

Do controlo jurisdicional da democraticidade interna dos partidos políticos: as garantias dos militantes partidários no quadro do ordenamento jurídico-constitucional português^(*)

Joel Araújo Alves

(Colaborador do NEDip – Núcleo de Estudos de Direito *Ius Publicum*)
(Membro associado do Observatório Político – Centro de
Investigação Científica em Estudos Políticos)

SUMÁRIO

o. Nota introdutória. 1. Das garantias dos militantes partidários: uma primeira abordagem. 2. Das garantias não jurisdicionais ou internas. 2.1. Das garantias procedimentais genéricas. 2.2 Da liberdade de expressão. 2.3. Das garantias nos procedimentos disciplinares. 2.4. Das garantias nos procedimentos eleitorais intrapartidários. 3. Das garantias jurisdicionais. 3.1. O princípio da intervenção mínima. 3.2. Dos processos impugnatório. 3.2.1. A acção de impugnação de eleição de titulares de órgãos de partidos políticos. 3.2.2. A acção de impugnação de deliberação tomada por órgãos de partidos políticos com fundamento em ilegalidade ou violação de normas estatutárias. 3.2.3. A acção de impugnação de deliberação tomada por órgãos de partidos políticos com

^(*) Sem prejuízo dos demais contributos recebidos, parece-nos justo dirigir um especial agradecimento à Professora Doutora Benedita Mac Crorie e ao Professor Doutor Miguel Prata Roque pela leitura atenta das primeiras versões deste escrito e, sobretudo, pelas pertinentes críticas e observações formuladas com vista ao seu aprimoramento.

fundamento em grave violação de regras essenciais à competência ou ao funcionamento democrático do partido 3.3. Meios cautelares de tutela. 4. Considerações finais.

RESUMO

Neste artigo procurar-se-á passar em revista as primaciais garantias cometidas aos militantes de partidos políticos no quadro do ordenamento jurídico-constitucional português, tendo em vista a delimitação de um *catálogo mínimo de direitos* – bem assim, como de adequados meios de defesa contra a sua eventual violação – de que estes impreterivelmente disponham, independentemente da estrutura partidária em que se integrem.

Palavras-chave: democracia intrapartidária; controlo jurisdicional dos partidos políticos; direitos dos militantes; garantias dos militantes nos procedimentos intrapartidários.

ABSTRACT

The aim of this article is to review the main guarantees committed to the members of political parties in the Portuguese constitutional system, in order to delimitate a minimum list of rights – as well as adequate means of defense against their violation – which they have, independently of the political party they are integrated into.

Keywords: intra-party democracy; judicial control of political parties; rights of party members; guarantees of party members in intra-party procedures.

o. Nota introdutória

Muito embora tradicionalmente entendida como uma questão de somenos para o (regular) funcionamento dos regimes democráticos¹, a temática da democracia intrapartidária (ou mais exactamente, do estabelecimento de *standards mínimos* de transparência e democraticidade nos planos da organização e do funcionamento interno dos partidos políticos, *v.g.*, através da imposição de que todos os seus referendos e actos eleitorais internos se realizem por sufrágio pessoal e secreto²) tem vindo a ocupar um estatuto de progressivo destaque no âmago da jurisprudência e da doutrina portuguesas. Não apenas pela disseminação de uma série de estudos (quer empíricos, quer académicos) que apontam para a *degeneração democrática* das principais forças político-partidárias nacionais³ (*maxime*, por via da banalização de práticas como a falsificação de documentos, o pagamento irregular de quotas⁴, o arrebanhamento de militantes, a coação física e/ou moral de vozes dissonantes⁵, ou a manipulação de actos eleitorais internos, mediante o recurso a uma complexa e sofisticada rede de caciquismo e

¹ Nesse sentido, cfr. Lisi, Marco, «Democracia intra-partidária, filiados e elites intermédias: o caso do Partido Socialista português», *Análise Social*, 214, 1 (1.º), p. 165.

² Cfr. artigo 33.º da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto (= Lei dos Partidos Políticos).

³ Nesse sentido, cfr., Matos, Vítor, *Os Predadores: Tudo o que os políticos fazem para conquistar o poder*, 1.ª Edição, Lisboa: Clube do autor, 2015, pp. 22 e ss.).

⁴ Sobre a forma como este tipo de mecanismo – aparentemente inofensivo, senão mesmo benemérito para o comum dos cidadãos – tem vindo a contribuir para a distorção das regras do jogo democrático no seio das principais forças político-partidárias nacionais – o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata –, elucida PACHECO PEREIRA: “No PSD e no PS são mais que conhecidas múltiplas histórias e testemunhos de como o pagamento colectivo das quotas, seja pelos presidentes de secção, seja por um militante por conta do seu grupo ou da sua lista, são um instrumento de controlo interno. (...) Que vantagens existem nesse pagamento colectivo de quotas em grupo, ou, o que vem a dar o mesmo, num controlo apenas pelas secções e pelo seu cobrador do pagamento de quotas? Para um cacique no aparelho partidário é uma questão central. Por exemplo, um presidente de secção ou um cacique local paga centenas de quotizações de militantes filiados por si próprio, de pessoas que dão o nome, familiares, amigos, companheiros de emprego, etc., etc., com moradas fictícias muitas vezes, e assim inflaciona artificialmente a sua secção. Ou seja, mais delegados em assembleias distritais ou no congresso, logo mais força como sindicato de voto e mais lugares potenciais. O mesmo se passa antes dos processos eleitorais internos, levando para dentro das secções dezenas de votos de pseudo-militantes que nunca o seriam se tivessem de pagar as quotas e que servem para garantir uma vitória eleitoral” (Pereira, Pacheco, *O Paradoxo do ornitorrinco: textos vários sobre o PSD*, Lisboa: Alêtheia Editores, pp.161-162.).

⁵ “Hoje (...) continua a haver locais onde os argumentos para as eleições internas são o medo, a intimidação e por vezes a agressão” (Vítor Matos, nota 3, pp. 373-374).

galopinagem), e, conseqüentemente, para a corrosão dos pilares do *Estado de Partidos* em que vivemos⁶; mas igualmente, por força das interessantíssimas inovações introduzidas pela revisão constitucional de 1997 nesta matéria através i) da imposição da necessidade de os partidos políticos se regerem, na sua organização e funcionamento internos, pelos princípios da transparência e da organização e gestão democráticas, com a participação de todos os seus membros (artigo 51.º/5 da Constituição), por um lado e ii) do estabelecimento de um “controlo sucessivo específico”⁷ sobre a democraticidade interna dessas mesmas estruturas, por um outro, mediante a atribuição ao Tribunal Constitucional da competência para “julgar as acções de impugnação de eleições e deliberações de órgãos de partidos políticos que, nos termos da lei, sejam recorríveis” (artigo 223.º/2/h) da Lei Fundamental).

