

ROGER LUIZ DONEDA

**PARTIDOS POLÍTICOS:
Natureza Jurídica e Mandado de Segurança**

Florianópolis (SC), novembro de 1998

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**PARTIDOS POLÍTICOS:
Natureza Jurídica e Mandado de Segurança**

**Monografia para Conclusão do Curso
de Graduação em Direito da
Universidade Federal de Santa
Catarina, como requisito à obtenção do
grau de Bacharel em Direito, sob
orientação do prof. Orides Mezzaroba.**

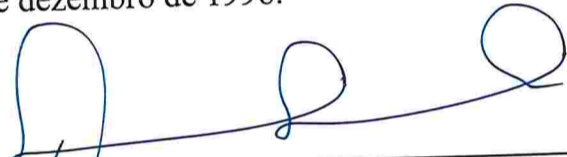
Orientando: Roger Luiz Doneda

Florianópolis (SC), novembro de 1998

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

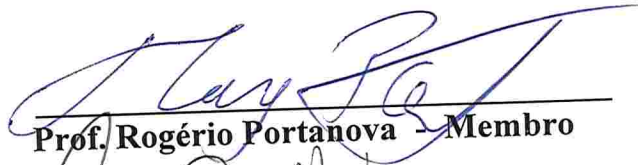
A presente monografia intitulada **PARTIDOS POLÍTICOS: Natureza Jurídica e Mandado de Segurança** elaborada por **Roger Luiz Doneda** e aprovada pela Comissão Examinadora composta pelos Professores abaixo assinados, obteve a aprovação com nota **09**, sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º, da Portaria nº 1.886/94/MEC, bem como nas normas regulamentares da UFSC.

Florianópolis(SC), 08 de dezembro de 1998.

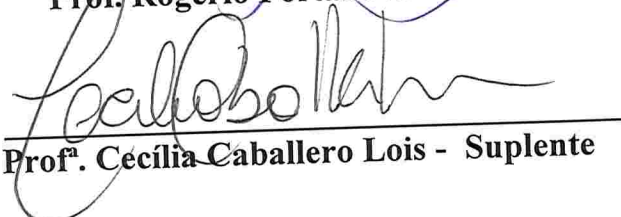


Prof. Orides Mezzaroba - Orientador

Prof. Newton Brüggmann - Membro



Prof. Rogério Portanova - Membro



Prof. Cecília Caballero Lois - Suplente

Obs: Na ausência do Prof. Rogério Portanova, funcionou na banca examinadora a Prof. Cecília Caballero Lois, então suplente.

Aos meus pais,

**Luiz Roberto Doneda e Adair
Amabile Piuco Doneda,
incontestes incentivadores e
zelosos guardiões em toda essa
jornada que ora se encerra,
com afeto e eterna lembrança,
*dedico esta obra.***

À Deus, nosso maior professor;
Ao Professor e Orientador Orides Mezzaroba;
Ao corpo funcional da Coordenadoria de Jurisprudência e Documentação do TRE/SC,
bem como ao Diretor-Geral daquela instituição, Samir Claudino Beber;
Ao Dr. Paulo Rosa;
Às minhas compreensivas irmã e noiva, Mariana e Cristiane;
e, a todos aqueles que contribuíram, direta ou indiretamente, para conclusão de mais
esta etapa em nossa infinita jornada;
os meus sinceros agradecimentos e minha eterna gratidão.

*"A política não corrompe o
homem, o homem corrompe
a política".*

Ulysses Guimarães

***06/10/1916 - †13/10/1992**

Sumário

Introdução	01
Capítulo 1: Os Partidos Políticos	04
1.1: Origem	04
1.2: Aceitação e Importância dos Partidos Políticos.....	08
1.3: Conceito	10
1.4: Classificação dos Partidos Políticos e Sistemas Partidários	13
Capítulo 2: Evolução dos Partidos Políticos e sua natureza jurídica no Brasil ...	16
Capítulo 3: A Natureza Jurídica dos Partidos Políticos no Brasil	31
1.1: As Pessoas Jurídicas.....	31
1.2: A Natureza Jurídica dos Partidos Políticos e a Constituição de 1988 .	34
1.3: A Natureza Jurídica dos Partidos Políticos com a Lei nº 9.096/95	43
Capítulo 4: A questão do cabimento da Ação de Mandado de Segurança contra ato de autoridade de Partido Político	49
1.1: O Mandado de Segurança	49
1.1.1: Ato de Autoridade	53
1.2: O cabimento da Ação de Mandado de Segurança contra atos de dirigentes de Partidos Políticos	55
1.2.1: Antes da Constituição de 1988.....	56
1.2.2: Depois da Constituição de 1988.....	58
Considerações Finais	64
Referências Bibliográficas	68
Anexo	72

INTRODUÇÃO

O tema desta monografia compreende o estudo da personalidade jurídica dos Partidos políticos, com ênfase às mudanças ocorridas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como às interpretações doutrinárias e jurisprudenciais advindas do seu novo entendimento.

Durante mais de três décadas, os Partidos políticos brasileiros foram legalmente classificados como pessoas jurídicas de Direito Público Interno, com o registro de seus estatutos junto ao Tribunal Superior Eleitoral – TSE, como condição *sine qua non* para adquirir sua personalidade jurídica.

Todavia, a Constituição de 1988 transformou essa realidade, resgatando a natureza jurídica privada dos Partidos políticos (art. 17, § 2º). Assim, os Partidos voltaram a adquirir sua personalidade jurídica através da lei civil, devendo, ainda, registrar os seus estatutos no TSE, mas, somente para verificar se os mesmos estão ou não em conformidade ao determinado pela Constituição Federal e pela Lei nº 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos).

Posteriormente, a nova Lei Orgânica dos Partidos políticos, Lei nº 9.096/95, consolidou os Partidos como pessoas jurídicas de Direito Privado (art. 1º), não remanescendo qualquer dúvida neste sentido.

Por outro lado, essa mudança na natureza jurídica dos Partidos políticos, trouxe consigo várias conseqüências, e, entre elas, uma nova controvérsia jurídica nos Tribunais Eleitorais, que é possibilidade ou não de impetração da Ação de Mandado de Segurança contra ato de autoridade de Partido político, ou seja, são ou não essas autoridades consideradas como *públicas*.

O objetivo do presente trabalho é mostrar como comportou-se a natureza jurídica dos Partidos através dos tempos e principalmente qual o atual entendimento a respeito do assunto, comprovando a personalidade jurídica privada dos mesmos, além do conseqüente entendimento a respeito da citada Ação de Mandado de Segurança, dentro dessa perspectiva.

O interesse em desenvolver uma monografia a respeito dos Partidos políticos, teve início em 1996, quando este acadêmico tomou posse como Servidor do Quadro Permanente da Secretaria do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, exercendo suas atividades específicas na área de estatística eleitoral. Todavia, foram durante as aulas de Direito Eleitoral, ministradas pelo prof. Newton Brüggemann, que a referida idéia tomou corpo, resultando no presente trabalho.

O primeiro capítulo será dedicado ao estudo histórico dos Partidos a nível mundial, trabalhando-se a sua origem, aceitação, importância, conceito e classificação, necessários ao perfeito conhecimento do objeto ora estudado.

Na etapa seguinte, a investigação se direciona ao solo pátrio, buscando demonstrar a evolução dos Partidos políticos a nível nacional e, o que é mais importante, a evolução da natureza jurídica dos mesmos através dos tempos. Inicialmente eram pessoas jurídicas de Direito Privado, passando a pessoas jurídicas de Direito Público Interno, com a Lei nº 1.164/50 (art. 132), voltando a possuir personalidade jurídica de Direito Privado com a Lei nº 9.096/95 (art. 1º).

O terceiro capítulo é dedicado à visualização de como ocorreu a transformação da natureza jurídica dos Partidos políticos, primeiramente com o marco divisório que foi a Constituição Federal de 1988, e, depois, com a Lei Orgânica dos Partidos políticos, que consolidou a mudança. Essa análise é precedida pela conceituação das pessoas jurídicas, além de sua classificação.

Por último, é dedicada especial atenção à controvérsia nova em nossa doutrina e jurisprudência, especialmente na Justiça Eleitoral, que é quanto o cabimento da Ação de Mandado de Segurança contra ato de autoridade de Partido político, questão essa surgida em consequência da mudança da natureza jurídica dos Partidos, com a Constituição de 1988.

I : OS PARTIDOS POLÍTICOS

Neste primeiro capítulo, procurar-se-á fazer, como introdução ao tema principal do presente trabalho, um resgate da história dos Partidos políticos, mostrando desde suas origens remotas até as modernas teorias a seu respeito. Paralelo a esse histórico, será dado enfoque a sua conceituação, classificação e importância, procurando fornecer conhecimentos básicos para que se adentre na próxima fase deste trabalho.

1.1: Origem

A palavra Partido deriva do latim *pars, partis*; qual seja, parte, parcela de um todo, devendo, portanto, representar uma parcela da opinião pública, que respeita e convive de forma pacífica com os Partidos adversários, atuando em

nome do interesse geral quando da chegada ao poder. Já a expressão político, se origina do trato com negócios públicos.

A idéia de Partido político é evolutiva. Todavia, essa evolução não é contínua, já que acompanha as vicissitudes da história das diversas sociedades ocidentais. Desde a Idade Antiga até o final do século XVII e início do século XVIII, sequer existiu a figura do Partido político, havendo somente facções políticas, em favor de uma situação ou força política.

Mais concretamente, o que ocorreu em certos locais foi a democracia direta, com o povo decidindo alguns problemas em conjunto ou por sorteio, sem quaisquer organizações intermediárias. Entretanto, esse sistema tornou-se impraticável com o crescimento do número de votantes, da distância entre moradias e lugares de votação e da complexidade de assuntos, que fizeram com que surgissem os regimes representativos. Segundo Maurice Duverger:

“Em seu conjunto, o desenvolvimento dos Partidos parece associado ao da democracia, isto é, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares. Quanto mais as assembléias políticas vêm desenvolver-se suas funções e suas independências, tanto mais os seus membros se ressentem da necessidade de se agruparem por afinidades a fim de agirem de comum acordo; quanto mais o direito de voto se estende e se multiplica, tanto mais se torna necessário enquadrar os eleitores por comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção. O nascimento dos Partidos encontra-se, portanto, ligado ao dos grupos parlamentares e comitês eleitorais”¹⁻².

Na Idade antiga, na Grécia e em Roma, as agremiações políticas não possuíam disciplina legal, organização, nem programas de ação e denominação

¹ DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. p. 20.

² Na visão de Duverger (*Op. Cit.*), os Partidos Políticos originaram-se primeiramente da criação de grupos parlamentares; depois, da aparição dos comitês eleitorais; finalmente, do estabelecimento da ligação permanente entre esses dois elementos; a partir da universalização do sufrágio, que requer entidade permanente que organize e coordene a vontade popular, os Partidos foram se firmando como instituições políticas indispensáveis na estrutura do Estado contemporâneo.

racional. Pode-se dizer que eram mais classes sociais do que Partidos políticos. Na Idade Média, surgiram inúmeras facções, resultado da luta entre suseranos e vassalos. Já no Estado Absolutista, as facções foram estruturadas com base nos interesses das dinastias reinantes.

O Estado-Liberal, em seu início, continua apresentando a divisão de opiniões políticas em facções. Essas, agora, de índole burguesa. Somente a partir de 1680, na Inglaterra, começa a florescer a idéia de Partido político, diferenciada da idéia de facção, resultado do movimento constitucionalista europeu.

Assim, teriam surgido na Inglaterra os Partidos políticos como são conhecidos hodiernamente, desempenhando o papel de conquistar o poder político e exercê-lo. Esses Partidos foram fruto da evolução das antigas facções políticas existentes à época: os Jacobinos e os Gerundinos, que formaram os Partidos *Whig* e *Tory*, que, por sua vez, mais tarde originaram os Partidos Liberal e Conservador³, respectivamente. Tempos após, surge o Partido Trabalhista, de origem sindicalista.

Paralelo à idéia de Partido político, surge a de aceitação e oposição política. Os opositoristas, adversários dos governantes, não deveriam ser vistos como rebeldes, inimigos do Estado, mas como agentes de fiscalização com direitos a ser respeitados. Essa foi a primeira garantia trazida pelos Partidos políticos, já que sem ela não poderia existir Partidos, muito menos democracia.

De forma rápida, os Partidos políticos espalham-se por toda a Europa. Na França, o regime parlamentar e os Partidos de forma estáveis, surgiram no

século XIX, durante a restauração Bourbonica, com o aparecimento dos Partidos Conservador e Liberal. Na Alemanha, somente na metade do séc. XIX, os liberais e conservadores deixaram de ser tendências do pensamento político para tornar-se Partidos, com a promulgação da Constituição da Prússia. Na Espanha, os Partidos surgem por ocasião da revolução de 1868, preparatória da Constituição de 1869, que instituiu o sufrágio universal e consolidou o regime representativo.

Os Estados Unidos tiveram Partidos políticos desde o início de sua vida independente. A bipartição dos Partidos políticos ocorreu no final do século XVIII, com base na autonomia ou não dos Estados, ou seja, da batalha entre centralização e descentralização, diferenciando-se do modelo inglês, que foi baseado no poder da Monarquia. Os defensores da centralização reuniram-se dentro do Partido Federalista, fundado por Hamilton, que é o antepassado do Partido Republicano. Thomas Jefferson foi o fundador do que hoje se tornou o Partido Democrático, mas que à época se chamava Republicano e era descentralizador.

