa garantia dos partidos políticos pela própria Constituição e, ainda, algumas construções jurisprudenciais e doutrinárias acerca das limitações constitucionais impostas ao princípio da autonomia partidária pelo princípio democrático, e se existem outras normas (princípios e regras) que devam ser observadas pelos partidos políticos de maneira que seja possível falar em aumento da democracia intrapartidária.

Na conclusão, serão apresentadas algumas considerações sobre o tema desenvolvido, em especial sobre como os partidos políticos, apesar da autonomia constitucional para estabelecerem regras sobre sua estrutura e organização internas, devem buscar dar concretude ao princípio democrático, inclusive em suas relações internas.

## 1 O REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E O PAPEL DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Nos termos da Constituição da República, o Brasil “*constitui-se em Estado Democrático de Direito*” (caput do art. 1º da CRFB), no qual “*todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*” (parágrafo único do art. 1º).

A afirmativa de que a República brasileira constitui-se em *Estado Democrático de Direito*, nas lições de Uadi Lammêgo Bulos (2007, p. 79), quis reforçar a ideia de que Democracia e Estado de Direito são noções que vivem juntas e inexistem dissociadas, e “*visam reforçar a concepção de que o Estado Democrático de Direito surge em oposição ao Estado de Política – aquele autoritário, que apregoa o repúdio às liberdades públicas*”.

Estado Democrático de Direito, segundo a doutrina constitucionalista de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco (2008, p. 149), é entendido como “*a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes, escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos*”.

Prosseguem os renomados constitucionalistas afirmando que, considerando-se as relações concretas entre os indivíduos e o Poder Público, democrático é o “*Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais*” (MENDES, COELHO e BRANCO, 2008, p. 149).

Segundo José Afonso da Silva (2010, p. 25), a Assembleia Nacional Constituinte se propôs a criar “*um tipo diferente de Estado Democrático, com nova destinação – qual seja, a de assegurar os valores supremos (...) de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos*”, e esses valores supremos, que foram expressamente positivados no texto constitucional, são “*os direitos sociais, os direitos individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça*”.

BULOS (2007, p. 79), por sua vez, afirma que a Constituição brasileira, ao utilizar a terminologia *Estado Democrático de Direito*, reconheceu, “*a República Federativa do Brasil como uma ordenação justa, mantenedora dos direitos individuais e metaindividuais, garantindo os direitos adquiridos, a independência e a imparcialidade dos juízes e tribunais, a responsabilidade dos governantes para com os governados, a prevalência do princípio*

*representativo, segundo o qual todo poder emana do povo e, em nome dele, é exercido, por meio de representantes eleitos através do voto”.*

Extraí-se, portanto, do texto constitucional, a compreensão de que “*o regime político brasileiro funda-se no princípio democrático*” (MEZZARROBA, 2003, p. 242); a ideia de que o povo exerce o poder político por meio de representação ou por participação direta; e, também, de que os partidos políticos são essenciais ao regime democrático brasileiro – porquanto pela representação, os cidadãos a serem eleitos pelo povo para ocuparem cargos políticos no Executivo e no Legislativo devem ser previamente filiados a um partido político antes de serem escolhidos nas urnas, conforme dispõe o inc. V do § 3º do art. 14 do texto constitucional.

Assim, a Constituição de 1988 “*concebeu o partido político como consectário lógico do Estado Democrático de Direito*” (BULOS, 2007, p. 518), garantiu aos cidadãos brasileiros a liberdade de criarem partidos políticos, estabeleceu que os partidos já criados podem ser livremente fundidos, incorporados e extintos (art. 17, *caput*), e também assegurou às agremiações partidárias autonomia para a definição de suas estruturas internas, de sua organização e de seu funcionamento (§ 1º do art. 17).

## **1.1 Noções de democracia e de democracia representativa**

Nas lições do constitucionalista José Afonso da Silva (2010, p. 42), democracia é conceito histórico, compreendido como meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, “*que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem*” – pois tem como valores fundantes a igualdade substancial, a liberdade e os direitos humanos fundamentais –, e revela “*um regime político em que o poder repousa na vontade do povo*” como princípio básico.

A democracia tem como elementos essenciais ao seu conceito o princípio da soberania popular, o princípio da participação do povo no poder e o princípio da representação, quando a participação popular for indireta (SILVA, 2003, p. 131):

A democracia, em verdade, repousa sobre dois princípios fundamentais ou primários, que lhe dão a essência conceitual: (a) o da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte do poder, que se exprime pela regra de que todo o poder emana do povo; (b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que este seja efetiva expressão da vontade popular; nos casos

em que a participação é indireta, surge um princípio derivado ou secundário: o da representação.

Portanto, como afirma José Afonso da Silva (2003, p. 133), *“Toda democracia, para ser tal, repousa na vontade popular no que tange à fonte e exercício do poder, em oposição aos regimes autocráticos em que o poder emana do chefe, do caudilho, do ditador”*.

Para concretizar os princípios da soberania popular, da participação popular e da representação, no momento atual do constitucionalismo pátrio, a democracia usa *“as técnicas eleitorais com suas instituições e o sistema de partidos políticos, como instrumentos de expressão e coordenação da vontade popular”* (SILVA, 2003, p. 131).

Como conceito histórico, a democracia tem sido admitida no atual momento das sociedades modernas como *“um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”* (SILVA, 2010, p. 42), processo esse dialético, *“que vai rompendo os contrários, as antíteses, para, a cada etapa da evolução, incorporar conteúdo novo, enriquecido de novos valores”* (SILVA, 2003, p. 129).

Como sintetizou Rafael Morgental Soares (2018, p. 25) a dignidade da pessoa humana é a razão fundamental da democracia brasileira, e *“este pressuposto obriga à conclusão lógica de que o cidadão é o vértice do regime político. Assim, a soberania popular nada mais é do que uma fórmula que proporciona dimensão coletiva à cidadania: todos e cada um dos cidadãos são os reais detentores do poder”*.

Na democracia, portanto, o povo é o detentor primário do poder político e pode exercer esse poder de forma direta, semidireta ou indireta, também chamada de representativa:

A forma pela qual o povo participa do poder dá origem a três tipos de democracia, qualificadas como direta, indireta ou representativa e semidireta. Democracia direta é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando; constitui reminiscência histórica.

Democracia indireta, chamada democracia representativa, é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, face da extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente.

Democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a democracia participativa. (SILVA, 2003, p. 136)

Como visto inicialmente, a Constituição brasileira de 1988 tanto consagra a participação direta do povo quanto a democracia representativa no exercício do poder político. Na democracia participativa, o poder político é exercido diretamente pelo povo, e na democracia representativa o povo exerce o poder por meio de representantes eleitos.

Como assentado pelo TSE na resposta à Consulta n. 1407/2007 (DJ de 28.12.2007), no voto proferido pelo relator, Ministro Ayres Britto, o regime ou sistema representativo “*é a preponderante dimensão da democracia política brasileira, (...) em atenção aos seguintes dizeres iniciais do parágrafo único do art. 1º da nossa lei maior: ‘Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos (...)’.* O povo, então, posicionado como fonte primaz do poder político e a ser representado por aqueles a quem elege para o exercício dos Poderes Executivo e Legislativo” (p. 3).

É na democracia representativa que se observa, com maior nitidez, a importante atribuição desempenhada pelos partidos políticos. Nesse tipo de democracia, o papel conferido à atuação do povo no processo político e na formação da vontade do governo é indireta, periódica e formal, e pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a sua participação nesse processo, as quais “*vêm a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, os partidos políticos, etc., como consta dos arts. 14 a 17 da CF*” (SILVA, 2010, p. 43).

## 1.2 Dos Partidos Políticos

### 1.2.1 Conceito e funções

A definição do que são partidos políticos não é consensual entre os estudiosos do tema (MAYER, 2018, p. 29-30). Para esse autor, existem as definições estreita, intermediária e ampla para explicar o que são partidos políticos. Na definição estreita, que tem como seus principais autores como Anthony Downs, Giovanni Sartori, Leon Epstein e Sigmundo Neumann, “*partidos são entidades que buscam o controle do aparato governamental através das eleições*”, “*seja por meio do controle no Executivo, seja pela obtenção de cargos no Legislativo*”. Na definição intermediária, que tem como representantes Joseph LaPalombara, Kenneth Janda e Maurice Duverger, partidos são “*organizações que apresentam candidatos na*

*arena eleitoral*”, e na definição ampla, “*partidos são todas as organizações que se autoidentificam como tal*”, tendo como seu principal autor Marx Weber.

José Jairo Gomes (2019, p. 128) define partido político como “*a entidade formada pela livre associação de pessoas, como organização estável, cujas finalidades são alcançar e/ou manter de maneira legítima o poder político-estatal e assegurar, no interesse do regime democrático de direito, a autenticidade do sistema representativo, o regular funcionamento do governo e das instituições políticas, bem como a implementação dos direitos humanos fundamentais*”.

Na visão de Frederico Franco Alvim (2016, p. 212), “*a noção de partido conforma uma pessoa jurídica composta por um conjunto de cidadãos unidos pelo anseio comum de alcançar poder, para, nele, fazer valer uma plataforma política previamente estabelecida*”. Para Marcus Vinícius Furtado Coêlho (2018, p. 15), partidos políticos são associações que foram adotadas como mecanismos da democracia representativa e almejam, dentre outros interesses, “*participar da gestão do poder político e obter benefícios*”. E, nas lições de José Afonso da Silva (2010, p. 242), os partidos políticos “*constituem modos de realização da democracia representativa*” (SILVA, 2010, p. 242).

Com efeito, nos termos do art. 1º da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), os partidos têm as funções de “*assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo*”, e de “*defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal*”.

Uma das principais funções dos partidos políticos no ordenamento jurídico brasileiro é o de intermediar o acesso do cidadão ao exercício do poder político atribuído aos Poderes Legislativo e Executivo. Nessa função, são entendidos na atualidade como essenciais à democracia representativa. Sobre o papel desempenhado pelos partidos políticos no regime democrático brasileiro, colhe-se da jurisprudência do STF, no julgamento da Medida Cautelar na ADI 1.063/DF, proferido pelo e. Min. Celso de Mello, em 18.5.1994 (*DJ* de 27.4.2001):

A Constituição Federal, ao delinear os mecanismos de atuação do regime democrático e ao proclamar os postulados básicos concernentes às instituições partidárias, consagrou, em seu texto, o próprio estatuto jurídico dos partidos políticos, definindo princípios que, revestidos de estatura jurídica incontestável, fixam diretrizes normativas e instituem vetores condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias.

A normação constitucional dos partidos políticos tem por objetivo, desse modo, regular e disciplinar, em seus aspectos gerais, não só o processo de institucionalização desses corpos intermediários, como também assegurar o acesso dos cidadãos ao exercício do poder estatal, na medida em que pertence

às agremiações partidárias – e somente a estas – o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos.

As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunidade nacional.

A ação dos partidos políticos – que se dirige, na concepção weberiana, à conquista do poder estatal, é informada por um substrato doutrinário de que deriva o perfil ideológico que ostentam.

Os partidos políticos constituem, pois, instrumentos de ação democrática, destinados a assegurar a autenticidade do sistema representativo. Formam-se em decorrência do exercício concreto da liberdade de associação consagrada no texto constitucional.

A importância jurídico-política das agremiações partidárias revela-se tão intensa que o ordenamento positivo nacional, ao consagrar o princípio do monopólio partidário das candidaturas, estabeleceu que a disputa dos cargos eletivos dar-se-á, apenas, através de partidos políticos. Desse modo, somente candidatos registrados por Partidos podem concorrer às eleições.

É extremamente significativa a participação dos partidos políticos no processo de poder. As agremiações partidárias, cuja institucionalização jurídica é historicamente recente, atuam como corpos intermediários, posicionando-se, nessa particular condição, entre a sociedade civil e a sociedade política. Os partidos políticos não são órgãos do Estado e nem se acham incorporados ao aparelho estatal. Constituem, no entanto, entidades revestidas de caráter institucional, absolutamente indispensáveis à dinâmica do processo governamental, na medida em que, consoante registra a experiência constitucional comparada, *‘concorrem para a formação da vontade política do povo’* (v. art. 21, n. 1, da Lei Fundamental de Bonn).

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.

A compreensão de que as agremiações partidárias são essenciais ao sistema político-constitucional brasileiro também se extrai da jurisprudência do TSE, a teor do voto condutor da resposta à Consulta n. 1.398/DF (*DJ* de 8.5.2007), proferido pelo Ministro Cesar Asfor Rocha:

É da maior relevância assinalar que os Partidos Políticos têm no Brasil *status* de entidade constitucional (art. 17 da CF), de forma que se pode falar, rememorando a lição de Maurice Duverger (*As modernas Tecnodemocracias*, tradução de Natanael Caixeiro, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978), que as modernas democracias de certa forma secundarizam, em benefício dos Partidos Políticos, a participação popular direta; na verdade, ainda segundo esse autor, os Partidos Políticos adquiriram a qualidade de autêntico



protagonistas da democracia representativa, não se encontrando, no mundo ocidental, nenhum sistema político que prescindia da sua intermediação, sendo excepcional e mesmo até exótica a candidatura individual a cargo eletivo fora do abrigo de um Partido Político.

A Carta Magna Brasileira estabelece, como condição de elegibilidade do cidadão, dentre outras, a filiação partidária (art. 14, § 3º, V), enquanto o art. 17, 1º, assegura aos partidos políticos estabelecer normas de fidelidade e disciplina, o que serve de indicativos suficientes para evidenciar que a democracia representativa, no Brasil, muito se aproxima da partidocracia de que falava o referido doutrinador francês Maurice Duverger (op. cit.).