Efectivamente, se em tempos mais remotos os receios de uma eventual “judicialização» da vida política e partidária”⁸, susceptível de colocar em crise uma das maiores conquistas da revolução político-militar de 25 de Abril de 1974 –

⁶ Com efeito, “uma das fragilidades – e das causas para a degenerescência – do regime democrático tem aqui a sua origem (...) A legitimidade política conferida pelos partidos aos seus dirigentes através das eleições internas precede a apresentação dos candidatos ao voto popular e universal. É através da influência e ascensão no aparelho partidário que os candidatos são depois escolhidos para concorrer a eleições legislativas ou autárquicas: uma das principais funções dos partidos é exactamente escolher quem nos governa. O problema é que essa legitimação inicial dos políticos dentro da sua organização para depois ocuparem cargos no Estado está contaminado pela viciação dos processos. Esse envenenamento da vida política alastra depois como uma mancha de óleo pela pirâmide do poder (...) Como as eleições internas estão baseadas na arregimentação de militantes, que na maioria são meros inscritos, e no pagamento massivo de quotas para garantir votações suficientes, a legitimidade destes candidatos, quando se apresentarem ao eleitorado, já vai comprometida. Estamos só a falar dos processos mais básicos do caciquismo: há ainda os futuros deputados, autarcas, governantes e dirigentes das instituições do Estado que ascendem com base em métodos ainda mais censuráveis, como fraudes e chapeladas em mesas de voto decisivas para os respectivos distritos, ou que baseiam o controlo da sua rede de apoiantes na promessa de empregos e satisfação de clientelas” (Idem, pp. 204-205).

⁷ Gomes, Carla Amado, Quem tem medo do Tribunal Constitucional? A propósito dos Artigos 103.º-C, 103.º-D e 103.º-E da LOTC, Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, pp. 599 e ss.

⁸ Roque, Miguel Prata, O controlo jurisdicional da democraticidade interna dos partidos políticos – O Tribunal Constitucional entre o princípio da intervenção mínima e um contencioso de plena jurisdição, 35.º Aniversário da Constituição de 1976, Vol. II, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 292.

a liberdade associativa, e muito particularmente, a liberdade associativa partidária⁹ – acabasse por obstar à mera discussão acerca do controlo jurisdicional da actividade interna dos partidos políticos¹⁰, a verdade é que, hoje, resulta pacífico que assumindo estas organizações um estatuto preeminente nos planos da intervenção política e da mobilização social, e conservando as mesmas o monopólio da representação parlamentar no quadro do nosso sistema político-eleitoral, não se pode ser indiferente “à qualidade da sua democracia interna, aos seus mecanismos de promoção e carreira, aos efeitos perversos da corrupção, e a todas as manifestações oligárquicas do seu funcionamento”¹¹. Afinal, se os partidos políticos continuam a subsistir – “a par ou em complemento dos cidadãos individualmente considerados”¹² – como os “sujeitos fundamentais da dinâmica democrática”¹³, seria no mínimo incongruente que os mesmos não estivessem sujeitos às mais elementares regras ínsitas ao princípio democrático em que

⁹ Cfr. Miranda, Jorge, *Da revolução à Constituição: Memórias da Assembleia Constituinte*, Cascais: Príncípa Editora, 2015, p. 172.

¹⁰ De facto, e como tão bem adverte CARLA AMADO GOMES, “o tema do controlo da democraticidade interna é inquestionavelmente polémico. Em primeiro lugar, porque existe o risco de o Estado, a pretexto do estabelecimento de um controlo das regras formais da democraticidade interna, fornecer o fundamento legal para um controlo externo, de ideologias, falseando assim as regras do jogo da democracia pluralista (i.); em segundo lugar, ao eleger o Tribunal Constitucional como guardião da democraticidade interna dos partidos estar-se-ia a contribuir para uma (ainda) maior politização da justiça constitucional (ii.); em terceiro lugar, na medida em que o sucesso da democracia de partidos se joga num campo de unicidade externa (ainda que, ou apesar de, com algum fraccionamento interno), facto que obriga a uma (maior ou menor) contenção por parte dos militantes no exercício da sua liberdade de expressão política (iii.). Estas objecções são rebatíveis. Desde logo, não é demais recordar que a exigência de democraticidade interna dos partidos, antes de passar para o n.º 5 do artigo 51.º da CRP, já constava, desde 1974, do artigo 7.º da LPP, bem assim como a necessidade de transparência de actuação se filiava no artigo 8.º do mesmo diploma. Por um lado, a sua promoção a bem jurídico constitucionalmente protegido é uma consequência lógica da luta contra as imunidades do poder no Estado de Direito, apelando à consagrada fórmula de GARCIA DE ENTERRÍA. Por outro lado, o papel central dos partidos no contexto do sistema democrático obriga ao reforço da legitimação da sua actuação aos olhos da opinião pública. O controlo da democraticidade interna não surge, assim, como um ataque aos partidos, antes como uma forma de credibilizar a sua actuação perante os eleitores” (Amado Gomes, nota 7, p. 606).

¹¹ Pacheco Pereira, nota 4, pp. 48-49.

¹² Miranda, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VII, *Estrutura Constitucional da Democracia*, 1.ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 24.

¹³ *Idem*, *ibidem*.

assenta o próprio texto constitucional^{14/15} - ideia que, aliás, parece encontrar eco em demais sistemas político-constitucionais europeus (v.g, Espanha, Alemanha), ao ponto de alguns autores a enquadrarem no âmbito de um processo de “intensificação progressiva do controlo normativo e, portanto estatal, sobre os partidos políticos”¹⁶, tendo por base a “conversão do princípio democrático, como critério de organização do poder estatal, em mecanismo de estruturação dos partidos políticos”¹⁷.