Existem ainda outras opiniões e versões a respeito do surgimento do Partido político. Para pequena parcela da doutrina, a idéia de Partido político só começa a ser delineada somente a partir das concepções de Edmund Burke, que tratava-os como: “grupo de pessoas que se unem para promover, num processo de cooperação, o interesse nacional, mediante emprego de um processo específico, com o qual todos os seus membros se põem de acordo”⁴.

³ Enquanto este último defendia interesses dos grandes proprietários rurais e as prerrogativas da Coroa, aquele, os interesses da nascente burguesia urbana e de quantos pretendiam limitar a autoridade do rei.

⁴ In: ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Nova Lei dos Partidos Políticos Anotada*. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1996. p. 09.

1.2: Aceitação e Importância dos Partidos Políticos

Os Partidos políticos já foram vistos com enorme desconfiança, pelo menos no início de sua vida. Muitas foram as críticas, advindas principalmente dos grandes pensadores da época. Assim pode-se citar, entre outros, os que se inspiram nas idéias de Jean Jacques Rousseau⁵, repudiando o Partido político, que se apresenta como entrave a sua idéia de democracia individualista, já que em razão do seu dogmatismo espiritual, tende impor à coletividade uma unificação espiritual pelo reconhecimento de sua infalibilidade.

A essa opinião, ainda somaram-se outras, no sentido de que a divisão da sociedade em Partidos poderia gerar revoltas e guerras civis, pois o regime de pluralidade partidária tenderia facilmente para o predomínio de um Partido sobre os demais. Marshall chegou a afirmar que: “nada rebaixa ou polui mais o caráter humano que um partido político”⁶.

Conseqüência dessa fobia aos Partidos políticos, é que até o nosso século, os Partidos eram considerados mais como produto dos costumes e da tradição, fruto da experiência da nação, do que resultado da ação formal de qualquer autoridade legalmente constituída. Assim, apesar de serem essenciais à democracia representativa, somente apareceram nos textos constitucionais e legais no nosso

⁵ In: ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Idem, Ibidem. p. 09.

século. Na França, por exemplo, somente tiveram destaque na Carta elaborada no segundo governo do General De Gaulle, em 1958. Nos EUA, aparecem em algumas Constituições estaduais, não sendo citados na Constituição federal. Somente após a 2ª grande Guerra Mundial, é que os Partidos passaram a ter destaque especial nas Constituições, com normas especiais reservadas, como aconteceu na Itália, em 1947 e no Brasil, em 1946, precedentes na Europa e na América, respectivamente, desse tipo de legislação.

Todavia, também foi grande a aceitação que usufruíram os Partidos políticos durante a sua evolução, arrebanhando, inclusive, muitos defensores. Entre os quais pode-se citar: Bagehot, para quem a organização partidária “é o princípio vital do governo representativo”⁷; e James Bryce, que afirmou que, “sem os Partidos políticos, não poderia funcionar o governo representativo, nem a ordem despontar do caos eleitoral”, e continua: “O espírito e a força dos Partidos são tão necessários ao funcionamento do governo quanto o vapor o é à locomotiva”⁸. A corrente defensora da importância dos Partidos políticos para a sociedade, aliás, mostrou-se majoritária em nossa doutrina político-partidária, através dos tempos.

Hoje, os Partidos políticos existem em praticamente todo o mundo, com raríssimas exceções, onde são proibidos devido a existência de governos totalitários. Por isso, é considerado o pontífice da democracia, elemento natural em qualquer sistema político, estando presente nos Estados em desenvolvimento e nos industrializados, inclusive em regimes autoritários, além dos democráticos. Sem os

⁶ In: MENDONÇA, Otávio. Partidos Políticos Brasileiros. In: *Revista de Ciência Política* jan./abr. 1981. Rio de Janeiro: Editora Revista dos Tribunais, 1981. p. 20.

⁷ In: FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1992.

Partidos políticos, as únicas formas de alcançar o poder seriam o golpe de Estado, a insurreição e a revolução, estas, sim, muito mais violentas e injustas que a existência de Partidos políticos.

1.3: Conceito

Existem vários conceitos e várias formas de conceituar os Partidos políticos, procurando-se mostrar desde sua concepção positivista, até sua face sociológica, resultado da evolução doutrinária do tema.

Inicialmente, reportam-se às definições históricas de Partido político, onde pode-se citar: Benjamin Constant, “Reunião de homens que professam a mesma ideologia política”⁹; Edmund Burke, “Associação de pessoas que se unem para promover, mediante esforço comum, o interesse nacional, subordinando-se a princípios fundamentais com os quais se põem de acordo”¹⁰; e Max Weber, sob o ângulo sociológico, “Os Partidos, não importam os meios que empreguem para afiliação de sua clientela, são, na essência mais íntima, organizações criadas de maneira voluntária, que partem de uma propaganda livre e que necessariamente se

⁸ In: FERREIRA, Pinto. *Op. Cit.*

⁹ In: ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Idem, Ibidem.* p. 09.

¹⁰ In: ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Idem, Ibidem.* p. 09.

renova, em contraste com todas as entidades firmemente delimitadas por lei ou contrato”¹¹.

Dentro da moderna doutrina nacional, pode-se citar: José Afonso da Silva, eminente constitucionalista brasileiro, que define Partido político como: “[...] uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe a organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”¹²; e, Alaor Barbosa, para quem, o conceito de Partido político deve surgir da conjugação de 3 elementos, que são: reunião de pessoas, idéias afins e objetivos comuns, sendo que, na sua opinião, “partido político é uma reunião de pessoas ligadas entre si por idéias políticas afins e que procuram, mediante uma ação proselitista, o poder, a fim de realizar os seus objetivos políticos comuns”¹³.

É importante, ainda, que se faça o confronto dos limites do Partido político com outras formas de organização política. Assim, Partido político é diferente de grupo de pressão, já que esse não possui interesse nacional e caráter permanente; também difere de movimento político, que tenta consagrar toda a população em uma política exclusivista e intransigente; por último, não se confunde com facção política, que é entidade de fato ainda não reconhecida como Partido, não possuindo a chancela da legalidade.

O embate que começa a delinear-se hoje, quanto a discussão conceitual dos Partidos políticos, reportando-se a um aspecto mais sociológico, é a sua

¹¹ In: ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Idem*, *Ibidem*. p. 09.

¹² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 375.

¹³ BARBOSA, Alaor. Partidos Políticos: aspectos do fenômeno. In: *Revista de Informação Legislativa* a. 26 n. 103 jul./set. Brasília: Senado Federal, 1989. p. 197.

divisão entre suas concepções tradicional e orgânica. A concepção tradicional de Partido político, corresponde à visão liberal-conservadora dos grupos predominantes na vida política, procurando utilizar o Partido como simples instrumento de manutenção do *status quo* existente. O Partido volta os seus objetivos apenas para o processo eleitoral, sem compromisso com as demandas sociais, quando muito, se está preocupado com os interesses dos dirigentes dos Partidos. Essa doutrina, de modo geral, foi a que sempre prevaleceu na história¹⁴.

A teoria Orgânica dos Partidos políticos, por sua vez, entende a função dos Partidos além dos processos eleitorais, almejando mais que os efeitos eleitorais e representativos. O Partido deve ser um formador de consciências, um mediador fundamental entre o político e o social. Essa concepção é baseada principalmente nas observações de Karl Marx, Frederic Engels, Rosa Luxemburgo, Lenin e outros filósofos de índole progressista.

1.4: Classificação dos Partidos Políticos e Sistemas Partidários

Existem várias tipologias classificatórias dos Partidos políticos, conforme a época e critério em que foram formuladas. David Hume, no séc. XVIII, foi o primeiro a apresentar uma diferenciação dos Partidos políticos, catalogando-os em

duas espécies: facções pessoais e facções reais¹⁵. Hume ainda utilizava o termo facção, porque tratava-se de uma associação política própria do Estado totalitário, além de ser contra a existência dos Partidos, condenando-os, como contrários à unidade do Estado, ao império da lei e à solidariedade dos cidadãos. Depois, Weber dividiu os Partidos em 3 espécies: Partidos de patronagem, Partidos estamentais ou classistas e Partidos ideológicos¹⁶. Sigmund Neumann, apresenta a divisão entre Partidos de representação individual e Partidos de integração social¹⁷.

Contemporaneamente, um dos autores que mais se dedicou ao estudo dos Partidos políticos foi Maurice Duverger, os classificando em 3 diferentes grupos¹⁸: Partidos de estrutura direta e de estrutura indireta¹⁹; na segunda perspectiva, tem-se a divisão quanto a estrutura em Partidos de quadros e Partidos de massa²⁰; e, por fim, atendendo à forma e intensidade de participação da organização partidária por parte de seus membros, dividem-se os Partidos em Partidos totalitários e Partidos especializados²¹. Georges Burdeau, conhecido cientista político da atualidade, reduz os Partidos políticos a uma classificação bem simples: Partidos de opinião e Partidos de massas²².

¹⁴ Robert Michels e Maurice Duverger são os principais investigadores dessa vertente partidária.

¹⁵ In: DANTAS, Ivo. Dos Partidos Políticos. In: *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*. nº 08 jul/94. Fortaleza: Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, 1994. p. 43.

¹⁶ In: DANTAS, Ivo. *Op. Cit.* p. 43.

¹⁷ In: DANTAS, Ivo. *Op. Cit.* p. 43.

¹⁸ DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.*

¹⁹ O primeiro é composto de adeptos que pagam uma cota mensal e o último, constituído por grupos de base, como os sindicatos, cooperativas, que se reúnem para estabelecer uma organização eleitoral comum.

²⁰ Enquanto os Partidos de quadros visam reunir pessoas ilustres para preparar eleições de forma descentralizada, os de massa estão alicerçados em secções, mais centralizadas e mais fortemente articuladas.

²¹ Os Partidos totalitários são aqueles em que a atividade partidária é uma constante para seus membros e os especializados onde a atividade partidária é apenas uma das atividades de seus membros.

²² Aqueles aceitam em seus quadros, a participação de filiados de variadíssima extração social, desde que simpáticos à ordem social existente. Estes são caracterizados pela robusta intervenção política das massas populares no processo político.

A mais clássica e política divisão, é a que concebe os Partidos como de direita, de esquerda e de centro, possuindo origem pitoresca na Assembléia Constituinte Francesa de agosto e setembro de 1789, derivando de relação puramente espacial, baseado na simples distribuição de assentos. Na ocasião, os que eram partidários do direito absoluto do veto real às leis aprovadas se sentavam à direita do presidente da Assembléia, e os contrários a essa orientação, à esquerda. Os moderados, centristas, são os que costumam aparecer como reações provocadas pelos excessos cometidos por direitistas ou esquerdistas no uso do poder público. Hodiernamente, essa divisão toma como ponto de referência a ordem econômico-social existente.

Como pode-se notar, a tônica da classificação dos Partidos políticos tem sido a luta entre a mudança e a conservação, entre ação renovadora e reação conservadora. Essa luta é que vai determinar o caráter dos Partidos.

Ainda, dentro da classificação dos Partidos políticos, no que se refere mais precisamente ao sistema de Partidos políticos ou sistemas partidários, que consistem no modo de organização partidária de um país, pode-se ter até quatro sistemas, São eles: o monopartidarismo, bipartidarismo, pluripartidarismo e multipartidarismo.

O Monopartidarismo, caracterizado pelo partido único, enaltecido de forma unânime por todos os adeptos do marxismo, que apostavam na existência de uma única classe, a proletária, e havendo uma só classe, deveria haver somente um partido.

No Bipartidarismo, existem apenas 2 Partidos fortes, secundados por outros menos expressivos. Já no Pluripartidarismo, existe um número razoável de Partidos, sendo que se racional, constitui um sistema partidário salutar, em que poucos Partidos buscam alcançar o comando do Estado, sem que a opinião pública se torne fragmentária e descaracterizada.

No Multipartidarismo, existe um número excessivo e crescente de Partidos, sendo a forma patológica do pluripartidarismo, com os Partidos desenvolvendo programas utópicos, inexequíveis, fora da realidade e que nunca poderão ser cobrados pelos eleitores, criados pela simples ambição de seus líderes.

II : EVOLUÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E SUA NATUREZA JURÍDICA NO BRASIL

No segundo capítulo, será dado enfoque a evolução dos Partidos políticos no país, procurando-se mostrar como comportou-se a questão da natureza jurídica dos mesmos através da história.

A forma de surgimento e desenvolvimento dos Partidos políticos no Brasil possui estreita relação com o desenvolvimento dos Partidos a nível mundial, qual seja, sempre existiram, mas não assumiram em todas as fases da nossa história, um caráter semelhante ao dos nossos atuais Partidos.

Durante o período colonial, quando o Brasil esteve econômica e socialmente dependente à Portugal. Haviam somente facções defendendo a independência em relação à Portugal ou a manutenção da política de dependência à Metrópole. Durante o Império, essas mesmas facções começaram a ter doutrinas mais

sólidas, estruturas estáveis e programas partidários definidos, dividindo-se em partidários da Independência, separatistas e não separatistas. Mais tarde, organizaram-se com a convocação da Assembléia Geral, em 1826, que deu origem a dois Partidos: o *Partido Liberal* e o *Partido Conservador*. Esses foram os Partidos mais importantes de todo o Período Imperial, revezando-se no Governo durante o segundo Império. Em 1870, foi a vez dos defensores da República organizarem o seu Partido, com a ajuda de pessoas influentes na época, como Quintino Bocaiúva e Benjamin Constant.

Em todo período Imperial, jamais houve qualquer menção jurídica aos Partidos políticos. Na própria Constituição de 1824 nenhuma consideração foi tecida aos mesmos.

