

COMISSÕES PARTIDÁRIAS PROVISÓRIAS NO BRASIL: INDEFINIÇÕES TEMPORAIS E A TUTELA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Isabela Bichara de Souza Nevesⁱ
Mauro Macedo Camposⁱⁱ

RESUMO

O artigo analisa aspectos quanto ao funcionamento dos partidos políticos: a autonomia constitucional dos partidos em disporem de forma conveniente sobre a sua estrutura temporária (comissões provisórias) e a intervenção do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em relação a regularização destes núcleos organizativos em escala nacional frente aos pleitos eleitorais. O argumento central deste estudo recai exatamente na percepção da dinâmica normativa e estratégica dos atores políticos na composição e estruturação de suas bases partidárias subnacionais, bem como compreender como o TSE, a partir do seu poder regulamentar, trabalha na conformação ou remodelação desta estrutura, inclusive com posicionamentos antagônicos àquele referente ao arranjo organizativo dos partidos políticos. Trata-se de uma apartada descrição sobre a logística das comissões provisórias no atual cenário político-partidário e o enfrentamento de sua utilização indiscriminada pelas legendas, sem a convocação destas em diretórios em conformidade com as regras partidárias e legais. A indeterminação do processo organizativo e a permanência de estruturas temporárias, sem a observância de regras partidárias sólidas, durante longos períodos, resultou na intervenção judicial por meio de regulamentos e, conseqüentemente, uma resposta legislativa com a promulgação da minirreforma da Lei Orgânica dos Partidos Políticos no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: comissões provisórias; autonomia constitucional; Tribunal Superior Eleitoral; poder regulamentar.

ⁱ Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP), Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil, [ORCID](#); ⁱⁱ Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP), Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil, [ORCID](#).

PROVISIONAL PARTY COMMITTEES IN BRAZIL: TEMPORARY INDEFINITIONS AND THE PREVENTION OF THE SUPERIOR ELECTORAL COURT

Isabela Bichara de Souza Neves
Mauro Macedo Campos

ABSTRACT

This article aims to analyze two aspects concerning the functioning of political parties: the constitutional autonomy of the parties to arrange their temporary structure (provisional commissions) in a convenient manner; and the intervention of the Superior Electoral Court (TSE) in relation to the regularization of these organizational cores on a national scale in the face of electoral disputes. The central argument of this study resides precisely in the perception of the normative and strategic dynamics of political actors in the composition and structuring of their subnational party bases, as well as understanding how the TSE, grounded on its regulatory power, works in shaping or remodeling this structure, even by means of positions that are antagonistic to the one regarding the organizational arrangement of political parties. It consists in a separate description of the logistics of provisional commissions in the current party political scenario and the confrontation of their indiscriminate use by the parties, without the latter's conversion in directories in accordance with party and legal rules. The organizational process indeterminacy and the permanence of temporary structures, without the observance of solid party rules for long periods, resulted in judicial intervention by means of regulations and, consequently, a legislative response with the promulgation of the Organic Law of Political Parties mini-reform in Brazil.

KEYWORDS: provisional commissions; constitutional autonomy; Superior Electoral Court; regulatory power.

1. INTRODUÇÃO

A relação do poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) ressalta a polêmica em torno da perpetuação de comissões provisórias pelos partidos políticos em âmbito municipal e/ou estadual. Tal questão se mostra premente a partir da contextualização da autonomia dada às legendas sobre a estruturação partidária e à nova dicção da Lei n.º 13.831/2019 – uma das mais recentes minirreformas – que modificou a sistemática interna sobre os órgãos partidários e as estratégias de alocação de recursos do fundo partidário e a destinação de receitas e despesas.

A Constituição Federal de 1988 privilegiou a liberdade política e eleitoral aos partidos políticos. No entanto, a atribuição expressa da Constituição Federal sobre a faculdade das legendas em se organizarem internamente, de acordo com as suas próprias regras, não pode ultrajar a própria normatividade que as regulam. Desta forma, os partidos políticos têm a capacidade de se organizarem desde que dentro de parâmetros legais existentes. A discricionariedade das agremiações não é plena, pois é conduzida pela Lei dos Partidos Políticos que regem normas gerais de funcionamento e organização, pelas regulamentações da Justiça Eleitoral que lapidam instruções de caráter vinculante e pelos princípios constitucionais que regem a sistemática político-partidária.

Em termos operacionais, o Tribunal Superior exerce o seu papel jurisdicional em relação aos atores políticos e aos partidos, além de emitir resoluções e instruções que norteiam a execução das leis eleitorais e partidárias. Esse poder de regulamentar (instruções, regulamentos e portarias) dado ao TSE sobre as matérias relativas às normas eleitorais não deve ultrapassar a esfera de competência legislativa típica do Poder Legislativo. Caso isto ocorra, o princípio da

legalidade pode ser infringindo e, portanto, sujeito a questionamento sem instâncias constitucionais. A função precípua do TSE, portanto, é exatamente organizar a atividade judicante sobre matérias relativas ao processo eleitoral e político, garantindo isonomia e lisura ao sistema político.

Embora não seja uma atribuição típica do Tribunal e tendo as instruções apenas caráter complementar a legislação existente, o alcance do exercício do poder regulamentar exercido pelo TSE vem sendo pauta de questionamentos por partes de atores políticos e das agremiações no que tange aos limites e às proporções de sua atuação na esfera legal, principalmente quando a regulamentação impacta no dia a dia dos partidos políticos e seus integrantes. Esta atribuição normativa da Justiça Eleitoral de emitir instruções e regulamentos com natureza vinculativa e permanente aos integrantes do processo eleitoral é uma incumbência jurisdicional que vem aliada a legislação infraconstitucional¹.

De acordo com Flôres e Fernandes (2007), essa competência normativa pela Justiça Eleitoral não surgiu como novidade da redemocratização de 1988, mas como ratificação histórica da instituição. Para os autores, a capacidade de regular da Justiça Eleitoral se constituiu em 1932 com o advento do primeiro Código Eleitoral. Foi a partir desta primeira regulamentação dos partidos políticos e das eleições que esta instância jurisdicional absorveu diversos poderes administrativos para além da gestão dos pleitos eleitorais e do controle cívico dos eleitores, mas também na expedição de instruções regulamentares sobre matérias relacionadas

¹A própria Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95) traz em seu art. 61 que o Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a execução de sua normatividade. Da mesma forma, a Lei que disciplina as eleições (Lei n. 9.504/97) também disciplinou em seu art. 105 que o TSE, poderá emitir instruções necessárias para execução do processo eleitoral. No Código Eleitoral (Lei n. 4. 737/65), em seu art. 23, IX, assevera que a Justiça Eleitoral tem competência para expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste código. Ademais, há jurisprudência é assente sobre a faculdade do Tribunal Superior Eleitoral em exercer o poder de regulamentar matéria eleitoral (Acórdão do TSE, de 20/04/2017, no AgR-AI n° 143.882 e, de 09/09/2014, no REspe n° 64.770).

ao sistema eleitoral como um todo, incluindo ali a organização das legendas . Posteriormente, essa competência normativa foi reproduzida no Código Eleitoral de 1965, em um momento em que o sistema eleitoral e partidário era controlado por um regime autoritário e centralizador, porém a competência regulamentar da Justiça Eleitoral permanecia hígida em controlar o aparato eleitoral.

Embora a Constituição Federal de 1988 não explicita essa função normativa da Justiça Eleitoral, a atuação do Tribunal Superior Eleitoral já se encontrava consolidada pelos Códigos Eleitorais que se seguiram na história da regulação do processo eleitoral, principalmente em razão de sua capacidade de combinar a regulação administrativa de todo sistema eleitoral e dos instrumentos envolvidos nos pleitos.

O presente artigo busca disciplinar numa discussão preliminar e contextualizadora o funcionamento interno das comissões provisórias como um dos níveis organizativos dos partidos políticos, no sentido de esclarecer ainda, o papel do TSE como agente interventor e regulamentador da dinâmica organizacional das legendas². Muito embora tenha sido concedida autonomia constitucional, para que os partidos pudessem promover sua organização de acordo com suas necessidades estratégicas, o exercício deste direito deve ser compatível com os ideais democráticos consagrados constitucionalmente.

Desta autonomia partidária em organização, apresenta-se um panorama de alterações normativas que advieram através da posição ativa do Legislativo por meio de reformas legais em 2019, em clara resposta a conduta ativa do Tribunal Superior Eleitoral em regulamentar a plena e irrestrita capacidade de organização

²De acordo com Thiago Silva e Estevão Silva (2015), o Código Eleitoral de 1932 é um marco histórico para o desenvolvimento partidário brasileiro e para a própria competição eleitoral, uma vez que se constitui como a primeira referência a formação da organização partidária como meio de representação político-social.

partidária concebida, a partir da margem de liberdade constitucional. A proposta de análise das comissões provisórias, como núcleo organizativo com uso maximizado pelos partidos políticos, decorreu exatamente deste embate institucional entre a intervenção regulamentar do TSE e do Legislativo.

Para que esta análise seja posta em prática neste artigo, utilizou-se de parte das análises de Neves (2020) sobre a sistemática da capilaridade de órgãos partidários (diretórios e comissões provisórias) e as suas possíveis consequências legais que consubstanciam e regem o comportamento das legendas em alocar recursos (incentivos materiais e de organizacionais) cujo direcionamento reflete a atuação dos partidos políticos na captação de votos e de influência político regional e local.

