

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP

**ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

EZIKELLY SILVA BARROS

**O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA: A TENSÃO ENTRE A
LIBERDADE INTERNA E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS
ESTATUTOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Brasília, 2019

EZIKELLY SILVA BARROS

**O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA: A TENSÃO ENTRE A
LIBERDADE INTERNA E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS
ESTATUTOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Dissertação apresentada como requisito obrigatório do processo de conclusão do Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional da Pós-Graduação em Direito da Escola de Direito de Brasília (EDB) do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

Linha de Pesquisa: Direito do Estado, Direitos Fundamentais e Teoria do Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes.

Brasília, 2019

FICHA CATALOGRÁFICA

BARROS, Ezikelly Barros. 2019. **O Princípio da Autonomia Partidária: A tensão entre a liberdade interna e o controle de constitucionalidade dos estatutos dos partidos políticos.** 2019. 185 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, Brasília, 2019.

**O PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA: A TENSÃO ENTRE A
LIBERDADE INTERNA E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS
ESTATUTOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Dissertação apresentada como requisito obrigatório do processo de conclusão do Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional da Pós-Graduação em Direito da Escola de Direito de Brasília (EDB) do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

Brasília, 9 de setembro de 2019.

Prof. Dr. GILMAR FERREIRA MENDES
Orientador

Prof. Dr. SÉRGIO ANTÔNIO FERREIRA VICTOR
Coorientador

Prof. Dr. ALEXANDRE DE MORAES
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. TARCÍSIO VIEIRA DE CARVALHO
Membro da Banca Examinadora

Prof. Dr. GEORGES ABOUD
Membro da Banca Examinadora

INTRODUÇÃO	14
1 AS ORIGENS DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA	17
1.1 O SURGIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÂNEAS	17
1.2 A ORIGEM DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA NO CONTEXTO BRASILEIRO	21
1.2.1 <i>A era vargas: do governo provisório a redemocratização (1930-1954)</i>	22
1.2.2 <i>O regime militar: do golpe à redemocratização (1964-1985)</i>	32
1.3 PARTIDOS POLÍTICOS E A AUTONOMIA PARTIDÁRIA NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE	49
1.3.1 <i>Debates pré-constituintes (1985-1986)</i>	51
1.3.2 <i>Debates na assembleia nacional constituinte (1987-1988)</i>	55
2 AUTONOMIA PARTIDÁRIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	63
2.1 A REDAÇÃO ORIGINÁRIA DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA	63
2.2 ALTERAÇÕES REALIZADAS PELO PODER CONSTITUINTE DERIVADO	64
2.3 O CONCEITO DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA	67
2.4 AUTONOMIA PARTIDÁRIA: DIREITO OU GARANTIA FUNDAMENTAL? ...	70
2.5 A REGULAMENTAÇÃO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA PELA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL	72
3 A INTERPRETAÇÃO DO PRINCÍPIO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA CONFORME A JURISPRUDÊNCIA DO TSE E DO STF (1988-2019)	75
3.1 DA POSITIVAÇÃO DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA À CRIAÇÃO DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS (LEI Nº 9.096/95)	75
3.2 A CRIAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 52/2006.....	87
3.3 A CRIAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 97/2017.....	101
3.4 O BALANÇO DOS 31 ANOS DE JURISPRUDÊNCIA	111
4 A TENSÃO ENTRE A AUTONOMIA PARTIDÁRIA E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS ESTATUTOS DOS PARTIDOS POLÍTICOS	115
4.1 OS LIMITES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DA AUTONOMIA PARTIDARIA.....	116

4.2	A INCIDÊNCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NAS RELAÇÕES INTRAPARTIDÁRIAS.....	128
4.2.1	<i>A natureza jurídica dos partidos políticos.....</i>	<i>129</i>
4.2.2	<i>A eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas.....</i>	<i>134</i>
4.2.3	<i>Direitos fundamentais nas relações intrapartidárias: eficácia horizontal ou diagonal?.....</i>	<i>144</i>
4.3	A DISCRICIONARIEDADE PARTIDÁRIA COMO ÓBICE À INTERVENÇÃO JUDICIAL NAS QUESTÕES “INTERNA <i>CORPORIS</i> ”	150
4.4	CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS ESTATUTOS PARTIDÁRIOS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL	159
4.4.1	<i>Controle administrativo de constitucionalidade dos estatutos partidários.....</i>	<i>160</i>
4.4.2	<i>Controle judicial de constitucionalidade dos estatutos partidários.....</i>	<i>166</i>
	CONCLUSÃO	170
	REFERÊNCIAS.....	177

INTRODUÇÃO

Nas democracias contemporâneas os partidos políticos são considerados os verdadeiros “guardiões da democracia”², porquanto desempenham um importante papel de canal essencial de comunicação entre o povo e o Estado. Não foi por outra razão que o Poder Constituinte Originário concedeu a essas agremiações um capítulo próprio na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, assegurando às greis uma série de direitos e garantias fundamentais para o exercício desse mister, dentre os quais se insere o princípio constitucional da autonomia partidária.

No contexto brasileiro, o assento constitucional a esse direito fundamental dos partidos políticos se justifica por todas as tentativas, nos períodos mais autoritários de nossa recente história, de controlar – e, nos momentos mais críticos, de até mesmo silenciar – esses verdadeiros corpos intermediários entre os anseios sociais e o Poder Estatal. Com efeito, assegurar a liberdade interna dessas agremiações significa garantir a liberdade política de todos os segmentos da sociedade brasileira, representada por meio das trinta e cinco greis com estatutos partidários registrados perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

No entanto, no decorrer das três últimas décadas de interpretação desse princípio constitucional pelo Poder Judiciário brasileiro, verificamos uma nova tensão entre o desejo de liberdade das agremiações partidárias e a limitação dessa liberdade interna pelo Estado, mas desta feita ocorre entre o exercício dessa liberdade interna pelas greis e a sua migitação pela interpretação realizada pelo TSE e pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Em alguns casos, conforme demonstraremos ao longo desse trabalho, foi necessário reafirmar a autonomia partidária por meio de duas emendas constitucionais à redação originária.