A primeira República teve início em 1889 e logo em seu princípio, em 1891, viu nascer a primeira Constituição Republicana, segunda do país²³, que, em matéria de legislação atinente aos Partidos políticos, em nada inovou, provando a diminuta preocupação dos governantes da época para com os mesmos. Como a legislação eleitoral da primeira República sequer fez referência aos Partidos, ficou relegado ao Direito Civil a tarefa de regulá-los. Esse descaso jurídico-legal-político para com os Partidos políticos, só satisfazia às classes dominantes do país, situação que levou ao surgimento da revolta de políticos e doutrinadores da época, enfáticos ao afirmarem que o Brasil era o único País do mundo sem Partidos políticos, havendo apenas agrupamentos em torno de um ou alguns homens.

²³ Com o advento desta Constituição, que procurou dar maior autonomia para as Províncias, agora Estados, tivemos uma forte tendência à criação dos Partidos locais, fragmentando o movimento republicano, pois os Partidos estadualizados eram presa das oligarquias dominantes locais, o que fez com o que o Brasil mergulhasse no período político denominado café-com-leite, com São Paulo, através do Partido Republicano Paulista – PRP e Minas Gerais, com o Partido Republicano Mineiro – PRM revezando-se no Poder. Na verdade, ao compararmos a política partidária da primeira República

Em 1930, liderando um movimento revolucionário, Getúlio Vargas assume a Presidência da República, encerrando o revezamento das oligarquias mineiras e paulistas no Governo. Entre suas primeiras atitudes, Vargas tratou de dismantelar as agremiações políticas da época, com 2 objetivos: atingir os Partidos Republicanos estaduais controlados pelas oligarquias locais e desmobilizar qualquer força política que ameaçasse o seu intuito de centralizar o poder.

Em 24 de fevereiro de 1932, necessitando regular as eleições para a Assembléia Constituinte, que iria reunir-se em 1933, surge o primeiro Código Eleitoral – Decreto nº 21.076, que institui o voto secreto e a Justiça Eleitoral²⁴.

Desde o início da história do Brasil, até a edição do primeiro Código Eleitoral brasileiro (Decreto nº 21.076), em 1932, mínima foi a preocupação dos legisladores para com os Partidos políticos. Nenhuma legislação se produziu constitucionalmente nem ordinariamente a respeito dos Partidos. A única orientação jurídica que se tinha até essa época, a respeito dos mesmos, era que seriam regulados pelo art. 18 do Código Civil Brasileiro, Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916. Sendo, por isso, considerados como pessoas jurídicas de Direito Privado, a teor deste diploma legal.

Esse Código Eleitoral foi a primeira norma legislativa específica que se preocupou com os Partidos políticos, reconhecendo-os juridicamente e regulando o seu funcionamento. Segundo este Código, os Partidos seriam organizados

com a do Império, veremos que houve um retrocesso, deixando de existir Partidos nacionais, com exceção ao Partido Republicano, que não foi o único não extinto, para termos Partidos ligados a oligarquias estaduais.

²⁴ O estabelecimento do voto secreto e a criação da Justiça Eleitoral foram fatores saudáveis como conquistas democráticas eleitorais.

como *peças jurídicas de Direito Privado*, com a personalidade adquirida com o registro obrigatório no cartório respectivo, de Registro de Títulos e Documentos, de acordo com a legislação do registro civil de pessoas jurídicas. Houve, na verdade, uma consagração, na legislação específica, do já disposto no Código Civil Brasileiro²⁵.

Logo em seguida, o país mergulhou em um período de insegurança e incerteza legislativa, consequência da edição de 2 constituições, uma promulgada em 1934 e outra outorgada em 1937, além de um Golpe de Estado levado a cabo por Getúlio Vargas, em 1937. Em sua política de repressão aos Partidos, o então Presidente, tomou atitudes com intuito de desestruturar qualquer forma de existência de Partidos políticos, ignorando e até dissolvendo as organizações partidárias existentes à época.

A Constituição de 1934 foi a primeira Constituição do Brasil a mencionar, em seu texto, norma sobre os Partidos políticos. O fez, entretanto, para tratá-los como simples correntes de opinião, não acolhendo a possibilidade de Partidos políticos de âmbito nacional.

Durante o Estado Novo (1937-1945), resultado do Golpe de Estado patrocinado por Getúlio Vargas, assistiu-se a oito anos de supressão das liberdades políticas conquistadas até então. A Constituição outorgada por Vargas, em 10 de novembro de 1937, ignorou e até desestimulou a existência de Partidos políticos. Com isso, o governo do Estado Novo mantinha sob controle qualquer tipo de manifestação política.

Buscando centralizar ainda mais o poder, Vargas dissolve todas as organizações partidárias existentes à época, através do Decreto-Lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937, permitindo a permanência destas instituições apenas para fins culturais, beneficentes e desportivos, desde de que acompanhada de mudança da denominação anterior.

O resultado dessa política de repressão, foi que, no período governado por Getúlio Vargas, não se organizaram Partidos políticos sólidos, existindo apenas movimentos políticos, como a Aliança Nacional Libertadora – ANL, comandada por Luís Carlos Prestes e a Ação Integralista Brasileira – AIB, nos moldes do movimento fascista e nacional-socialista.

Somente em 1945, com a deposição de Getúlio Vargas, em 29 de outubro de 1945, e a abertura democrática, voltou-se a legislar positivamente a respeito dos Partidos políticos. A provisória lei eleitoral de 1945²⁶, instituiu os Partidos políticos nacionais, que deveriam funcionar como associações civis, possuindo conseqüentemente, *personalidade jurídica de Direito Privado*. Não destoando dos princípios que regiam o Estado Novo, a nova legislação eleitoral passou a refletir profundamente na estruturação e funcionamento do sistema partidário que vigoraria a partir de 1945. Assim, começa a se delinear um sistema partidário de institucionalização efetiva, nos dizeres de José Afonso da Silva²⁷.

²⁵ Todavia, é importante que se faça o registro de que esse mesmo Código, também trouxe um artifício buscando a dispersão e esvaziamento das instituições políticas existentes naquele período, que foi a possibilidade de candidaturas avulsas nas eleições seguintes.

²⁶ Decreto-Lei nº 7.856, em 28 de maio de 1945. Esse Decreto-Lei, ficou conhecido como Lei Agamenon, em alusão ao Ministro da Justiça à época, que ficou encarregado de sua elaboração.

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Idem*, *ibidem*. p. 377.

Os deputados e senadores eleitos em 1945, reúnem-se em Assembléia Constituinte em fevereiro de 1946, que resulta na promulgação da nova Constituição do país, no dia 19 de setembro de 1946. Essa Constituição, finalmente institucionalizou os Partidos políticos em quatro artigos, consagrando o sistema pluripartidário, o que, por sua vez, possibilitou a legalização dos Partidos em âmbito nacional. Por outro lado, manteve algumas restrições a formação dos Partidos políticos, já anteriormente previstas no Decreto-Lei nº 9.258/46. A respeito da natureza jurídica dos Partidos políticos, a Constituição de 1946 não trouxe qualquer novidade, prevalecendo, ainda, a *personalidade jurídica de Direito Privado*.

No período compreendido entre 1946 e 1965, três grandes Partidos dividiram o cenário da política nacional. Eram eles: Partido Social Democrático – PSD, União Democrática Nacional – UDN e o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB²⁸; somados ao Partido Comunista do Brasil – PCB e a outros Partidos de representação apenas regional, sem maior expressão eleitoral, como: Partido Liberal – PL, Partido Republicano – PR, Partido da Representação Popular – PRP e o Partido Trabalhista Nacional – PTN.

Em 24 de julho de 1950, foi publicada a Lei nº 1.164, novo Código Eleitoral Brasileiro. Essa Lei considera os Partidos políticos, pela primeira vez na história legislativa-partidária do país, como *peças jurídicas de Direito Público*

²⁸ O PSD representava os interesses dos fazendeiros, dos industriais, dos banqueiros, de profissionais liberais, de doutrinadores do liberalismo (político e econômico). Frequentaram suas fileiras, entre outros: Tancredo Neves, Juscelino Kubitschek de Oliveira, Amaral Peixoto. Já a UDN possuía uma visão do mundo moralista, formalista, bacharelesca, procurando passar a imagem de honestidade e pureza e ao mesmo tempo se abstinha de agir, para não se comprometer, agindo muitas vezes em contradição com os seus próprios princípios. O PTB atendia ao projeto político pessoal de Getúlio pessoal e aos interesses da classe a que, em verdade, pertencia e era fiel: a burguesia. No auge de sua existência e do crescimento do trabalhismo, foi extinto pelo Ato Institucional nº 02, em 1965. Possuía em suas fileiras, intelectuais como: Guerreiro Ramos, Santiago Dantas, Temperani Pereira, entre outros.

interno, sendo a personalidade jurídica adquirida pelo registro do Partido no Tribunal Superior Eleitoral – TSE. Eis o texto da lei:

“Art. 132 - Os Partidos Políticos são pessoas jurídicas de direito público interno (grifo nosso).”

[...]

§ 2º - Os Partidos Políticos adquirem a personalidade jurídica com o seu registro pelo Tribunal Superior.”

Em março de 1964, as Forças Armadas do país, através de um golpe de Estado, tomam o Poder, depondo o então Presidente João Goulart. O cenário de representação político-partidária até então existente, no qual já existia pelo menos uma dúzia de Partidos, foi extinto logo após, em 27 de outubro de 1965, com a assinatura do Ato Institucional nº 02. Esse Ato, não extinguiu apenas os Partidos da época, mas, sim, toda uma cultura político-partidária formada ao longo de duas décadas e já enraizada na população nacional. Os militantes políticos de então, já defendiam de forma apaixonada seus Partidos políticos, provando o interesse pela primeira vez despertado por estas agremiações perante os eleitores do país.

Antes desse acontecimento, porém, através da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, primeira Lei Orgânica dos Partidos políticos²⁹, já houvera a intenção de diminuir a quantidade e, mais concretamente, a qualidade dos Partidos

²⁹ É preciso que se faça duas observações quanto as leis orgânicas sobre Partidos Políticos: a) até a edição da primeira lei orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 4.740/65), as questões atinentes aos Partidos Políticos eram reguladas pelos Códigos Eleitorais; b) as leis orgânicas sobre os Partidos Políticos são leis ordinárias e não complementares, como ocorre, por exemplo, com a lei das inelegibilidades, LC 64/90.

políticos, enfraquecendo e desgastando-os perante a população do país, posto que aumentou as exigências para o registro dos Partidos e buscou garantir, ao determinar os procedimentos a serem tomados pelos Partidos políticos, o controle do Estado sobre os mesmos. Quanto à personalidade jurídica dos Partidos, a Lei nº 4.740/65 os manteve como de Direito Público interno.

O Ato Complementar nº 04, de 25 de novembro de 1965, definiu as regras do novo sistema partidário, exigindo o mínimo de 120 deputados e 20 senadores, para que as instituições políticas pudessem se organizar, além da proibição da utilização de nomes e siglas dos Partidos antigos. Conseqüência desta restrição, surgem as 2 únicas organizações políticas que conseguiriam cumprir as regras impostas pelo Ato Complementar e que dividiriam a cena durante todo o Regime Militar (1964-1985), a Aliança Renovadora Nacional – ARENA, governista e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB³⁰ oposicionista, numa espécie de bipartidarismo artificial³¹.

A natureza pública dos Partidos políticos, foi, de certa forma, mantida na Constituição de 1967, outorgada em 24 de janeiro, cujo texto foi mantido sem qualquer modificação na posterior alteração no texto promovida em 1969³². O art. 149 dessa Constituição era omissivo quanto a natureza jurídica dos Partidos políticos, deixando tal tarefa para ser definida em lei:

³⁰ Enquanto na ARENA, misturaram-se Políticos oriundos de todos os Partidos extintos, mesmo dos Partidos adversários do sistema agora dominante, no MDB, se abrigaram Políticos comprometidos, antes de 1964, com as posições do nacionalismo, do socialismo, da democracia-cristã reformista, do liberalismo pessedista e do trabalhismo.

³¹ Essas duas organizações não possuíam a palavra partido porque eram organizações provisórias.

³² Sob o pretexto de combater o “inimigo interno”, em 17 de outubro de 1969, a Junta Militar, que governava o país à época, edita a Emenda Constitucional nº 1, que modificou consideravelmente a Constituição de 1967 e, ficando conhecida como a Constituição de 1969.

“Art. 149 - A organização e o funcionamento dos Partidos Políticos, de acordo com o disposto neste artigo, serão regulados em lei federal.

§ 1º - Na organização dos Partidos Políticos, serão observados os seguintes princípios:

[...]

II - personalidade jurídica mediante registro dos estatutos.”

É oportuno lembrar que a Lei Orgânica dos Partidos políticos vigente à época, era a Lei nº 4.740/65, que conferia personalidade jurídica de Direito Público interno aos Partidos políticos. A própria Constituição de 1967, previa em seu art. 130, I, que os Juízes e Tribunais eleitorais possuíam competência para registro e cassação dos registros dos Partidos políticos.

Em 21 de julho de 1971, foi promulgada a segunda Lei Orgânica dos Partidos políticos, Lei nº 5.682, revogando a Lei nº 4.740/65. Esse novo documento legislativo serviu apenas, para mudanças de índole estrutural nos Partidos. Manteve a personalidade jurídica de Direito Público para os Partidos políticos, assim se pronunciando em seu 2º artigo:

“Os Partidos Políticos, pessoas jurídicas de direito público interno (grifo nosso), destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo a defender os direitos humanos fundamentais, definidos na Constituição.”