É partir desta sistematização organizacional interna que se busca decodificar a importância das comissões provisórias pelas agremiações políticas. Para tanto, o presente trabalho encontra-se dividido em quatro partes: a primeira seção traça uma breve análise da dinâmica organizativa partidária em âmbito subnacional e como isso reflete em sua democracia intrapartidária; a segunda seção trata especificamente do lugar das comissões provisórias dentro da estrutura partidária; a terceira seção explicita a intervenção regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral sobre o uso dessas comissões provisórias pelas agremiações, frente à reforma política estabelecida pela Lei nº 13.831 de 2019, por fim, a quarta sessão refere-se a análise jurisprudencial do TSE sobre as comissões provisórias no período de 2015 a 2019.

2. A DINÂMICA DO PODER ORGANIZATIVO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Nessa seção, propõe-se entender o funcionamento e a dinâmica organizativa interna das legendas sob um aspecto territorial. Para tanto, ainda que de forma panorâmica, faremos um compilado sobre como as legendas trabalham a descentralização das suas forças organizativas em níveis federativos ao longo do tempo até atual ordem constitucional. Em que pese, a estruturação do partido político brasileiro perpassa por inúmeras oscilações legislativas e de remodelação do cenário político-social, com transformações progressivas na sistemática do domínio de forças políticas.

O intento, portanto, não é percorrer toda essa trajetória do sistema partidário brasileiro, que remonta à época do Império, período em que os partidos políticos, tal como concebidos atualmente não existiam. Eram grupos elitizados da sociedade que trabalhavam em conjunto com o governo centralizado para manutenção de poder político (Motta, 2008). Nessa mesma linha temporal Lilia Schwarcz (2019) ressalta a configuração do “coronelismo” como um elemento do perfil oligárquico em nível municipal do império e que, em certa medida, transformou em dominância nas relações de poder local entre o governo central, os estados e os municípios. Esse formato foi modificado na Primeira República (1889 -1930), com o estabelecimento de um constitucionalismo republicano e federativo materializado na Constituição de 1891, em que a estrutura partidária mantinha um caráter regionalizado na interação entre estados e municípios que passaram a dominar o processo político-eleitoral no país, em que pese uma descentralização do poder político para os estados (Partidos Republicanos regionalizados) que mantinham o controle do voto a partir da atuação das autoridades municipais (Motta, 2008).

No entanto, para os propósitos deste artigo vale entender que naquela conjuntura temporal, não havia espaço formal para a construção de uma legenda

nacional centralizada que pudesse influenciar todo território e que captasse as clivagens sociais necessárias para a construção de agremiações de ampla representação social dos diversos segmentos da sociedade. Em outras palavras, a figura do comando oligárquico dos partidos políticos no Brasil remonta à Primeira República e desdobramentos históricos posteriores (QUEIROZ, 1976; LAMOUNIER, 1987).

Com efeito, o regionalismo permaneceu ditando a dinâmica pelas legendas partidárias estaduais, atuando como unidades partidárias autônomas com forças concêntricas para os municípios e a dinâmica dos governadores. Essas legendas locais centralizavam o manejo das forças políticas nos pleitos para assegurar os interesses das elites políticas nas regiões mais desenvolvidas economicamente. É imprescindível observar a descentralização partidária como ponto de partida desse estudo, onde se busca evidenciar que esse comando partidário assume uma versão atualizada por meio das comissões provisórias.

Em termos normativos, o primeiro Código Eleitoral foi promulgado em 1932, com o objetivo de regulamentar o funcionamento das legendas partidárias e principalmente aperfeiçoar o sistema eleitoral. Apesar da remodelação em parâmetros liberais, os partidos políticos se rearticularam sob um viés oligárquico com predomínio da criação de legendas regionais cuja centralização recaía novamente sobre as forças políticas locais encabeçadas pelas lideranças estaduais, o que reforçava a tensão entre forças regionais e forças nacionais na condução da política brasileira (GOMES et al, 2007).

Neste sentido, a despeito deste caráter centralizador do Estado, o poder político federal acaba adotando uma estratégia que privilegia um esquema de apoio ao funcionamento das esferas políticas tradicionais regionalizadas, assegurando-lhes autonomia de alianças políticas. Lamounier (1987), em sua

análise sobre o período, assevera que foi a partir desta centralização política nas mãos do poder Executivo nacional que houve a construção da imagem simbólica de nação, integralizando regiões e que acabou na remodelação da representação política brasileira que reverberou nos anos seguintes.

Nesse rápido percurso temporal, entre os anos de 1945 a 1964, nessa breve experiência democrática, o país passou pelo engajamento das suas legendas partidárias, ainda se articulando em torno das forças políticas regionais e municipais, em que o domínio político foi marcado por um perfil de caráter mais populista e pelo fenômeno da perpetuação de controle do eleitorado pelas elites locais, porém os partidos políticos ganharam abrangência de atuação nacional com a participação política em nível centralizado (GOMES et al, 2007). No marco inicial desse período, em 1945, instituiu-se a chamada Lei Agamenon (Decreto-lei nº 7.586/45) que configurou o monopólio partidário na representação política e nacionalizou as legendas que até então seguiam um espectro estadual (SALGADO e HUALDE, 2015).

O regime militar de 1964 trouxe a implementação do bipartidarismo. O período foi marcado pelos efeitos da crescente urbanização e da industrialização das diversas regiões brasileiras que, por sua vez, tiveram reflexos no controle tradicional dos partidos políticos em níveis locais e regionalizados, diluindo o controle através de práticas já consagradas, como coronelismo (GOMES et al, 2007). Isso, no entanto, não pressupõe a perda da força política em níveis subnacionais, mas apenas uma readaptação da atuação dos partidos políticos e suas relações de poder em função das mudanças sociais que se contrastavam com a possível retomada do processo democrático³.

³ Barry Ames (2003), ao analisar a ineficiência das instituições políticas brasileiras, apresenta que o sistema partidário brasileiro não possui uma condução ideológica afinada entre os seus integrantes,

A linha histórica percorrida pela legislação eleitoral e partidária, cada uma ao seu tempo e com suas peculiaridades, aponta um movimento pendular na elaboração e a alteração normativa sobre o funcionamento dos partidos políticos no Brasil (CAMPOS & PEIXOTO, 2015), inclusive condicionando a sua existência enquanto instituição partidária a um percentual mínimo de votos em cada circunscrição subnacional. A elaboração de legislações cujas exigências de desempenho eleitoral inibe a continuidade de partidos no jogo político foi utilizada como artifício legitimador da concentração de poder político num sistema bipartidário até a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1979. O quadro 01 traz esse panorama de uma maneira agregada, a partir das legislações e os possíveis efeitos quanto ao funcionamento partidário, a cada tempo.

Quadro 1

Compilação histórica das regras para funcionamento dos partidos políticos a partir das unidades federativas.

Legislação /Ano	Percentual dos votos válidos em eleição geral	Distribuição dos votos válidos nos estados	Percentual mínimo de votos em cada estado	Percentual de representantes no Congresso Nacional
Lei 1.164, de 1950	Superior a 50 mil eleitores	Mínimo em 5 circunscrições	Mínimo 1 mil eleitores em cada estado	Pelo menos 1 representante
Lei 4.740, de 1965	3% no mínimo	Mínimo em 11 estados	2% em cada estado	n/a

as lideranças partidárias não têm controle sobre os filiados e que seus candidatos ou integrantes a cargos eletivos estão preocupados em agradar o seu reduto eleitoral do que estabelecer um projeto de interesse nacional. Para o autor, o federalismo brasileiro, ao privilegiar a força de estados e municípios em detrimento de um governo central, acabou por gerar um processo de fortalecimento de oligarquias locais.

Constituição de 1967	10% no mínimo	Mínimo em 2/3 dos estados	7% em cada estado	10% de deputados em 1/3 dos estados e 10% de senadores
EC nº1 de 1969	5% no mínimo	Mínimo de 7 estados	7% em cada estado	n/a
Lei 5.682, de 1971	5% no mínimo	Mínimo em 7 estados	7% em cada estado	n/a
EC nº11 de 1978	5% no mínimo	Mínimo de 9 estados	3% em cada estado	10% de deputados em 1/3 dos estados e 10% de senadores
Lei 6.767, de 1979	5% no mínimo	Mínimo em 9 estados	3% em cada estado	5% no mínimo
EC nº25 de 1985	3% no mínimo	Mínimo de 5 estados	2% em cada estado	n/a
Lei 9.096, de 1995	5% no mínimo ^(*)	Mínimo em 1/3 dos estados ^(*)	2% em cada estado ^(*)	n/a
Lei nº 13.165, de 2015	0.5% no mínimo	Mínimo em 1/3 dos estados	0,1% em cada estado	n/a ^(**)

Fonte: Elaborado por CAMPOS (2009) e modificado a partir das legislações recentes.

(*) NOTA: As regras que seriam aplicáveis ao funcionamento partidário a partir dos resultados das eleições gerais de 2006. No entanto, o STF, através da ADI's 1351 e 1354, declarou a inconstitucionalidade da "cláusula de barreira".

(**) NOTA: Embora não tenha um percentual específico sobre a votação nas casas legislativas para funcionamento dos partidos políticos, com a Emenda Constitucional n. 97/2017, houve a implementação da chamada "cláusula de barreira" com percentual de desempenho eleitoral no Congresso Nacional de forma progressiva até 2030, limitando o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão.

Além da criação de critérios que dificultam a manutenção da vigência institucional partidária pelas regras, principalmente em períodos de controle autoritário do sistema político-eleitoral, há também a previsão de normas que

interferem na distribuição interna de recursos partidários, portanto, com capacidade de interferir diretamente na consolidação das legendas. Essas modificações legais podem ocasionar a descentralização e centralização do poder organizativo das agremiações partidárias em níveis federais, estaduais e municipais. A legislação ao fixar parâmetros mínimos para cada instância partidária, em especial aos níveis estaduais e municipais⁴, pulverizaria a articulação de recursos e o controle em nível nacional da legenda (CAMPOS, 2009).