Dado o quadro jurídico constitucional positivo, a saber, o que confere ao Partido Político a exponencial qualificação constitucional, ladeada pela sua essencialidade ao funcionamento da democracia representativa, torna-se imperativo assegurar que a interpretação jurídica de qualquer questão pertinente aos partidos políticos, (...) há de ter a indispensável correlação da própria hermenêutica constitucional, com a utilização prestimosa dos princípios que a Carta Magna alberga.

Ainda nesse julgamento (CTA n. 1.398/DF), o TSE reconheceu que os partidos políticos possuem o papel de agrupar os diferentes anseios sociais em seus programas partidários. Colhe-se do voto vogal proferido pelo Ministro Cezar Peluso:

O fundamento político-filosófico do sistema representativo radica na necessidade de atribuição de espaço de expressão política e atuação indireta às correntes ideológicas dos mais diversos matizes, cujas posturas são agrupadas e sintetizadas nos programas do partidos políticos, porquanto na chamada democracia partidária, a representação popular não se dá sem a mediação do partido, enquanto elemento agregador e expressivo do ideário político dos cidadãos.

A função constitucional dos partidos políticos de intermediários, ponte necessária, entre a sociedade civil e o poder político pelos partidos políticos foi novamente afirmada pelo TSE, na resposta à CTA n. 1.407, julgada em 16.10.2007 (DJ de 28.12.2007).

Desse julgamento, extrai-se, ainda, que a obrigatoriedade de filiação partidária como uma das condições de elegibilidade e a vedação de candidatura avulsa, zumbi ou pessoal, decorrem desse papel de intermediador necessário atribuído aos partidos políticos pela Constituição. Colhe-se do voto proferido pelo relator, Ministro Ayres Britto:

14. Dou sequência ao raciocínio para aditar que, a essa função de sujeito processual ativo que é ínsita aos partidos políticos, a Constituição ajuntou a de **intermediário** entre o corpo de eleitores de uma dada circunscrição e todo e qualquer candidato a cargo de representação popular. O partido enquanto necessária ponte. Elo imprescindível na corrente que vai do eleitor ao eleito.

É como está no inciso V do § 3º do art. 14, que torna a filiação partidária uma das explícitas condições de elegibilidade, na forma da lei.

15. Ora bem, a essa obrigatoriedade de filiação partidária só pode corresponder à proibição de candidatura avulsa. Candidatura zumbi ou exclusivamente pessoal, pois **a intercalação partidária se faz em caráter absoluto ou sem a menor exceção**. O que revela a inserção dos partidos políticos na compostura e no funcionamento do sistema representativo, na medida em que somente eles é que podem selecionar e emprestar suas legendas para todo e qualquer candidato a posto político-eletivo. **Candidatos deles**, partidos (devido a que ninguém em particular é candidato de si mesmo), para o que a Constituição lhes concede o direito subjetivo de ‘autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, [...]’ (§ 1º do art. 17). Autonomia que é reforçada com a regra impeditiva da edição de medidas provisórias sobre partidos políticos (alínea *a* do inciso I do §1º do art. 62) e com o desfrute do direito subjetivo ‘a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei’ (§2º). Tendo por contrapartida o dever de ‘prestação de contas à Justiça Eleitoral’ e a ‘proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes’ (aqui, inciso I do art. 17, e, ali, inciso III desse mesmo artigo).

16. Dizendo as coisas por modo reverso, ninguém chega ao poder estatal de caráter eletivo-popular sem a formal participação de uma dada agremiação política. O que traduz a formação de um vínculo necessário entre os partidos políticos e o nosso regime representativo, a ponto de se afirmar que esse regime é antes de tudo partidário. Por isso se fala, em todo o mundo ocidental civilizado, de democracia partidária, como ressay dos escritos de Norberto Bobbio e Maurice Duverger. (grifo no original)

No ordenamento jurídico brasileiro, portanto, os partidos políticos são “*entidades essenciais ao regime democrático*” e legítimos instrumentos de acesso ao poder político (MOTA, 2018, p. 1). Sobre o papel das agremiações partidárias no regime democrático, colhe-se da doutrina de José Afonso da Silva (2010, p. 242):

Partidos políticos constituem modos de realização da democracia representativa, pelo quê o texto deve ser entendido no contexto do princípio democrático em correlação com o parágrafo único do art. 1º, fonte primordial da democracia representativa, e com o art. 14, que define as instituições dessa forma de democracia: sufrágio e voto, que pressupõem eleições, que se efetivam mediante ações partidárias.

### 1.2.2 A consolidação dos partidos políticos no ordenamento jurídico brasileiro

A despeito do predominante entendimento hodierno de que os partidos são essenciais ao regime democrático, “*a existência de partidos políticos é recente na história da humanidade*” (MAYER, 2018, p. 21).

Ao longo da história do homem, o acesso ao poder passou pelo caráter hereditário, pelo uso da força, e pelas negociações. Mas, no último século e meio, “*os partidos políticos se mostraram os condutores legítimos do povo ao poder no Estado Democrático de Direito. Nesse período, a história dos partidos políticos coincide – e possui uma marcha paralela – com o surgimento do constitucionalismo no mundo*”, momento histórico que iniciou uma nova forma de se pensar sobre o acesso ao poder, e marcou o surgimento das Constituições e dos partidos políticos (MOTA, 2018, p. 11).

A ideia de democracia representativa, na qual o povo elege representantes para defenderem seus interesses na condução das políticas do Estado, surgiu após a constatação de que a democracia participativa não era viável diante do crescimento e da complexidade das cidades, e esse “*novo modelo marcou o surgimento das primeiras organizações políticas – ainda sem a denominação de partidos*” (MOTA, 2018, p. 12).

Para Mota (2018, p. 13), portanto, “*os partidos políticos só passaram a ser reconhecidos como parte fundamental da democracia moderna a partir da consolidação do constitucionalismo como modelo de ordenação e fundamentação do poder político*”. Mayer (2018, p. 30-31), na mesma linha, entende que, a despeito de as primeiras formações partidárias datarem do fim do século XVIII, “*os partidos políticos modernos surgiram somente em meados do século XIX, com a queda dos regimes absolutistas europeus e o aparecimento das democracias liberais modernas*”.

No Brasil, o sistema de partidos era desconhecido pela Constituição e pelas legislações durante o Império (SILVA, 2003). Para esse constitucionalista, alguns grupos atuaram nesse período na defesa de seus próprios interesses, mas como associações não organizadas, e nem mesmo a Constituição de 1891, após a proclamação da República, teria versado sobre os partidos políticos.

Para José Afonso da Silva (2003), os partidos políticos só foram legalmente previstos no Código Eleitoral de 1932, posteriormente foram indiretamente reconhecidos pela Constituição de 1934, e somente a partir da Constituição de 1946 foram consignados explicitamente nos textos constitucionais.

No mesmo sentido, Mayer (2018, p. 57) entende que os partidos criados e consolidados durante o período imperial “*não chegaram a se constituir como partidos modernos e não passaram de alianças estáveis de parlamentares sem grandes vínculos partidários*”, e compartilha do entendimento de que “*a República de 1946 consistiu na primeira experiência*

*de criação de partidos políticos modernos no Brasil*”, momento a partir do qual se consolidou a “*exigência de partidos políticos organizados em bases nacionais*” (MAYER, 2018, p. 97).

O Código Eleitoral de 1932 estruturou a Justiça Eleitoral como órgão competente para todos os procedimentos concernentes às eleições e trouxe a primeira referência aos partidos políticos na seara eleitoral, mesmo sendo possível, até esse momento, o lançamento de candidaturas avulsas, sem filiação a partido político (COELHO, 2018, p. 17).

Para André Ramos Tavares (2016), somente a partir de 1942, com a tese de Elmer Schattschneider, a democracia foi definitivamente associada à existência de partidos políticos, ou seja, somente a partir da primeira metade do século XX os partidos “*foram assumidos, universalmente, como elementos incindíveis da Democracia*” (TAVARES, 2016, p. 44).

O Código Eleitoral de 1945 influenciou fortemente a configuração do sistema partidário brasileiro ao determinar que os partidos políticos tivessem obrigatoriamente caráter nacional, vedar as candidaturas avulsas, e estabelecer como condição para a candidatura a cargos políticos a filiação partidária (COELHO, 2018, p. 18).

Contudo, no período conhecido como “regime militar”, instaurado a partir de 1964, os partidos políticos foram extintos e instituiu-se, posteriormente, o bipartidarismo, por intermédio do Ato Institucional n. 2, de 1965. Esse período de restrição das liberdades políticas fez com que o contexto político da redemocratização buscasse assegurar maiores liberdades e garantias aos partidos políticos (COELHO, 2018).

Com a promulgação da Constituição democrática de 1988, foi mantida a obrigatoriedade de prévia filiação partidária aos cidadãos que quisessem tornar-se representantes do povo no exercício do poder político. Assim, coube “*aos Partidos Políticos o papel de engrenagem essencial no mecanismo interno do instituto da representação política no Brasil*” (MEZZARROBA, 2003, p. 239).

A partir de 1988, a Constituição trouxe a novidade de que os partidos políticos passariam a ter personalidade jurídica de direito privado, porquanto, “*no Brasil, até a promulgação da Constituição de 1988, os partidos políticos, de acordo com a Lei 5.682/71, eram consideradas pessoas jurídicas de direito público. Dessa forma, nasciam com a lavratura de seus respectivos registros no TSE, sem a necessidade de inscrição nos modelos da legislação civil*” (ALVIM, 2016, p. 216).

Essa previsão constitucional de que os partidos políticos iriam adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, tornando-se pessoas jurídicas de direito privado, para Coelho (2018, p. 19), teve como finalidade “*garantir liberdade política e impedir que a Justiça*

*Eleitoral caus[asse] ingerências durante o processo de criação, organização de funcionamento das agremiações partidárias”.*

Após a promulgação da Constituição de 1988, o TSE se manifestou acerca da personalidade jurídica de direito privado e sobre a natureza associativa dos partidos políticos no julgamento da Consulta n. 1.407/2007, julgada em 16.10.2007, como se verifica do voto proferido pelo Ministro Ayres Britto:

8. [...] os ‘partidos políticos’ (forma plural que se lê na cabeça do art. 17 da Constituição Federal) **são pessoas jurídicas de Direito Privado**. Isso porque adquirem sua personalidade ‘na forma da lei civil’, embora tenha que registrar os seus estatutos ‘no Tribunal Superior Eleitoral’ (§ 2º desse mesmo artigo constitucional de nº 17). Mas em que tipo de pessoa jurídico-privada os partidos políticos se constituem?

9. Resposta: assim como todo agente público é **gente antes de ser agente**, o partido político é **associação antes de ser partido**. Associação a que a nossa Lei Maior confere tratamento em apartado, especializado mesmo (...), por cumprir funções transcendentais daquelas que são próprias das pessoas jurídicas meramente privadas. Lógico! Não fosse por essa transcendência funcional, os partidos políticos permaneceriam na vala comum das entidades associativas. Referidos tão-só de forma genérica ou de cambulhada nos incisos de nºs XVII a XXI do art. 5º.

10. Pois bem, enquanto modalidade de associação, todo partido político é **constituído por uma reunião formal de pessoas do mundo do ser para compor uma outra realidade, abstrata ou ideal, chamada de ‘pessoa jurídica’**. Pessoa jurídica ou pessoa plural. Coletiva. Não de acordo com a lista que se lê nos incisos de I a V do art. 44 do Código Civil brasileiro, porém como expressão do direito individual que a nossa Constituição vocaliza por esta forma: ‘é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter militar (inciso VII do art. 5º).

11. Com mais exatidão, esse direito subjetivo-constitucional é do tipo individual, mas exercitável por modo necessariamente coletivo; ou seja, ‘pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos’, segundo – agora sim – definição que se lê na cabeça do art. 53 do nosso Código Civil (lei federal 10.406, de 10 de janeiro de 2002). Isto porque ‘o substrato básico’ (Celso Antônio Bandeira de Mello) ou o substrato primário sobre que repousa toda associação é, logicamente, **uma pluralidade orgânica de pessoas**. Não um serviço ou atividade juridicamente personalizada (caso das autarquias), menos ainda a personificação normativa de um patrimônio (caso das fundações). (grifo no original)

O TSE já havia se manifestado sobre o caráter associativo dos partidos políticos no julgamento da CTA n. 1398, julgada em 27.3.2007 (*DJ* de 8.5.2007), conforme se verifica do voto proferido pelo Min. José Delgado (2007, p. 42):

[...] o partido político, antes de tudo, está sendo afirmado por todos os doutrinadores, sem discrepância, é uma associação voluntária de indivíduos portadores de cidadania política, definida por um rol de direitos políticos. O direito mais importante é o de votar e de ser votado, com fidelidade a uma ideologia partidária. Em sendo uma associação, um partido, é, portanto, um ente coletivo, cujos membros associados aceitam voluntariamente um enquadramento normativo, expresso nos estatutos, e uma adesão programática, expressa no programa político.

A natureza destas relações remete, necessariamente, ao acatamento de uma conduta disciplinada por parte dos filiados, sem a qual não se estabelece a possibilidade de existência efetiva e eficaz do partido. Nos regimes democráticos e nos partidos democráticos, a relação disciplinada do filiado com o coletivo partidário não prescinde da existência de direitos partidários. Além de direitos de representar e candidatar-se pelo partido e de participar ativamente da vida interna, com o direito de ascender à direção partidária, um dos mais importantes direitos individuais consiste no exercício da liberdade de opinião. O partido não pode e não deve restringir ou arbitrar a liberdade de opinião de seus filiados. Afirmção absolutamente correta de acordo com a principiologia a ser seguida.