O art. 04 determinava, ainda, que os Partidos adquiririam personalidade jurídica com o registro do seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral.

Até a reforma partidária de 1979, existiram outras mudanças no nosso sistema partidário, advindas com a Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978 e sucessivas alterações legais, mas que não representaram grande novidade aos Partidos políticos existentes à época. A forma artificial de bipartidarismo

durou até o dia 20 de dezembro de 1979, com a publicação da terceira Lei Orgânica dos Partidos políticos, de nº 6.767/79, onde, então, foram extinguidas as duas agremiações de então e permitiu-se a criação de novos Partidos, porém, de forma ainda modesta, devido a rigidez das novas regras criadas. Recomeça, assim, a estrutura partidária, ainda em curso.

Em que pese a Lei nº 6.767/79, ter modificado uma boa parte da antiga Lei Orgânica dos Partidos políticos (Lei nº 5.682/71), não fez qualquer menção a natureza jurídica dos Partidos políticos, permanecendo, assim, o previsto nesta lei.

Apesar da pretensa clareza da Lei, prevendo como de Direito Público a natureza jurídica dos Partidos políticos durante mais de 3 décadas, não foram poucas as vezes em que os mesmos acabaram classificados como de Direito Privado, segundo o pensamento de alguns doutrinadores, defensores da autonomia interna dos Partidos políticos.

Assim, pode-se citar Antônio Tito Costa e José Afonso da Silva.

Para o primeiro, mesmo com a lei dizendo que o Partido político é uma pessoa jurídica de Direito Público, sempre acolheu a tese contrária, de se tratar de um ente de Direito Privado. Segundo Tito Costa o Partido político, no Brasil, é pessoa jurídica de Direito Privado, que exerce ação e executa serviços considerados de utilidade pública enquadrando-se na discriminação do art. 16, I, do Código Civil, como *sociedade civil*. Ao invés, porém, de ser registrado no Cartório de Registro de Títulos e

Documentos, como acontece com as sociedades civis em geral, será ele registado no Tribunal Superior Eleitoral, adquirindo personalidade jurídica a partir do registro³³.

Rechazando tal opinião, José Afonso da Silva, a respeito da classificação dos Partidos políticos como *peças jurídicas de Direito Público interno*, assim se pronunciava:

“[...] artificial esse enquadramento legal pois não é fácil encontrar as notas essenciais das pessoas jurídicas de direito público numa organização associativa formada pela adesão voluntária de particulares e destinada, não propriamente a realizar fins públicos, mas fins Políticos. Os Partidos somente prestam serviços públicos quando no exercício de funções governamentais, mas aí não são senão instrumentos da prestação desses serviços, que não são deles, mas do Estado, dos órgãos governamentais, que, com eles, não se confundem”.

Como se já não bastasse, continua o Prof. José Afonso da Silva:

“O legislador deve ter suposto que a natureza de pessoa jurídica de direito público decorre da circunstância de a Constituição determinar que o registro dos Partidos se faça na Justiça Eleitoral. Acontece que a natureza pública do órgão incumbido do registro não comunica igual natureza à entidade registrada. Trata-se de mero controle público, em vez de controle cartorário. Aliás, a inadequação é notável, precisamente porque uma das notas da pessoa jurídica de direito público é sua criação diretamente pela lei e a inexigência de registro dos seus instrumentos constitutivos. O fato de precisarem de tal controle denota que não se cuida de pessoa jurídica de direito público. Os Partidos não são criados por lei, e seria terrível se o fossem, pois deixariam de ser Partidos para serem outra coisa³⁴.”

Além desses autores, existiram outros que defenderam essa posição, como é o caso de Palhares Moreira Reis, para quem, nunca foi facilmente aceita, no país, a tese de que o Partido político era uma pessoa jurídica de Direito Público interno, já que os seus dirigentes não poderiam integrar o polo passivo da relação processual em Ação de Mandado de Segurança³⁵.

³³ COSTA, Antônio Tito. *Partidos Políticos e sua lei orgânica*. São Paulo: Atlas, 1971. p. 14-15.

³⁴ SILVA, J. A. da. *Idem*, *ibidem*, p. 383-384.

³⁵ REIS, Palhares Moreira. O Partido Político e a Lei de 1955. In: *Direito Eleitoral*. Coordenadores: Min. Carlos Mário da Silva Velloso e Prof. Cármen Lúcia Antunes Rocha. Livraria Del Rey Editora. Belo Horizonte: 1996. p. 167.

Mas, a grande maioria da doutrina constitucional e eleitoral da época sempre admitiu os Partidos políticos como pessoas jurídicas de Direito Público interno. Entre seus principais defensores, pode-se citar: Fávila Ribeiro, Silvio Rodrigues e Pontes de Miranda.

Em 1985, a Aliança Democrática formada por dissidentes do PDS e pelo PMDB, PDT e PTB³⁶, tendo Tancredo Neves como candidato a presidente, e, José Sarney, como candidato a vice, sagra-se vitoriosa no Colégio Eleitoral. Tancredo morre antes da posse e Sarney assume a Presidência. Com essa vitória da Aliança Democrática, estabeleceu-se uma nova ordem política no País, que ficou convencionada como a fase de transição democrática. Diante dessa nova conjuntura, fez-se necessária a implantação de um novo sistema partidário.

Assim, através da Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985, as exigências para a formação de novos Partidos políticos tornam-se mais brandas. A personalidade jurídica dos Partidos seria adquirida mediante registro do Estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, como já havia feito as antigas legislações atinentes aos Partidos políticos.

Nas eleições de 1986, com a utilização dessas novas regras, cerca de 30 Partidos obtiveram registro para concorrer, mas, após o resultado das urnas, apenas 5 obtiveram representação no Senado e 13 na Câmara Federal. Em 27 de novembro de 1985, é convocada a Assembléia Nacional Constituinte para o último dia do mês de janeiro de 1987. Em 05 de outubro de 1988, o, então, Dep. Federal Ulysses

³⁶ O significado das siglas encontra-se em quadro anexo.

Guimarães (PMDB/SP), na condição de Presidente da Assembléia Constituinte, promulga a Constituição da República Federativa do Brasil, rapidamente apelidada de Constituição cidadã, devido às inúmeras garantias democráticas, jamais apresentadas em nenhuma outra Constituição.

No campo político-partidário não foi diferente a nobreza das conquistas alcançadas. Foi a Constituição mais liberalizante, ao instituir normas sobre a organização dos Partidos políticos, reservando o Capítulo V – “Dos Partidos Políticos”, do Título II – “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, para tratar dos Partidos. Tal capítulo é composto de apenas um artigo, o de número 17.

A Constituição prevê, ainda, a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção dos Partidos políticos; aboliu a figura do quorum eleitoral, presente em todas legislações passadas, além de prever a autonomia para deliberações internas de interesse do Partido. Outra importante novidade, dentro da nossa temática em estudo, é a transferência, para a esfera privada, da personalidade jurídica dos Partidos políticos, conforme analisar-se-á em capítulo próprio.

A necessidade de prestação de contas junto à Justiça Eleitoral, ainda mostra um resquício de interferência da mesma no processo de organização dos Partidos políticos. Essa presença também é notada na organização do registro, nas convenções partidárias, no registro do diretório e de chapas e, até a edição da Lei nº

9.096, de 19 de setembro de 1995, quarta e mais recente Lei Orgânica dos Partidos políticos, nos atos de filiação³⁷.

Assim, chega-se a nova estrutura partidária que hoje se apresenta no país, originando os Partidos políticos que possuem registro no Tribunal Superior Eleitoral e figuram no nosso cenário político nacional³⁸.

A Lei nº 9.096/95, nova Lei Orgânica dos Partidos políticos, que surgiu para regulamentar o art. 17, da Constituição de 1988, trouxe poucas inovações, presentes na área de prestação de contas dos Partidos, adaptada que está essa lei às transformações e as novas realidades financeiras. Ademais, essa Lei segue o caminho já trilhado pela Constituição de 1988, prevendo o caráter nacional dos Partidos políticos; assegurando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de Partidos políticos, além da autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

Outra substancial mudança ocorrida com a edição desta Lei Orgânica dos Partidos políticos, foi a mudança da natureza jurídica dos Partidos políticos, com relação a antiga lei orgânica, que os tratava como pessoas jurídicas de Direito Público. Para a nova lei, os Partidos são pessoas jurídicas de Direito Privado, condição já prenunciada pela nova Constituição em 1988. Todavia, a respeito dessa mudança tratar-se-á em capítulo especial.

³⁷ A Lei nº 9.096/95, em seu art. 19 c/c 58, *Caput*, retirou a competência da Justiça Eleitoral para a organização e manutenção do registro de filiados, passando tal competência para os próprios Partidos Políticos, conforme antiga aspiração dos Partidos.

³⁸ Os Partidos Políticos do Brasil estão relacionados em quadro anexo.

III : A NATUREZA JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Este é o principal tópico a ser discutido no presente trabalho, onde procurar-se-á mostrar o que se tem entendido pela natureza jurídica dos Partidos políticos, dentro da legislação vigente sobre o assunto.

1.1: As Pessoas Jurídicas

Antes de se adentrar na análise da personalidade jurídica dos Partidos políticos, ou seja, se são pessoas jurídicas de Direito Público ou Privado,

deve-se deixar claro o que são pessoas jurídicas e, o mais importante, quais as principais características das pessoas jurídicas de Direito Privado e de Direito Público.

As pessoas jurídicas surgem da necessidade dos seres humanos, pessoas físicas, se agruparem para viverem em sociedade, formando grupos sociais. Para que esses grupos possam participar da vida jurídica, é preciso que estejam personalizados. Assim, o Direito lhes dá personalidade e capacidade jurídica, tornando-os sujeitos de direitos e obrigações.

Segundo Silvio Rodrigues, pessoas jurídicas são: “entidades a que a lei empresta personalidade. Isto é, seres que atuam na vida jurídica, com personalidade diversa da dos indivíduos que os compõem, capazes de serem sujeito de direitos e obrigações na ordem civil”³⁹. Para Maria Helena Diniz, pessoa jurídica é: “[...] a unidade de pessoas naturais ou de patrimônios, que visa à consecução de certos fins, reconhecida pela ordem jurídica como sujeito de direitos e obrigações”⁴⁰. Assim, tem-se presente no conceito de pessoa jurídica, pelo menos 3 requisitos: organização de pessoas ou de bens, capacidade jurídica reconhecida por norma e licitude de propósitos ou de bens.

Ainda a respeito das pessoas jurídicas, é preciso que se faça a sua classificação e caracterização. Assim, as pessoas jurídicas podem ser classificadas, quanto às funções e capacidade, em pessoas jurídicas de Direito Público (interno e externo) e Direito Privado.

³⁹ RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil. Vol. 1. Parte Geral*. 23ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 92.

⁴⁰ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro. 1º Vol. Teoria Geral do Direito Civil*. 10ª Edição. São Paulo: Saraiva. p. 117.

As pessoas jurídicas de Direito Público Externo são regulamentadas pelo Direito Internacional. Ex: Nações estrangeiras, ONU e Santa Sé.

As pessoas jurídicas de Direito Público Interno fazem parte da organização interna do Estado brasileiro. Subdividem-se em administração direta: União, Estados e Municípios e Administração Indireta: Autarquias, fundações públicas e, até a promulgação da Constituição de 1988, os Partidos políticos.

Por outro lado, as pessoas jurídicas de Direito Privado são as instituídas por iniciativa de particulares, conforme o art. 16 do Código Civil, Lei nº 3.071/16, dividindo-se em: Fundações Particulares, Associações, Sociedades Cíveis e Sociedades Comerciais, além das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Enquanto as pessoas jurídicas de Direito Público começam a sua existência legal com fatos históricos, criação constitucional, lei especial e tratados internacionais; as pessoas de Direito Privado precisam de ato constitutivo e registro público.

1.2: A Natureza Jurídica dos Partidos Políticos e a Constituição de 1988

Nesta etapa do trabalho, chega-se ao ponto crucial da análise dos Partidos políticos e sua respectiva natureza jurídica, saindo de sua análise histórica e passando à esfera jurídica em si, cuja preocupação é a mudança e a atual caracterização da personalidade jurídica dos Partidos políticos.

Ao analisar-se a natureza jurídica dos Partidos políticos através dos tempos, viu-se sempre aparecer confrontadas pelo menos duas firmes posições doutrinárias. A primeira considera o Partido político como um órgão do Estado, ou, mais concretamente, um órgão constitucional, considerado então, uma pessoa jurídica de Direito Público interno, como o é, por exemplo, o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS.

A Segunda concepção, toma o Partido político como uma associação de Direito Privado, considerado uma simples associação de indivíduos, com objeto lícito e possível, como qualquer outra entidade de Direito Privado, que exerce funções públicas de relevância constitucional com o reconhecimento de necessidade e de participação no processo democrático, sendo sua atividade, um exercício privado de funções públicas. De certa forma, há aqui, uma equiparação dos Partidos políticos às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista. Na doutrina estrangeira, a respeito desse entendimento, Canotilho, prega que os Partidos políticos

são associações de Direito Privado, com uma função pública atribuída constitucionalmente, às quais se reconhecem direitos fundamentais⁴¹.