Assim, a presente dissertação tem por objetivo analisar o princípio da autonomia partidária, previsto §1º do artigo 17 da Constituição Federal de 1988, para identificar se há e quais são os limites para o exercício dessa autonomia pelas greis, a fim de estabelecer as circunstâncias que justificam a interferência do Poder Judiciário na liberdade interna dos partidos políticos brasileiros, em especial, a realização de controle de constitucionalidade dos

²LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como As Democracias Morrem. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 44.

estatutos partidários no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Além de analisar as balizas constitucionais para o exercício do princípio da autonomia partidária pelas greis, a fim de legitimar a realização de controle de constitucionalidade dos atos partidários e, em especial, dos estatutos dos partidos políticos, pelo Poder Judiciário, entendemos que é de fundamental importância delimitar o próprio controle judicial nas questões “interna *corporis*”, a fim de preservar a autonomia partidária naquelas questões político-partidárias, ou seja, de assegurar a impossibilidade de intervenção do Poder Judiciário na discricionariedade partidária.

Assim, a abordagem da presente dissertação será realizada por meio da análise histórica dos fatos, políticos e jurídicos, que antecederam a posituação desse princípio na Magna Carta, por intermédio da análise jurisprudencial do TSE e do STF nos últimos quase 31 anos de Constituição Cidadã (1988-2019), bem como com base na doutrina pátria e estrangeira sobre a temática do direito constitucional e do direito partidário-eleitoral.

A relevância e atualidade do tema são evidenciados pela crescente judicialização envolvendo as normas estatutárias perante o Poder Judiciário, algumas até mesmo em face de iniciativas da Justiça Eleitoral, como no caso da regulamentação do prazo de duração das Comissões Provisórias³, episódio que causou forte reação do Poder Legislativo, culminando na aprovação da Emenda Constitucional nº 97/2017⁴, que, por sua vez, se tornou objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade⁵ perante a Suprema Corte.

O relevo científico também se demonstra em razão da multidisciplinaridade do fenômeno objeto da pesquisa, qual seja, o do controle judicial e administrativo de constitucionalidade dos estatutos dos partidos políticos, uma vez que a matéria se situa entre a ciência política, direito constitucional, administrativo, eleitoral e partidário.

³No final de 2015 o Ministro Henrique Neves da Silva, do TSE, apresentou uma proposta de alteração do artigo 39, Resolução/TSE nº 23.465/2015 (que disciplina a criação, a organização, a fusão, a incorporação e a extinção de partidos políticos), determinando que “as anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 dias”, ou seja, decorridos mais de 120 dias da data de criação das Comissões Provisórias – que são os órgãos partidários compostos através de livre nomeação pelas instâncias partidárias superiores – os partidos políticos deveriam realizar eleições para a composição da diretoria dos Órgãos Permanentes.

⁴A EC nº 97/2017, que alterou o §1º, art. 17, da CF/88 dispõe que: “*é assegurada aos partidos políticos autonomia para [...] estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios [...]*”.

⁵STF, ADI 5875, ajuizada pela Procuradora-Geral da República (PGR), sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, ainda pendente de apreciação.

O presente trabalho se encontra dividido em quatro capítulos que se seguem em busca de responder a principal problemática da pesquisa: o princípio constitucional da autonomia partidária assegura uma absoluta liberdade interna para a regulamentação dos estatutos partidários ou é cabível a realização do controle de constitucionalidade – administrativo e jurisdicional – pelo Tribunal Superior Eleitoral?

No primeiro capítulo realizaremos um relato sobre o surgimento dos Partidos Políticos no ocidente, posteriormente, realizaremos uma necessária retrospectiva histórico-política – que perpassa pela Era Vargas, pela Ditadura Militar até a realização da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 – com o objetivo de esclarecer as circunstâncias que justificaram a concepção do princípio da autonomia partidária na Magna Carta.

No segundo capítulo, analisaremos a positivação do princípio da autonomia partidária na Constituição Federal de 1988, as alterações que promovidas na redação originária pelo constituinte derivado e os seus principais aspectos jurídicos a fim de estabelecer o seu conceito e as limitações para a sua regulamentação pelo legislador ordinário, para que seja possível assegurar-lhe maior efetividade de concretização.

No capítulo terceiro, realizaremos a análise da jurisprudência – com recorte dos últimos quase 31 anos de Constituição Cidadã (1988-2019) – dos casos nos quais esse princípio fora evocado perante o TSE e o STF, para compreender como se deu a concretização da autonomia perante o Poder Judiciário e o impacto dessa jurisprudência nas sucessivas alterações legislativas no sentido de assegurar a efetividade da autonomia partidária.

No quarto e último capítulo, à luz da doutrina e da nossa compreensão do texto constitucional, delimitaremos as balizas constitucionais que devem ser observadas pelos partidos políticos no exercício da sua liberdade interna, bem como utilizaremos como referencial teórico a teoria da eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas para justificar a incidência dos direitos fundamentais nas relações intrapartidárias, sobretudo para assegurar os direitos e garantias fundamentais dos filiados.

Por outro lado, investigaremos em que medida essa autonomia partidária representa um obstáculo para a intervenção judicial na liberdade interna dos partidos políticos. Enfim, com base nas premissas teóricas desenvolvidas ao longo desse último capítulo, se é possível e de que modo o TSE realiza o controle de constitucionalidade dos estatutos partidários.