Da mesma forma que os direitos partidários individuais são plurais, os deveres também são diversos. Um dever central dos militantes do partido consiste na garantia da unidade da ação desse partido. Essa unidade é consequência do princípio democrático da decisão por maioria. Assim, processados os debates, obedecidos os critérios democráticos de decisão, os membros de um partido devem garantir a implementação de decisões tomadas de forma unitária.

Com base nessas afirmações, (...), o que a Constituição brasileira, em seu art. 14, § 3º, inciso V, aqui já afirmado, em combinação com o art. 17, atribui ao partido um papel fundamental no sistema político nacional. Em consequência, a gênese dos partidos políticos confunde-se com a do próprio sistema democrático, e faz aí uma vinculação na qual não se pode empregar interpretação relativa para desconstituir os efeitos desse vínculo.

Cláudio Lembo, por exemplo, chegou a afirmar que ‘o atual sistema constitucional conferiu aos partidos políticos um verdadeiro monopólio da intermediação da vontade popular’. Portanto, sendo seus representantes e vínculo de aprimoramento do regime democrático.

Tem-se, portanto, que no atual quadro constitucional está prestigiado o partido político, rechaçando o personalismo, o individualismo. E essa cosmovisão, inserta no texto constitucional, é própria de uma sociedade pluralista, na qual o organismo social tem uma variedade de valores impressionantes que se opõem a toda atitude individualista. [...]

Com efeito, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, de natureza associativa, que assumiram um papel de destaque no sistema político brasileiro, porquanto o ordenamento jurídico vigente não permite as chamadas candidaturas avulsas para as eleições dos cargos eletivos. Assim, no Brasil, “*a democracia que conhecemos é partidária*” (TAVARES, 2016, p. 44).

### 1.3 Princípios constitucionais balizadores dos partidos políticos

O Capítulo V da Constituição da República, intitulado *Dos Partidos Políticos* está inserido no Título II, que trata *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*, e é composto apenas do art. 17, com seus incisos e parágrafos. Como afirma Orides Mezzaroba (2003, p. 239), “*com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 5 de outubro de 1988, o Capítulo que passou a tratar dos Partidos Políticos foi subsumido em apenas um artigo ainda que abrangente*”.

O art. 17<sup>1</sup>, em seu conjunto, “*dispõe sobre a criação dos Partidos, ao mesmo tempo que lhe impõe a observância de determinados princípios constitucionais e alguns procedimentos obrigatórios, além de duas vedações expressas*” (MEZZAROBA, 2003, p. 239).

Para José Afonso da Silva (2010), das normas inseridas no art. 17 da Constituição que disciplinam os partidos políticos, extrai-se que são princípios constitucionais da organização partidária: o princípio da liberdade partidária, o princípio da democracia partidária, e o princípio da autonomia partidária. E na visão de Frederico Alvim (2016), “*da análise do regime jurídico partidário no Brasil, extrai-se uma ampla gama principiológica, calcada, sinteticamente, em*

---

<sup>1</sup> Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

*quatro garantias fundamentais que regem a disciplina dos partidos: (a) liberdade partidária externa (liberdade de criação); (b) liberdade partidária interna (autonomia organizacional); (c) subvenção pública; e (d) intervenção estatal mínima”.*

Com efeito, do *caput* do art. 17 da CRFB/88, extrai-se que os cidadãos brasileiros têm a liberdade de criar partidos políticos, e que o partido já existente, enquanto pessoa jurídica de direito privado, pode decidir livremente por sua fusão, incorporação ou extinção.

Nas lições de Mezzaroba (2003, p. 241), “*Na primeira parte do caput de seu art. 17, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece liberdades partidárias tais como a liberdade de criação, a liberdade de transformação e a liberdade de extinção*”, não podendo a vida do Partido, em hipótese alguma, “*sofrer interferência externa do Estado, com o objetivo de controlá-los ou, até mesmo, de extingui-los*”.

Mezzaroba (2003, p. 240) ressalta, ainda, que “*a liberdade de criação e de autodeterminação do Partido – no tocante a eventuais fusões, incorporações e à sua própria extinção –, somada às garantias constitucionais de organização e funcionamento partidários (art. 17, § 1º), consagram um dos textos mais liberalizantes de toda a história da política partidária brasileira*”.

O princípio da liberdade de organização partidária, mesmo sujeito a princípios condicionantes impostos pela própria Constituição, impõe que “*a estrutura de poder não poderá interferir nos partidos, para extingui-los, como várias vezes aconteceu*” (SILVA, 2010, p. 242).

Observa-se que na segunda parte do *caput* do art. 17, a Constituição impõe às agremiações partidárias a observância obrigatória aos princípios constitucionais da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo, e dos direitos fundamentais da pessoa humana. Esses princípios, que devem ser resguardados pelos partidos políticos, constituem, segundo José Afonso da Silva (2003, 2010), condicionamentos à liberdade partidária.

O princípio da liberdade partidária, que também envolve “*a de aderir ou não a um partido, de permanecer filiado ou de desligar-se dele*”, também é condicionado pelo caráter nacional – no que concerne à criação de partidos – e pela vedação de utilização de organização paramilitar (SILVA, 2010, p. 242-243).

Assim, pelos condicionamentos impostos à liberdade partidária pelos princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana, José Afonso da Silva (2003) chegou a afirmar que esses postulados funcionam como uma forma de controle ideológico dos partidos:



Controle qualitativo (controle ideológico) é expressamente consignado na Constituição, em função do regime democrático. Os princípios que cabem aos partidos resguardar, regime democrático, pluripartidarismo, e direitos fundamentais da pessoa humana, constituem (...) condicionamentos à liberdade partidária. Funcionam, por isso, como forma de controle ideológico, controle qualitativo, de tal sorte que será ilegítimo um partido que, porventura, pleiteie um sistema de unipartidarismo ou um regime de governo que não se fundamente no princípio de que o poder emana do povo, que o exerce por seus representantes ou diretamente, base da democracia adotada pela Constituição, ou que sustente um monismo político em vez do pluralismo, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Controle qualitativo ainda é o da vedação de utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar, que significa repelir partidos fascistas, nazistas ou integralistas do tipo dos que vigoraram na Itália de Mussolini e na Alemanha de Hitler e no Brasil de Plínio Salgado. (SILVA, 2003, p. 406).

Mezzaroba (2003, p. 241) também compartilha do entendimento de que a Constituição impõe *controle ideológico* aos partidos, em função da preservação do regime democrático, ao determinar que essas agremiações obedeçam a “*alguns princípios constitucionais básicos*”, como aos princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana.

Acrescenta Orides Mezzaroba (2003) que a Constituição de 1988 impôs aos partidos políticos, ainda, as limitações de observância do caráter nacional (art. 17, I), de prestação de contas à Justiça Eleitoral (art. 17, III), e de funcionamento parlamentar (art. 17, IV); e as vedações de utilização de organização paramilitar (art. 17, § 4º) e de “*recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes*” (art. 17, II).

O princípio da liberdade partidária, portanto, não é absoluto. Como bem sintetizou José Afonso da Silva (2010, p. 242), “*não é, porém, absoluta a liberdade partidária. Fica ela condicionada a vários princípios que confluem, em essência, para seu compromisso com o regime democrático no sentido posto pela Constituição*”.

Já o princípio da democracia partidária decorre de determinação contida no *caput* do art. 17 da CRFB/88 de que os partidos políticos devem resguardar o regime democrático (SILVA, 2003), ou seja, as agremiações partidárias devem observar todo o conjunto de normas (princípios e regras) do ordenamento jurídico brasileiro que buscam concretizar a democracia.

José Afonso da Silva (2003, p. 405) afirma que “*a ideia que sai do texto constitucional é a de que os partidos hão que se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e que sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio*”. Para esse constitucionalista, não seria aceitável que uma instituição que tenha a obrigação de resguardar

o regime democrático deixasse de observar, internamente, esse mesmo regime. A essa mesma conclusão de que os partidos políticos devem observar o princípio democrático em suas relações internas e externas chegou Mezzaroba (2003, p. 243; 2005, p. 19):

Cumpra, pois, aos partidos políticos, além do comprometimento com a preservação do regime democrático do sistema político, a responsabilidade de fazer com que, no interior de suas organizações, estruturas e, fundamentalmente, no seu funcionamento, os princípios democráticos sejam devidamente respeitados. Portanto, o grande compromisso que se coloca para os partidos políticos brasileiros é o respeito ao regime democrático, tanto externa como internamente.

Os partidos políticos devem, igualmente, resguardar o princípio da soberania nacional. Assim, devem as agremiações partidárias “*resguardar, em seus atos constitutivos, como também na execução de suas atividades políticas e parlamentares, o compromisso com a defesa da soberania nacional*” (MEZZAROBA, 2005, p. 18-19), que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, I, da CRFB/88).

Pela obrigatoriedade de resguardo do princípio do pluripartidarismo, devem os partidos se comprometer com a institucionalização do sistema político brasileiro formado por vários partidos (MEZZAROBA, 2003, p. 243; 2005, p.20).

Ao determinar o resguardo dos direitos fundamentais da pessoa humana, a Constituição de 1988 veda às agremiações partidárias que adotem em seus princípios programáticos orientações que não acolham os direitos fundamentais, pois isso seria “*uma afronta ao princípio do Estado de Direito Democrático*”, e obriga os partidos a vincular e efetivar esses direitos fundamentais “*em suas próprias estruturas*” (MEZZAROBA, 2005, p. 24).

Por sua vez, a autonomia partidária (art. 17, § 1º), o direito ao recebimento de recursos do fundo partidário (art. 17, § 3º, primeira parte), e o direito ao acesso gratuito ao rádio e à televisão (art. 17, § 3º, segunda parte) são, segundo Orides Mezzaroba (2003, 2005), garantias constitucionais.

Segundo Mezzaroba (2005, p. 47), o princípio da autonomia partidária foi introduzido pela Constituição da República de 1988, e possibilitou completa redefinição “*da relação jurídico-política entre partidos e Justiça Eleitoral*”, porquanto a partir da positivação desse princípio no texto constitucional, “*o controle judicial sobre os partidos ficou restrito à verificação do cumprimento ou não dos requisitos constitucionais*”.

Nas lições de José Afonso da Silva (2010), pelo princípio da autonomia partidária, os partidos políticos podem: *(i)* estabelecer os órgãos internos que lhes aprouver; *(ii)* estabelecer as regras que quiserem sobre sua organização e seu funcionamento; *(iii)* adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais; *(iv)* escolher o sistema que melhor lhes parecer para a designação de seus candidatos: convenção mediante delegados eleitos apenas para o ato, ou com mandatos, escolha de candidatos mediante votação da militância; *(v)* estabelecer os requisitos que entenderem sobre filiação e militância; *(vi)* disciplinar, do melhor modo, a seu juízo, seus órgãos dirigentes; e *(vii)* determinar o tempo que julgarem mais apropriado para a duração do mandato de seus dirigentes.

Portanto, além das liberdades e garantias asseguradas aos partidos políticos, como a autonomia partidária, a Constituição impôs a estas pessoas jurídicas de direito privado, o dever de resguardar os princípios constitucionais da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, *caput*).

## 2 A AUTONOMIA PARTIDÁRIA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

### 2.1 O princípio jurídico da autonomia

O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa traz como um dos significados do vocábulo autonomia a “*1. Faculdade de se governar a si mesmo*” (FERREIRA, 2009, p. 233). Nas lições de Irineu Strenger (2000, p. 50), “*etimologicamente, autonomia significa capacidade de reger-se por si mesmo, ou capacidade de agir espontaneamente*”, ou, em outras palavras, “*pode ser entendida num sentido mais amplo, como a condição de uma pessoa ou coletividade que determina por si mesma a lei a que se submete*”.

Para Rafael Moreira Mota (2018, p. 37), “*os diversos conceitos de autonomia têm em comum a ideia da possibilidade de agir livremente dentro de determinada esfera de atuação. Conferir autonomia, significa, portanto, diminuir ou extinguir os mecanismos de controle externos de atuação de determinados entes ou pessoas*”.

A autonomia pode ser estudada na perspectiva de vários ramos do conhecimento. Contudo, neste trabalho, tem relevância o estudo da autonomia como princípio jurídico e, especificamente, como princípio constitucional.

A autonomia, enquanto princípio jurídico, foi amplamente estudada no campo do Direito Privado<sup>2</sup>, porquanto, historicamente, a autonomia privada é entendida como “*a principal fonte de regulação das relações jurídico-privadas*” (VALE, 2004, p. 35). Do ponto de vista técnico-jurídico, portanto, a autonomia da vontade se apresenta como princípio fundamental da ordem privada que deriva do ordenamento jurídico estatal, caracterizando-se como o princípio autorizador da liberdade de agir dos sujeitos sociais. (LOURENÇO, 2001).

A autonomia da vontade, segundo José Lourenço (2001), é a manifestação da liberdade jurídica individual, que, do ponto de vista dinâmico, traduz-se em um poder particular, que garante ao indivíduo a possibilidade de agir, ou deixar de agir, com o objetivo de criar, modificar ou extinguir relações jurídicas. Assim, “*o princípio da autonomia da vontade significa, assim, o espaço de liberdade que o ordenamento estatal concede ao poder jurídico*

---

<sup>2</sup> A distinção entre Direito Público e Direito Privado, a despeito das várias críticas, permite classificar as normas, com seus diferentes tipos e, também, sistematizar, ou seja, permite estabelecer princípios teóricos básicos para operar as normas de um e outro grupo (FERRAZ JR., 2003, p. 137).