A instalação do pleno exercício partidário com a consagração do pluripartidarismo pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1979 e a implementação de um sistema eleitoral complexo, endossado pela Constituição Federal de 1988 proporcionou o aquecimento da atividade partidária, com a criação de novas agremiações e a construção de uma estrutura interna mais robusta que possa dinamizar o jogo político-eleitoral com fito de conquistar votos, filiados e influência perante o eleitorado. O modelo regionalizado e municipalizado de dinamização do poder organizativo dos partidos foi transmutado para dentro da estruturação do processo decisório do próprio partido, com a elaboração de um escalonamento de instâncias partidárias que são instaladas nos estados e municípios convolvendo numa instância superior nacional.

Esse sistema de relações de forças, em termos operacionais, seria coordenado pela própria estrutura partidária que, disporia sobre o funcionamento interno de sua instituição, o programa ideológico definido nacionalmente pela

⁴Pela abordagem constitucional de 1988 e pela Lei dos Partidos Políticos em vigor (Lei nº 9.096/95), a autonomia partidária atribuída aos partidos políticos foi estendida também a própria condução e manejo interno de recursos do Fundo Partidário e demais fontes de custeios de despesas (públicas e privadas) entre as instâncias nacionais. O estatuto partidário de cada legenda promoverá a distribuição de recursos de acordo com a discricionária partidária. De acordo com a compilação de estatutos partidários das legendas até o ano de 2018 por Neves (2020), o formato de distribuição de recursos partidários centraliza-se nas mãos das instâncias distribuído por critérios internos dos dirigentes nacionais.

legenda, a bancada parlamentar eleita, a atuação dos filiados e dos seus membros dirigentes. O arranjo organizativo privilegia a integração e participação dos filiados que estejam em dia com suas obrigações estatutárias, com igualdade de tratamento dispensado pelo partido aos seus filiados. Assim, o modelo de representação política se reflete na organização interna dos partidos políticos, uma vez que as agremiações partidárias são instrumentos para democracia representativa.

E, neste sentido, ao exercer sua autonomia organizativa as instâncias partidárias subnacionais partem do pressuposto normativo vinculado ao direito das suas minorias na competição interna, da expressão da diversidade social e instituir mecanismos de participação direta e indireta que possam diminuir a possibilidade de centralização de poder nas mãos de uma oligarquia partidária (SALGADO e HUALDE, 2015).

O desenvolvimento partidário ao longo do tempo nos aponta para o fato de que a escala de poder organizativo que regem as relações partidárias teve como escopo a gestão orgânica das forças políticas locais em níveis subnacionais por meio da articulação do poder pelos dirigentes com vista a procurar novas lideranças políticas, o desenvolvimento de atividades político-eleitorais e o fortalecimento das estratégias de acesso ao eleitor. É a partir do controle das influências das unidades regionais que as lideranças partidárias conseguem planejar suas estratégias político-partidárias, em prol da sua manutenção no campo político e, em especial, na consecução de resultados eleitorais (FERNANDES NETO, 2019).

No entanto, essa relação de poder organizativo entre as demais esferas federativas das agremiações partidárias também deve seguir os pressupostos estatutários que os fundam e diligenciar uma configuração democrática na competição

interna para dirigentes partidários, possibilitado que os filiados influam nas decisões das legendas, tais como a seleção de representantes das unidades subnacionais que comporão às órgãos deliberativos nacionais ou até mesmo a escolha dos candidatos a cargos eletivos.

Por fim, o que se objetivou com esse rápido sobrevôo sobre o ordenamento das regras partidárias foi, em essência, indicar que o processo de institucionalização do sistema partidário brasileiro não partiu de um vácuo normativo, mas sim, de uma construção temporal, onde é possível observar elementos que indicam, ora a centralidade, ora a descentralização e autonomia partidária.

3. O FUNCIONAMENTO DAS COMISSÕES PROVISÓRIAS NA ESTRUTURA PARTIDÁRIA

A partir do que se observa sobre o funcionamento das relações de poder nas estruturas partidárias, para dar sequência aos propósitos desse artigo, é importante conceituar o que entende-se por comissões provisórias para que possamos observar as peculiaridades organizacionais e de fluxo do poder interno às instâncias partidárias. As comissões provisórias são núcleos do acervo organizacional dos partidos políticos com finalidade temporária de seleção de pré-candidatos para concorrer aos pleitos eleitorais ou atuação por determinado período que acumula atribuições de um diretório e/ou comissão executiva. Desta forma, a provisoriedade não pode ultrapassar o tempo necessário para o estabelecimento de diretórios definitivos em níveis mais regionalizados como os municípios, são instâncias “tampão”.

A problemática temporal em que o partido político se dispõe a solucionar através de sua autonomia organizacional, só tem duas opções: ou pela extinção da comissão provisória por inatividade e desinteresse de atuação estratégica; ou promovendo os meios necessários para transformá-la em diretórios. A celeuma, entretanto, se dá quando os partidos políticos acabam por utilizar deste mecanismo para

torná-los permanentes sem que haja a consecução da formalização rigorosa prevista em estatuto partidário para se converter em um órgão definitivo (diretórios). Para que um diretório seja instalado pelo partido, ele deverá seguir um rito de divisão de competências e de escolha de dirigentes pelo filiados, cujas regras prévias constam dos estatutos partidários das legendas.

O núcleo organizacional de um partido político se desmembra em três estruturas básicas: Convenção, Diretório e Executiva Partidária. Estes pilares organizativos possuem funções de deliberação sobre assuntos partidários, organização e manutenção de toda atividade da legenda, sendo estas estruturas imprescindíveis para o funcionamento partidário na localidade, bem como na seleção de membros diretivos que participarão das convenções regionais e nacionais e na escolha da lista de candidatos que concorrerão as eleições. A comissão provisória, pelos termos dos estatutos partidários, constitui-se em um órgão com data aprazada que acumula para si todas as atribuições destes organismos acima citados, sendo esta estrutura considerada como válida para promoção de convenções partidárias que objetivam a escolha de candidatos⁵.

Anderson Alarcon e Roberta Maia Gresta (2016), ao tratarem sobre a importância das comissões provisórias nos processos eleitorais, salientam que, embora estas estruturas diretivas sejam teoricamente datada para finalização de atividades, são importantes para que os partidos políticos possam ter o direito de concorrer às eleições em diferentes regiões e municípios brasileiros, sem que haja empecilhos de ordem burocráticas e financeiras. Na visão dos autores, diante da magnitude territorial do país, as comissões provisórias tornam-se um verdadeiro instrumento de promoção do exercício político por parte de eleitores e filiados partidários.

Entretanto, o que diferencia a estrutura partidária do diretório e da comissão é a forma como é feita a composição de integrantes para o diretório e outros órgãos

⁵Tribunal Superior Eleitoral. (2016, 18 de fevereiro). Convenções podem ser feitas por comissões provisórias dos partidos, esclarece ministro. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Fevereiro/convencoes-podem-ser-feitas-por-comissoes-provisorias-dos-partidos-esclarece-ministro?SearchableText=comiss%C3%B5es%20provis%C3%B3rias>

partidário, uma vez que estes seguem regras estatutárias como, por exemplo, a instauração de eleições periódicas para a escolha dos membros efetivos de cada instância administrativa da unidade partidária e dos delegados que irão fazer parte da dinâmica do partido, em diversos níveis, desde unidade municipal até a nacional. O diretório apresenta uma formatação que permite a participação dos filiados na sua constituição, diferindo-se desse modo, da comissão provisória, que não está condicionada aos parâmetros de escolha para a atuação de dirigentes, liderança através da participação direta de filiados no processo decisório. Neste sentido, tornam-se muito mais suscetíveis às ingerências das lideranças partidárias subnacionais.

A discussão sobre a instauração ou extinção de comissões provisórias para convalidação em diretórios cinge-se na operabilidade destas unidades definitivas em nível municipal e estaduais. O partido político deverá levar em consideração a extensão territorial do país, em especial sob o aspecto geográfico das unidades municipais. A pulverização de pequenos municípios com pouca densidade demográfica, ao que parece, exerce pouca atratividade para que se imponha uma atividade definitiva de órgãos partidários. Atualmente, muitos partidos políticos em nível municipal se defrontam com unidades federativas com pequena taxa populacional, sendo que até 2019, apenas 49 dos 5.570 municípios brasileiros possuem mais de 500 mil habitantes de acordo com dados do IBGE⁶.

Neste sentido, o aspecto binominal entre os benefícios de instalação de um diretório que demandará a manutenção de uma estrutura mais robusta e a capacidade de injeção de recursos periodicamente é considerado um ponto determinante para fins de escolha organizativa pelos partidos políticos, especialmente para as legendas menores que detêm recursos esparsos para atuação permanente. Os diretórios oficializados e devidamente constituídos nos municípios seguem uma sistemática normativa diferente das comissões provisórias, bem como possuem

⁶De acordo com site Agência Brasil sobre a pesquisa do censo demográfico pelo IBGE, dos 49 municípios com mais de 500 mil habitantes, 23 são capitais do Brasil, distribuindo o restante pelas regiões de São Paulo (oito), do Rio de Janeiro (seis), de Minas Gerais (três), do Espírito Santo (dois), Pernambuco, Bahia, Santa Catarina, Goiás, Paraná, Pará e Rio Grande do Sul (com um município, cada). Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-08/brasil-tem-49-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes-diz-ibge>

uma série de deveres e funções que se distinguem destas instituições efêmeras, já que sua estrutura se torna mais sistematizada para atuação partidária local e não tão-somente em atividades meramente de cunho eleitoral.

Assim, com o objetivo de organizar o funcionamento de ambos tipos de organização partidária, o presente trabalho buscou coordenar as características de cada uma a partir das informações disponíveis nas legislações partidárias e eleitorais, observadas no quadro 02:

Quadro 02

Estruturação das competências dos órgãos permanentes e provisórios partidários.