Interessante e diferente, é a posição adotada pelo ilustre Pinto Ferreira, que foge ao dualismo anterior, propondo uma terceira vertente doutrinária. Para o autor, os Partidos políticos nunca foram, mesmo quando possuíam personalidade jurídica de Direito Público interno, órgãos do Estado, mas sim meras entidades auxiliares do Estado, cuja atividade consiste em um exercício privado das funções públicas. A razão de seu entendimento, está no fato de que os órgãos do Estado funcionam sem possuir personalidade jurídica⁴². Também enquadra-se nesta esteira, o entendimento de Palhares Moreira Reis e, na doutrina estrangeira, Xifra-Heras, para quem:

“Apesar de contribuir para o exercício das funções públicas, o fato de que persigam interesses particulares, distintos e até opostos aos gerais e de que realizam funções públicas não estatais, permite configurar os Partidos como entes auxiliares do Estado, porém não como órgãos estatais. Os interesses que defendem e as atividades que realizam, ainda que sejam reconhecidos pelo Estado e suas funções sejam benéficas para o mesmo, não se identificam com os interesses e as funções estatais. Esta regra tem, no entanto, uma exceção quando o partido atua como grupo eleitoral. Então se configura como um verdadeiro órgão do Estado que realiza a função de designar os titulares dos cargos públicos, de caráter tipicamente estatal⁴³”.

A Constituição de 1988, foi marco divisório com relação à natureza jurídica dos Partidos políticos, havendo uma nova transferência da personalidade jurídica dos mesmos, deixando de ser considerados pessoas jurídicas de Direito Público interno para se tornarem, novamente, pessoas jurídicas de Direito Privado.

⁴¹ In: REIS, Palhares Moreira. O Partido Político e a Lei de 1995. In: *Direito Eleitoral*. Coordenadores Ministro Carlos Mário da Silva Velloso e Professora Cármen Lúcia Antunes Rocha. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1996. p. 167.

Em uma rápida recapitulação, verifica-se que os Partidos políticos foram considerados pessoas jurídicas de Direito Privado, a teor do Código Civil Brasileiro, até 1950. Desta data, até a promulgação da nova Constituição, em 1988, por força constitucional ou legal, os Partidos sempre foram considerados pessoas jurídicas de Direito Público, possuindo o Tribunal Superior Eleitoral, função constitutiva perante os Partidos e sendo o responsável pelo registro dos mesmos.

O reflexo da intensa discussão doutrinária a respeito da natureza jurídica dos Partidos, fez-se sentir no processo de elaboração do hoje art. 17, § 2º, da Constituição Federal de 1988, nas diversas comissões e subcomissões do Congresso Nacional Constituinte.

A primeira redação dada a este artigo, aprovada no anteprojeto da subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos políticos, foi:

“O Partido Político [adquiria] personalidade jurídica de Direito público mediante o registro do seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral”⁴⁴.

Na comissão temática, o texto original foi mantido, com o adendo da obrigação da fidelidade e disciplina partidária, restando, então, o seu texto:

“Os Partidos Políticos adquirem personalidade jurídica de Direito público mediante o registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, dos quais constem normas de fidelidade e disciplinas partidárias”⁴⁵.

⁴² FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira. V. 01 – arts. 1º a 21*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 324.

⁴³ In: REIS, Palhares Moreira. *Op. Cit.* p. 167.

⁴⁴ Esse conteúdo pertencia ao art. 20, § único, do Anteprojeto da Subcomissão do Sistema Eleitoral e Partidos Políticos, incluso na Ata da 3ª Reunião da comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições. Suplemento nº 85, junho de 1987. p. 49.

Na Comissão de Sistematização ocorreu a principal mudança no aspecto doutrinário da natureza jurídica dos Partidos políticos. Em um primeiro momento, o texto constitucional, que até aquela ocasião era claro quanto a natureza jurídica de Direito Público, torna-se dúbio:

“Os Partidos adquirem personalidade jurídica mediante o registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral”⁴⁶.

Com a retirada da expressão “de Direito público”, o ditame legal passa a fornecer dupla interpretação, de acordo com a corrente doutrinária a que fosse submetida sua análise. Para a corrente conservadora, maioria na Assembléia Nacional Constituinte, a simples retirada da expressão não é por si só capaz de desfigurar a personalidade jurídica de Direito Público dos Partidos. Entretanto, a corrente defensora de idéias liberais a respeito dos Partidos políticos, representada à época pela Oposição, defendia a personalidade jurídica de Direito Privado dos Partidos, de acordo com o texto acima, pois entendia que tal modificação visava assegurar a plena liberdade para o funcionamento dos Partidos políticos, desvinculando-os do Estado, que, através do Poder Judiciário Eleitoral, apenas acolherá seu registro. Os Partidos políticos, ainda segundo estes parlamentares, são organizações da sociedade civil.

Apesar dos avanços conquistados em matéria de liberdade e autonomia interna dos Partidos políticos, ainda grande era a inquietação das oposições, representada neste tema pelos Partidos de esquerda, ao ponto do Deputado Federal

⁴⁵ Conforme art. 11, III, do Anteprojeto da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, junho de 1987.

A exigência de normas que versem sobre a fidelidade e disciplina partidárias foram, na Comissão de Sistematização transferidas para o § 1º, do art. 17.

Constituinte Paulo Delgado (PT/MG), apresentar a Emenda nº 1.239, em 13/01/88, buscando dar nova redação ao então art. 19, do projeto de Constituição da Comissão de Sistematização, e propugnando, inclusive, pela supressão do preceito que condicionava a aquisição de personalidade jurídica pelos Partidos políticos, ao registro dos respectivos estatutos pelo Tribunal Superior Eleitoral. Apesar do esforço do nobre Constituinte, a Emenda recebeu parecer contrário e foi rejeitada.

Já num segundo momento, ainda dentro da Comissão de Sistematização, a norma acima sofreu nova modificação, acabando por elucidar seu texto:

“Os Partidos Políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral”.

Essa norma consubstanciou-se na redação final do segundo parágrafo do art. 17, da Constituição de 1988, sendo, após, referendada pelo Plenário da Constituinte⁴⁷. É, portanto, a atual norma constitucional vigente a respeito da natureza jurídica dos Partidos políticos. Optou-se, assim, pela personalidade jurídica de Direito Privado, adquirida de acordo com a lei civil, restando à esfera pública nada mais que o registro dos estatutos no TSE.

⁴⁶ Art. 19, § 2º, terceiro substitutivo apresentado pelo relator, dezembro de 1987.

⁴⁷ O texto final, não só do § 2º, do art. 17, mas como de todo o capítulo referente aos Partidos Políticos, o Capítulo V, Título II, foi aprovado no Plenário da Assembléia Nacional Constituinte, no dia 04 de março de 1988, através de Emenda substitutiva coletiva (de nº 2.038) ao texto do projeto da Comissão de Sistematização, cujo signatário foi o Constituinte Guilherme Afif Domingos. Encerrada a votação, o placar do Congresso Constituinte mostrava 360 votos a favor da Emenda, 59 contrários e 4 abstenções, perfazendo um total de 423 votantes. Assim estava aprovado o texto do Capítulo V, Título II, da nossa atual Constituição.

Diário da Assembléia Nacional Constituinte, Sexta-feira, 04/03/88, p. 7970-7973.

Dessa forma, a nossa Constituição segue o já previsto na Constituição vigente na Argentina, onde o Estado reconhece aos Partidos políticos, a personalidade política por ato da Justiça Federal Eleitoral, sem o que não poderiam atuar as associações como Partidos políticos. Mas, com este reconhecimento, os Partidos obtinham a situação de entidades de Direito Privado⁴⁸. O registro dos estatutos partidários no Tribunal Superior Eleitoral, no Direito pátrio, é medida de caráter preventivo, servindo para verificar-se a adequação do programa dos mesmos aos preceitos da Constituição Federal de 1988.

A respeito do art. 17, § 2º, da CF/88, o prof. Orides Mezzaroba, exímio estudioso do assunto, assim se pronunciou:

“A partir da aprovação desse dispositivo, os Partidos passaram a ser definidos constitucionalmente como pessoas jurídicas de direito privado. Para adquirirem personalidade jurídica na forma da lei civil, devem ser registrados primeiramente no Cartório de Registro de Títulos e Documentos, para somente depois registrarem seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. Verifica-se, desta forma, que esse dispositivo diverge significativamente da legislação anterior, a qual estabelecia que o registro dos Partidos deveria ser reconhecido apenas pelo Tribunal Superior Eleitoral, sem qualquer interferência da lei civil”⁴⁹.

Igual preocupação teve Pinto Ferreira, que, além de encampar a tese privatista, tentou estabelecer a nova situação a que ficaram submetidos os Partidos políticos após a promulgação dessa Constituição. Segundo o autor, com a mudança da natureza jurídica dos Partidos políticos, passando os mesmos a se constituírem como pessoas jurídicas de Direito Privado, o Brasil adotou o modelo português dos Partidos políticos, tratando-os como associações privadas com funções constitucionais e não mais como órgãos do Estado, pois os Partidos são expressão da liberdade da

⁴⁸ In: REIS, Palhares Moreira. *Op. Cit.* p. 167.

associação dos cidadãos. Partindo desse princípio, Pinto Ferreira chega as seguintes conclusões:

“a) os Partidos Políticos gozam de personalidade jurídica; b) tal personalidade é de direito privado, pois que se constituem na forma da lei civil, quando adquirem personalidade jurídica; c) após a aquisição da personalidade jurídica são obrigados ao registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral; d) o registro dos estatutos no Tribunal não lhes confere existência jurídica, mas é apenas um mecanismo de controle na adequação dos estatutos e do programa à própria Constituição Federal”⁵⁰.

Pela primeira vez em nossa história legislativa, a personalidade jurídica dos Partidos Políticos foi erguida a condição de matéria constitucional. Ficou, assim, tacitamente revogado o art. 2º da Lei nº 5.682/71, que previa a natureza jurídica de Direito Público interno para os Partidos políticos, pois não foi recepcionado pela nova ordem constitucional em vigor.

A mudança da natureza jurídica dos Partidos políticos já era há muito tempo aguardada pela doutrina e até pela militância partidária, que sempre propugnaram por maior liberdade e autonomia interna para os Partidos, subtraindo-se da esfera de controle por parte do Tribunal Superior Eleitoral.

A aceitação da transferência da natureza jurídica dos Partidos políticos, foi quase que unânime na doutrina pátria.

Segundo José Afonso da Silva, a inclusão deste parágrafo, ao art. 17 da Constituição de 1988, define os Partidos como pessoas jurídicas de Direito Privado. Suas palavras: “Se adquirem personalidade na forma da lei civil é porque são

⁴⁹ MEZZARROBA, Orides. *O Partido Político no Brasil: teoria, história, legislação*. Joaçaba: Edições UNOESC, 1995. p. 111.

⁵⁰ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 37.

peças jurídicas de direito privado, devendo, pois, registrar-se no Cartório de Registro de Títulos e Documentos; depois disso é que seus estatutos serão levados a registro no Tribunal Superior Eleitoral [...]”⁵¹. Aliás, como fora visto anteriormente, este constitucionalista já considerava artificial a classificação dos Partidos políticos como pessoas jurídicas de Direito Público interno, como o fazia a Lei nº 5.682/71.

José Bispo Sobrinho, por sua vez, assevera:

“Até o advento da Carta de 1988, o partido político era consagrado como pessoa jurídica de direito público. Atualmente, sem embargo das relevantes funções de equacionar o equilíbrio do sistema representativo nacional, passa a ser, formalmente, pessoa jurídica de direito privado, nos termos do § 2º, do art. 17, da Constituição Federal”⁵².

Ainda a confirmar essa tese, cita-se o prof. Dr. Ivo Dantas, concordando que, com a redação dada a esse art. 17, § 2º, da CF/88, houve a transferência da natureza jurídica dos Partidos políticos, da esfera pública para a privada. Em seu artigo, publicado na Revista Brasileira de Direito Eleitoral, assim professa:

“Profundas modificações decorrem da nova Natureza Jurídica dos Partidos Políticos, que deixam de ser pessoas jurídicas de Direito Público, para serem pessoas jurídicas de Direito Privado”

e continua, logo após:

“Ao determinar o texto que eles adquirirão personalidade jurídica na forma da lei civil (vide Lei dos Registros Públicos, nº 6.015, de 31.12.1973), transferiu seu registro do Tribunal Superior Eleitoral (texto 67/69, art. 152 – IV, com a redação que lhe deu a EC nº 25/85) para os Cartórios de Títulos e Documentos, cabendo ao TSE, apenas e tão somente, a tarefa de registrar os Estatutos, sem que daí decorra qualquer efeito constitutivo, ficando sua atividade restrita à verificação de se

⁵¹ SILVA, José Afonso da. – *Op. cit.*, p. 383.

⁵² BISPO SOBRINHO, José. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1996. p. 17.

os mesmos estão, ou não, de acordo com o determinado pela Constituição Federal e pela Lei nº 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos)⁵³.

Diferente também não foi o posicionamento adotado pelo prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que inclusive adverte para os efeitos danosos desta orientação:

“Antes desta Constituição, o partido adquiria personalidade pelo registro de seus estatutos perante a Justiça Eleitoral. Agora, perante o órgão comum, o registro civil de pessoas jurídicas. Isto evidentemente identifica o partido como mera associação e enseja a sua multiplicação, o que não traz frutos bons para a democracia, como é da experiência, nacional e estrangeira⁵⁴.”

Todavia, em que pese a clareza dispositiva do art. 17, § 2º, da Constituição Federal, ainda houveram publicistas remanescentes da idéia, que continuaram a considerar os Partidos políticos como pessoas jurídicas de Direito Público interno, indo em desencontro da imensa maioria da doutrina. Exemplo é Maria Helena Diniz, para quem, os Partidos políticos continuam sendo considerados pessoas jurídicas de Direito Público interno, como o são as Autarquias e Fundações Públicas. Isto porque, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 17, § 2º, não cita explicitamente a natureza jurídica de Direito Privado dos Partidos políticos, relegando ao Direito Civil a tarefa de caracterizar sua personalidade. Diferente da maioria da doutrina, que entende esse fato como por si só capaz para caracterizar a personalidade jurídica de Direito Privado, a douta civilista entende como ainda válido o imperativo previsto no art. 2º, da Lei nº 5.862/71, ou seja, considera que o art. 2º, em suma, foi recepcionado pela atual Constituição e por isso, encontra-se em plena vigência⁵⁵.