*dos particulares, ou a esfera de atuação com eficácia jurídica. Reconhece-se, portanto, que, tratando-se de relações jurídicas de direito privado, são os particulares que melhor conhecem os seus interesses e a forma de regulá-los juridicamente dentro dos limites permitidos”* (LOURENÇO, 2001, p. 25).

Nessa perspectiva, *“a autonomia da vontade como princípio deve ser sustentada não só como elemento da liberdade em geral, mas como suporte também da liberdade jurídica, que é esse poder insuprimível no homem de criar por um ato de vontade uma situação jurídica, desde que esse ato tenha objeto lícito”* (STRENGER, 2000, p. 66).

Na perspectiva do Direito Constitucional brasileiro, também é possível reconhecer a relevância do princípio da autonomia, porquanto a autonomia é um dos componentes da liberdade dos indivíduos (SARMENTO, 2006), e a liberdade é um valor protegido na Constituição de 1988.

Com efeito, na linha do que afirma Daniel Sarmiento (2006, p. 146), *“sem um ambiente político em que as liberdades individuais estejam garantidas, como opinião pública livre, tolerância e direito à diferença, a democracia não passará de um simulacro”*.

Em diversos dispositivos, a Constituição da República garante a autonomia como expressão das liberdades individuais e coletivas. Já no Preâmbulo da CRFB/88 vem consignado que o Estado Democrático brasileiro é *“destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”*.

A liberdade é garantida a brasileiros e estrangeiros residentes no País, nos termos do *caput* do art. 5º da CRFB/88, como a propriedade. Todos os indivíduos têm o direito de fazer tudo aquilo que não é vedado ou limitado em lei (art. 5º, II, da CRFB/88), ou seja, a Constituição garante a autonomia das pessoas para praticarem atos e celebrarem negócios jurídicos, fazendo incidir efeitos jurídicos, nas hipóteses não proibidas explícita ou implicitamente pelo ordenamento jurídico. A Constituição também garante a liberdade de associação para fins lícitos, como expressão da autonomia dos indivíduos de criarem associações e de permanecerem ou não associados (art. 5º, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, da CRFB/88).

Com efeito, a autonomia das pessoas físicas e das pessoas jurídicas de direito privado, autonomia entendida aqui em sentido amplo, como a capacidade de autorregulação da vontade para a produção de efeitos jurídicos, é protegida pela ordem constitucional vigente, e é pressuposto necessário de vários direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Constituição da República, o que faz ressaltar também o seu caráter de direito fundamental.

## 2.2 A consolidação do princípio da autonomia partidária na Constituição

O princípio da autonomia partidária somente foi positivado como norma constitucional na Constituição de 1988, haja vista que os próprios partidos políticos foram se consolidando aos poucos na história das constituições brasileiras.

Segundo Rafael Moreira Mota (2018), com o surgimento do constitucionalismo no mundo, os partidos políticos conquistaram o direito constitucional de se estruturarem internamente a partir do princípio da autonomia partidária – preceito que passou a redefinir os direitos e os deveres dos partidos políticos e as fronteiras entre suas funções públicas e privadas<sup>3</sup>, inclusive no Brasil.

Com já abordado, a despeito de o Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932) prever a realização de eleições e reconhecer a existência dos partidos políticos, a Constituição de 1934 não versou expressamente sobre os partidos políticos em seu texto. Assim, até esse momento, não havia que se falar em garantia de autonomia partidária como garantia constitucional (MOTA, 2018). As Constituições de 1937 (Estado Novo), 1946 e 1967 (Regime Militar) também não previram qualquer autonomia às agremiações partidárias.

Já a primeira Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil (Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965) regulamentou minimamente as organizações partidárias, e estabeleceu regras para conter a liberdade intrapartidária, pois determinou o nome de cada um dos órgãos internos dos partidos e as suas funções (art. 22º), estabeleceu cláusula de barreira para a constituição dos partidos (art. 7º), determinou a quantidade de no mínimo 101 fundadores para a criação dos partidos (art. 8º), estabeleceu o mandato dos membros dos diretórios em 4 anos (art. 27), e o procedimento de votação interna dos diretórios (art. 31º), além de determinar que somente brasileiros natos poderiam ser filiados aos partidos políticos (art. 6º) (MOTA, 2018).

Durante o Regime Militar, as liberdades políticas foram reprimidas e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 4.740/65) foi revogada pelo Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965, que também extinguiu todos os partidos políticos no seu art. 18<sup>4</sup> (MOTA, 2018).

---

<sup>3</sup> “A partir da segunda metade do século XIX, o constitucionalismo democrático passa a ser o modelo de Estado padrão nas nações do ocidente dando ensejo à institucionalização das organizações políticas como meio de acesso público ao poder e, portanto, os partidos ganham o lugar de instituições legítimas de representação da vontade política social.” (MOTA, Rafael Moreira. RJ: Lumen Juris, 2018, pág. 24).

<sup>4</sup> Art. 18 - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros.

Segundo Mota (2018, p. 34), durante o período de exceção, impôs-se no Brasil o bipartidarismo, permitindo-se “*a existência de apenas dois partidos: a Aliança Renovadora Nacional (Arena), de apoio ao governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), constituído por toda a oposição reunida.*”

O art. 149 da Constituição Federal de 1967<sup>5</sup> dispôs sobre a liberdade de criação dos partidos políticos e positivou a necessidade dessas agremiações observarem os princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluralismo político e os direitos fundamentais da pessoa humana, mas, como já mencionado, sem garantir a autonomia partidária (MOTA, 2018).

Em 21 de julho de 1971 foi editada uma nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 5.682/71) para regular a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos, conforme previsto na Constituição de 1967. A nova LOPP manteve praticamente o mesmo texto da lei anterior, inclusive, segundo Mota (2018), com os entraves autoritários à liberdade partidária, como regras sobre os órgãos internos dos partidos, acerca do tempo de mandato dos diretórios e sobre as regras de registro e funcionamento das convenções.

O Congresso Nacional restabeleceu o pluripartidarismo e extinguiu o Arena e o MDB em 22 de novembro de 1979. Mota (2018, p. 34) entende que, a partir desse momento, “*os partidos passaram a ter autonomia para criar os órgãos internos que lhe aproovessem, escolherem o seu sistema de designação de candidatos e as exigências a serem cumpridas para filiação e militância*”, mas que somente com o fim do regime militar houve o crescimento da liberdade partidária.

Após a queda do regime militar e a difusão das “Diretas já” foi editada a Emenda Constitucional n. 25, de 1985 (publicada no Diário Oficial da União de 16 de maio de 1985), que deu *status* de princípio ao sistema pluripartidário e facilitou a criação de partidos políticos

---

<sup>5</sup> Art 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios:

I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;

II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;

III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros;

IV - fiscalização financeira;

V - disciplina partidária;

VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais;

VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;

VIII - proibição de coligações partidárias.

e de filiação partidária. Ou seja, com o fim do regime militar, houve o crescimento da liberdade partidária com a diminuição do controle estatal sobre os partidos (MOTA, 2018).

Após a edição da referida EC 25/1985, foi criada a Comissão Arinos, com a finalidade de dar subsídios aos trabalhos da Assembleia Constituinte, que se iniciaria em 1987.

Para Mota (2018, p. 54), *“foi com os trabalhos da Comissão Arinos que a ideia de essencialidade dos partidos voltou à tona, e a força das organizações políticas passou a ser vista, novamente, como fundamental para a manutenção do sistema democrático”*, contexto histórico que também levou à positivação da autonomia partidária pelo constituinte de 1988:

Como forma de se verem livres do controle concentrado de poder que havia prevalecido nas décadas anteriores e conferir ainda mais liberdade de atuação aos partidos políticos, os parlamentares passaram a lutar pela instauração de uma sistema pluripartidário, em que todas as correntes sociais pudessem atuar autonomamente na consolidação de suas regras internas. Portanto, a onda de respostas à repressão promovida pelo regime militar e em defesa da necessidade de se desregulamentar a vida política brasileira tinha a ideia de conferir liberdade de atuação e estruturação às organizações políticas e atacar qualquer meio de controle público sobre elas (MOTA, 2018, p. 46).

André Ramos Tavares (2016, p. 45-46) igualmente defende que *“o momento da redemocratização consolidou um sentimento de ampliação da autonomia e do papel dos partidos políticos para a democracia, muitas vezes associada ao fortalecimento dessas instituições. (...) Partidos políticos, liberdade partidária e Democracia são, assim, assumidos como elementos interdependentes”*.

Assim, o princípio da autonomia partidária foi alçado à categoria de norma constitucional com o advento da Constituição de 1988.

A justificativa dessa positivação foi o momento histórico pelo qual o Brasil estava atravessando, uma vez que *“o país estava em plena transição de um sistema ditatorial ao Estado Democrático de Direito e, nesse sentido, a garantia da autonomia para organização interna dos partidos foi vista como saída para o próprio fortalecimento das organizações partidárias.”* (MOTA, 2018, p. 37).

Segundo Mota (2018, p. 36), a Constituição da República de 1988 consolidou a importância dos partidos políticos no sistema político-eleitoral brasileiro ao estabelecer que a filiação partidária é uma condição de elegibilidade e ao assegurar às agremiações partidárias *“a autonomia para definir suas estruturas internas estabelecer o formato e a duração de seus órgãos permanentes e provisórios”*.



### 2.3 O princípio da autonomia partidária interpretado

Os partidos políticos, mesmo possuindo personalidade jurídica de direito privado conforme dispõe a Constituição (§ 2º do art. 17 da CRFB/88, primeira parte), e a garantia constitucional de “*autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios (...)*” (§ 1º do art. 17 da CRFB/88), devem registrar “*seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral*” (§ 2º do art. 17 da CRFB/88, segunda parte).

Com efeito, os partidos políticos são pessoas jurídicas submetidas a princípios de direito privado, e têm a autonomia como a principal fonte de regulação de suas relações jurídicas internas (entre seus filiados e entre seus órgãos internos) e externas. Assim, de início, deve prevalecer a vontade do partido em assuntos concernentes à sua estrutura e funcionamento internos.

Entretanto, no Estado brasileiro, os partidos também exercem a função de intermediários necessários entre o soberano popular, o povo, e os exercentes dos cargos políticos eletivos em dois dos Poderes da República Federativa do Brasil, no Executivo e no Legislativo, sendo portanto, instituições essenciais ao regime democrático brasileiro e exercem funções de natureza pública no processo eleitoral.

Assim, mesmo os partidos sendo detentores de liberdade e de autonomia enquanto sujeitos de direito, o principal conjunto de regras de organização e funcionamento dessas instituições, que é o estatuto partidário, por expressa previsão constitucional, submetem-se ao registro e ao controle da Justiça Eleitoral, sem que essa atividade interfira na autonomia partidária, haja vista que agremiações partidárias possuem uma dupla natureza no ordenamento jurídico brasileiro.

Mota (2018, p. 82) entende que o TSE, no exercício da atribuição conferida pela segunda parte do § 2º do art. 17 da CRFB/88, “*possui competência para confirmar a legalidade do estatuto partidário*”, e para “*dizer o direito nos casos concretos em que chamado a intervir*”, inclusive adentrando os limites da autonomia partidária.

Já o TSE, no exercício da sua competência jurisdicional, firmou jurisprudência no sentido de que compete à Justiça Eleitoral “*analisar controvérsias sobre questões internas das agremiações partidárias quando houver reflexo direto no processo eleitoral, sem que esse controle jurisdicional interfira na autonomia das agremiações partidárias, garantido pelo art.*

17, § 1º, da CF” (AgR-REspe nº 26.412/PB, rel. Min. Cesar Asfor Rocha, Publicado na Sessão de 20.09.2006).

Com efeito, observa-se da jurisprudência do TSE que a Justiça Eleitoral, por diversas vezes, manifestou-se sobre questões envolvendo a interpretação e o alcance do princípio da autonomia partidária positivado na Constituição da República de 1988.

Uma das primeiras oportunidades em que TSE teve de se posicionar sobre o alcance do princípio da autonomia partidária na sua competência jurisdicional, foi no julgamento do **REspe n. 9.467/RS**, julgado em **10.3.1992** (*DJ* de 21.5.1992), de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, passados aproximadamente três anos da promulgação da Constituição de 1988.

Nesse recurso especial eleitoral, o Ministério Público Eleitoral se insurgiu contra acórdão do Tribunal Regional Eleitoral Rio Grande do Sul (TRE/RS) que deferiu o registro de Diretório Municipal de partido político no Município de São João da Urtiga. Nas suas razões, o *Parquet* defendeu, em síntese, que a nova ordem constitucional conferiu aos partidos políticos personalidade jurídica de direito privado e assegurou a eles ampla autonomia para definirem sua estrutura interna, organização e funcionamento, proibindo, conseqüentemente, a ingerência estatal nessas entidades, razão pela qual não mais seria possível o registro de partidos políticos pela Justiça Eleitoral.

Contudo, o TSE entendeu haver compatibilidade entre o princípio da autonomia partidária – positivado no § 1º do art. 17 da Constituição – e os arts. 22, inciso I, alínea *a*, e 29, inciso I, alínea *a*, do Código Eleitoral – que dispõem, respectivamente, sobre a sua competência para o registro dos Diretórios Nacionais dos partidos políticos e dos Tribunais Regionais Eleitorais para o registro dos Diretórios estaduais e municipais.