Descrição	Diretórios Partidários	Comissões Provisórias	Observações
Ordenamento normativo	Art. 17, §1 da CRFB/88	Art. 3º, §§2, 3 e 4º da Lei n. 9.096/95; Art. 17, §1º da CRFB/88.	A disciplina sobre ambos órgãos são de inteira responsabilidade dos partidos políticos em sua autonomia partidária.
Estatuto partidário	As regras sobre o funcionamento, manutenção e composição de pessoal deverá ser estabelecida pelos partidos políticos através de sua regulamentação própria.	As regras sobre o funcionamento, manutenção e composição de pessoal deverá ser estabelecida pelos partidos políticos através de sua regulamentação própria.	Sem observações.
Tempo de vigência	O órgão nacional e estaduais deverá especificar o prazo inicial e final do diretório junto à justiça eleitoral (Res.-TSE nº 23.093/2009)	A partir da Lei n. 13.831/2019, as comissões provisórias têm vigência de até 8 anos. Antes da legislação, o prazo convencional era de 180 dias, conforme	Sem observações.

		Resolução n. 23.571/2018.	
Eleições da direção	Regras estabelecidas pelos estatutos partidários em respeito aos mandatos pré-estabelecidos com a finalidade de criar eleições periódicas para o comando do órgão partidário.	As Comissões Executivas ou as instâncias imediatamente superiores deverão nomear a composição da comissão provisória e avisar a constituição destas perante a Justiça Eleitoral.	O formato de escolha da direção de ambos os órgãos estarão disciplinados pelos estatutos partidários.
Destituição	O procedimento de destituição deverá seguir os parâmetros do estatuto partidário O diretório que incorrer em qualquer violação do código de ética, da legislação pertinente, falta de desempenho eleitoral que não corresponda aos interesses partidários, poderá ser destituído pela instância hierárquica superior, observando o direito de defesa e a decisão colegiada da instância deliberativa.	Pelo próprio partido político que as instituiu, de acordo com art. 3º, §4º da Lei n. 9.096/95, após transcorrido o prazo legal ou por intervenção da instância superior que a instituiu.	As regras sobre destituição dos órgãos permanentes e provisórias são disciplinados pela autonomia concedida aos partidos políticos.
Número de filiados	O número de filiado para constituição de diretórios deverá ser disciplinado pelo estatuto partidário de acordo com um percentual mínimo e máximo fixado pelo partido político.	O número de filiado na circunscrição não influi diretamente na constituição de uma comissão provisória.	Sem observações.

Prestação de contas	As contas dos órgãos permanentes deverão ser enviadas pelos partidos políticos em conformidade com a Resolução n. 23.604/2019.	As contas das comissões provisórias deverão ser enviadas pelos partidos políticos em conformidade com a Resolução n. 23.604/2019.	A extinção ou a dissolução dos órgãos permanentes ou provisórios não excluem a obrigação de prestar contas do período de vigência.
Escolha de candidatos	A Convenção acionada pela comissão executiva de cada instância partidária apreciará, deliberará e escolherá sobre a listagem dos proponentes a candidatos.	A Comissão Provisória substitui a convenção partidária, aparelhando as mesmas funções com vistas a escolha de candidatos a cargos eletivos da instância subnacional.	A Convenção Partidária é composta por membros dos diretórios, da comissão executiva, de cargos políticos com domicílio na unidade e dos demais órgãos partidários, devidamente eleitos periodicamente.
Participação em eleições	As comissões executivas aciona periodicamente as Convenções para a escolha dos candidatos do partido a cargo de eleições proporcionais e majoritárias de acordo com as regras estabelecidas no estatuto partidários, bem como a eleição dos delegados que deverão representar as unidades subnacionais e integrar o comando das instâncias partidárias superiores	As Comissões provisórias poderão realizar a convenção partidária para fins de escolha dos candidatos, conforme estatuto partidário (art. 15 da Lei n. 9.096/95).	Sem observações.
Participação em coligações	A Convenção de cada instância partidária deverá deliberar, de acordo com o estatuto de cada partido, sobre	Considerando a possibilidade das comissões provisórias adotarem competências de	Em geral, a Comissão Executiva Nacional das legendas partidárias emitem diretrizes gerais e

alianças e coligações partidárias.	convenção, diretório e executiva por prazo determinado, poderão deliberar sobre coligações em eleições.	normas complementares sobre as alianças interpartidárias.
------------------------------------	---	---

Fonte: Elaboração dos autores, a partir das regras estatutárias e legais (2020)

Numa perspectiva em que a estrutura de poder partidária é medida como capacidade de troca desigual na visão de Panebianco (2005), a comissão provisória se singulariza a partir da análise sobre como a composição do corpo diretivo destas organizações se consolida. Em sua maioria, a escolha de membros das comissões provisórias ocorre por meio de negociações internas nos substratos hierárquicos superiores, ressaltando a força das lideranças partidárias subnacionais. As relações de poder nestas organizações temporárias se engendram e reproduzem através do controle dos agentes organizativos por líderes nacionais ou regionais que, por via direta, acabam por perpetuar a dominação política nos processos de decisão estratégicas do partido em âmbito regionalizado ou local (GUARNIERI, 2015, p. 96).

Apesar das comissões provisórias apresentarem-se como um tipo de núcleo organizacional com natureza integrativa da sua logística ao mesmo tempo em que possibilita o contato direto da legenda aos entes municipais/estaduais, ela pode alimentar um formato de composição e escolha de membros dos partidos que incentiva, de certo modo, a centralização de poder dentro do processo decisório. Esta centralização decorre através da escolha de membros diretivos, autorizada e providenciada por órgãos hierárquicos superiores que, de forma arbitrária e conveniente, passam a controlar as comissões provisórias e seus membros, o que, de certa forma, seria mais dificultoso num órgão definitivo, já que o processo de intervenção no estilo *top-down* deveria seguir regras estatutárias específicas com respeito a motivação do ato.

O mecanismo de oxigenação de lideranças subnacionais tende a ser repelida na constituição de comissões provisórias indeterminadas, já que os membros são selecionados dentro de um parâmetro de discricionariedade e conveniência das instâncias superiores, criando um ciclo de domínio que perpassa para toda cadeia

estrutural partidária (Quadro 02). O controle das comissões provisórias pelos líderes partidários superiores, inclusive, foi objeto de discussão por parte pelo plenário do Tribunal Superior Eleitoral em abril de 2019, ao se analisar o estatuto partidário do Partido da Mulher Brasileira (PMB), frente a Emenda Constitucional n.º. 97/2017 que estabelece a autonomia das legendas para organizarem suas estruturas temporárias.

De acordo com o Ministro do STF, Roberto Barroso, não poderia as legendas estabelecerem prazos elásticos demais para a permanência de uma comissão provisória por afrontar o regime democrático, além de ter rechaçado a previsão estatutária de que os órgãos executivos superiores pudessem ter discricionariedade para a destituição a qualquer tempo de comissões provisórias sem a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa. No mesmo momento, o ministro pediu a retirada do estatuto do PMB da previsão do tempo de 10 anos para duração dos mandatos dos dirigentes partidários do Conselho Gestor Nacional, pois a disposição estatutária impediria a rotatividade do poder e, consequentemente, a democracia intrapartidária⁷.

Nessa mesma linha, em discurso, o ministro do TSE, Herman Benjamin em 2018, na sua relatoria decidiu em sede de recurso em Registro de Partidos Político (RPP) tombado pelo n.º 141.796⁸, em que se discutia o estatuto partidário do PSD e o prazo elástico para a fixação de comissões provisória em unidades subnacionais frente a EC n.º. 97/2017. No acórdão, os ministros discutem a autonomia mitigada pelos partidos políticos frente aos princípios democráticos, salientando a necessidade de que os partidos políticos assegurem o princípio democrático dentro de seus órgãos. Para o Tribunal Superior Eleitoral, a nova disposição da Emenda

⁷Tribunal Superior Eleitoral. (2019, 04 de abril). TSE aprova parcialmente alterações do estatuto do Partido da Mulher Brasileira. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Abril/plenario-aprova-parcialmente-alteracoes-do-estatuto-do-partido-da-mulher-brasileira?SearchableText=comiss%C3%B5es%20provis%C3%B3rias>.

⁸Ver em Decisão proferida pelo processo n. 0001417-96.2011.6.00.0000; RPP - Registro de Partido Político n.º 141796 – Brasília/DF. Acórdão de 20/02/2018; Relator(a) Min. Herman Benjamin; Relator(a) designado(a) Min. Tarcisio Vieira De Carvalho Neto; Precedente: INST N.º 75072 - DF, Ac. N.º 3, DE 03/03/2016, Relator(a) Min. Henrique Neves Da Silva - A autonomia partidária não é um direito absoluto, deve respeitar o Estado Democrático de Direito. Disponível em: <http://inter03.tse.jus.br/sjpesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=>

Constitucional sobre a ratificação da autonomia partidária em organização seus órgãos permanentes e provisórios não anulava as Resoluções nºs. 23.465/2015 e 23.471/2016, uma vez que ambas estavam em consonância com a intenção constitucional.

No entanto, estes julgamentos pelo TSE ocorreram anteriormente a data de promulgação da Lei n.º 13.831 de 2019 que estabeleceu a possibilidade da autonomia dos partidos para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios e a previsão de um prazo de vigência de oito anos para as comissões provisórias. A intervenção do Poder Judiciário sobre o modo pelo qual os partidos políticos se organizam encontra-se agora sendo questionada não pelo Tribunal Superior Eleitoral, mas pelo Supremo Tribunal Federal que deverá, diante do ajuizamento da ADI n.º 6.230/2020 pela Procuradoria-Geral da República, declarar a inconstitucionalidade ou não os dispositivos da Lei n.º 13.831/2019, que alterou a lei dos partidos políticos (Lei n.º 9.096/95).