Nesse sentido, e sendo certo, como tem sido entendimento da melhor doutrina^{18/19}, que uma democracia maioritariamente de partidos, não pode deixar de pressupor, como própria condição funcional, a existência de *democraticidade nos partidos*²⁰, parece-nos igualmente razoável que, continuando os militantes a desempenhar um papel insubstituível no substracto destas mesmas estruturas²¹ (não obstante o seu inegável apagamento, em relação à actividade mediática dos

¹⁴ Com efeito, “se o funcionamento democrático do Estado assenta no sufrágio universal, igual, directo, secreto e periódico (artigo 10.º/1 e 113.º/1), com liberdade e igualdade de propaganda (artigo 113.º/3) e garantia dos direitos das minorias (artigo 114.º/2), o mesmo tem de se verificar nos partidos por se moverem no espaço público em relação estrita com os órgãos do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais (Miranda, Jorge / Medeiros, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Artigos 1.º a 79.º, 2.ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 1017).

¹⁵ Foi, de resto, nessa mesma lógica que o Tribunal Constitucional Federal alemão se pronunciou, logo em 1952, pela inconstitucionalidade do Sozialistische Reichspartei (SRP), sustentando que “se a constituição interna de um partido político não se ajusta aos princípios democráticos fundamentais, então deve deduzir-se a conclusão que o partido estabeleceria no país os mesmos princípios pelos quais se rege a si mesmo e rejeitaria, em consequência, os elementos essenciais de uma constituição democrática”.

¹⁶ Garrona Morales, «Hacia un analisis democrático de las disfunciones de los partidos», Teoria y práctica de los partidos político, Cuadernos para el dialogo, p. 71.

¹⁷ Navarro Mendez, Partidos políticos e “democracia interna”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 35.

¹⁸ Cfr, por todos, Canotilho, Gomes, *Direito Constitucional e Teoria Da Constituição*, 7.ª Edição, Coimbra: Almedina, 2010, p.318.

¹⁹ No plano jurisprudencial, cfr., entre outros, o Acórdão 361/2002, da 2.ª Secção, de 21 de Agosto, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

²⁰ Afinal, e como brilhantemente dilucida BLANCO VALDÉS: “a vontade popular não só se expressa através dos partidos, fundamentalmente pela via representativo-eleitoral, mas também se *constrói* no interior dos partidos, na vida interna dos mesmos, facto que converte o problema das relações partidos/sociedade num problema vertebral do funcionamento do Estado de Direito Democrático” (Blanco Valdés, *Democracia de partidos y democracia em los partidos, Derecho de partidos*, coord. de J.J. González Encinar, Madrid, 1992, pp. 43 e ss., *apud*, Amado Gomes, nota 7, pp. 587- 588).

²¹ Muito particularmente, nos planos da mobilização e do recrutamento de pessoal dirigente (cfr. Lisi, nota 1, p. 162).

respectivos dirigentes, nos renovados partidos de massas e de eleitores²²), estando para os partidos como estas organizações se encontram para o sistema democrático-representativo no quadro de um Estado de Partidos, dificilmente se poderá dar corpo a uma plena *democratização dos partidos* sem, primeiramente, se proceder a uma profunda revalorização do estatuto assumido por estes sujeitos na definição das principais linhas ideológico-programáticas das estruturas em que se inscrevem, desde logo, por via da imposição de um conjunto de mecanismos passíveis de:

- fomentar o debate e a concorrência interna, tendo em vista a contraposição da tendência histórico-sociologicamente comprovada para a oligarquização dos partidos²³ e, bem assim, dando corpo à imposição constitucional de uma efectiva participação, em igualdade de armas, de todos os militantes na vida interna da estrutura;
- e assegurar a protecção dos direitos fundamentais destes cidadãos enquanto membros das estruturas político-partidárias respectivas (liberdade de expressão, liberdade de comunicação, igualdade estatutária, direito de oposição interna²⁴), muito particularmente, através da provisão de especiais garantias contra a sua violação.

²² É assim, desde logo, porque “este nuevo tipo de partido se articula en torno a tres ejes fundamentales. Primero, una masiva afiliación individual, componente necesario para desarrollar las actividades de propaganda y financiación: los partidos serán más fuertes cuanto más militantes y adherentes tengan. Segundo, una ideología de perfiles definidos que conforme su identidad y cohesionen a sus miembros. Socialismo, comunismo, fascismo o democracia cristiana son, en la versión que de ellas dan estos partidos, campos ideológicos cerrados, perfectamente identificables. Tercero, una organización administrativa centralizada, formada por personal que trabaja en exclusiva para el partido, con importantes medios materiales (oficinas centrales, locales para reunir militantes, medios de propaganda) y una estricta disciplina interna que le hace aparecer frente al exterior como una unidad poderosa y sin fisuras (cfr. Carreras Serra, «Los partidos en nuestra democracia de partidos», *Revista española de derecho constitucional*, 2004, 24.70, pp. 92-93, disponível em <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/892038.pdf>).

²³ Canotilho, Gomes / Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada – Volume I - Artigos 1.º a 107.º*, 4.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 686.

²⁴ Gomes Canotilho, nota 18, p. 325.

De todo modo – e na linha do que o Tribunal Constitucional tem vindo a reiteradamente salientar – *é mister* ter presente que, sendo embora a protecção dos direitos de participação política dos respectivos membros *condito sine qua non* para o estabelecimento de uma verdadeira *democracia interna* nestas formas particularmente importantes de associações políticas (e, na senda do que se sustentou acima, para o garante da própria qualidade democrática da *Democracia de Partidos* em que vivemos), os partidos políticos são, na sua raiz, expressão do exercício de liberdade de associação (gozando, por esse facto, da autonomia própria na ordenação da sua vida interna reservada à generalidade das associações, nos termos dos artigos 51.º e 46.º da Lei Fundamental)²⁵, pelo que a delimitação de tal espectro garantístico passará sempre pela obtenção da necessária concordância prática entre três valores merecedores de igual tutela jurídico-constitucional²⁶:

- Liberdade associativa partidária (artigos 46.º/2 e 51.º/1 da Constituição), por um lado;
- Direitos de associação e de participação política dos cidadãos através dos partidos (artigos 46.º; 48.º/1 e 51.º/1 da Lei Fundamental), por um outro;
- Sujeição das estruturas político-partidárias às regras básicas inerentes ao princípio democrático (artigos 2.º e 10.º/2 da Constituição) e, muito particularmente, aos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas, com a participação de todos os seus membros (artigo 51.º/5 da Lei Fundamental), por fim.