Para a Corte Eleitoral, o princípio constitucional da autonomia partidária não expurgou da nova ordem constitucional a imposição legal de registro dos diretórios partidários junto à Justiça Eleitoral, haja vista que os partidos políticos possuem prerrogativas de natureza bifronte, uma vez que de um lado as agremiações partidárias são titulares de direitos subjetivos – neste aspecto, são associações civis, submetidas aos princípios da liberdade de criação (art. 17, *caput*, da CRFB/88) e da autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (art. 17, § 1º, CRFB/88) –, e, de outro lado, desempenham função pública no processo eleitoral, como órgão parcial da formação de vontade eleitoral do Estado, e sob esse aspecto se submetem ao controle da Justiça Eleitoral. O Min. Sepúlveda Pertence consignou no seu voto:

[...] No caso concreto, entretanto, estou, *data venia*, em que o órgão regional do Ministério Público Eleitoral estende indevidamente a esfera de autonomia constitucional dos partidos, de modo a inserir nela o que nela não cabe.

Toda prerrogativa eleitoral ativa se traduz na titularidade de direitos-função, em cujo exercício se conjugam, de um lado, a atuação de um direito público subjetivo do cidadão ou da coletividade organizada de cidadãos que dele seja titular e, de outro, o desempenho da função pública de órgão parcial da formação de vontade eleitoral do Estado.

Creio que, com essa natureza bifronte de suas prerrogativas, tem a ver a duplicidade do *status* do partido político, que está à base do regime do art. 17, § 2º, CF, a teor do qual ‘os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral’.

Instrumentos do exercício plural da cidadania, os partidos, enquanto titulares de direitos públicos subjetivos, são associações civis, como tal constituídos: reinam aí os princípios da liberdade de criação (CF, art. 17, *caput*) e da autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (art. 17, 1º).

Não obstante, porque os partidos não são apenas titulares de direitos subjetivos, mas por imposição da natureza de suas prerrogativas, são, também e simultaneamente, órgãos de função pública no processo eleitoral, ao mesmo passo em que a liberdade e a autonomia constituem os princípios reitores de sua organização e de sua vida interna, é imperativo que se submetam ao controle da Justiça Eleitoral, na extensão em que o determine a lei, sobre a existência e a validade dos atos de sua vida de relação, cuja eficácia invertem no desenvolvimento do processo das eleições.

Sob esse prisma é que se legitima a exigência de registro nos Tribunais Eleitorais da composição de órgãos dirigentes dos partidos políticos: o registro e sua publicidade visam primacialmente a propiciar à Justiça Eleitoral e a terceiros interessados a verificação da imputabilidade a cada partido dos atos de repercussão externa que, em seu nome, pratiquem os que se pretendam órgãos de manifestação da vontade partidária.

Estou, portanto, em que a decisão recorrida não contrariou o princípio constitucional invocado.

Nesse julgamento, o Ministro Torquato Jardim consignou no seu voto-vista que, apesar da autonomia partidária, o registro dos partidos políticos na Justiça Eleitoral é necessário por dois fundamentos: o primeiro porque existe um simbiose constitucional entre os partidos políticos e a Justiça Eleitoral; e o segundo, porque mesmo adquirindo personalidade jurídica mediante o registro civil, a capacidade jurídica provisória ou definitiva para funcionamento dos partidos depende de registro na Justiça eleitoral, conforme já havia sido decidido pela Corte em outros julgados. Colhe-se do referido voto:

(...) o registro é necessário, dada a necessidade dos partidos políticos de se relacionarem com a Justiça Eleitoral para realização de seus objetivos. Nada

disso seria possível sem a designação dos órgãos competentes para esse relacionamento, nos vários níveis e circunscrições. Seria difícil, senão mesmo impossível, assegurar realização normal das eleições sem o registro na Justiça Eleitoral dos vários órgãos dos partidos políticos (...).

Além disso, observa-se que há uma estreita vinculação entre o Código Eleitoral e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Como a Constituição Federal estabelece como condição de elegibilidade a filiação partidária, é evidente que todo o processo eleitoral fica a depender da participação dos partidos políticos. Assim, por exemplo, o registro das candidaturas nas eleições majoritárias e proporcionais – municipais, estaduais e federais – é feito pelos candidatos e respectivos partidos políticos ou coligações partidárias. A fiscalização do alistamento eleitoral e das próprias eleições é também realizada pelos partidos. Os partidos políticos devem credenciar Delegados para representá-los junto aos Juízos Eleitorais, aos Tribunais Regionais Eleitorais e ao Tribunal Superior Eleitoral. Podem formular consultas à Justiça Eleitoral. Os membros dos seus Diretórios têm determinados impedimentos legais. Podem ainda os partidos políticos requerer e interpor recursos junto à Justiça Eleitoral. E é sob sua responsabilidade que se realiza toda a propaganda eleitoral. Há inúmeros dispositivos do Código Eleitoral que tratam desses e de outros temas relativos ao indispensável relacionamento dos partidos políticos com a Justiça Eleitoral.

Ainda nesse julgamento, o Min. Célio Borja acrescentou que, *“ao praticar atos quase cartorários, o Tribunal não tolhe, de maneira nenhuma, a liberdade dos partidos. Ele apenas exerce a tutela do processo eleitoral. Apenas o faz com vistas à regularidade dos pleitos e ao exercício da sua função de gestor das eleições, do processo eleitoral”*.

No mesmo ano de 1992, outra questão levada à Justiça Eleitoral envolvendo o princípio da autonomia partidária foi sobre qual norma deveria prevalecer na hipótese de haver conflito entre as normas estatutárias e as normas estabelecidas na Lei n. 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP).

Também no exercício de sua competência jurisdicional, no julgamento do Agravo Regimental no **MS n. 1.536/AP**, julgado em **2.6.1992** (*DJ* de 25.6.1992), de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, o TSE entendeu que após a positivação do princípio da autonomia partidária na Constituição, as regras estabelecidas nos estatutos dos partidos políticos passaram a prevalecer sobre as regras previstas na Lei Orgânica dos Partidos Políticos, normas legais que teriam sido recepcionadas pela nova ordem constitucional somente em caráter supletivo, na

hipótese de eventuais omissões estatutárias, ao contrário da ordem constitucional pretérita, na qual os estatutos partidários estavam submetidos hierarquicamente à LOPP.

Nesse Mandado de Segurança, a controvérsia se deu em torno da repartição de competências entre os diversos órgãos de um partido político, tanto internamente dentro da mesma esfera de atuação (nacional, regional e municipal), quanto entre as diferentes esferas de um mesmo partido político.

No caso, o Presidente da Comissão Executiva Regional do PMDB, no Amapá, requereu segurança contra ato da Comissão Executiva Nacional do partido, que decretou a intervenção no Diretório local e nomeou comissão interventora. Alegou o autor que a intervenção nos diretórios regionais não estava inserida no âmbito das matérias administrativas dos partidos políticos, razão pela qual seria de competência exclusiva do Diretório Nacional e não da Comissão Executiva Nacional, conforme estava previsto no art. 19, III, da *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*.

A Comissão Executiva Nacional do PMDB, por sua vez, sustentou que, além da autonomia assegurada pela Constituição aos partidos políticos para decidirem sobre intervenção para resguardo de sua estratégia de atuação política, possuía “*delegação expressa para exercer todas as atribuições atinentes ao Diretório Nacional*”, conforme disposto no art. 39 do *Estatuto partidário*.

Nesse julgamento, interpretando o § 1º do art. 17 da CRFB/88, o TSE concluiu que a repartição de competências e a relação entre os diversos órgãos partidários seria matéria *interna corporis*, inserida no “*âmbito de autonomia normativa dos Estatutos*”, razão pela qual deveria prevalecer, nessa controvérsia, o disposto no art. 39 do Estatuto do PMDB, que “*outorga[va] competência concorrente à Comissão Executiva para exercer todas as atribuições do Diretório Nacional*”.

Também no exercício de sua competência consultiva, o TSE manteve o entendimento de que, pela aplicação do princípio da autonomia partidária, as normas estatutárias prevaleceriam quando em conflito com normas previstas na Lei de Organização dos Partidos Políticos, como ocorreu na resposta à **Consulta n. 13.966/DF** (0029207-31.2006.6.00.0000), julgada em **16.12.1993** (*DJ* de de 23.03.1994), de relatoria do Min. José Cândido de Carvalho,

Nesse julgamento, a Corte Eleitoral concluiu serem matérias *interna corporis*, submetidas ao princípio da autonomia partidária, as normas atinentes (i) aos número de filiações para constituição de diretórios municipais, (ii) ao quórum para deliberações nas agremiações,

(iii) aos prazos e requisitos para a realização de convenções, e (iv) à composição das comissões executivas, as quais deveriam prevalecer se fossem conflitantes com as disposições da LOPP.

O TSE reafirmou o entendimento de que a Constituição garantiu autonomia aos partidos para resolverem assuntos *interna corporis* na resposta à **Consulta n. 14.258/DF** (0001866-69.2002.6.00.0000), julgada em **14.4.1994** (DJ de 3.6.1994), de relatoria do Min. Walter Medeiros. Nesse julgamento, restou consignado que, “*quando a matéria tratada nos respectivos Estatutos Partidários conflitarem com as disposições da lei n° 5.682/71 (LOPP), devem prevalecer as normas estatutárias, face o princípio da autonomia consagrada aos partidos políticos, na forma do art. 17, parágrafo 1º, da CF*”.

No caso, o TSE entendeu que as normas definidas pelos partidos para a escolha de candidatos e para a formação de coligações, mesmo que não tivessem sido publicadas no prazo estabelecido em lei, deveriam ser consideradas válidas, mesmo que conflitantes com as disposições da LOPP, por ser matéria *interna corporis*, de interesse exclusivo dos partidos políticos, sobre a qual não caberia a interferência da Justiça Eleitoral.

O Supremo Tribunal Federal (STF) também se manifestou sobre o alcance do princípio da autonomia partidária no exercício da sua competência constitucional de controle concentrado de normas.

Na linha do voto proferido pelo Ministro Celso de Mello na Medida Cautelar na **ADI 1.063**, em **18.5.1994** (DJ de 27.04.2001), o STF entendeu que o princípio constitucional foi assegurado pelo Constituinte aos partidos políticos com a finalidade de garantir a estas agremiações a efetiva participação no processo de poder e que, a partir da positivação desse princípio garantia, o Estado não poderá exercer qualquer controle ideológico sobre os partidos políticos, e nem mesmo pela edição de normas poderia o Poder Público interferir em assuntos relacionados à definição de estrutura, organização ou funcionamento interno das agremiações partidárias.

A ação direta foi proposta pelo Partido Social Cristão (PSC) para questionar a validade jurídico-constitucional de normas e expressões constantes da Lei n° 8.713, de 30 de setembro de 1993, que estabeleceu normas para as eleições que ocorreria em 3 de outubro de 1994.

Uma das normas impugnadas pelo autor, por violação ao princípio da autonomia da vontade, está inserida no § 1º do art. 8º da Lei n° 8.713, de 1993: “*Art. 8º [...] § 1º Aos que, na data de publicação desta lei, forem detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, é assegurado o registro de candidaturas para o mesmo cargo pelo partido a que*

*estejam filiados na data da convenção, independentemente de sua escolha nesta, salvo deliberação em contrário do órgão de direção nacional do partido”.*

Para o Supremo Tribunal Federal, “*ofende o princípio consagrado pelo art. 17, § 1º, da Constituição, a regra legal que, interferindo na esfera de autonomia partidária, estabelece, mediante específica designação, o órgão do Partido Político competente para recusar as candidaturas parlamentares natas”.*

Colhe-se do voto proferido pelo relator, Min. Celso de Mello:

[...] O legislador constituinte brasileiro, por isso mesmo – e pretendendo assegurar a participação efetiva dos partidos políticos no processo de poder – conferiu-lhes um grau de autonomia que lhes propiciou especial prerrogativa jurídica, consistente no prevalecimento de sua própria vontade em tema de definição de sua estrutura organizacional e de seu interno funcionamento.

O postulado constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, a este plenamente oponível toda vez que se esboçar, nesse domínio, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal.

A norma inscrita no § 1º do art. 8º da Lei n. 8.713/93, ao dispor sobre as candidaturas natas no âmbito dos partidos e ao atribuir ao respectivo órgão de direção nacional o poder de recusá-las -, não permitindo que as agremiações partidárias, por **autônoma deliberação**, cometessem esse encargo à sua própria convenção ou mesmo a outros órgãos que lhes compõem a estrutura – tem sido censurada pela doutrina, [...].

[...]

Tendo presente esse contexto, não é, pois, de recusar plausibilidade jurídica a esse aspecto da questão, em face do caráter fundamental de que se reveste o princípio da autonomia partidária, o que recomenda, apenas no que se refere à expressão ‘do órgão de direção nacional’, constante do § 1º do art. 8º da Lei n. 8.713/93, o deferimento da suspensão cautelar de sua eficácia.’

[...]

Quanto à cláusula final inscrita no preceito legal em causa – ‘salvo deliberação em contrário do órgão de direção nacional do partido’ -, tenho para mim que o relevo jurídico da matéria recomenda o acolhimento da postulação cautelar apenas quanto à cláusula normativa ‘do órgão de direção nacional’, medida esta que se revela suficiente para preservar o princípio constitucional da autonomia partidária.

Tal como já pude salientar neste voto, o princípio constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, vedando,

nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal. Ofende o princípio consagrado pelo art. 17, § 1º, da Constituição e regra legal que, interferindo na esfera de autonomia partidária, estabelece, mediante específica designação, o órgão do Partido Político competente para recusar as candidaturas parlamentares natas.

Disso resulta que a interferência normativa do Congresso Nacional na esfera de autonomia partidária, indicando, em regra legal, o órgão do Partido Político competente para recusar as candidaturas parlamentares natas, traduz ofensa ao princípio consagrado pelo art. 17, §1º, da Constituição.

Estas, em essência, constituem as razões fundamentais que me levam a deferir a suspensão cautelar de eficácia da expressão ‘do órfão de direção nacional’, constante do § 1º do art. 8º da Lei n. 8.713/93.