4. A INTERVENÇÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL NA FORMAÇÃO DOS DIRETÓRIOS SUBNACIONAIS

A dinâmica de indicação e de composição das comissões provisórias é uma das atuais preocupações de diversos especialistas da área⁹, da mesma forma, pelo Tribunal Superior Eleitoral, uma vez que este órgão judicial responsável pela direção e controle sobre o processo eleitoral em suas matizes administrativa e jurídicas

⁹A Resolução n.º. 23.571/2018 teve repercussões junto a mídia que ao divulgar sobre a utilização reiterada de comissões provisórias pelos partidos políticos. A cientista política Maria do Socorro Braga que, em entrevista ao jornal eletrônico G1, em matérias intitulada “Três em cada quatro partidos do país têm mais da metade da estrutura formada por comissões provisórias”, proferiu a seguinte análise: “Os partidos, de fato, devem abrir maiores formas de entrada para esses segmentos sociais [mulheres, negros, indígenas]. E também criar mecanismos internos para eles participarem dos processos decisórios, e não ficar uma ‘cúpula oligarquizada’ escolhendo os candidatos e os principais rumos do partido e mesmo distribuindo os recursos partidários dessa forma”. CAESER, Gabriela. (2019, 23 de junho). Três em cada quatro partidos do país têm mais da metade da estrutura formada por comissões provisórias. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/06/23/tres-em-cada-quatro-partidos-do-pais-tem-mais-da-metade-da-estrutura-formada-por-comissoes-provisorias.ghtml>

no tocante as modificações sociais e a própria aplicação dos direitos políticos previstos na Constituição Federal (SILVA, 2017). A tentativa de controlar o uso desmedido de núcleos organizativos temporários que se fixam de modo indeterminado pelas agremiações tornou-se ponto central de resolução antes das eleições municipais de 2020 e é exatamente neste contexto, que o TSE e os partidos políticos entram em choque.

É importante lembrar que os estatutos partidários, como instrumento de regulação e formalização interna partidária, estabelecem que as atribuições das comissões provisórias são equivalentes a um diretório e a comissão executiva. Possuem as mesmas competências, inclusive, podendo convocar convenções para escolha de candidatos a cargos eletivos no âmbito da circunscrição partidária. Já a comissão provisória, ao contrário do diretório ou comissão executiva, é composta por lideranças locais vinculadas ao substrato hierárquico superior dos partidos, conforme discriminado no Quadro 02. Os membros não possuem mandatos e sua permanência na função, teoricamente, seria passageira tal como a natureza do órgão, pois estes dirigentes não são submetidos pelo processo de escolha por votação dos filiados e não são inquiridos ao mesmo rigor do escrutínio dos diretórios. Em outras palavras, tais prerrogativas acabam por induzir o *status quo*, em se mantendo a força das lideranças partidárias sobre as legendas nos municípios.

O cerne da organização partidária se consolida embasado em uma hierarquia entre os níveis federativos (nacional, estadual e municipal) que são escalonadas atribuições específicas de cada órgão (deliberativo, executivo, fiscalizatório e de cooperação) que compõe esses entes federativos. Assim, para que haja o processo de votação de integrantes para um diretório ou executiva municipal ou estadual, é necessário antes que seja convocada a convenção partidária. Essa, por sua vez, tem a função de, além da escolha de candidatos a cargos eletivos, também definir os delegados e os integrantes do diretório partidário naquela instância da federação.

Essa convenção partidária que é uma etapa organizacional importante para a estrutura dos partidos políticos, já que é o momento em que se escolhe não só a lista de candidatos a concorrência dos pleitos eleitorais, mas também a escolha daqueles que compõe a estruturas do processo decisório na unidade local e também

regional. A perpetuação de comissões provisórias, teoricamente, interromperia esse procedimento democrático interno das legendas, já que a possibilidade dos membros filiados de participar da escolha de lideranças políticas é obstada pelas escolhas diretas das elites partidárias. É a partir desta chance de participação interna no processo decisória que a alternância de lideranças partidárias poderia ser observada do nível local, regional e quiçá em instância nacionais, a depender de como são as regras de votação de dirigentes estabelecidas no estatuto partidário.

Com a aprovação e a promulgação da Emenda Constitucional n.º 97/2017, houve a inclusão da autonomia dos partidos em relação a sua estrutura interna e o estabelecimento de regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios. Antes desta emenda, o dispositivo do art. 17 da Constituição Federal não mencionava especificamente a autonomia dos partidos quanto à estruturação dos órgãos permanentes ou provisórios. Essa resposta veio do Poder Legislativo, naquele momento, para controlar a dita interferência do Tribunal Superior Eleitoral que já estava acontecendo através do seu poder normativo.

A referida Emenda Constitucional abriu margem para que os partidos políticos pudessem contornar a intervenção do TSE sobre a quantidade de comissões provisórias existentes em seu banco de dados que ocorria, naquela época, através das Resoluções n.ºs 23.465/2015 e 23.471/2016. Pela leitura dos atos normativos, era possível depreender que a intenção das instruções era exatamente regular a validade da vigência das comissões provisórias que era, até então, de 120 dias, sendo, posteriormente, acrescida a possibilidade de os estatutos partidários estabelecerem um prazo razoável diverso, desde que não ultrapassassem o tempo já estabelecido pelas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral¹⁰.

No ano seguinte, a Emenda Constitucional n.º 97/2017 ao prever a autonomia específica para condução das unidades temporárias ou definitivas pelos partidos

¹⁰Tribunal Superior Eleitoral. Convenções podem ser feitas por comissões provisórias dos partidos, esclarece ministro. (2016, 18 de fevereiro). Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Fevereiro/convencoes-podem-ser-feitas-por-comissoes-provisorias-dos-partidos-esclarece-ministro>

políticos, tornou-se um empecilho para a atuação regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral, já que qualquer instrução normativa pela Justiça Eleitoral sobre esta questão poderá ser obstada pelo aspecto constitucional. Inclusive, a partir deste novo indicativo constitucional que o poder Legislativo optou por explicitar na própria Lei dos Partidos Políticos a sua plena autonomia organizativa.

A persistência de comissões provisórias com prazos indefinidos nos municípios foi objeto de regulamentação mais recente pela Resolução nº. 23.571/2018, do Tribunal Superior Eleitoral, a fim de impulsionar a regularização destas unidades organizativas com a adoção de um prazo máximo de duração de 180 dias, podendo os estatutos partidários fixarem prazo inferior – nunca superior – ao estabelecido na instrução normativa do TSE. Nesta regulação feita pela instância eleitoral constava que nos casos do não cumprimento da exigência regulamentar pelas legendas, as unidades temporárias seriam automaticamente extintas pelo TSE. Observa-se que a regulamentação possuía um viés coercitivo para compelir as legendas a se organizarem estruturalmente dentro de um período razoável antes das eleições de 2020.

Para contornar a determinação do TSE que requiritava a substituição das comissões provisórias por órgãos definitivos (diretórios) e, conseqüentemente, evitar possíveis prejuízos eleitorais no pleito de 2020, as legendas partidárias se movimentaram no sentido de regulamentar, via reforma, um prazo considerando elástico para organização de seus órgãos. Na esteira desse movimento, surge a Lei nº. 13.831/2019 que veio estabelecer aos partidos políticos um prazo máximo de oito anos para permanência da comissão provisória.

A minirreforma acrescentou, ainda, que mesmo exaurido o prazo de vigência de um órgão partidário, ficaria vedado a extinção automática e o cancelamento de sua inscrição no CNPJ pelo Tribunal Superior Eleitoral. Após o prazo máximo de vigência da comissão provisória, não poderão ser extintas as comissões provisórias de forma automática pelo TSE sem que se tenha dado oportunidade ao partido político de se reorganizar funcionalmente. A tramitação deste projeto teve relativa tranquilidade na Câmara dos Deputados no âmbito da pretensão de ultimar a autonomia partidária na vigente lei dos partidos políticos, em especial para definir o

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

Na mesma sessão legislativa de votação do PL, ocorrida em 27/03/2019, a deputada Fernanda Melchionna (PSOL-RS) apresentou uma posição favorável ao texto originário do PL ressaltando a necessidade de preservação da autonomia partidária, no tocante a manutenção e o desenvolvimento das comissões provisórias em nível municipal e estadual. Da mesma forma, a deputada Alice Portugal (PCdoB-BA) salienta a necessidade de se afastar a influência do poder Judiciário sobre a autonomia partidária. Ambas as deputadas federais são de partidos de esquerda e de diferente espectro geopolítico regional, porém com o mesmo intuito de expansão organizacional pelo território brasileiro.

Os percalços enfrentados na Câmara dos Deputados na votação do projeto de lei foram sobre pontos relacionados a transferência do fundo partidário e os repasses de recursos para as cotas de participação das mulheres no processo eleitoral diante da decisão do STF na ADI nº. 5.617.