Neste artigo procurar-se-á, assim, passar em revista as primaciais garantias cometidas aos membros partidários no quadro do ordenamento jurídico-

²⁵ Cfr., por todos, o Acórdão n.º 497/2010, da 3.ª Secção, de 15 de Dezembro, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

²⁶ Impondo-se, “nessa tarefa de *compatibilização*, o apelo ao critério relacionado com o princípio da proporcionalidade da solução, segundo o qual se “toma em linha de conta as normas em confronto, os bens que protegem e os limites que não é possível ultrapassar sem compressão intolerável dos direitos em causa, face às circunstâncias do caso” (Acórdão n.º 355/2003, do Plenário, de 8 de Julho, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>).

constitucional português, tendo em vista a delimitação de um *catálogo mínimo de direitos* – bem assim, como de adequados meios de defesa contra a sua eventual violação – de que estes impreterivelmente disponham, independentemente da estrutura partidária em que se integrem – catálogo esse recortado, não apenas dos principais dispositivos normativos disciplinadores desta matéria, como também da mais relevante jurisprudência emanada pelo Tribunal Constitucional, em sede de contencioso partidário, ao longo das últimas décadas.

1. Das garantias dos membros partidários: uma primeira abordagem

Não sendo os estatutos da generalidade dos partidos portugueses particularmente pródigos em matéria de garantias dos filiados (como, de resto, o Tribunal Constitucional já fez questão de salientar, designadamente, no Acórdão n.º 185/2003, que opôs Edgar Correia, Carlos Brito e Carlos Figueira ao Partido Comunista Português), a verdade é que, muito antes da revisão constitucional de 1997 haver imposto a necessidade destas estruturas se regerem, no seu dia-a-dia interno, pelos princípios da organização e da gestão democráticas, com a participação de todos os seus membros, o Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro – anterior à própria Lei Fundamental – já havia determinado que:

- a admissão ou exclusão de militantes partidários não fosse, respectivamente, negada ou motivada em função da raça ou do sexo (artigo 7.º/a);
- os estatutos e programas dos partidos fossem aprovados por todos os filiados ou por assembleia deles representativa (artigo 7.º/b);
- os titulares dos órgãos centrais dos respectivos partidos fossem eleitos por todos os filiados ou por assembleia deles representativa (artigo 7.º/c);
- os estatutos partidários conferissem aos filiados meios de garantia dos seus direitos, nomeadamente através da possibilidade de reclamação ou recurso para os órgãos internos competentes (artigo 17.º/1);

- o *ordenamento disciplinar*²⁷ a que os filiados se encontrassem vinculados, no cerne dos respectivos partidos, não afectasse o exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres prescritos pela Constituição, por lei ou por regulamento (artigo 19.º).

Paralelamente – e ainda antes de o legislador ter dado corpo à consagração expressa do *princípio da democracia intrapartidária* no texto constitucional – já havia o artigo 55.º da Lei Fundamental prescrito idênticos parâmetros de transparência e democraticidade para as associações sindicais ao determinar que as mesmas se regessem “pelos princípios da organização e gestão democráticas, baseados na eleição periódica e por escrutínio secreto dos órgãos dirigentes, sem sujeição a qualquer autorização ou homologação, e assentes na participação activa dos trabalhadores em todos os aspectos da vida sindical”. Compreende-se, assim, o entendimento sufragado por alguns sectores doutrinários, segundo o qual a incorporação de um preceito especificamente dedicado à *democracia intrapartidária* se não demonstrara, em rigor, necessária em face do enquadramento legal pré-existente e dos próprios vectores norteadores da nossa Lei Fundamental²⁸.

Como quer que seja, e ainda que a Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, não tenha operado uma verdadeira revolução nesta matéria, resulta pacífico que a mesma veio conferir uma renovada amplitude ao espectro garantístico dos membros partidários, no quadro do nosso ordenamento jurídico-constitucional, quer por via da afirmação da democracia intrapartidária como um valor jurídico autónomo – inversamente ao que sucedera com a sua protecção implícita e remissiva, respectivamente, através do princípio democrático, plasmado no artigo 2.º da Lei Fundamental, e do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º

²⁷ Compreendendo-se neste conceito de *ordenamento disciplinar* o conjunto de princípios e regras que, nos estatutos ou regulamentos (regulamentos disciplinares) que dos primeiros fazem parte, rejam a disciplina dos filiados no partido (Acórdão n.º 185/2003, da 1.ª Secção, de 3 de Abril, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>).

²⁸ Nesse sentido, cfr. Miranda, nota 12, p. 172.

595/74, de 7 de Novembro –, quer, especialmente, pela abertura da possibilidade de os filiados recorrerem judicialmente das decisões proferidas pelos órgãos jurisdicionais internos das estruturas em que militam, mediante a verificação de certos pressupostos processuais²⁹.

Efectivamente, e se é certo que, em termos teóricos, na inexistência de uma norma específica de competência – como seja o actual artigo 223.º/2/h) da Constituição – e atento o carácter privado das associações partidárias³⁰, sempre se demonstrou “possível contestar, junto dos tribunais comuns, as concretas violações do normativo constitucional, *maxime*, do principio democrático”³¹ (limitando-se a legitimidade processual por via da prova de filiação como militante e exigindo-se uma tramitação processual que levasse em linha de conta os estatutos partidários, nomeadamente, no que concerne à exigência do prévio esgotamento dos meios de reacção internos)³², a verdade é que, como tão bem sublinha AMADO GOMES, factores como “a delicadeza das questões envolvidas”, “o natural constrangimento dos militantes em face das estruturas do partido (reforçado pela não assunção clara, por parte do legislador, de meios específicos de defesa, ou pelo menos de norma atributiva de competência a uma qualquer jurisdição)”, ou “o previsível pouco-à-vontade do juiz” relativamente a este tipo de matérias³³, acabaram por contribuir para a inexistência de quaisquer intervenções processuais conhecidas, nesta vertente de contencioso, até à emergência da quarta revisão ao texto constitucional e das subsequentes alterações introduzidas na Lei de

²⁹ A saber, e conforme se verá com maior acuidade adiante:

- a necessidade de prévia exaustão dos meios de reacção internos;
- a conformidade do objecto da acção com o elenco típico e restrito de competências cometidas ao Tribunal Constitucional nesta vertente de contencioso;
- a legitimidade jurídico-processual para a propositura da acção;
- o respeito pelo prazo perentório legalmente estabelecido para a apresentação da petição junto do Tribunal Constitucional.

³⁰ Sobre o estatuto jurídico-constitucional dos partidos políticos, cfr., entre outros, Gomes Canotilho, nota 18, pp. 315 e ss.; Miranda, nota 12, pp. 192 e ss.; Prata Roque, nota 8, p. 294.