O autor também impugnou normas previstas no art. 9º da Lei n. 8.713, de 1994, por violação ao princípio da autonomia partidária:

Art. 9º - Para concorrer às eleições, o candidato deverá:

I – estar com a filiação deferida pelo respectivo partido até cem dias após a publicação desta Lei;

II – possuir domicílio eleitoral na circunscrição na qual pretende concorrer pelo menos desde 31 de dezembro de 1993.

Parágrafo único – Havendo fusão ou incorporação de partidos após 31 de dezembro de 1993, será considerada, para efeito de filiação partidária, a data de filiação do candidato ao partido originário.

Além da alegada inconstitucionalidade formal, o PSC defendeu que a Lei n. 8.713, de 1994 violou o princípio constitucional da autonomia partidária ao exigir prazo de filiação partidária. Argumentou que a Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), no parágrafo único do art. 88, estabeleceu que “*Nas eleições realizadas pelo sistema proporcional o candidato deverá ser filiado ao partido, na circunscrição em que concorrer, pelo tempo que fôr fixado nos respectivos estatutos*”, razão pela qual deveria prevalecer somente o prazo fixado no estatuto partidário. Nas palavras do autor da ADI:

23. [...] A lei ordinária não pode interferir, sobretudo *in pejus*, isto é, para aumentar o prazo dos estatutos, sob pena de incorrer em dupla inconstitucionalidade: fere a autonomia partidária do art. 17 e o comando do § 9º, do art. 14, ambos da Constituição.

Contudo, neste ponto, o STF entendeu que a regulação de temas relacionados ao processo eleitoral, como as condições constitucionais de elegibilidade listadas no § 3º do art. 14 da CRFB/88<sup>6</sup>, extrapola os limites dos atos *interna corporis*, submetidos ao princípio da

<sup>6</sup> § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:



autonomia partidária. Em outras palavras, entendeu o Tribunal que os partidos, mesmo sendo detentores de autonomia partidária em temas relacionados a sua estrutura e organização internas, devem se submeter às leis editadas pelo Poder Público em matéria de sua competência, como as que regulamentam as condições de elegibilidade. Nos termos do voto do relator:

[...] há a analisar, ainda, a questão da alegada ofensa, pelo preceito em causa, ao postulado da autonomia partidária.

Esse princípio – cuja matriz repousa no art. 17, § 1º, da Constituição – reflete, no plano da evolução de nosso sistema constitucional, como já destacado, uma especial prerrogativa político-jurídica assegurada às agremiações partidárias em ordem a conferir-lhes, naquilo que concerne à sua organização, estruturação e interno funcionamento, um espaço de livre e autônoma deliberação.

Há, pois, no que se refere às matérias indicadas, uma reserva constitucional de disciplinação estatutária que, excluída do domínio normativo da lei, enseja ao partido político a possibilidade de regramento interno dos temas que concernem, estritamente, à sua intimidade estrutural, **organizacional e operacional**.

O princípio da autonomia partidária, contudo, não é oponível ao Estado naquelas matérias que, extravasando os limites dos atos *interna corporis*, veiculam, como no caso a regulação de temas associados ao processo eleitoral, especialmente naqueles pontos em que a lei emanada do poder público disciplina, nos termos de explícito comando constitucional (CF, art. 14, § 3º), as hipóteses de incidência e de aplicação das condições de elegibilidade.

O regime jurídico da autonomia partidária – que tem por finalidade propiciar ao partido a realização de uma ‘estrutura interna democrática’ (JOSÉ AFONSO DA SILVA, ‘Curso de Direito Constitucional Positivo’, 9ª ed./3ª tir., p 354, 1993, Malheiros) – não exonera esses importantes corpos intermediários do dever de observância das regras que compõem e disciplinam o sistema eleitoral.

Desse modo, parece ser lícito afirmar que o Estado, mediante simples lei ordinária, pode dispor normativamente, **nos termos do que prescreve e autoriza o art. 14, § 3º, da Constituição**, sobre aspectos pertinentes tanto à filiação partidária quanto ao domicílio eleitoral, sem que tais exigências – que dão expressão concreta às condições de elegibilidade – possam ser qualificadas, em função dos seus próprios efeitos, como circunstâncias geradoras de novas hipóteses de elegibilidade.

**O fato inquestionável, (...), é o de que a autonomia dos partidos políticos, embora represente inegável conquista desses organismos tão essenciais à**

---

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz

de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

**manifestação da soberania nacional e necessários ao aperfeiçoamento do regime democrático, não confere às agremiações partidárias um regime de independência – vale dizer, de absoluta desvinculação – em face da autoridade normativa do Estado, especialmente naquilo que ao Poder Público compete disciplinar mediante lei, como ocorre na regulação legislativa das condições de elegibilidade.**

**Os partidos políticos, também eles, estão sujeitos, no que se refere à regência normativa do processo eleitoral, ao ordenamento jurídico positivado, em sede legislativa, pelo Poder Público.**

Esse regime de autonomia, portanto – que deve ser interpretado muito mais em função do estabelecimento de uma estrutura orgânica interna de caráter democrático no âmbito das agremiações partidárias –, não pode ser invocado para excluir os partidos políticos, como se fossem entidades marginais, infensas e imunes à ação legislativa do Estado, da situação de necessária observância das regras que disciplinam o processo eleitoral em todas as suas fases. (grifos nossos)

Após esse julgamento do Supremo Tribunal Federal, em nova oportunidade de se manifestar sobre o tema, o TSE mudou o entendimento que vinha adotando na hipótese de conflito de normas, e assentou que o princípio da autonomia partidária previsto na Constituição Federal não autorizaria a prevalência de normas estatutárias contrárias à legislação, na resposta à **Consulta n. 186/DF** (Resolução n. 19.582), julgada em **30.5.1996** (DJ de 28.06.1996), de relatoria do Ministro Diniz de Andrada.

Essa consulta foi protocolada após a edição da Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, que estabeleceu as normas que regeriam as eleições municipais que seriam realizadas em 3 de outubro de 1996, e que previu, no seu art. 11, § 3º, que “*Vinte por cento, no mínimo, das vagas de cada partido ou coligação dever[iam] ser preenchidas por candidaturas de mulheres*”.

O consulente indagou se o partido, em caso de renúncia de candidata do sexo feminino, antes ou após o período de registro, poderia fazer a substituição da renunciante por candidato do sexo masculino.

Em resposta, o TSE concluiu, nos termos do voto exarado pelo Min. Diniz de Andrada, que diante da eventual impossibilidade de o partido preencher 20% das vagas por candidaturas femininas, o partido não poderia incluir candidatos do sexo masculino nesse percentual reservado às mulheres, hipótese em que a chapa deveria ser registrada com o vazio das candidaturas femininas, porquanto “*se é certo que da autonomia partidária os partidos podem deliberar em seus estatutos sobre questões relacionadas à sua vida interna, não menos certo é que inexistente a possibilidade de estabelecerem regras contrárias a qualquer disposição legal*”.

Assim, paulatinamente, a caracterização do princípio da autonomia partidária e as suas limitações foram sendo delineadas pela doutrina e pela jurisprudência dos Tribunais Superiores competentes em matéria eleitoral.

Com efeito, a partir de interpretações mais sistemáticas, alargou-se o caminho para estudos mais específicos e aprofundados sobre o papel dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito brasileiro e, conseqüentemente, sobre as limitações impostas ao princípio constitucional da autonomia partidária por outros princípios constitucionais e pelo próprio regime democrático da República Federativa do Brasil, como veremos a seguir.

### 3 DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA EM FACE DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

#### 3.1 A autonomia partidária como direito fundamental

Como anteriormente mencionado, o princípio da autonomia partidária está inserido no §1º do art. 17, o qual está inserido no Capítulo V da Constituição da República, intitulado *Dos Partidos Políticos*, que, por sua vez, está inserido no Título II, que trata *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*.

Os direitos fundamentais, como afirma André Rufino do Vale (2004, p. 32), “*são resultado de conquistas históricas nas lutas pelas liberdades travadas entre indivíduos e Estado*”, e “*surgiram, inicialmente, como direitos subjetivos públicos, oponíveis frente ao Estado*”.

Gradualmente, no campo teórico e nos direitos positivados, os direitos fundamentais foram sendo ampliados e transformados, e isso dificulta, segundo José Afonso da Silva (2010, p. 57), “*definir-lhes um conceito sintético e preciso*”.

Diante da referida dificuldade conceitual, este trabalho seguirá o entendimento de que direitos fundamentais são os direitos positivados como tais na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (KRETZ, 2005).

A despeito de os direitos fundamentais terem surgido como direitos subjetivos dos indivíduos em face do Estado, atualmente é incontroverso na doutrina pátria o entendimento de que as pessoas jurídicas também são titulares de determinados direitos fundamentais. Como afirma Paulo Gustavo Gonet Branco (2002, p. 165), “*acha-se superada a doutrina de que os direitos fundamentais se dirigem apenas às pessoas físicas. Os direitos fundamentais suscetíveis, por sua natureza, de serem exercidos por pessoas jurídicas podem tê-las por titular*”.

A autonomia partidária, portanto, é um direito e uma garantia fundamental dos partidos políticos.

Os direitos fundamentais, segundo a Teoria dos quatro *status* desenvolvida por Jellinek, cumprem na ordem jurídica as funções de: *a)* direitos de defesa, *b)* normas de proteção

de institutos jurídicos; c) garantias positivas do exercício das liberdades; e de d) dever de proteção (MENDES, 2006).

Os direitos fundamentais, com a função de **direitos de defesa** – que é a sua concepção tradicional –, “*asseguram a esfera de liberdade individual contra interferências ilegítimas do Poder Público, provenham elas do Executivo, do Legislativo, ou, mesmo, do Judiciário*” (MENDES, 2006, p. 3).

Com a função de **proteção dos institutos jurídicos**, os direitos fundamentais possibilitam que o legislador seja demandado a expedir atos normativos que concretizem alguns institutos garantidos pela Constituição, como o direito de propriedade, a liberdade de associação, o direito de proteção judiciária, a liberdade de criação de partidos políticos, etc. (MENDES, 2006).

Na função de **garantias positivas do exercício das liberdades**, os direitos fundamentais “*implicam uma postura ativa do Estado, no sentido de que esse se encontra obrigado a colocar à disposição dos indivíduos prestações de natureza jurídica e material*”, de forma a possibilitar a eles o efetivo exercício das liberdades públicas (MENDES, 2006, p. 6).

E os direitos fundamentais como **dever de proteção** trazem a ideia de que o Estado também deve garantir que os direitos fundamentais não sejam violados por terceiros, e não somente que não sejam violados pelo Poder Público (MENDES, 2006).

Portanto, os partidos políticos têm a garantia de que o Poder Público não irá interferir de forma ilegítima na autonomia que a Constituição lhes garantiu.

### 3.2 Das restrições constitucionais à autonomia partidária

Contudo, o princípio da autonomia partidária sofre restrições pelo próprio texto constitucional. Como ressaltado na doutrina de Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Gonet Branco (2008, p. 294), “*a limitação dos direitos fundamentais é um tema central da dogmática (dos direitos fundamentais) e, muito provavelmente, do direito constitucional*”, porquanto o exercício desses direitos pode ensejar conflitos com outros direitos igualmente protegidos pela Constituição.

Afirma Gilmar Mendes (2004, p. 24) que, “*tal como outras Constituições brasileiras anteriores, a Constituição de 1988 consagra a técnica de estabelecimento direta ou técnica da restrição legal a diferentes direitos individuais*”.

Os direitos fundamentais previstos na Constituição “*somente podem ser limitados por expressa disposição constitucional (restrição imediata) ou mediante lei ordinária promulgada com fundamento imediato na própria Constituição (restrição mediata)*” (MENDES, COELHO e BRANCO, 2008, p. 302).

Quando o próprio texto constitucional traz uma restrição expressa a um direito fundamental, diz-se que a restrição é direta ou imediata. “*Nesses casos de restrições diretas, a Constituição concede um direito fundamental, mas, ao mesmo tempo, já impõe sua amplitude, ou seja, as condições de seu exercício e suas possíveis limitações*” (KRETZ, 2005, p. 76).

Já a restrição mediata somente poderá ocorrer quando a Constituição outorgar ao legislador, de forma expressa, a tarefa de estabelecer limitações a determinado direito fundamental. Nestes casos, a lei infraconstitucional terá as funções de “*limitar o âmbito da concretização do direito fundamental, estabelecendo pressupostos e requisitos para o seu cumprimento*”, e de “*realizar a mediação legislativa entre o enunciado constitucional e o efetivo exercício do direito pelo titular*” (KRETZ, 2005, p 79).

### **3.3 Das limitações à autonomia partidária pelo princípio democrático**

Como estudado nos capítulos anteriores, a Constituição de 1988 garantiu liberdade de criação de partidos políticos, garantiu a essas instituições autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e, por outro lado, determinou às agremiações partidárias que resguardem os princípios da soberania nacional, do pluripartidarismo, do regime democrático, e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Como reconhecido pela doutrina e jurisprudência pátrias, os partidos políticos são instituições atualmente necessárias ao regime democrático brasileiro e, como pessoas jurídicas de direito privado e sujeitos de direito, podem atuar lastreados pelo princípio da autonomia partidária em questões relacionadas à sua estrutura, organização e funcionamento internos. Contudo, pelo próprio papel que desempenham, estão submetidos ao regime democrático, como determina a Constituição da República.

Assim, os partidos políticos, mesmo possuindo a garantia constitucional de autonomia, devem atuar em suas relações internas e externas com observância das normas constitucionais e legais que buscam concretizar o princípio democrático.