Na tramitação do Projeto de Lei no Senado Federal e que, posteriormente, convolou na promulgação da Lei n. 13.381/2019, em que pese a autonomia partidária e a atuação da Justiça Eleitoral, o Senador Marcos Rogério (DEM-RO) em seu relatório sobre o projeto apontou:

O projeto é constitucional, tanto sob seus aspectos formais, quanto materiais. A iniciativa respeita o art. 61 da Constituição Federal, bem como as demais normas relativas ao processo legislativo. Ao mesmo tempo, trata de matéria atinente aos partidos políticos, ampliando-lhes a autonomia e, por consequência, dando aplicação ao art. 17 da Constituição Federal. No mérito, vemos como acertadas as inovações preconizadas pelo projeto. A duração do mandato de seus dirigentes deve ser objeto de livre disposição dos estatutos partidários. Desarrazoada, portanto, a exigência estabelecida recentemente pelo Tribunal Superior Eleitoral de que a duração máxima dos órgãos partidários temporários seja de tão-somente 180 dias. Em

compensação, parece-nos razoável estabelecer um prazo de vigência de órgãos temporários, em nome da segurança jurídica e da transparência.¹¹

Já o Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS-PR), apresentou a emenda nº. 10 ao texto original do PL nº. 1.321/2019, o qual se propunha vedar o registro de candidatos para pleitos eleitorais na respectiva circunscrição e a participação em coligações proporcionais ou majoritárias aos partidos políticos dirigidos por Comissão Provisória. A emenda previa que o tempo de rádio e de televisão deveria ser distribuído igualitariamente entre os demais nestes casos. Em sua justificativa, o Senador ressalta que a emenda apresentada teria objetivo de acabar com a oligarquização dos órgãos partidários, onde se destaca a necessidade de combinar a autonomia dos partidos com uma ideia de democracia interna.

A emenda ora apresentada visa implementar ajustes na Lei dos Partidos Políticos no sentido de garantir mecanismos para induzir a democracia interna dos partidos, a fim de se evitar a perpetuação de grupos restritos na direção partidária. Busca, também, tornar os partidos mais participativos, rumo a uma democracia realmente popular e participativa, mais permeável aos anseios de seus filiados e que reflita de modo fidedigno as expectativas de sua base social. Pretende-se, com isso, evitar o fenômeno da "oligarquização" dos comandos partidários, conferindo uma feição mais democrática à sua condução. Propõe-se, ainda, que seja vedado à Comissão Provisória a indicação de candidatos aos pleitos eleitorais, a fim de se evitar a eternização da provisoriedade dos órgãos partidários, situação que não deveria existir e que, na prática, confere um poder quase imperial aos dirigentes partidários. Entende-se que a presente proposição não fere a previsão constitucional de autonomia dos partidos políticos, eis que o que se

¹¹ Trecho extraído de Relatório Legislativo emitido pelo Senador Marcos Rogério (DEM/RO) no Projeto de Lei 1321, de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7941066&ts=1594032759307&disposition=inline>

busca com a emenda é a eficiência da gestão e não a debilidade da autonomia partidária.¹²

Saindo um pouco da arena decisória legislativa e do posicionamento de atores político sobre a matéria, autores como Raimundo Augusto Fernandes Neto (2019) asseveram que a modificação trazida pela Lei nº 13. 831/2019 se mostra deletéria para a democracia intrapartidária que, diante do caráter oligárquico típico da estrutura interna das legendas, estaria negando os princípios que regem o pluralismo político, os direitos fundamentais e o regime democrático saudado pela Carta constitucional. De acordo com o autor, as instruções normativas emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral visavam exatamente impedir que a livre autonomia organizativa interna dada aos partidos pudesse prejudicar ou romper com o cunho democrático do processo político-partidário, uma vez que o uso arbitrário das comissões provisórias obstaría a colaboração dos membros filiados no processo decisório da legenda.

Nessa mesma linha, Monteschio e Jucá (2017, p.192), ao analisarem a constitucionalidade da interferência do Tribunal Superior Eleitoral sobre a temporalidade e a permanência indefinida das comissões provisórias, apresentam um raciocínio categórico em relação ao uso deste núcleo organizativo pelas lideranças partidárias. Os autores alegam que essa estrutura temporária se torna antidemocrática ao não oportunizar a participação dos filiados, sendo este um direito político fundamental da militância e dos membros que acreditam no programa partidário ao que estão vinculados. Desta forma, a sua utilização pelas legendas sem a observância de parâmetros legais que inibam o processo de “caciquismo”¹³ nas relações de poder é arbitrária e inconstitucional e deve ser coibida diretamente pelo Tribunal Superior Eleitoral.

¹² Trecho extraído de Relatório Legislativo emitido pelo Senador Oriovisto Guimarães (PODEMOS/PR) no Projeto de Lei 1321, de 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7941555&ts=1594032760290&disposition=inline>

¹³ Em certa medida, o termo “caciquismo” é utilizado em decisões judiciais para justificar a dominância política dos órgãos partidários subnacionais de modo a refletir um fenômeno organizacional da Administração Pública e das instituições que a moldam, denominado por “coronelismo” (LEAL, 2012;

Essa interferência externa do judiciário, em relação as agremiações partidárias, teriam um caráter de corrigir omissões legais do Poder Legislativo sobre problemas organizacionais partidárias, uma vez que as próprias organizações políticas teriam dificuldade de aceitar reformas que possam ser desvantajosas para sua própria permanência no jogo político. A Justiça Eleitoral cumpriria, então, sua função integrativa de corrigir distorções do sistema eleitoral e partidário, baseando-se nos ideais e princípios democráticos que estariam envolvidos no processo político.

A atuação da Corte Eleitoral em limitar a atuação partidária frente à inação do Congresso Nacional, busca regular e coibir condutas partidárias arbitrárias ou contrárias ao próprio estatuto partidário e a legislação vigente. A partir desta premissa que Hugo Lemes de Oliveira (2016) reafirma a necessidade da função normativa do Tribunal Superior Eleitoral:

Ademais, não poderia o TSE ficar à mercê da produção legislativa do Congresso Nacional que, além de ser morosa, conta com um fator que mina qualquer chance de respaldo às medidas que visem a desconstituir órgãos partidários internos prejudiciais à democracia. Trata-se do interesse dos destinatários da possível norma, que são os próprios políticos detentores de caros eletivos. Que incentivos teriam os deputados e senadores para passar uma lei que limita a distribuição de poder no interior das legendas e prevê a participação popular (pelo menos dos filiados) na definição das cadeias de comando inerentes às agremiações? Mister, portanto, que o Estado (mesmo que apenas parcela dele) garanta os direitos fundamentais dos cidadãos, criando mecanismos de participação interna nos partidos políticos ou, no caso da Resolução sob exame, coíba práticas recorrentes que maculem o índice democrático exigido pela Constituição Federal (OLIVEIRA, 2016, p.23).

Alarcon e Gresta (2016) apresentam uma segunda forma de pensar as comissões provisórias, para além do olhar negativo sobre a democracia intrapartidária

QUEIROZ, 1976) e por “clientelismo” na fase urbana do país (CARVALHO, 1997), a depender da interpretação histórica.

das lideranças políticas. Para os autores, não há como negar a existência de deturpações na implementação destas unidades organizativas em âmbito local, principalmente pelo uso intermitente de comissões ao invés da implementação de diretórios. No entanto, asseveram a inconstitucionalidade das resoluções emanadas pelo TSE para regular de forma peremptória a temporalidade destas comissões, já que impedir a constituição de comissões provisórias poderia ser mais nocivo ao processo político-eleitoral do que a sua existência, já que poderia impedir a participação e formação partidárias nas eleições em municípios.

Um ponto que foi traçado pelos autores é que a democracia intrapartidária não reside somente na constituição das comissões partidárias. A extinção desses núcleos temporários pode não ter o efeito esperado pelo TSE de impedir a continuidade do fenômeno do “caciquismo” partidário em que as lideranças partidárias nacionais perderiam o controle sobre os dirigentes partidários locais e regionais.

Essa pecha da democracia estrutural das instituições partidárias deve ser combatida com iniciativas que rompam com o encadeamento do poder nas mãos de um grupo restrito de dirigentes. O debate sobre a rotatividade de lideranças regionais e de participação efetiva de filiados no processo decisório somente pode ser pensado através de uma reforma da legislação no sentido de trazer soluções globais efetivas sobre o tema.

A crítica deste estudo, assim, recai na resposta dada pelo Congresso Nacional pela reforma política de 2019 no estabelecimento de um prazo elástico para permanência das comissões provisórias, exatamente por ir de encontro a fragilidade da democracia interna dos partidos políticos. Ao criar um mecanismo de prolongamento temporal das comissões provisórias, a legislação passa a dar legitimidade ao atual formato organizacional dos partidos políticos que acaba rompendo com a participação dos filiados e a chance destes influírem de forma decisiva na estrutura interna do partido. A possibilidade da representação política congressual em sanar suas deficiências democráticas frente à própria intervenção da corte eleitoral foi suplantada por uma inclusão legal para possibilitar a manutenção do *status quo*, minando o poder regulamentar da instância eleitoral em emitir resoluções contra a Emenda Constitucional 97/2017 e a legislação vigente.

Além de uma possível perpetuação da oligarquização nas relações partidárias em entes subnacionais, principalmente municipais por lideranças regionais ou nacionais, a nova legislação desnatura o conceito de diretório, convenção e executiva partidária ao possibilitar que esses órgãos possam ser substituídos pela comissão provisória, já que o prazo de sua duração se compatibilizaria com a duração de órgão partidário definitivo.

Deste modo, os efeitos da manutenção de um processo de oligarquização do poder em comissões provisórias podem ser salientados em estudo desenvolvido por Guarnieri (2011) onde o autor ressalta que,

(...) Cinco dos sete partidos estudados não deveriam ter mais de 20% de comissões provisórias, dado o número de filiados. Apesar disso, uma parte desses partidos ainda funciona como se estivesse no momento de origem, isto é, ainda se constituem, em grande parte, como comissões provisórias. As implicações disto para o controle partidário são claras: como são os dirigentes partidários que escolhem os membros das comissões provisórias, são eles também que escolhem os delegados às convenções. Quando as comissões provisórias formam parte significativa dos órgãos partidários esses dirigentes possuem grande controle sobre as convenções, pois controlam parte significativa dos votos (GUARNIERI, 2011, p.242).