⁵³ DANTAS, Ivo. Dos Partidos Políticos. In: *Revista Brasileira de Direito Eleitoral* nº 08. Fortaleza: Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, julho de 1994. p. 52.

1.3: A Natureza Jurídica dos Partidos Políticos com a Lei nº 9.096/95

A lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, é a quarta e mais recente Lei Orgânica dos Partidos políticos, revogando expressamente, em seu art. 63, 1ª parte, a antiga Lei Orgânica, Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.

Segue fielmente o caminho já trilhado pela Constituição de 1988, prescrevendo logo em seu 1º artigo: *“O Partido político, **pessoa jurídica de direito privado** (grifo nosso), destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.”*

Se alguma dúvida persistia sobre a natureza jurídica dos Partidos políticos, devido ao fato do art. 17, § 2º, da Constituição Federal de 1988, apenas relegar para a lei civil a tarefa de personalizar os Partidos, não mencionando classificação de pessoa jurídica em concreto, essa dúvida é suprimida com a publicação da Lei nº 9.096/95, dispondo em seu 1º artigo, que os Partidos políticos são pessoas jurídicas de Direito Privado.

Além dessa previsão legal, a Lei Orgânica dos Partidos políticos também preocupou-se em cumprir o disposto no art. 17, § 2º, da CF/88, que relega ao Direito Civil a tarefa de regular a personalidade jurídica dos Partidos políticos. Assim,

⁵⁴ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários à Constituição de 1988*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 138.

o seu art. 59, dá nova redação ao art. 16, do Código Civil Brasileiro, nos seguintes termos:

“Art. 59 - O art. 16 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 (Código Civil), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 16 - [...]

[...]

III - os Partidos Políticos.

[...]

§ 3º - Os Partidos Políticos reger-se-ão pelo disposto, no que lhes for aplicável, nos arts. 17 a 22 deste Código e em lei específica⁵⁶.”

Então, depois de 45 anos, os Partidos políticos novamente passaram a serem regulados pela lei civil, ou, mais precisamente, pelo Código Civil Brasileiro.

A mudança da natureza jurídica dos Partidos políticos, já prevista na Constituição de 1988 e finalmente consagrada pela Lei nº 9.096/95, surge como resposta aos incansáveis clamores da doutrina e políticos, que através da história, sempre buscaram maior autonomia para os Partidos políticos e menor interferência do Tribunal Superior Eleitoral em sua organização e funcionamento. Interferência essa, que teve início no Governo Vargas, com a sua política centralizante.

Em que pesem os avanços democráticos alcançados, a Lei nº 9.096/95, em seu art. 7º, manteve intacta a última fronteira de controle estatal na estrutura interna dos Partidos políticos, que é o crivo do Tribunal Superior Eleitoral, responsável pela análise e guarda de seus estatutos e fornecimento de registro ao

⁵⁵ DINIZ, Maria Helena. Idem, Ibidem. p. 119.

Partidos. Tal disposição, inclusive, já estava prevista na Constituição de 1988, no art. 17, § 2º, *in fine*⁵⁷.

Quanto à doutrina, como já ocorrera com relação à inovação introduzida pela Constituição de 1988, sua quase unanimidade concorda com o novo tratamento dispensado à natureza jurídica dos Partidos políticos. Para José Bispo Sobrinho, com a edição da Lei nº 9.096/95, o partido político pode ser considerado como “[...] uma sociedade civil de direito privado, mas com a finalidade de prestar serviços de interesse público em benefício de todo o grupo social”⁵⁸.

Marcus Cláudio Acquaviva segue a mesma orientação: “Pelo menos no Brasil, os Partidos Políticos vêm a ser, por determinação legal, pessoas jurídicas de direito *privado*, [...] sujeitos, portanto, ao Registro Civil de Pessoas Jurídicas (arts. 17, § 2º, da Constituição Federal, e 8º da citada Lei nº 9.096/95)”⁵⁹.

O prof. Roberto Rosas considera que a Lei nº 9.096/95, ao regular os dispositivos constitucionais sobre Partidos, quis abraçar a livre criação, desde já dando-lhe natureza de pessoa de Direito Privado⁶⁰.

⁵⁶ Esta Lei específica é a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096/95.

⁵⁷ Por outro lado, esse art. 7º trouxe à voga, um instituto jurídico eleitoral que havia sido abandonado pela Constituição de 1988, que é o quorum eleitoral, temido principalmente pelos pequenos Partidos políticos. Segundo o § 1º, só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles. Para muitos autores, entre eles Palhares Moreira Reis (in: DANTAS, Ivo. Dos Partidos Políticos. In: *Revista Brasileira de Direito Eleitoral* nº 08. Fortaleza: Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, julho de 1994. p. 52-53.), é inconstitucional toda e qualquer regra que exija de partido político sua existência em qualquer número de Estados ou de Municípios, por menor que seja, pois se o constituinte quisesse, teria simplesmente mantido o preceito maior concernente, oriundo do texto anterior; se o retirou da Carta é porque não quis que permanecesse e limitasse a atividade partidária.

⁵⁸ BISPO SOBRINHO, J. Idem, *ibidem*, p. 18.

⁵⁹ ACQUAVIVA, M. C. – *Op. cit.*, p. 10.

⁶⁰ ROSAS, Roberto. Legitimidade Política e Legalidade dos Partidos. In: *Direito Eleitoral*. Coordenadores Ministro Carlos Mário da Silva Velloso e Professora Cármen Lúcia Antunes Rocha. Livraria Del Rey Editora. Belo Horizonte, 1996. p. 133.

Entretanto, a clareza da Lei nº 9.096/95, em seu art. 1º c/c 59, não impede que existam posições contrárias à percepção privatista dos Partidos políticos.

Sérgio Sérulo da Cunha defende a natureza pública dos Partidos, assim ditando sua opinião:

“No Brasil, os cargos Políticos nos Poderes Legislativo e Executivo são preenchidos mediante eleições, e só se admite candidato mediante a inscrição partidária [...]. Portanto, sem o concurso dos Partidos, não há como organizar e desempenhar as funções estatais. Na democracia moderna, não há poder político, nem Estado, se não há partido político. Resulta, daí, a natureza pública do partido”⁶¹.

Sérgio considera precipitada a opinião dos autores que propugnam a natureza jurídica de Direito Privado dos Partidos políticos, com base no art. 1º, da nova Lei Orgânica dos Partidos políticos. O que houve com esta lei, em obediência ao já proposto pela Constituição de 1988, foi a criação de um duplo registro partidário. O primeiro, no forma da lei civil, dando existência embrionária ao Partido político, lhe possibilitando simples pregações e arrebanhamento de filiados, e o segundo, realizado na Justiça Eleitoral, no qual o Partido adquire capacidade jurídica específica, qual seja, a de participar de eleições. Este último registro, é que dá ao Partido a característica de pessoa jurídica de Direito Público⁶².

Finalizando, Sérgio Sérulo da Cunha monta o ciclo de crescimento dos Partidos políticos, segundo sua natureza pública:

⁶¹ CUNHA, Sérgio Sérulo da. A Lei dos Partidos Políticos – Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. In: *Direito Eleitoral*. Coordenadores Ministro Carlos Mário da Silva Velloso e Professora Cármen Lúcia Antunes Rocha. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1996. p. 142.

⁶² CUNHA, Sérgio Sérulo da. *Idem*, *Ibidem*. p. 142-143.

“No sistema constitucional-partidário brasileiro, são três os estágios em que se pode situar o partido político: a infância (partido com registro na forma da lei civil), a maioridade (partido com registro na Justiça Eleitoral) e a maturidade (partido com representantes eleitos e funcionamento parlamentar). Esses os degraus que, em face da Constituição, estabelecem diferenças legítimas entre os Partidos políticos existentes, situando-os em classes ou categorias distintas”⁶³.

Para reforçar sua opinião, Sérgio Sérulo da Cunha se serve da análise das pessoas jurídicas de Direito Público, feita pelo administrativista Marcello Caetano:

“ [...] o que caracteriza o Direito Público é a proteção direta e imediata dos interesses públicos, resultando da supremacia destes a atribuição de prerrogativas aos sujeitos de direito que os prosseguem. Portanto, pessoa coletiva de direito público será aquela que nasça da necessidade de realização de interesses públicos, isto é, interesses que sejam considerados fundamentais para a existência, conservação e desenvolvimento da sociedade política”⁶⁴.

Por realizar interesses públicos, segundo o prisma apresentado por Marcello Caetano, os Partidos políticos estariam contidos no campo delimitado pelo conceito de pessoa jurídica de Direito Público.

Marcus Cláudio Acquaviva concorda com Sérgio Sérulo quando este considera que os Partidos são imprescindíveis às candidaturas políticas, não podendo haver candidaturas pessoais, estranhas aos quadros partidários, ou seja, que os Partidos políticos brasileiros possuem o monopólio das candidaturas a cargos eletivos; contudo, discorda da necessidade de registro no Tribunal Superior Eleitoral, para que se adquira capacidade jurídica específica.

Segundo Acquaviva, este registro serve apenas e tão somente para controlar a adequação do estatuto e programa à Constituição Federal, já que com

⁶³ CUNHA, Sérgio Sérulo da. *Op. Cit.* p. 143.

o registro civil, o Partido já adquire personalidade com a inscrição dos estatutos no Registro Civil⁶⁵.

⁶⁴ CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Op. Cit.* p. 142-143.

⁶⁵ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Idem*, *Ibidem*. p. 10.

IV : A QUESTÃO DO CABIMENTO DA AÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO DE AUTORIDADE DE PARTIDO POLÍTICO

No derradeiro capítulo, a preocupação girará em torno de se estabelecer a controvérsia que tem ocupado os Tribunais pátrios, além de estudiosos do Direito nos últimos anos, que é a possibilidade ou não, do cabimento desse remédio constitucional contra ato de autoridade de Partido político.

1.1: O Mandado de Segurança

A exemplo do que ocorreu quanto às pessoas jurídicas, antes de adentrar-se ao tema sobre o cabimento de Mandado de Segurança contra ato de

autoridade partidária, é esclarecedor tecer-se algumas considerações a respeito do que seja o remédio constitucional chamado de Mandado de Segurança.

O Mandado de Segurança é instituto jurídico genuinamente brasileiro, com origem no *habeas corpus* inglês, adotado pela primeira vez, a nível constitucional, na Carta Magna de 1934.

Ao iniciar-se a análise do cabimento da Ação de Mandado de Segurança, é necessário que se faça a sua conceituação. Utilizar-se-á aqui os conceitos de dois consagrados doutrinadores nacionais, sem adentrar-se no campo da análise crítica conceitual, pois tal análise mais apurada não é objeto desse trabalho.

Hely Lopes Meirelles conceitua o Mandado de Segurança como:

“O meio constitucional posto à disposição de toda pessoa física ou jurídica, órgão com capacidade processual, ou universalidade reconhecida por lei, para a proteção do direito individual ou coletivo, líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, lesado ou ameaçado de lesão, por ato de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça (CF, art. 5º, LXIX e LXX; Lei 1.533/51, art. 1º)”⁶⁶.

José Afonso da Silva, é mais sintético, definindo o Mandado de Segurança como: “Um remédio constitucional, com natureza de ação civil, posto à disposição de titulares de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão, por ato ou omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”⁶⁷.

O conceito formulado por estes dois nobres doutrinadores, segue fielmente o proposto pela nossa atual Constituição em seu art. 5º, inciso LXIX:

⁶⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, “Habeas Data”*. 15 ed. atualizada por Arnaldo Wald. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 1

“Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas-corpus ou habeas-data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”.

Da análise do conceito de Mandado de Segurança, pode-se visualizar quatro pressupostos específicos, quais sejam:

a) *direito líquido e certo*: não é direito incontestável, até porque para este tipo de direito não cabe ao juiz qualquer tipo de interpretação, não cabendo esta solução jurídica; esse direito líquido e certo está ligado aos fatos, que devem ser claros, certos e determinados; é o direito que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração, nos dizeres de Hely Lopes Meirelles⁶⁸;

b) *lesão ou ameaça*: como consequência, o Mandado de Segurança pode ser *preventivo*, quando existe ameaça concreta para o impetrante e *repressivo* quando existe lesão a direito líquido e certo, proveniente de autoridade coatora;

c) *ilegalidade ou abuso de poder*: ocorre quando tem-se o ato arbitrário, ou seja, o ato emanado de autoridade que fere direito líquido e certo de alguém, ou possui vício relacionado a motivação, publicação, inobservância do princípio da impessoalidade, discricionariedade, moralidade, pessoalidade ou da própria legalidade; o abuso de poder está dentro da compreensão do que seja ato ilegal, é espécie do gênero ilegalidade, pois se o ato é ilegal, está sendo praticado com abuso de poder;

⁶⁷ SILVA, José Afonso da. Idem, *ibidem*, p. 425-426.

d) *ato de autoridade*: esse é o pressuposto que mais interessa ao presente trabalho, pois é da obediência a ele que se vai originar a controvérsia presente no último capítulo.