³¹ Fernandes, Brito / Pinheiro, Sousa, Comentário à IV Revisão Constitucional, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1999, p. 160.

³² Idem, *ibidem*.

³³ Amado Gomes, nota 7, p. 608.

Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional pela Lei 13-A/98, de 26 de Fevereiro (a qual veio a estabelecer, em face dessa mesma revisão, um *numerus clausus* das acções de impugnação de eleições e deliberações de órgãos de partidos políticos susceptíveis de recurso para o Tribunal Constitucional)³⁴.

Desta sorte, parecem-nos naturalmente justificadas as razões subjacentes à entrega deste tipo de contencioso ao Tribunal Constitucional^{35/36}, tendo em vista um “estímulo ao aprofundamento, pela via contenciosa, da luta contra os desvios democráticos dos partidos”, sustentado na associação da autoridade deste tribunal com a necessidade de tal aprofundamento³⁷.

Neste contexto, e não dispondo a corrente Lei dos Partidos Políticos portuguesa – a Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2008, de 14 de Maio, e que veio finalmente revogar o Decreto-Lei n.º 595/74, de 7 de Novembro – de uma norma especialmente dedicada aos *direitos dos militantes*³⁸ (*Rechte der Mitglieder*), por oposição às soluções espanhola (artigo 8.º

³⁴ Nesse sentido, cfr. Brito Fernandes / Sousa Pinheiro, nota 31, p.160; Amado Gomes, nota 7, p. 608.

³⁵ A este propósito, escreveu CARLA AMADO GOMES: “O facto de o Tribunal Constitucional ter sido designado como controlador da democraticidade interna é, por um lado, uma decorrência natural da sua função de guardião da Constituição – e as condições jurídicas de realização da democracia pluralista, enquanto passem pela actividade interna dos partidos, reconduzem-se a esta ideia (artigos 2.º e 10.º/2 da CRP). Por outro lado, do antecedente, era já o Tribunal Constitucional (em secção) que se ocupava dos processos de avaliação da legalidade da constituição de partidos e de coligações, bem assim como da legalidade das suas denominações, siglas e símbolos (artigos 223.º/2/e da CRP e 103.º/1 da LOTC). Nada mais natural que a atribuição da competência de controlo do funcionamento internos dos partidos a este órgãos” (Amado Gomes, nota 7, p. 608).

³⁶ De resto, e em tese, “poderia admitir-se um de quatro grandes modelos: i) «*de pendor administrativo*», cabendo a competência fiscalizadora a um órgão administrativo independente (por exemplo, um órgão com estrutura similar à Comissão Nacional de Eleições ou à Entidade de Fiscalização das Contas dos Partidos Políticos); ii) «*de pendor jurisdicional de tipo comum*», sendo competentes os tribunais judiciais (por exemplo, uma secção especializada ou o Pleno do Supremo Tribunal de Justiça); iii) «*de pendor jurisdicional de tipo administrativo*», ficando, neste caso, tal competência concedida aos tribunais administrativos (à semelhança da solução anterior, por uma secção especializada ou o Pleno do Supremo Tribunal Administrativo); iv) «*de pendor jurisdicional de tipo constitucional*», que corresponde ao modelo actualmente vigente (Prata Roque, nota 8, pp. 291-292).

³⁷ Brito Fernandes / Sousa Pinheiro, nota 31, pp. 160-161.

³⁸ Não deixa, neste ponto, de se revelar surpreendente – e merecedor da nossa admiração – o facto de todas as forças político-partidárias com assento parlamentar, à corrente data, contemplarem, nos respectivos estatutos, um preceito especificamente dedicado a esta temática (Partido Social-Democrata – artigo 6.º, Partido Socialista – artigo 10.º; Centro Democrático Social – artigo 7.º; Partido Comunista Português – artigo 15.º; Bloco de Esquerda – artigo 4.º; Partido Ecologista “Os

da *Ley de Partidos Políticos*, de 2002) e alemã (artigo 10.º da *Parteiengesetz*, de 1967), resulta evidente que a delimitação do arsenal garantístico que nos propomos levar a cabo dependerá de uma estreita articulação entre:

- os diferentes dispositivos normativos disciplinadores desta matéria no quadro do nosso ordenamento jurídico-constitucional – *maxime*, a Constituição, a Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional e a Lei dos Partidos Políticos e
- a principal jurisprudência emanada pelo Tribunal Constitucional em sede desta vertente do contencioso.

Sendo assim, e tendo o ordenamento jurídico-constitucional português acolhido, no tocante aos mecanismos de controlo da democraticidade interna dos partidos políticos, um modelo que alguns sectores doutrinários têm vindo a designar como “jurisdicionalizado misto”³⁹ (o qual pressupõe, tanto a fixação de mecanismos internos aos próprios partidos políticos – *auto-controlo* – como a existência de um controlo externo da sua actividade – *hetero-controlo* –, seja este último de matriz administrativa ou jurisdicional), cremos ser possível distinguir, essencialmente, no domínio das garantias dos militantes partidários, entre:

- *garantias jurisdicionais*, as quais, atento o papel desempenhado pelos partidos na estruturação do sistema constitucional português⁴⁰, e as razões de “pedagogia democrática” *supra* elencadas, se efectivam, exclusivamente, perante o Tribunal Constitucional;

Verdes” – artigo 12.º; Pessoas-Animais-Naturezas – artigo 10.º). Transversais a todos estes normativos parecem ser a consagração dos direitos dos correspondentes militantes a: i) participar nas actividades do partido; ii) eleger e ser eleito para os órgãos partidários ou iii) exprimir livremente as suas opiniões, contanto respeitando o programa partidário e as directrizes dos respectivos órgãos.

³⁹ Prata Roque, nota 8, pp. 295 e ss.

⁴⁰ É este, aliás, o entendimento sufragado por autores como JORGE MIRANDA, segundo o qual a opção do sistema português pela jurisdição exclusiva do Tribunal Constitucional, em matéria de contencioso eleitoral dos partidos políticos, radica na qualificação das deliberações tomadas durante os procedimentos internos de eleição como “*actos materialmente jurídico-constitucionais*” (Miranda, nota 12, pp. 298-299).

- *garantias não jurisdicionais ou internas*, as quais revestem carácter eminentemente procedimental e se efectivam perante os órgãos internos destas estruturas.