Por essa razão o binômio, necessidade de expansão das bases organizativas dos partidos políticos *versus* a capacidade destas unidades provisórias de respeitarem a democracia intrapartidária é salientado por Fernando Guarnieri (2015) ao explicitar a criação de uma “elite” política regionalizada. O autor argumenta que a democracia intrapartidária resta prejudicada já no começo das escolhas dos dirigentes das comissões provisórias, uma vez que são realizadas pelo núcleo organizativo hierárquico superior e que geralmente são designados integrantes que exercem a influência e o controle de uma oligarquia partidária de cima para baixo ou as unidades regionais acabam criando um círculo vicioso de poder sobre a seleção dos candidatos a cargos eletivos.

5. A ATUAÇÃO INTERVENTIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL NA FORMAÇÃO DOS DIRETÓRIOS SUBNACIONAIS

As tentativas de regular o uso e da implementação de comissões provisórias pelos partidos políticos, através das regulações do Tribunal Superior Eleitoral e pelo Poder Legislativo, por meio da edição da Lei nº. 13.831/2019 que fizeram com as próprias legendas partidárias enfrentassem problemas jurisdicionais devido às complicações sobre o prazo de renovação das comissões provisórias.

Com o objetivo de evidenciar a aplicação direta das Resoluções nºs. 23.465/2015, 23.471/2016 e 23.571/2018, pela Justiça Eleitoral, inclusive em prejuízo da própria legislação em vigor de 2019, foi feito um levantamento de julgados entre os anos 2015 e 2020 sobre a renovação de comissões provisórias. A pesquisa foi realizada junto ao banco de dados do sítio eletrônico do TSE, onde foram capturadas, com o uso da palavra-chave, “comissão provisória”, um total de 530 julgados (acórdãos e decisões monocráticas). Ainda com o propósito de refinar um pouco mais a pesquisa de decisórios, utilizou-se as resoluções do TSE acima citadas como palavras-chaves, chegando-se a um número final de 71 julgados.

Destes 71 julgados que tratam das normativas do TSE e das comissões provisórias, apenas 11 retratam expressamente sobre a renovação do prazo de permanência das comissões provisórias. Dentre as 11 decisões (acórdãos e decisões monocráticas) do TSE, uma delas chama a atenção pela especificidade do debate, pois trata especificamente sobre o fluxo de forças políticas e de influência sobre a comissão provisória em nível subnacional.

Acerca da decisão monocrática em sede de Mandado de Segurança, discutiu-se a ilegalidade de um ato unilateral da Presidente da Comissão Executiva Nacional do PODEMOS-TO, na dissolução da comissão provisória estadual do Tocantins e na expulsão de um candidato a deputado federal que sustentava em sua defesa que o ato foi uma “retaliação do órgão nacional”. O Ministro Relator do TSE, Og Fernandes, ressalta a competência do Tribunal para análise de matéria *interna corporis* partidária por haver influência no processo eleitoral, bem como apreciou, no

mérito, o Estatuto Partidário do PODEMOS sobre a renovação e extinção das comissões provisórias.¹⁴

Neste caso, o Estatuto Partidário do PODEMOS vigente à época das eleições de 2018 preconizava que as comissões provisórias poderiam ser criadas e extintas a qualquer tempo pelos órgãos nacionais competentes, sem necessidade de cumprir etapas de ampla defesa ou contraditório pelo órgão provisório. Essa disposição estatutária foi rechaçada pelo Ministro Relator do caso, sob os argumentos de que a continuidade temporal de órgãos provisórios poderia ser utilizada para controle político interno das lideranças partidárias.

(...) Na verdade, o objetivo do referido preceito é compelir as agremiações a instituírem organismos definitivos nas respectivas circunscrições eleitorais, de forma a melhor se compatibilizar, segundo o TSE, com o princípio democrático previsto no caput do art. 17 da Constituição Federal. *Busca, portanto, evitar a perpetuação de células partidárias precárias, bem como substituições contínuas e/ou circunstanciais de suas composições impostas por órgãos hierarquicamente superiores, especialmente as que não observem valores constitucionais relevantes.* Na Instrução nº 3 (PA nº 750-52/DF), ato normativo que embasou a edição da Res.-TSE nº 23.571/2018, o Ministro Relator, Admar Gonzaga, em trecho de seu voto, ao analisar a edição do mencionado art. 39, sublinhou bem o ponto acima exposto: [...] *entendo que os partidos políticos, vinculados que estão à observância do regime democrático (art. 17, caput, da Constituição da República), devem adotar sistemas de promoção da democracia interna, entre os quais a urgente constituição de diretórios nas esferas partidárias. Não me parece consentâneo, com o regime democrático e com o papel institucional dos partidos políticos, a permanência de comissões provisórias por prazo indeterminado, ou mesmo por perí-*

¹⁴ Referência ao Proc. 0601461-22.2018.6.00.0000; MS nº. 060146122 – Palmas-TO. Decisão monocrática de 23/11/2018. Relator Min. Og Fernandes.

odos de tempo extremamente longos, a frustrar o direito dos filiados de influírem na eleição de seus dirigentes. [...] A análise desse quadro apenas corrobora a necessidade de positivação do entendimento desta Corte acerca do prazo das comissões provisórias, de modo a evitar que as agremiações partidárias se transformem em verdadeiros feudos de poder, sob a tutela de certos dirigentes partidários que se perpetuam no poder sem a observância de um processo de escolha minimamente democrático. (...) (grifos dos autores)

Observa-se que no julgado, o jurista ressalta a importância de os partidos políticos fundamentarem suas decisões sobre a organização interna através de preceitos constitucionais, legais e normativos que permeiam a Justiça Eleitoral, privilegiando, a lisura do procedimento interno de escolha de dirigentes partidários e da democracia interna. O Ministro destaca ainda, o termo “feudo de poder” para caracterizar a condição de subordinação hierárquica que as comissões provisórias passam a ter a partir do seu contexto de perpetuação no tempo.

Em decisão sobre a aplicabilidade da Lei nº. 13.831/2019, o Tribunal Superior Eleitoral apreciou pedido de anotação de alterações do PPS (Atual CIDADANIA) e aprovou a norma do estatuto partidário que previa o prazo de 180 dias de validade para os órgãos provisórios, focando a aplicabilidade das resoluções do TSE mesmo com a promulgação da reforma de 2019¹⁵.

No caso, o próprio partido preferiu fixar um prazo que coadunasse com as normativas anteriores do Tribunal Superior Eleitoral, porém o Ministro Relator deixa evidenciado a inadequação da nova reforma partidária e, principalmente, do prazo elástico de oito anos. Da mesma forma, em 2020, o Ministro Edson Fachin, apreciando o pedido de registro do estatuto partidário da legenda Unidade Popular, asseverou que o Tribunal Superior Eleitoral não possui a competência funcional de declarar a inconstitucionalidade. No entanto, em justificativa para modificações es-

¹⁵ Referência ao Proc. 0001782-78.1996.6.00.0000. Petição nº 74, Acórdão, Relator Min. Og Fernandes, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Data 29/10/2019.

tatutárias, o Ministro determinou que a legenda promova a readequação do estatuto partidário em relação a um prazo para a validade máxima das comissões provisórias, destacando a sua posição sobre a reforma legislativa de 2019¹⁶.

Em novembro de 2019, mesmo sob a vigência da Lei 13.831, o Ministro Edson Fachin também presidiu a relatoria de um processo para anotação de alterações estatutárias do PDT no qual afirmou a necessidade de observância da Resolução nº. 23.571/2018 sobre a prorrogação das comissões provisórias em até 180 dias, podendo os estatutos partidários fixarem prazo inferior ao estabelecido pela normativa do TSE. Para o Ministro, a previsão de adiamentos sucessivos dos órgãos partidários viola o princípio democrático a ser encampado pelas agremiações como uma finalidade institucional¹⁷.

A resistência jurisdicional na aplicação da nova legislação é evidenciada pelo desconforto da instância especializada ao perceber que o Poder Legislativo suplantou todo esforço do Tribunal Superior Eleitoral em conter a utilização reiterada de comissões provisórias em nível subnacional por tempo indeterminado. A cúpula do tribunal interpreta a legislação em vigor com base em princípios democráticos insculpidos pela Constituição Federal, deixando claro a falta de razoabilidade e a inconstitucionalidade do permissivo legal frente aos aspectos democráticos que regem as relações político-partidárias.

CONCLUSÃO

O propósito deste artigo foi realizar um esforço explicativo sobre a figura e o papel do Tribunal Superior Eleitoral, isto é, de um dos desdobramentos do Poder Judiciário, em relação a autonomia organizativa dos partidos políticos, sendo focado o caso das comissões provisórias que são unidades representativas das legen-

¹⁶ Referência ao Processo 0600412-09.2019.6.00.0000. Registro de Partido Político nº 060041209, Acórdão, Relator(a) Min. Jorge Mussi, Relator(a) designado(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 44, Data 05/03/2020

¹⁷ Referência a Petição nº 152, Acórdão, Relator(a) Min. Edson Fachin, Publicação: DJE - Diário da justiça eletrônica, Tomo 223, Data 20/11/2019, Página 53-54

das em nível subnacional. Ratifica-se que não há qualquer pretensão de desqualificar ou diminuir a importância do uso dos núcleos organizacionais partidários temporários, posto que a natureza desta unidade provisória foi construída para permitir que as agremiações possam atingir seus objetivos institucionais e eleitorais com maior desenvoltura no bojo do extenso território brasileiro, em especial nas unidades municipais.