A norma infraconstitucional que regula o Mandado de Segurança, é a Lei nº 1.553, de 31 de dezembro de 1951, lei essa que teve sua interpretação extremamente ampliada pela Constituição Federal, gerando várias celeumas doutrinárias. Enquanto a Constituição é omissa quanto a restrições ao Mandado de Segurança, a Lei nº 1.553/51, possui várias vedações particulares quanto ao cabimento desse remédio constitucional, sendo, ainda, quase que integralmente reconhecida pelo Poder Judiciário pátrio.

1.1.1: Ato de Autoridade

Esse é o pressuposto específico de interesse a esse trabalho, já que dele se origina a controvérsia doutrinária em torno do cabimento ou não do Mandado de Segurança contra ato de dirigente de Partido político.

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Op. Cit. p. 25.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “*Ato de autoridade* é toda manifestação ou omissão do Poder Público ou de seus delegados, no desempenho de suas funções ou a pretexto de exercê-las”⁶⁹.

Ao analisar-se o ato de autoridade, deve-se iniciar com a caracterização do que seja a autoridade pública, mencionada no inciso LXIX, do art. 5º da Constituição Federal. Ensina o prof. Hely, que autoridade pública é aquela com poder de decisão, competente, então, para praticar atos administrativos decisórios que possam ferir o direito líquido e certo previsto no mesmo inciso constitucional. Resumindo, atos de autoridade trazem consigo uma decisão e não apenas uma execução⁷⁰. Diferente, então, do simples agente público, pois enquanto o primeiro pratica atos com força decisória, estes praticam meros atos executórios, não podendo ser coatores, pelo menos em sentido legal. Assim, os atos de autoridade são os que trazem em si, uma decisão, dentro da esfera de competência lhe atribuída pela norma legal.

O conceito de ato de autoridade, para fins de Mandado de Segurança, foi ampliado pela própria Constituição, que também considera ato de autoridade, o praticado por administradores ou representantes de autarquias e de entidades paraestatais e, ainda, os de pessoas naturais ou jurídicas com funções delegadas, como são os concessionários de serviços de utilidade pública, no que concerne a essas funções (art. 5º, LXIX, CF/88). José Afonso da Silva reforça essa posição, em sua consagrada obra Curso de Direito Constitucional Positivo: “[...] a

⁶⁹ MEIRELLES, H. L. Idem, ibidem, p. 22.

⁷⁰ MEIRELLES, H. L. Idem, ibidem, p. 22.

doutrina e a jurisprudência já tinham estabelecido que, no conceito de *autoridade*, já entravam as autoridades públicas propriamente ditas, os dirigentes e administradores de autarquias e de entidades paraestatais, como as pessoas naturais ou agentes de pessoas jurídicas com funções delegadas do Poder Público”⁷¹.

Do exposto, pode-se concluir que o espectro passivo do Mandado de Segurança é formado por dois grupos de autoridades: a) autoridades públicas, onde estão compreendidos os agentes públicos, incluindo, inclusive, os agentes que exercem funções delegadas (concessionários e permissionários de obras ou serviços, os serventuários, os notários e oficiais de registros públicos e exercentes de atividades sujeitas a autorização do Poder Público); e b) agentes de pessoas jurídicas no exercício de atribuições do Poder Público, onde estão presentes todos os agentes de pessoas jurídicas privadas que executem, a qualquer título, atividades, serviços e obras públicas.

1.2: O cabimento da Ação de Mandado de Segurança contra atos de dirigentes de Partidos Políticos

O cabimento da Ação de Mandado de Segurança contra de dirigentes partidários é questão que tem gerado muita controvérsia no campo do

Direito Eleitoral pátrio, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que transformou os Partidos políticos em pessoas jurídicas de Direito Privado. É controvérsia nova, com grandes discussões no campo jurisprudencial, mas não muito lembrada no campo doutrinário, onde somente agora começa a ganhar fôlego, com publicações especializadas da área jurídica, além de começar a freqüentar os Congressos Jurídicos e as aulas de graduação e pós-graduação das diversas Faculdades de Direito do país.

Para melhor elucidação desta questão, dividir-se-á esta análise em dois momentos: a) o entendimento que se tinha antes da promulgação da nova Constituição de 1988; b) como ficou a controvérsia após a Constituição de 1988.

1.2.1: Antes da Constituição de 1988

Embora com menos amplitude, a controvérsia a respeito do tema em voga, já havia mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988, quando os Partidos políticos ainda eram considerados pessoas jurídicas de Direito Público interno.

⁷¹ SILVA, J. A. da. – *Op. cit.*, p. 424.

O art. 1º, § 1º, da Lei nº 1.533/51, lei que regula o Mandado de Segurança, equipara os representantes ou órgãos dos Partidos políticos a autoridades para efeitos do cabimento da Ação de Mandado de Segurança:

“Art. 1º - Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, alguém sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for ou sejam quais forem as funções que exerça.

§ 1º - Consideram-se autoridades, para os efeitos desta Lei, os representantes ou órgãos dos Partidos Políticos [...]”

Todavia, em que pesasse a clareza da lei, existiram no mínimo três vertentes jurisprudenciais a respeito do cabimento do Mandado de Segurança contra as autoridades partidárias, até a promulgação da Constituição de 1988.

A corrente positivista, baseava-se no mandamento legal sobre Mandado de Segurança, que refere-se a autoridade pública, para aceitar, sem nenhum empecilho, o mandado de segurança contra ato de dirigente partidário, pois os Partidos políticos, através do art. 2º, da Lei nº 5.682/71, estavam perfeitamente relacionados entre as pessoas jurídicas de Direito Público interno, consistindo as suas autoridades, em autoridades públicas. Além desse entendimento, os defensores desta tese, propugnam pela necessidade de celeridade e dinamicidade, próprias da natureza do processo eleitoral, que está adstrito a prazos exíguos. O único remédio capaz de fornecer soluções rápidas para os problemas advindos dos complicados processos eleitorais é o Mandado de Segurança⁷², sendo, então, este, cabível contra qualquer ato partidário que viole direito público subjetivo do impetrante.

⁷² Neste sentido: TRE/SP, 77.175, DOE, 28/02/80; TSE, 5.489, DJU, 18/03/74; TSE, MS 538, DJU, 18/08/81; TSE, MS 484, DJU, 03/11/77.

Outra parte da doutrina e jurisprudência da época, já era contrária a aceitação da segurança para estes casos, baseados na doutrina de que, apesar dos Partidos políticos serem pessoas jurídicas de Direito Público interno da União, não constituem-se em órgãos, mas sim entidades auxiliares do Estado, sem soberania. Assim, seus diretores não são dotadas de autoridade pública, pois lhes falta a força do império. Pinto Ferreira é o principal defensor desta tese no Direito pátrio⁷³.

A terceira vertente doutrinária é a formada por aqueles que nunca aceitaram a personalidade dos Partidos políticos como de Direito Público, formada entre outros, por José Afonso da Silva e Antônio Tito da Costa. Estes entendiam, *contra legem*, os Partidos políticos como pessoas jurídicas de Direito Privado, afastando o cabimento do Mandado de Segurança nestes casos, pois as autoridades destes Partidos não se configuram como autoridades públicas.

1.2.2: Depois da Constituição de 1988

Após a transferência da natureza jurídica dos Partidos políticos, de pessoas jurídicas de Direito Público Interno para pessoas jurídicas de Direito Privado, a antiga controvérsia a respeito do cabimento do Mandado de Segurança contra ato de autoridade partidária ganhou nova roupagem entre nossos doutrinadores

e nossos Tribunais. Discussão essa, que refere-se a saber se os dirigentes de Partidos políticos, agora dirigentes de pessoas jurídicas de Direito Privado, são autoridades passíveis de impetração da Ação de Mandado de Segurança.

Como é sabido, autoridades públicas são aquelas pessoas com poder de decisão dentro da Administração Pública, compreendida pela Administração direta, Autarquias e Fundações Públicas, além dos agentes com funções delegadas (concessionários e permissionários de obras ou serviços, os serventuários, os notários e oficiais de registros públicos e exercentes de atividades sujeitas a autorização do Poder Público); e, agentes de pessoas jurídicas no exercício de atribuições do Poder Público, onde estão presentes todos os agentes de pessoas jurídicas privadas que executem, a qualquer título, atividades, serviços e obras públicas.

Então, a questão que se põe agora, é caracterizar-se os dirigentes de Partidos políticos, pessoas jurídicas de Direito Privado, como exercentes de atribuições de Poder Público, podendo, assim, ser consideradas as suas autoridades como públicas para efeito do cabimento da Ação de Mandado de Segurança; ou subtrair os dirigentes de Partidos dessa qualidade, impedindo o uso deste remédio constitucional.

Em um primeiro momento, o conceito formulado pela Constituição Federal, para o Mandado de Segurança: “Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas-corpus ou habeas-data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for **autoridade**

⁷³ Neste sentido: TRE/SP, Ac. 5.489, BE; STF, MS 2.763, BE, 09/08/56; TRE-SP, MS 424, BE.

pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (grifo nosso)”⁷⁴, faz fugir aos dirigentes de Partidos políticos a qualidade de autoridade pública.

Todavia, não pode ser esquecido que, a nova Lei Orgânica dos Partidos políticos⁷⁵, em seu art. 7º, ordena que os Partidos políticos, mesmo sendo pessoa jurídicas de Direito Privado, devem depositar seus estatutos junto ao Tribunal Superior Eleitoral, entidade responsável por verificar a adequação dos programas dos mesmos à Constituição Federal. Também é sabido que os Partidos políticos sempre possuíram o monopólio das candidaturas a cargos eletivos no Brasil⁷⁶.

Quem bem sintetiza, com poucas palavras, a controvérsia que se acha posta após a promulgação da Constituição de 1988, é o eminente Pinto Ferreira, em excelente parágrafo sobre o tema Mandado de Segurança e os Partidos políticos, em sua obra de comentários a antiga Lei Orgânica dos Partidos políticos⁷⁷:

“Atualmente os Partidos Políticos são **associações privadas** e não mais **pessoas jurídicas de direito público interno da União**, cabendo a mesma polêmica. Contudo, os Partidos exercem uma parcela de autoridade pública, pois ninguém pode ser votado ou exercer o direito de elegibilidade se não estiver regularmente inscrito em um partido político. De outro lado, os Partidos têm o monopólio legal das candidaturas. Eles praticam assim atos por delegação da autoridade pública. Assim sendo, caberia a possibilidade de mandado de segurança contra atos de seus dirigentes partidários, pois os Partidos Políticos exercem funções constitucionais”⁷⁸.

Em face da promulgação da nova Constituição do Brasil, reforçou-se a corrente contrária ao cabimento do Mandado de Segurança contra ato de

⁷⁴ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Título II. Capítulo II. Art. 5º, inciso LXIX.

⁷⁵ Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

⁷⁶ Com uma pequena exceção no período governado por Getúlio Vargas, dentro da sua política de desmotivação à existência de Partidos Políticos.

⁷⁷ A Antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos tratada na obra de Pinto Ferreira (citada em posterior nota), é a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, atualizada pela Lei nº 8.247, de 23 de outubro de 1991.

autoridade partidária, cujo principal argumento passou a ser que o Partido político é pessoa jurídica de Direito Privado. Logo, não caberia o mandado contra ato de seu dirigente, que não é autoridade pública, a única legitimada no pólo passivo, nos termos de recente decisão deste Tribunal. Assim, inexistiria a ato de autoridade, um dos requisitos para a impetração do Mandado de Segurança, sem o qual o *mandamus* se torna impossível.

Os representantes e órgãos dos Partidos políticos não podem ocupar a posição de sujeito passivo em Mandado de Segurança, por serem os Partidos políticos pessoas jurídicas de Direito Privado que não exercem função delegada do Poder Público⁷⁹. Os representantes de Partidos políticos deixaram de ser autoridade, não praticando mais atos delegados de autoridade.

Além do mais, segundo o art. 17, § 1º, da CF/88: “*É assegurada aos Partidos Políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplinas partidárias.*”. Essa posição é reforçada pela Lei Orgânica dos Partidos políticos, Lei nº 9.096/95, em seu art. 3º⁸⁰, que fornece ampla autonomia aos Partidos políticos para discutirem e decidirem sobre questões *interna corporis*, ou seja, de estrutura interna, organização e funcionamento. E, em face desta autonomia, descabe à Justiça Eleitoral imiscuir-se em suas decisões⁸¹. Assim, a possibilidade da segurança contra atos de

⁷⁸ FERREIRA, Pinto. Idem, ibidem, p. 38

⁷⁹ Neste sentido: TSE, Ac. Nº 2.473, DJU, 3/9/96; TRE/SP, Ac. nº 114.430, Diário Oficial do Poder Judiciário do Estado de São Paulo, 31/08/92; TRE/PR, Ac. nº 20.903, DJP, 27/09/96; TRE/SP, Ac. nº 113.972, MS nº 900/92, Diário Oficial do Poder Judiciário do Estado de São Paulo, 13/08/92; TRE/SP, Ac. nº 124.625, Diário Oficial do Poder Judiciário do Estado de São Paulo, 16/05/96.

⁸⁰ Cujó texto é o seguinte: “É assegurada ao partido Políticos, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.”

⁸¹ Neste sentido: TSE, Ac. nº 40, DJU, 02/10/96.

autoridade do Partido, buscando a resolução de conflitos internos do Partido, atentaria contra essa liberdade, sendo uma intromissão da Justiça Eleitoral em assunto “interna corporis” do Partido político.

Assim, no aspecto processual da Ação de Mandado de Segurança, faltaria ao autor da ação, o interesse de agir, tornando-se, o mesmo, carecedor da ação. Conseqüência disto, é que o processo de Mandado de Segurança será julgado como extinto sem exame de mérito, pois a legitimidade dos impetrados para figurarem como sujeitos passivos do Mandado de Segurança, é objeto de análise preliminar⁸².