2. Das garantias não jurisdicionais ou internas

2.1. Das garantias procedimentais genéricas

Como se adiantou, os partidos políticos gozam de amplos poderes de autogoverno, em homenagem ao princípio democrático em que assenta o nosso texto constitucional⁴¹, resultando, porém, como “corolário por coerência” desse mesmo princípio - para fazer uso de uma expressão de JORGE MIRANDA⁴², - a necessidade de estas organizações se regerem, no plano do seu funcionamento interno, pelos princípios da organização e gestão democráticas, com a participação de todos os seus membros (artigo 51.º/5 da Lei Fundamental).

Quais sejam os requisitos *necessários* para que se possa considerar assegurada a concretização destes princípios na estruturação interno-estatutária de um partido político é questão que não merece, na Doutrina, resposta unânime. De todo modo, parece existir um consenso quanto aos requisitos *mínimos* (ou denominadores comuns, na formulação adoptada por AMADO GOMES⁴³) pelos quais se deve pautar a organização interna de um partido democrático, desde logo: formação da vontade partidária a partir das bases; tomada de decisões segundo a lógica do princípio maioritário; realização de eleições periódicas para a selecção dos titulares dos cargos dirigentes por voto secreto; igualdade jurídico-política dos filiados; possibilidade de apresentação de candidaturas alternativas, com a devida protecção das posições minoritárias; respeito pelos direitos fundamentais dos militantes e, bem assim, provisão de adequadas garantias contra a sua eventual violação⁴⁴.

⁴¹ Nesse sentido, cfr., Acórdãos n.º 185/2003, cit. e n.º 355/2003, cit. do Tribunal Constitucional.

⁴² Miranda, nota 12, p. 162.

⁴³ Amado Gomes, nota 7, p. 587.

⁴⁴ Gomes Canotilho / Vital Moreira, nota 23, p. 687; Gomes Canotilho, nota 18, pp. 591 e ss.; Amado Gomes, nota 7, p. 587.

Nesse sentido, e conquanto não estabelecendo um verdadeiro *catálogo mínimo de direitos dos militantes* (isto é, um elenco mínimo e sistematizado de direitos, directamente invocáveis por quaisquer cidadãos membros de partidos políticos, independentemente da estrutura partidária em que militem, e sem prejuízo da sua não consagração expressa nos correspondentes estatutos), a Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto, veio prescrever um conjunto de *standards mínimos* de transparência e democraticidade que quaisquer partidos políticos devem imperativamente assegurar aos respectivos filiados, como sejam:

- a exigência da igualdade de todos os seus militantes perante os estatutos (artigo 5.º/2);
- a imposição da divulgação pública das suas actividades (estatutos; identidade dos titulares dos órgãos; declarações de princípios e programas; actividades gerais a nível nacional e internacional) e, bem assim, da proveniência e da utilização dos respectivos fundos (artigos 6.º/2 e 6.º/3);
- a impossibilidade de não admissão ou expulsão de quaisquer filiados em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, instrução, situação económica ou condição social (artigo 19.º/2);
- a existência obrigatória, e com âmbito nacional, de uma assembleia representativa dos filiados, de um órgão de direcção política e de um órgão de jurisdição (artigo 25.º);
- a exigência da eleição como base da designação tanto dos membros da assembleia representativa, como do respectivo órgão de direcção política (artigos 25.º/1 e 26.º);
- o garante de uma participação directa, activa e equilibrada de homens e mulheres, bem como da não discriminação, em função do sexo, no acesso aos órgãos partidários e nas candidaturas apresentadas pelos respectivos partidos (artigo 28.º);

- a proibição da existência de cargos vitalícios, assim como a abertura da possibilidade de fixação de limites à sua renovação sucessiva (artigos 29.º/1 e 29.º/3);
- a possibilidade de realização de referendos internos sobre questões políticas tidas como relevantes para o partido, carecendo sempre de deliberação da respectiva assembleia representativa a realização de eventuais referendos em torno de matérias cuja competência lhe esteja estatutariamente reservada (artigos 32.º/1 e 32.º/1);
- a concessão de especiais garantias aos filiados no âmbito de procedimentos dos quais resultem deliberações lesivas dos seus direitos de participação política, bem como nos actos eleitorais de carácter interno, como se verá com maior acuidade adiante.

Por outro lado, e na senda do que tem sido entendimento da melhor doutrina, assim como da mais relevante jurisprudência emanada pelo Tribunal Constitucional em sede de contencioso partidário, a tentativa de transposição das regras básicas inerentes ao princípio democrático para o dia-a-dia dos partidos, por via do aditamento do princípio da democracia intrapartidária ao texto constitucional, veio ainda sugerir a ideia de uma “vinculação constitucional directa”⁴⁵ desta organizações pelos direitos, liberdades e garantias (muito particularmente, pelos direitos de participação política), sendo certo que, como ensina GOMES CANOTILHO, “estes direitos não são apenas um corolário do princípio da democracia intrapartidária”, mas antes, natural decorrência da própria configuração dos partidos como “espaços normativamente informados pelos princípios e regras constitucionais”⁴⁶ – muito particularmente, pelo disposto no artigo 18.º/1 da Lei Fundamental da República⁴⁷. Desta sorte, parece-nos pacífico que, para além das normas procedimentais *supra* elencadas, se aplicam dentro dos

⁴⁵ Gomes Canotilho, nota 18, p. 325.

⁴⁶ *Idem*, *ibidem*.

⁴⁷ *Idem*, p. 319.

partidos todos os direitos, liberdades e garantias, com especial relevo para as liberdades de expressão, informação e reunião⁴⁸.

Importa, por isso, atenta a sua importância central no contexto de uma democracia pluralista – como a portuguesa – tecer algumas considerações sobre os limites a que se encontra adstrito o exercício da liberdade de expressão no seio das estruturas partidárias nacionais.

2.2. Da liberdade de expressão

Como se compreende, e por via das razões de concordância prática *supra* aludidas, a liberdade de associação partidária impõe, necessariamente, a colocação de limites ao exercício da liberdade de expressão (política) por parte dos militantes partidários. Efectivamente, sendo a integração num partido político um acto de carácter voluntário e consciente⁴⁹ (na medida em que “ninguém pode ser obrigado a filiar-se ou a deixar de se filiar em algum partido político nem por qualquer meio ser coagido a nele permanecer”, nos termos do artigo 19.º/1 da Lei dos Partidos Políticos) e não estando os cidadãos impedidos de expressar opiniões políticas na ausência de filiação partidária (artigo 37.º/1 da Constituição), resulta pacífico, que quem entra num partido deve estar preparado para limar as suas opiniões, tendo em vista a transposição de uma imagem de coesão interna da respectiva estrutura perante o eleitorado^{50/51}. A lógica é simples: “o partido deve parecer unido para ser

⁴⁸ No mesmo sentido, cfr. Miranda, nota 12, p. 173.