Segundo Orides Mezzaroba (2003, p. 321), “*o compromisso com regime democrático requer que os partidos políticos assumam o compromisso com a preservação do regime*

*democrático do Estado brasileiro, ao mesmo tempo que determina que tal princípio deva estar permanentemente presente nas suas próprias estruturas”.*

A democracia intrapartidária, afirma Mezzaroba (2003, p. 321), “*é uma condicionante da formação racional da vontade partidária, [porquanto] sem a garantia de participação democrática dentro da vida do partido, não há como admitir que este representa a vontade de algum setor da sociedade, mas, somente, e no máximo, de restrito grupo de indivíduos ou de verdadeiras facções”.*

José Afonso da Silva entende que é possível extrair do texto constitucional a ideia de que os partidos políticos devem se estruturar internamente de forma democrática (2010, p. 243):

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

Segundo Dias Toffoli (2018), Ministro do Supremo Tribunal Federal, a democracia interna dos partidos políticos é uma questão de vital importância para o futuro da democracia do país, visto que são instrumentos essenciais para as democracias representativas contemporâneas, porquanto atuam como verdadeiros órgãos intermediários entre o povo e o Poder Público:

[...] o papel desempenhado pelos partidos políticos está intimamente ligado ao exercício da própria democracia. Desse modo, é absolutamente inconcebível que esses, na condição de principais órgãos da representação popular, se deixem de pautar por práticas democráticas na gestão de seus assuntos internos.

A falta de democracia interna em partidos políticos acarreta graves consequência para o regime democrático e representativo, uma vez que impossibilita as agremiações de cumprirem com sua função mediadora, aumentando o abismo entre o Estado e a sociedade” (in MOTA, 2018, prefácio, XIII).

Atualmente, “*os maiores desafios dos partidos políticos estão atrelados à sua representatividade e funcionamento no sistema democrático*”, isto porque, a despeito de terem sido “*criados como instâncias para o agrupamento de pessoas com ideologias convergentes, os partidos vêm adquirindo no Brasil uma natureza cartorial que nega a essência democrática da instituição partidária*” (Coelho, 2018, p. 19).

José Luís Blaszak (2018, p. 310) também compartilha do entendimento de que é *“inegável a necessidade de se fazer uma releitura do exercício da democracia na formação e administração dos partidos políticos”*, porquanto, *“ao se idealizar a defesa da democracia extrapartidária, faz-se necessária a construção interna das bases partidárias à luz do que se prega fora”*.

Para Blaszak (2018), os partidos políticos têm desrespeitado o exercício da democracia interna, principalmente em relação ao funcionamento das comissões provisórias e à participação feminina nos diretórios, o que tem requerido mudanças no perfil organizacional dessas agremiações, porquanto *“sem democracia interna, os partidos políticos têm a legitimidade para exercer mandatos comprometidos. (2018, p. 307)”*

Já Marcus Vinícius Furtado Coêlho (2018) entende ser necessário provocar uma renovação das práticas internas dos partidos políticos para que eles atuem de forma mais democrática no cumprimento do papel que lhes foi conferido pela Constituição Federal, especialmente no incentivo efetivo e real à participação feminina na política.

Para reforçar a democracia intrapartidária, que entende ser bastante incipiente no Brasil, Furtado Coêlho (2018, p. 21) entende que são necessárias medidas legais, respeitando a autonomia de cada partido, de modo a evitar o controle das legendas por pessoas sem interesse na renovação e no debate de ideias, pois *“qualquer discussão que se proponha a discutir a representatividade no parlamento deve ponderar acerca da democracia intrapartidária”*. Com efeito, esse autor parte da premissa de que *“em nosso ordenamento jurídico não há exigência expressa de democracia intrapartidária que vincule as agremiações”* (2018, p. 19),

Além disso, defende que os partidos políticos que desejem observar a democracia intrapartidária devem estabelecer regras em seus estatutos, as quais possibilitem *“reconfiguração de forças na legenda e que evitem autoritarismos”* (COÊLHO, 2018, p. 16).

No âmbito da sua competência regulamentar, o TSE, ao editar a Res.TSE n. 23.465, de 17.12.2015 (DJe de 22.12.2015) para disciplinar *“a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos”*, em substituição à Res.-TSE nº 23.282/2010, estabeleceu, na linha do voto proferido pelo relator, Ministro Henrique Neves, que *“os estatutos dos partidos políticos não podem conter disposições que afrontem a legislação vigente, os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição da República ou que atentem contra a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, (...)”* (parágrafo único do art. 48).



Com efeito, o relator consignou em seu voto que *“a liberdade e a autonomia partidárias não podem ser confundidas com uma autorização constitucional ilimitada para criação desmesurada e sem qualquer parâmetro de partidos políticos”*, razão pela qual os principais atores da democracia representativa brasileira, os partidos políticos, devem ser igualmente democráticos em suas decisões internas.

Como pontuado por Rafael Moreira Mota (2018, p. 84-85), na edição do referido ato normativo, o Tribunal ressaltou, na linha do voto proferido pelo relator, *“a importância de haver limites à Autonomia Partidária”*, e que *“em sendo os partidos políticos os principais atores do modelo democrático brasileiro, não haveria como se conceber democracia sem que estes partidos fossem igualmente democráticos em suas decisões internas”*.

Posteriormente, em **2016**, ao julgar pedidos de revisão da citada Res.TSE n. 23.465/2015 (**INST N. 3 – Processo 0000750-72.1995.6.00.0000**), em Sessão Administrativa de 03.03.2016 (*DJe* de 14.04.2016), na linha do voto da lavra do então Ministro Henrique Neves, o TSE reafirmou que *“tanto a Constituição Federal (art. 17, caput) como a Lei n° 9.096/95 (arts. 1°, 2°, 4 e 15, IV) estabelecem regras que obrigam os partidos políticos a respeitar o regime democrático e realizar eleições para a escolha de seus dirigentes, sendo assegurado a todos os filiados iguais direitos e deveres”*.

Nesse julgamento, a Corte Eleitoral ainda afirmou que *“A autonomia partidária não revela um direito absoluto, [porquanto] não há direito absoluto. [Assim], se os partidos constituem inegáveis instrumentos de concretização da democracia e atores fundamentais no processo de escolha dos representantes para o exercício dos mandatos eletivos, a autonomia partidária não pode ser invocada para justificar uma atuação sem limites e regras quanto à definição de seus órgãos, em detrimento do Estado Democrático de Direito”*.

O Supremo Tribunal Federal também se manifestou recentemente em ação direta de inconstitucionalidade que versava, dentre outros princípios constitucionais, sobre os princípios da autonomia partidária e do regime democrático. Foi no julgamento da **ADI 5.617/DF**, julgada em 15.3.2018 (*DJe* de 3.10.2018), de relatoria do e. Min. Edson Fachin, onde restou consignado que *“A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais”*.

Nessa ação direta de inconstitucionalidade, o Procurador-Geral da República alegou que o art. 9° da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015, *“que estabelece regras sobre destinação de recursos do Fundo Partidário para campanhas de candidatas, tal como lavrado, contraria o princípio fundamental da igualdade (art. 5°, I, CRFB), deixa de proteger*

*suficientemente o pluralismo político, a cidadania e o princípio democrático (art. 1º, II, V e parágrafo único, CRFB), falha no atingimento do objetivo fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, CRFB) e fere os princípios da eficiência e da finalidade (art. 37, CRFB), bem como da autonomia dos partidos políticos (art. 17, § 1º, CRFB)” (p. 4-5).*

A Lei n. 13.165, de 2015, foi editada para “*reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina*”, alterando dispositivos do Código Eleitoral, da Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995) e da Lei das Eleições (Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997). O artigo 9º foi redigido da seguinte forma:

Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

No exercício da jurisdição constitucional, o Supremo Tribunal Federal assentou, na linha do voto proferido pelo eminente Ministro Edson Fachin, que a norma que fixou o piso de 5% e o teto de 15% do fundo partidário destinado a ser destinado ao financiamento das campanhas femininas violou o princípio constitucional da igualdade.

O STF ressaltou que os partidos políticos, em que pese possuírem autonomia partidária, nos termos do § 1º do art. 17 da CRFB/88, e liberdade de associação sem a interferência estatal, conforme preceitua o inc. XVIII do art. 5º da CRFB/88, devem observar incondicionalmente os direitos fundamentais, como o direito à igualdade entre homens e mulheres, porquanto o direito de votar e de ser votado é parte substancial do conteúdo democrático. Consta do voto proferido pelo Ministro Edson Fachin (p. 18-26):

[...]

É certo que a presente ação direta não impugna as quotas para as campanhas, mas a distribuição dos recursos partidários posteriormente fixada por meio da Lei 13.165/2015. Em específico, questiona-se a fixação de patamares mínimos e máximos para o acesso a recursos públicos do fundo partidário.

Quanto a esse ponto, a inconstitucionalidade é manifesta.

O estabelecimento de um piso de 5% significa, na prática, que, na distribuição dos recursos públicos que a agremiação partidária deve destinar às candidaturas, os homens poderão receber no máximo 95%. De outro lado, caso

se opte por fixar a distribuição máxima às candidaturas de mulheres, poderão ser destinados do total de recursos do fundo 15%, hipótese em que os recursos destinados às candidaturas masculinas será de 85%.

Inexistem justificativas razoáveis, nem racionais, para essa diferenciação.

**A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais.** O art. 17 da Constituição Federal dispõe ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, ‘resguardados os direitos fundamentais da pessoa humana’. Noutras palavras, **a autonomia partidária não justifica o tratamento discriminatório entre as candidaturas de homens e mulheres.**

É certo que, enquanto pessoas jurídicas de direito privado, conforme preceitua o art. 44, V, do Código Civil, aplicam-se aos partidos políticos não só a garantia da plena autonomia, nos termos do art. 17, § 1º, da CRFB, mas também a própria liberdade de associação livre da interferência estatal (art. 5º, XVIII, da CRFB).

O respeito à igualdade não é, contudo, obrigação cuja previsão somente se aplica à esfera pública. Incide, aqui, a ideia de eficácia horizontal dos direitos fundamentais, sendo importante reconhecer que é precisamente nessa artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres:

‘As violações a direitos fundamentais não ocorrem somente no âmbito das relações entre o cidadão e o Estado, mas igualmente nas relações travadas entre pessoas físicas e jurídicas de direito privado. Assim, **os direitos fundamentais assegurados pela Constituição vinculam diretamente não apenas os poderes públicos, estando direcionados também à proteção dos particulares em face dos poderes privados.**

(...)

**A ordem jurídico-constitucional brasileira não conferiu a qualquer associação civil a possibilidade de agir à revelia dos princípios inscritos nas leis e, em especial, dos postulados que têm por fundamento direto o próprio texto da Constituição da República, notadamente em tema de proteção às liberdades e garantias fundamentais.** O espaço de autonomia privada garantido pela Constituição às associações não está imune à incidência dos princípios constitucionais que asseguram o respeito aos direitos fundamentais de seus associados. A autonomia privada, que encontra claras limitações de ordem jurídica, não pode ser exercida em detrimento ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros, especialmente aqueles positivados em sede constitucional, pois a autonomia da vontade não confere aos particulares, no domínio de sua incidência e atuação, o poder de transgredir ou de ignorar as restrições postas e definidas pela própria Constituição, cuja eficácia e força normativa também se impõem, aos particulares, no âmbito de suas relações privadas, em tema de liberdades fundamentais.

(RE 201819, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 11/10/2005, DJ 27-10-2006 PP-00064 EMENT VOL02253-04 PP-00577 RTJ VOL-00209-02 PP-00821)

Na mesma direção, o Tribunal Superior Eleitoral chegou a assentar:

**‘A autonomia partidária contida no § 1º do art. 17 da CF/88 não significa soberania para desrespeitar, direta ou indiretamente, valores e princípios constitucionais:** é imperativo que agremiações observem a cota de gênero não somente em registro de candidaturas, mas também na propaganda e assegurando às mulheres todos os meios de suporte em âmbito intra ou extrapartidário, sob pena de se manter histórico e indesejável privilégio patriarcal e, assim, reforçar a nefasta segregação predominante na vida político-partidária brasileira.’

(Representação nº 32255, Acórdão, Relator(a) Min. Antonio Herman de Vasconcellos e Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 53, Data 17/03/2017, Página 135-136)

Ainda de acordo com o referido precedente, o e. Ministro Herman Benjamin sublinhou que ‘as agremiações devem garantir todos os meios necessários para real e efetivo ingresso das mulheres na política, conferindo plena e genuína eficácia às normas que reservam número mínimo de vagas para candidaturas (art. 10, § 3º, da Lei 9.504/97) e asseguram espaço ao sexo feminino em propaganda (art. 45, IV, da Lei 9.096/95)’.

[...]

**É preciso reconhecer que ao lado do direito a votar e ser votado, como parte substancial do conteúdo democrático, a completude é alcançada quando são levados a efeito os meios à realização da igualdade. Só assim a democracia se mostra inteira.** Caso contrário, a letra Constitucional apenas alimentará o indesejado simbolismo das intenções que nunca se concretizam no plano das realidades. A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado e produz impactos significativos para o funcionamento do campo político, uma vez que ampliação da participação pública feminina permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.

Há ainda muito a se fazer. Não se pode deixar de reconhecer que a presença reduzida de mulheres na vida política brasileira ‘colabora para a reprodução de concepções convencionais do ‘feminino’, que vinculam as mulheres à esfera privada e/ ou dão sentido a sua atuação na esfera pública a partir do seu papel convencional na vida doméstica’ e ‘coloca água no moinho da reprodução de posições subordinadas para as mulheres e da naturalização das desigualdades de gênero’ (MOTA, Fernanda Ferreira; BIROLI, Flávia. O gênero na política: a construção do ‘feminino’ nas eleições presidenciais de 2010. cadernos pagu (43), julho-dezembro de 2014, p. 227).