Entretanto, buscou-se trazer perspectivas práticas sobre como essas comissões provisórias são entendidas enquanto instrumento de perpetuação de uma política partidária interna que macula o cerne democrático que deveria ser subjacente a toda atividade decisória dos partidos políticos. Inclusive, acerca da atividade interna dos partidos políticos, como representação nuclear do que seria uma vivência democrática da política, é válido compreender que deve se seguir um rito preestabelecido em sua formalização que se coadune com os princípios constitucionais que regem os direitos políticos da nossa ordem social. Assim, nenhum direito fundamental, como os direitos políticos que regem as relações político-partidárias, é absoluto e insuscetível de interferência judicial, principalmente em caso de abuso ou fraude ao próprio sistema democrático e das instituições políticas que os albergam¹⁸.

A busca por uma melhor representação política por boas práticas democráticas é fundamental para constituição das relações partidárias, da escolha de seus membros parlamentares, da militância e dos filiados, sendo esta complexa relação de poder necessária, para que o partido político se organize privilegiando a participação das minorias partidárias, abertura de mecanismos de diálogo que impulsio-

¹⁸ Com a modificação do art. 3º da Lei n. 9.096/95, o Tribunal Superior Eleitoral, em estudo técnico de sistematização das normas eleitorais (Coleção SNE – Eixo Temático VIII), apresentou considerações jurídicas sobre a norma no seguinte sentido: “O prazo de vigência de até oito anos para os órgãos partidários provisórios fere o princípio democrático, põe-se em desacordo com o intuito de conferir autenticidade do sistema representativo e, por via reflexa, a direitos fundamentais previstos tanto na Constituição Federal (art. 1º e 14), quanto na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, art. 23”. Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/digital/tse-sne-eixo-tematico-viii-partidos-politicos-1575584224026/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/legislacao/sne/arquivos/digital/tse-sne-eixo-tematico-viii-partidos-politicos-1575584224026/at_download/file

nem a participação dos membros nas instâncias decisórias e a revisão de sua estrutura organizacional temporária. Como visto neste artigo, as comissões provisórias que tinham um papel de auxiliar na descentralização momentânea dos partidos em localidades regionais para fins eleitorais, acabaram tendo sua natureza contingencial como um instrumento de manipulação interna das lideranças partidárias oligárquicas.

Há que se deixar evidente que este artigo não busca trazer argumentos deterministas que possam levar ao leitor a impressão de que as comissões provisórias são e foram mecanismos de reprodução de uma oligarquia partidária. Ao contrário, a existência destas dentro do sistema organizativo das agremiações está fundamentada no próprio intento democrático de participação política. No entanto, a lacuna normativa sendo suprida pela Justiça Eleitoral não teve o condão de promover os efeitos necessários para regularizar o uso destes núcleos, já que a própria classe política, através do Poder Legislativo, resistiu às resoluções do TSE com modificações legais que restringiram a atuação regulamentar do órgão jurisdicional.

Com o advento de uma minirreforma em véspera de eleições municipais pelo Congresso Nacional para conter os efeitos da atuação da Justiça Eleitoral de coibir a utilização permanente das comissões provisórias e perpetuar a existência delas por um prazo elástico, como ocorreu com o advento da Lei nº. 13.831/2019, desnatura-se por completo a sua concepção originária e transitórias dos ditos órgãos. As comissões provisórias que são instrumentos temporários de decisão partidária que integraliza os entes subnacionais, antes ou depois de pleitos eleitorais, sendo um mecanismo que colabora com práticas que reduzem o controle institucional de instância decisórias pelos integrantes partidários como os filiados e militantes, inclusive na escolha de líderes a cargos eletivos.

A posição do Legislativo apenas priorizou a permanência do *status quo* das comissões provisórias, legitimando a violação dos próprios estatutos partidários que sistematizam regras específicas para a instalação de órgãos partidários permanentes e o formato de organização interna que deverão seguir, incluídas as eleições de dirigentes e outros que compõe as cúpulas deliberativas. Ademais, o esforço do

Legislativo em regulamentar a extensão das comissões provisórias fez surgir o debate sobre até que ponto a sua utilização pelos partidos políticos se coaduna com o regime democrático ao criar uma norma que concede uma autonomia irrestrita aos partidos políticos sobre os ditames estatutários dos órgãos permanentes e provisórios e a escolha de seus dirigentes partidários.

Com efeito, a partir da vigência da ADIn.º6.230/2020, resta ao Supremo Tribunal Federal, a mais alta corte judiciária, a adequação dos dispositivos da Lei n. 13.831/2019 que trata dos limites da autonomia organizativa partidária frente a Constituição Federal, bem como cabe aos partidos políticos repensar toda a cadeia organizativa e a maior possibilidade de participação de seus integrantes dentro do processo decisório em prol da diversidade política.

REFERÊNCIAS

- ALARCON, Anderson; GRESTA, Roberta Maia. Proibir comissões provisórias é remédio pior que a doença. *Revista Consultor Jurídico (Conjur)*, 2016. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2016-fev-16/proibir-comissoes-provisorias-quando-remedio-pior-doenca>
- AMES, Barry. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Tradução de Vera Pereira. Editora FGV. Rio de Janeiro.
- AVILA FILHO, Paulo M. D' (2007). *Assimetrias Políticas, Clientelismo e Democracia: Uma Discussão Conceitual*. XXXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. <https://www.anpocs.com/index.php/papers-31-encontro/st-7/st09-7/2838-pdavilafilho-assimetrias/file>
- BRAGA, Maria do Socorro. (2008). *Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo*. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 2. (pp.454-485)<https://www.scielo.br/pdf/op/v14n2/08.pdf>
- CAMPOS, Mauro Macedo. (2009). *Democracia, Partidos e Eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil*. [Tese de Doutorado - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte]
- CAMPOS, Mauro Macedo, & PEIXOTO, Vitor de M. (2015). *Inovação institucional pendular: análise da regulação da participação privada no custeio do sistema político brasileiro (1946 a 2015)*. *Teoria & sociedade*, Belo Horizonte, ed. 23.2, p. 16-48, jul./dez.

- CARVALHO, José Murilo de. (1997). Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*, 40(2)<https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>
- FLÔRES, Ana Eloise de Carvalho; FERNANDES, Rosana Spiller. Poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral. *Resenha Eleitoral - Nova Série*, v.14, 2007. Disponível em http://ejesc.tre-sc.gov.br/site/fileadmin/arquivos/ejesc/documentos/Artigo_Ana_Eloise_Rosana_Spiller.pdf
- FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. (2019). O caráter permanente das Comissões Provisórias e o Regime Democrático.<https://www.unifor.br/documents/392178/3101527/GT2+Raimundo+Augusto+Fernandes+Neto.pdf/a68bae2c-59ed-8f2f-099c-94d822e7bcef>
- GOMES, Ângela Maria de Castro et al. (2007). O Brasil republicano, v. 10: sociedade e política (1930-1964). Introdução geral de Sérgio Buarque de Holanda. 9ª ed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil.
- GUARNIERI, Fernando. (2015). Democracia Intrapartidária e reforma política. *Rev. Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 5, (pp. 83-106)
- GUARNIERI, Fernando. (2011). A força dos partidos "fracos". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 235-258, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000100007&lng=en&nrm=iso
- LAMOUNIER. Bolivar. (1987). Perspectivas da consolidação democrática: o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 4, v. 2, São Paulo.http://anpocs.com/images/stories/RBCS/04/rbcs04_05.pdf
- LEAL, Victor Nunes. (2012). Coronelismos, Enxada e Voto: o município e o sistema representativo no Brasil. 7ª Edição. Editora Companhia das Letras.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (2008). Introdução a história dos partidos políticos brasileiros. 2ª Edição revista. Belo Horizonte. Editora UFMG.
- MAUERBERG JUNIOR, Arnaldo. (2013). A Organização Partidária no Brasil: o Caso das Comissões Provisórias. *Revista Política Hoje*, Vol.22, n. 01. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3777>
- MONTESCHIO, Horácio. (2017). A crise político partidária brasileira: fim das coligações para eleições proporcionais, adoção da cláusula de barreira e a eliminação de comissões provisórias, sugestões para verdadeira reforma política no Brasil. *Revista Jurídica*. vol. 02, nº. 47, Curitiba. (pp. 174-198).

- NEVES, Isabela Bichara de Souza. (2020). (Re)arranjo Organizacional “Moderno” dos Partidos Políticos no Brasil: uma análise estrutural das agremiações partidárias entre 2006 e 2018. [Dissertação de mestrado - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes].
- PANEBIANCO, Angelo. (2005). Modelos de partido- Organização e poder nos partidos políticos. Ed.Martins Fontes. São Paulo.
- QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. (1976). O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios. Série 1. Volume 5. Editora Alfa-Omega.
- SALGADO, Eneida Desiree; HUALDE, Alejandro Pérez. (2015) A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 15, n. 60. (pp. 63-83).
- SALGADO, Eneida Desiree. (2018). Reforma Política. Saberes descolonizados. Editora Contracorrente. São Paulo.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. (2019). Sobre o autoritarismo brasileiro. 1ª edição. Editora Companhia das letras. São Paulo.
- SILVA, Djalma Barbosa. (2017). As Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral como instrumento de caráter normativo. Revista Populus, Salvador, n. 3.http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5537/2017_silva_resolucoes_tribunal_superior_eleitoral.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- SILVA, Thiago; SILVA, Estevão. (2015) Eleições no Brasil antes da democracia: o Código Eleitoral de 1932 e os pleitos de 1933 e 1934. Rev. Sociol. Polit., v. 23, n. 56, (p. 75-106). <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n56/0104-4478-rsocp-23-56-0075.pdf>

Isabela Bichara de Souza Neves: Advogada pela UFF (Macaé) e Mestre em Sociologia Política (PPGSP), Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

Mauro Macedo Campos: Doutor em Ciência Política pela UFMG. Professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), atuando junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP), Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brasil.

Data de submissão: 13/10/2020.

Data de aprovação: 08/05/2021.