⁴⁹ Descartam-se desta análise, naturalmente, as inscrições por arrebanhamento.

⁵⁰ Com efeito, a preocupação em asseverar uma espécie de “homogeneidade opinativa” no cerne de cada partido – ideia que, no entendimento de autores como MIGUEL PRATA ROQUE, parece encontrar fundamento na própria imposição constitucional de proibição de filiação em mais do que um partido político - não só visa contribuir “para a credibilidade eleitoral da propaganda partidária”, como também “garante aos eleitores a fidelidade de todos os futuros representantes do partido nos órgãos constitucionais ao respectivo programa ideológico” (cfr. Prata Roque, nota 8, p. 295).

⁵¹ De resto, e como tão bem sintetiza NAVARRO MENDEZ, “a questão do exercício por parte dos filiados de um partido do seu direito à liberdade de expressão coloca como poucos, e de forma muito clara, o eterno conflito existente entre duas ideias amiúde contrapostas que se manifestam na dinâmica quotidiana do funcionamento de todos os partidos (...): por um lado a eficácia no funcionamento do partido; por outro, as exigências derivadas da necessidade de democracia interna. A primeira delas, a eficácia, relaciona-se intimamente com a necessidade que tem o partido

forte”⁵², pelo que ao inscrever-se numa estrutura deste recorte, o cidadão não só aceita ser “publicamente conotado com uma determinada opção política, como também se compromete a desenvolver as actividades necessárias à promoção dessa ideologia”⁵³.

Não obstante, e sem embargo das exigências de “salvaguarda de um ideal comum, de uma ideologia própria do partido claramente identificável, [d]a afirmação de um espaço próprio e excludente para os competidores e, sobretudo, [de] uma imagem externa de coesão” concorrerem para a imposição de apertados limites à liberdade de expressão (política) no âmago deste tipo de estruturas (não faria, de resto, sentido, assistirmos a militantes de um partido de matriz marxista-leninista argumentarem publicamente os méritos da abertura de sectores tidos como estratégicos para o desenvolvimento do país à iniciativa privada; ou num plano avesso, membros de uma força partidária de Direita sustentarem soluções como a planificação central da economia), parece-nos evidente que tais condicionamentos de algum modo se devem revelar desproporcionados, inadequados ou excessivos⁵⁴, conduzindo à impossibilidade de verbalização de opiniões dissonantes, por parte dos filiados, no seio das organizações respectivas, já que, como tão bem argumenta AMADO GOMES, “o partido não deve ser um monólito, mas sim um espaço de debate e de intercâmbio de pontos de vista, na

de garantir a sua própria sobrevivência num «mercado» tão competitivo como o eleitoral, o que leva ao uso – e amiúde ao abuso – de técnicas tais como a disciplina interna, ou o mandato de partido. É justo reconhecer que com isso também se pretende algo legítimo: a salvaguarda de um ideal comum, de uma ideologia própria do partido claramente identificável, a afirmação de um espaço próprio e excludente para os competidores e, sobretudo, uma imagem externa de coesão na confiança de que tudo isso se traduza numa vantagem eleitoral face aos demais partidos com que se compete para o poder. Para isso o partido apela à sua capacidade de auto-organização, enquanto associação voluntária que é, para assegurar uma certa margem de manobra livre de interferências” (NAVARRO MENDEZ, nota 17, pp. 51-53).

⁵² Amado Gomes, nota 7, p. 613.

⁵³ Idem, p. 612.

⁵⁴ “Sendo irrecusável que os partidos devem assegurar, no seu interior, a livre expressão de opinião, é já concebível que tal expressão seja sujeita a alguns condicionamentos no plano externo (...) tais condicionamentos não podem ser, todavia, desproporcionados, inadequados ou excessivos: isto é, estão afinal sujeitos ao programa de restrições às limitações de direitos fundamentais decorrentes do n.º 2 do artigo 18.º da Constituição (Declaração de voto da Conselheira Maria Fernanda Palma no Acórdão n.º 355/2003, cit., do Tribunal Constitucional).

base de um quadro ideológico comum”^{55/56}. De outro modo, estaria em causa a própria imposição constitucional de uma efectiva participação de todos os membros partidários na definição das principais linhas ideológico-programáticas das estruturas em que se inscrevem (artigo 51.º/5 da Constituição).

Desta feita, e tendo já o Tribunal Constitucional apontado que “(...) auto-governo e gestão democrática (democracia interna) dos partidos, liberdade de expressão, direitos de reunião e manifestação e de participação dos cidadãos na vida política, através dos partidos políticos, merecem (...) a mesma tutela constitucional (Cfr. Acórdão 185/2003), entendemos que manifestações como a discordância pública⁵⁷ – *v.g.*, em espaços de comentário televisivo – da orientação político-estratégica levada a cabo pelo partido ou a assunção de críticas ao funcionamento da estrutura, junto dos respectivos órgãos internos⁵⁸ (*maxime*, a assembleia de filiados), não configuram situações susceptíveis de limitação da liberdade de expressão dos membros partidários – muito particularmente, por via da aplicação de sanções disciplinares⁵⁹ – contanto que formuladas dentro das

⁵⁵ Amado Gomes, nota 7, p. 613.

⁵⁶ Em sentido afim, cfr. Prata Roque, nota 8, p. 324.

⁵⁷ “Encarando a mesma realidade na perspectiva positiva do direito de expressão de opinião, concluir-se-á que este direito, quando exercido em público por militantes de partidos políticos, está sujeito a restrições, decorrentes dos deveres de solidariedade para com as decisões assumidas pelos órgãos dirigentes dos partidos e dos deveres de respeito pelo programa e pelos estatutos. No entanto, o direito continua a existir” (Declaração de voto da Conselheira Maria Fernanda Palma no Acórdão n.º 355/2003, cit., do Tribunal Constitucional).