Daí porque a atuação dos partidos políticos não pode, sob pena de ofensa às suas obrigações transformativas, deixar de se dedicar também à promoção e à difusão da participação política das mulheres. [...] (grifo nosso)

(ADI 5617, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, DJE 03/10/2018)

Nesse julgamento, o STF reafirmou sua jurisprudência no sentido de que, pela força normativa da Constituição, os direitos fundamentais também vinculam as pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, nas relações jurídicas privadas, conhecida no Direito brasileiro como a doutrina da *eficácia horizontal dos direitos fundamentais*.

Nas lições de André Rufino do Vale (2004, p. 20), “*os termos eficácia horizontal, ou eficácia privada, eficácia em relação a terceiros, eficácia externa dizem respeito à eficácia das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais no âmbito das relações privadas*”, na qual sujeito ativo e sujeito passivo são titulares de direitos fundamentais, se contrapondo à ideia de eficácia vertical dos direitos fundamentais, segundo a qual somente o Estado (Administração Pública, Legislador e Poder Judiciário) estaria vinculado aos direitos fundamentais e seria sujeito passivo desses direitos.

A doutrina da eficácia horizontal dos direitos fundamentais surgiu com a finalidade de dar respostas a casos concretos que não raro surgiam no dia-a-dia, e que as teorias até então desenvolvidas não conseguiam dar uma resposta satisfatória, a partir do desenvolvimento do constitucionalismo.

Por exemplo – e aqui fazendo uma releitura de situações descritas por André Rufino do Vale (2004) para aplicar ao sistema eleitoral –, do ponto de vista do direito fundamental de igualdade, poderia um diretório partidário atribuir toda a verba do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), do percentual destinado às mulheres, em uma eleição geral, à uma única candidata “x” que fosse concorrer a um cargo pelo sistema majoritário, não contemplando quaisquer outras candidatas que fossem concorrer a cargos pelo sistema proporcional? Por meio de regras estatutárias, poderia um determinado partido estabelecer que só aceitaria candidatos que fossem simpatizantes de determinada religião ou mesmo que não professassem nenhuma religião? Poderia o estatuto de determinado partido estabelecer que somente filiados integrantes de cargos de direção no âmbito do partido poderiam ter o nome aprovado em convenção para concorrer a cargos eletivos?

Nesses casos hipotéticos listados acima, essas cláusulas seriam proibidas em razão da eficácia horizontal nas relações privadas ou deveria prevalecer a autonomia partidária para estabelecer regras sobre a escolha de candidatos?

Segundo André Rufino do Vale (2004), foi no ambiente de estudos relacionados à força normativa da Constituição e à supremacia e força vinculante dos direitos fundamentais que essa teoria foi sendo desenvolvida.

Com efeito, a Constituição é a lei fundamental do sistema normativo. É a lei superior do ordenamento jurídico, seja por ser a fonte de produção normativa, seja por lhe ser reconhecido um valor normativo hierarquicamente superior relativamente às outras normas do ordenamento jurídico, que faz de suas normas e princípios um parâmetro obrigatório de todos os atos do Estado e dos poderes públicos. O ordenamento constitucional, portanto, tem a função de unificar todo o ordenamento jurídico, estabelecendo a hierarquia entre as diversas normas (CANOTILHO, 2000, p. 1111).

A Constituição é uma lei vinculativa dotada de efetividade e aplicabilidade, que decorre de sua força normativa, e que *“mantém o papel de elemento unificador do sistema quando, através do princípio da constitucionalidade, ou numa perspectiva mais ampla, através do princípio da conformidade, se exige a consonância de todos os atos dos poderes públicos com as regras e princípios da constituição”* (CANOTILHO, 2000, p. 1115).

E todas as normas que integram a Constituição de 1988 são normas constitucionais, de igual hierarquia, como são os princípios do regime democrático e da autonomia partidária. Com efeito, o Constituinte de 1988 garantiu a autonomia partidária e, ao mesmo tempo, limitou essa autonomia dos partidos políticos pelos princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e pelos direitos fundamentais da pessoa humana.

Logo, ainda que nossa doutrina e jurisprudência não tivessem acolhido a teoria da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, pela literalidade do próprio texto constitucional de que os partidos políticos devem resguardar o regime democrático, essas instituições já estariam obrigados a observar todas as disposições constitucionais e legais que dão concretude ao princípio democrático, tanto em suas relações internas como externas.

Com efeito, as normas contidas na Constituição de 1988 de que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*, da CRFB/88); de que todo o poder político no Estado brasileiro emana do povo (art. 1º, parágrafo único, da CRFB/88); de que o povo exerce esse poder eminentemente por meio de representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único; 2º, 14, 44, 45, 46, 76, 77, da CRFB/88); de que esses representantes a serem eleitos precisam necessariamente ser filiados a um partido político (art. 14, § 3º, V, da CRFB/88), dão aos partidos políticos, pessoas jurídicas de direito privado, um atributo de essencialidade ao regime democrático brasileiro.

E mesmo assegurando aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura e organização internas (art. 17, § 1º, da CRFB/88), princípio que garante a estas instituições o desempenho, sem interferências ilegítimas do Poder Público, da sua função precípua de

intermediários necessários entre a sociedade civil e os agentes exercentes do poder político no Poder Legislativo e no Poder Executivo, a Constituição determina que os partidos políticos igualmente devem resguardar o regime democrático, além de outros princípios como os direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17 *caput*, da CRFB/88).

Portanto, é possível extrair do texto constitucional o entendimento de que os partidos políticos devem desempenhar o papel que lhes foi atribuído pela Constituição, seja nas suas relações externas ou internas, de forma compatível com esses mesmos valores e princípios constitucionais, buscando concretizar o princípio democrático.

Dessa forma, considerando que no Estado Democrático de Direito brasileiro os cidadãos escolhem seus representantes “*em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos*” (MENDES, COELHO e BRANCO, 2008, p. 149), é constitucionalmente legítimo esperar que os estatutos partidários tenham regras que estabeleçam eleições livres e periódicas para a escolha de seus dirigentes, que os dirigentes partidários tenham os mandatos limitados a um determinado período de tempo e que haja alternância de poder dentro das agremiações, pois essas são as regras que regem as eleições e o exercício dos mandatos eletivos nos poderes Legislativo e Executivo da República Federativa do Brasil.

Igualmente, considerando que democracia é conceito histórico, compreendido como meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, “*que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem*” (SILVA, 2010, p. 42), e que democrático é o “*Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais*” (MENDES, COELHO e BRANCO, 2008, p. 149), é consentâneo com a Constituição Federal o entendimento de que os partidos políticos devem observar as normas constitucionais e legais que buscam aumentar a representatividade do povo brasileiro no exercício efetivo do poder político, inclusive com a previsão de regras estatutárias que criem mecanismos para que as minorias ou as classes minorizadas tenham efetivas chances de concorrer às eleições, inclusive quanto à gestão e à transparência dos recursos públicos destinados às campanhas.

E, nessa mesma linha de pensamento, para que o povo seja efetivamente representado por meio dos seus representantes, é necessário que, assim como o povo tem o direito constitucional de manifestar livremente o seu pensamento e as suas escolhas políticas, aqueles

dentre o povo que se filiam a partidos políticos para concorrer aos cargos eletivos tenham essas mesmas garantias.



#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, e todo o poder político emana do povo, que o exerce diretamente ou indiretamente, por meio de representantes eleitos. Entende-se como Estado Democrático de Direito a forma de organização político em que o poder político tem origem no povo e é exercido em seu proveito, seja de forma direta ou indireta.

A Constituição brasileira de 1988 tanto consagra a participação direta do povo quanto a democracia representativa no exercício do poder político. Na democracia participativa, o poder político é exercido diretamente pelo povo, e na democracia representativa o povo exerce o poder por meio de representantes eleitos. Por expressa previsão constitucional, os representantes do povo a serem eleitos mediante o voto, precisam ser previamente filiados a um partido político para concorrerem às eleições.

Dessa forma, os partidos políticos possuem um importante papel no regime democrático brasileiro, pois exercem uma necessária intermediação entre a vontade do soberano popular e o poder político exercido pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo.

Para que os partidos possam exercer tão relevante função pública, de elo entre a sociedade civil e o poder político, sem interferências ilegítimas do próprio Poder Público, o Constituinte de 1988 outorgou aos partidos políticos autonomia partidária para estabelecer sua estrutura e funcionamento internos, bem como lhes atribuiu personalidade jurídica de direito privado.

O princípio da autonomia partidária está inserido no §1º do art. 17, o qual está inserido no Capítulo V da Constituição da República, intitulado *Dos Partidos Políticos*, que, por sua vez, está inserido no Título II, que trata *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*.

A autonomia partidária é, portanto, um direito e uma garantia fundamental dos partidos políticos, e o Poder Público não pode interferir nessa garantia de forma ilegítima. Contudo, o próprio texto constitucional impôs restrições diretas ou imediatas à autonomia dos partidos políticos.

A Constituição determinou expressamente que os partidos políticos devem resguardar os princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Assim, embora possuam autonomia para estabelecer regras atinentes à sua estrutura e organização internas, na qualidade de pessoas jurídicas de direito privado, as agremiações partidárias devem observar todas as disposições legais que buscam dar concretude ao princípio democrático, conforme estabelece o texto constitucional.

Com efeito, os partidos políticos são instrumentos necessários ao exercício da democracia representativa, e se faz necessário que a própria atuação dessas agremiações, seja externa ou interna, seja lastreada pelo princípio democrático.

A democracia brasileira, além de revelar um regime jurídico em que o poder político é exercido pelo povo e em prol do próprio povo, denota um instrumento para a realização dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Assim, como instrumentos ou meios para a concretização do regime democrático no Estado brasileiro, é constitucional e legítimo esperar que os estatutos partidários tenham regras que estabeleçam eleições livres e periódicas para a escolha de seus dirigentes; que os dirigentes partidários tenham os mandatos limitados a um determinado período de tempo; que haja alternância de poder dentro das agremiações; que os filiados possam manifestar livremente o pensamento e as escolhas políticas; que existam mecanismos para que as minorias ou as classes minorizadas tenham efetivas chances de concorrer às eleições; que a gestão do dinheiro público distribuído às agremiações partidárias observem minimamente os princípios constitucionais e legais sobre a gestão de recursos públicos e a transparência na prestação de contas.

Com efeito, a atuação interna dos partidos políticos precisa buscar refletir, de forma positiva, na representatividade da totalidade do povo brasileiro e na postura dos eleitos quando no exercício do poder político.

Portanto, se por um lado a autonomia partidária é necessária para que não haja interferências ilegítimas do Poder Público, ou de quaisquer pessoas, no funcionamento e organização internos dos partidos políticos e para que essas instituições possam exercer com efetividade o papel que lhes foi conferido pela Constituição de 1988, por outro lado, o princípio constitucional da autonomia dos partidos não é absoluto ou ilimitado, pois devem as agremiações observar todas as regras e disposições legais que buscam dar concretude ao princípio democrático, tanto nas suas relações externas como internas.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Mariza Santos Pereira. **A proteção constitucional do princípio da autonomia da vontade.** 2007. Disponível em <https://sistemas.stf.jus.br/dspace/xmlui/handle/123456789/1102>.

ALVIM, Frederico Franco. **Curso de Direito Eleitoral.** 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2016.

BLASZAK, José Luís. **Democracia interna dos partidos políticos.** In: Direito partidário. Tomo 2. Luiz Fux, Luiz Fernando Casagrande Pereira, Walber de Moura Agra (Coord.); Luiz Eduardo Peccinin (Org.). Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.737,** de 15 de julho de 1965. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14737compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.713,** de 30 de setembro de 1993. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8713-30-setembro-1993-496757-norma-pl.html>

\_\_\_\_\_. Repertório de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/pesquisarInteiroTeor.asp>.

\_\_\_\_\_. Repertório de Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal anotada.** 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

COÊLHO, Marcus Vinícius Furtado. **Democracia e partidos políticos.** In: Direito partidário. Tomo 2. Luiz Fux, Luiz Fernando Casagrande Pereira, Walber de Moura Agra (Coord.); Luiz Eduardo Peccinin (Org.). Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa.** Coord. Marina Baird Ferreira, Margarida dos Anjos. 4. ed., Curitiba: Positivo, 2009.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

KRETZ, Andrietta. **Autonomia da vontade e eficácia horizontal dos direitos fundamentais.** Florianópolis: Momento Atual, 2005.

LOURENÇO, José. **Limites à liberdade de contratar: princípios da autonomia e da heteronomia da vontade nos negócios jurídicos.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

MAYER, Rodrigo. **Partidos políticos no Brasil: do império à nova república.** Curitiba: InterSaberes, 2018.

MENDES, Gilmar Mendes. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional.** 3ª ed. rev. e ampl. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2008. 2. ed. rev. e atual.

\_\_\_\_\_. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais.** 1. ed. 2ª tiragem. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

MEZZAROBA, Orides. **Direito partidário brasileiro.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MEZZAROBA, Orides. **Partidos políticos.** Curitiba: Juruá, 2005.

MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 22. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Comentários contextual à constituição.** 7. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

STRENGER, Irineu. **Da autonomia da vontade: direito interno e internacional.** 2. Ed. São Paulo: LTr, 2000.

TAVARES, André Ramos. **A jurisprudência sobre partidos políticos no STF: entre eleições, poder econômico e democracia.** In: Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli/Admar Gonzaga Neto... [et al.]; coordenação João Otávio de Noronha, Richard Pae Kim. São Paulo: Atlas, 2016.

VALE, André Rufino do. **Eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.