Ainda, reforçando essa corrente, tem-se que a nova redação dada ao art. 1º, § 1º, da Lei nº 1.533/51, pela Lei nº 9.259, de 09/01/96, excluindo a expressão “representantes ou órgãos dos Partidos políticos”.

Mas, apesar da mudança na natureza jurídica dos Partidos políticos, e da revogação da equiparação dos representantes dos Partidos políticos às autoridades, manteve-se firme, e inclusive vem crescendo, a corrente favorável ao cabimento do *mandamus*, contra ato de dirigente partidário.

É sabido que de acordo com a nova ordem constitucional, foi transferida a natureza jurídica dos Partidos para o Direito Privado, com autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento⁸³. Todavia, ficou submetido ao controle da Justiça Eleitoral o exercício das atividades dos Partidos

⁸² De acordo com o art. 267, VI, do Código de Processo Civil brasileiro, Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.

⁸³ Cf. art. 17, § 1º, da Constituição de 1988.

políticos, como demonstra a obrigatoriedade da prestação de contas e registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

Assim, na opinião desta corrente doutrinária, quando o ato reputado lesivo de direito líquido for praticado no exercício das funções institucionalmente conferidas a Partido político, torna-se o mesmo, através de seus representantes, parte legítima passiva em Mandado de Segurança. Isto porque, as funções constitucionais são emanações do Poder Público, posto que aos Partidos cabe viabilizar representação democrática⁸⁴, assumindo o ônus de assegurar, no interesse do regime democrático a autenticação do sistema representativo⁸⁵.

Mesmo com a mudança de sua natureza jurídica, os Partidos ainda continuam atuando como membros indispensáveis no exercício do poder político pelo povo. Então, na opinião desta corrente, existe a delegação, do povo aos governantes, sendo que essa delegação se faz por meio do voto, cujo exercício só é possível em sociedade politicamente organizada em grupos: os Partidos políticos. Sua tarefa é canalizar a opinião de modo que a decisão possa emanar do povo e efetivamente representá-lo.

Finalmente, entende-se que, destarte, a organização partidária participa do poder político, não se pode dissociá-la desse exercício, e como tal exerce função pública, pois é inquestionável seu papel de mediação na expressão da vontade

⁸⁴ Cf. art. 1º, parágrafo único, da Constituição de 1988.

⁸⁵ Cf. art. 1º, lei nº 9.096/95.

popular, na participação nos órgãos representativos e na própria formação do governo⁸⁶.

Além desses argumentos, não pode ser esquecido o fato da celeridade e dinamicidade alcançados com uso do Mandado de Segurança, principalmente em processos eleitorais, conhecidos pela sua morosidade.

Hoje, na doutrina pátria, começa a se buscar outros subterfúgios jurídicos que possam dar respostas rápidas aos embates jurídicos eleitorais, que substituem o Mandado de Segurança, sem que para isso fiquem na expectativa do seu aceite ou não. Um bom exemplo, conforme Alberto Rollo, são as medidas cautelares⁸⁷, que concedidas liminarmente, conforme o art. 804, do Código de Processo Civil (Lei 5.869/73), podem fornecer de forma rápida soluções na área eleitoral, tão exigente de respostas céleres.

⁸⁶ Neste sentido: TRE/SP, Ac. 114.430, Diário Oficial do Poder Judiciário do Estado de São Paulo, 31/08/92.

⁸⁷ ROLLO, Alberto. O excesso do interna corporis no Direito Eleitoral. In: *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*, vol. 11, nº 38, abr/jun 97. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1997.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nossa Constituição, em seu art. 1º, parágrafo único, consagra a representação do povo, através de eleições, como a forma de se exercer o Poder em nosso país. Todavia, para que esses representantes do povo possam ser eleitos, é preciso que estejam filiados a Partidos políticos, já que esses possuem o monopólio das candidaturas a cargos eletivos no Brasil.

Nessa esteira, não resta dúvida da importância dos Partidos políticos como instituições fundamentais para o alcance do Poder e conseqüente interlocução entre sociedade e governantes.

Viu-se como os Partidos foram construídos ao longo do tempo. Inicialmente eram apenas facções ou grupos de pressão. Mais tarde, tornaram-se verdadeiros Partidos políticos, que possuíam ainda grande rejeição na Sociedade. Souberam conquistar o seu espaço, mesmo enfrentado ditaduras e perseguições de todos os tipos. Hoje, os Partidos passam por reformas, chagando-se a criar novas

teorias a respeito dos mesmos, como a Teoria Orgânica dos Partidos políticos, vista no primeiro capítulo.

Depois, verificou-se a evolução dos Partidos no Brasil, além da evolução doutrinária de sua natureza jurídica. Como ocorreu no resto do Mundo, no Brasil, os Partidos foram alvo de perseguições pelos Governos autoritários e ditatoriais de Getúlio Vargas (Estado Novo 37-45) e dos Governos Militares (64-85), visto que, como legítimos representantes do povo, deveriam ser extintos, pois representavam uma resistência democrática ao Poder Central.

Na verdade, os Partidos políticos, em nosso país, só adquiriram estabilidade com a promulgação da Constituição de 1988, depois consolidada pela Lei Orgânica dos Partidos políticos (nº 9.096/95), que regulamenta a Constituição no capítulo referente aos Partidos. Antes, houvera um resquício de estabilidade partidária, na década de 50 e começo de 60, mas que foi logo destruída pelo Golpe Militar de 31 de março de 1964.

Tal é a consciência despertada pelos Partidos políticos, que hoje pode-se notar a existência de militância partidária, com defensores apaixonados de seus Partidos. A grande quantidade do voto de legenda verificado nas últimas eleições são a maior prova deste engajamento político através dos Partidos. As pessoas já identificam-se com as idéias de um ou outro Partido e poucos são aqueles que não possuem posições políticas, devido, até, à grande diversidade de Partidos com as mais diferentes pregações políticas.

Quanto à natureza jurídica, visualizou-se que os Partidos políticos, quando começaram a ser legalmente disciplinados, o que só ocorreu na Primeira República (1891-1930), foram inicialmente regulados pelo Direito Civil (Código Civil), depois pessoas jurídicas de Direito Público Interno (Código Eleitoral de 1950), voltando a possuir personalidade jurídica de Direito Privado (Constituição de 1988).

Embora haja discordância, não resta dúvida que os Partidos políticos no Brasil são pessoas jurídicas de Direito Privado, a teor da Constituição (art. 17), da Lei Orgânica dos Partidos políticos (art. 1º) e do Código Civil (art. 16, III, com redação dada pelo art. 59 da Lei nº 9096/95), com personalidade adquirida no Cartório de Título e Documentos e, posterior registro de seus estatutos no TSE para aferição da concordância dos mesmos com o disposto na Constituição e na Lei de Registros Públicos.

Por último, houve a análise da questão atinente ao Mandado de Segurança contra ato de autoridade partidária.

Verificou-se como se estabelece a controvérsia. De um lado estão os que defendem que, por serem pessoas jurídicas de Direito Privado, não caberia tal Ação contra seus dirigentes, pois os mesmos não são Autoridades Públicas, um dos pressupostos para a aceitação da segurança em Juízo.

Do outro lado, é crescente a doutrina e jurisprudência no sentido de que, apesar dos Partidos serem pessoas jurídicas de Direito Privado, por possuir o monopólio das candidaturas a cargos eletivos no país e, por depositar seus estatutos

junto ao TSE, estariam as autoridades desses Partidos imbuídas na condição de Autoridades Públicas, cabendo o remédio constitucional neste caso.

A primeira corrente jurisprudencial, que considera carecedor da Ação, com extinção do processo sem julgamento do mérito, aquele impetra a Ação de Mandado de Segurança contra autoridade de Partido político, por faltar o interesse de agir, ainda é grande maioria em nos Tribunais Eleitorais brasileiros, inclusive no nosso Tribunal Regional Eleitoral (Ac. 14.896/98, invocando principalmente a alteração da redação do § 1º, art. 1º, da Lei nº 1.533/51, através da Lei nº 9.259/96).

A corrente defensora da segurança nestes casos, por considerar as autoridades de Partidos políticos, como Autoridades Públicas, ainda é minoria, presente principalmente no TRE/SP e, ainda esparsamente, começa a aparecer no Tribunal Superior Eleitoral.

De tudo exposto, reclama-se, ao fim, pela necessidade que possui esta Nação em preservar, e, mais que isso, consolidar a estabilidade dos Partidos políticos e seus filiados, como legítimos representantes do povo para o exercício do Poder, além, do que é mais importante, a estabilidade da legislação atinente aos Partidos políticos, para que em breve possamos construir um jurisprudência firme e constante quanto às matérias que atingem os Partidos, o que nunca houve neste país. Somente teremos essa jurisprudência construtiva, quando as normas político-partidárias forem claras, estáveis e, sobretudo, democráticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1: Obras

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Nova Lei dos Partidos Políticos Anotada*. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1996.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral dos Partidos Políticos. In: *Revista de Informação Legislativa*. a. 16. n° 64 out/dez. Brasília: Senado Federal, 1979.

BARBOSA, Alaor. Partidos Políticos: aspectos do fenômeno. In: *Revista de Informação Legislativa*. a. 26. n° 103 jul./set. Brasília: Senado Federal, 1989.

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

BONAVIDES, Paulo. A Decadência dos Partidos Políticos e o Caminho para a Democracia direta. In: *Direito Eleitoral*. Coordenadores Ministro Carlos Mário da Silva Velloso e Professora Cármen Lúcia Antunes Rocha. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1996.

_____. *Ciência Política*. 10ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1994.

COSTA, Antônio Tito. *Partidos Políticos e sua Lei Orgânica*. São Paulo: Atlas, 1971.

- COTRIM NETO, A. B. Natureza Jurídica dos Partidos Políticos Brasileiros. In: *Revista de Informação Legislativa*. a. 18. n° 49, jan/mar. Brasília: Senado Federal, 1976.
- CUNHA, Sérgio Sérvulo da. A Lei dos Partidos Políticos – Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. In: *Direito Eleitoral*. Coordenadores Ministro Carlos Mário da Silva Velloso e Professora Cármen Lúcia Antunes Rocha. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1996.
- DANTAS, Ivo. Dos Partidos Políticos. In: *Revista Brasileira de Direito Eleitoral*. n° 08 jul/94. Fortaleza: Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, 1994.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 1° vol. Teoria Geral do Direito Civil. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1994.
- DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Comentários à Constituição de 1988*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1990.
- FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. vol. 01. arts. 1° a 21. São Paulo: Saraiva, 1989.
- _____. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1992.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e Teoria dos Partidos Políticos no Brasil*. 3 ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980.
- GOMES, Angela de Castro & ARAÚJO, Maria Celina D'. *Getulismo e Trabalhismo*. Série Princípios. São Paulo: Editora Ática, 1989.
- GUERRERO, José Luis Garcia. Algunas Cuestiones sobre la Constitucionalización de los Partidos Políticos. In: *Revista de Estudios Políticos*. Nueva Época. n° 70, oct/dec, 1990.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1995.

Anexo 01

Partidos Políticos do Brasil⁸⁸

Partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral – TSE		
Número	Sigla	Partido
11	PPB	Partido Progressista Brasileiro (fusão do PP com o PPR ⁸⁹)
12	PDT	Partido Democrático Trabalhista
13	PT	Partido dos Trabalhadores
14	PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
15	PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (sucessor do MDB)
16	PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
17	PSL	Partido Social Liberal
18	PST	Partido Social Trabalhista
19	PTN	Partido Trabalhista Nacional
20	PSC	Partido Social Cristão
21	PCB	Partido Comunista Brasileiro
22	PL	Partido Liberal
23	PPS	Partido Popular Socialista (antigo Partido Comunista Brasileiro - PCB)
25	PFL	Partido da Frente Liberal (dissidência do PDS, antiga ARENA)
30	PGT	Partido Geral dos Trabalhadores
33	PMN	Partido da Mobilização Nacional
36	PRN	Partido da Reconstrução Nacional
40	PSB	Partido Socialista Brasileiro
41	PSD	Partido Social Democrático
43	PV	Partido Verde
44	PRP	Partido Republicano Progressista
45	PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
56	PRONA	Partido da Reedificação da Ordem Nacional
65	PC do B	Partido Comunista do Brasil
70	PT do B	Partido Trabalhista do Brasil

Partidos com registro provisório no Tribunal Superior Eleitoral – TSE		
Número	Sigla	Partido
26	PAN	Partido dos Aposentados da Nação
27	PSDC	Partido Social Democrata Cristão (antigo PDC)
28	PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
29	PCO	Partido da Causa Operária
31	PSN	Partido Solidarista Nacional

⁸⁸ Fonte: Coordenadoria de Registros e Informações Processuais do Tribunal Superior Eleitoral, em 15 de maio de 1996.

⁸⁹ O Partido Popular – PP, é resultado da fusão do Partido Trabalhista Renovador – PTR com o antigo Partido Social Trabalhista – PST e o PPR resulta da fusão do Partido Democrático Social – PDS com o Partido Democrático Cristão – PDC.

Anexo 02

Partidos Políticos com Registro negado pelo TSE (desde 1995)

Número	Sigla	Partido
	PJP	Partido de Justiça Popular
	PART	Partido da Revolução dos Trabalhadores pela Emancipação Humana
	PUNE DO BRASIL	Partido Universitário Estudantil do Brasil
	PNC	Partido Nacional do Consumidor