⁵⁸ De resto, e num plano infra-legal, não deixa de suscitar a nossa perplexidade o facto de, muito embora as normas estatutárias da generalidade dos partidos políticos representados na Assembleia da República conferirem aos respectivos militantes o direito de participar, livre e democraticamente, na definição das principais linhas ideológico-programáticas das estruturas em que se inscrevem (Partido Social-Democrata – artigo 6.º/1/c -, Partido Socialista – artigo 10.º/1/d -, Partido Comunista Português – artigo 15.º/a -, Bloco de Esquerda – artigo 4.º/1/a -, Partido Ecologista “Os Verdes” – artigo 12.º/f -, Pessoas-Animais-Natureza – artigo 10.º/h), somente o Partido Socialista e o Pessoas-Animais-Natureza se reportarem directamente, nos respectivos estatutos, ao direito dos filiados expressarem, junto dos órgãos próprios da estrutura, a sua discordância quanto à organização e actividade internas do partido (Partido Socialista – artigo 10.º/1/ -, Pessoas-Animais-Natureza – artigo 10.º/h).

⁵⁹ “A proibição de que os condicionamentos à expressão livre de opiniões sejam desproporcionados, inadequados ou excessivos tem dois corolários: o primeiro implica que apenas se possa considerar falta disciplinar a conduta de um militante que extravase esses legítimos condicionamentos; o segundo implica que, mesmo havendo falta disciplinar, esta seja julgada de acordo com os mesmos critérios de contenção, não lhe devendo ser aplicada sanção desproporcionada inadequada ou

«balizas» ideológico-programáticas prescritas pelos estatutos da organização em que se inscrevem.

2.3. Das garantias nos procedimentos disciplinares

Do que atrás expusemos, resulta pacífico que a integração num partido político se traduz, antes de mais, num acto voluntário, mediante o qual se estabelece um compromisso de sujeição às directrizes políticas e normas regulamentadoras dessa mesma estrutura. Compromisso esse, na medida do qual o filiado aceita - ainda que implicitamente - que o exercício dos seus direitos fundamentais enquanto militante partidário se veja condicionado pelo disposto nas regras estatutárias do partido em que se inscreve⁶⁰.

Com efeito, e mesmo que admitindo - como o próprio Tribunal Constitucional já sustentou⁶¹, num entendimento que, todavia, nos suscita algumas reservas⁶² - que no actual quadro político-sociológico a tendência para a estruturação interna dos partidos políticos segundo a célebre “lei de ferro da oligarquia” de que falava, no princípio século passado, ROBERT MICHELS, se demonstra cada vez menos latente, parece-nos, porém, indubitável que “os modernos partidos de massas continuam a exigir «para o seu adequado

excessiva” (cfr. declaração de voto de Maria Fernanda Palma no Acórdão n.º 355/2003, cit., do Tribunal Constitucional).

⁶⁰ Efectivamente, “se é certo que um partido não pode arrogar-se a qualificação de democrático se não admitir o pluralismo interno, não é menos verdade que a sua imagem perante a opinião pública deve transmitir a unidade indispensável para gerar credibilidade. Os partidos têm como objectivo principal o exercício do poder político e por isso há uma «resistência natural dos partidos à democratização interna», que obriga ao debate de ideias e pode mesmo provocar cisões, com consequências de gravidade variável para o score eleitoral” (Amado Gomes, nota 7, p. 592).

⁶¹ Acórdão n.º 185/2003, cit., do Tribunal Constitucional.

⁶² Em defesa deste entendimento, cfr., entre outros, Vítor Matos, nota 3, pp. 373-374, segundo o qual “não há uma verdadeira democracia interna no PS e no PSD. Os dois maiores partidos políticos portugueses organizam-se através da sobreposição de pirâmides de pequenas e médias oligarquias que são frequentemente comandadas por dirigentes locais, cujo principal objectivo na vida é não perderem o poder. Estas personalidades convertem muitas vezes a sua base de apoio num micropartido dentro do partido, que não fundo são microditaduras de bairro, de município ou de região”.

funcionamento» uma «rígida disciplina interna»⁶³ - contexto naturalmente favorável à existência de tensões entre interesses individuais dos filiados (como sejam os atinentes ao exercício de determinados direitos fundamentais, como a liberdade de expressão ou o direito de oposição interna, no seio da respectiva estrutura) e interesses da organização colectiva (muito particularmente, os relacionados com a sua eficácia e coesão internas).

Efectivamente, sendo funções primárias de quaisquer partidos políticos as de “formar concepções políticas unitárias, a partir das diferentes opiniões que cada um dos seus aderentes tem sobre o que deve ser a condução do Estado”⁶⁴, mas simultaneamente, criar as condições necessárias para a exequibilidade dessas mesmas ideologias e orientações programáticas do ponto de vista prático, resulta pacífico que estes se devem estruturar segundo uma lógica “integradora”, ou seja, na qual se faça prevalecer a vontade da “totalidade face à parte”⁶⁵. Daí a importância de estas estruturas disporem de mecanismos que lhes permitam “manter afastadas ou poderem separar aquelas pessoas ou grupos de membros que perturbam a execução da sua linha política unitária”⁶⁶. Ora, é justamente neste plano que se funda a possibilidade dos partidos colocarem restrições aos direitos de participação política dos seus militantes, *v.g.*, por via da aplicação de sanções disciplinares.

Como quer que seja, e sendo certo - na esteira do que argumentou HERNANDEZ VALLE⁶⁷ - “que não pode existir uma liberdade irrestrita para

⁶³ Verga Garcia, «Teoria y practica de los partidos políticos», *Cuadernos para el dialogo*, p. 37, apud, Acórdão n.º 185/2003, cit., do Tribunal Constitucional.

⁶⁴ Hernandez Valle, «La democracia interna de los partidos políticos», *Revista de Derecho Político*, n.º 53, 2002, p. 479, disponível em <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/viewFile/9249/8836>.

⁶⁵ Idem, *ibidem*.

⁶⁶ Idem, *ibidem*. Em todo caso, tal “não significa que a incorporação num partido político possa ser rechaçada arbitrariamente, tal como a determinação de expulsão. Ambas as situações, (...) só devem ocorrer quando o solicitante ou o militante, no caso, suponham um perigo para o funcionamento do partido, quer porque não reconheça os seus Estatutos ou os seus princípios políticos, ou bem porque determinados factos façam supor que não cumprirá aqueles ou porque a sua actuação tenha violado princípios fundamentais do partido.”

⁶⁷ Idem, *ibidem*.

participar num partido⁶⁸, nem para permanecer dentro dele”, parece-nos igualmente irrecusável que a disciplina interna dos partidos políticos se não encontra também isenta de certos condicionamentos. É, aliás, o que ressalta do artigo 22.º da Lei Orgânica n.º 2/2003, de 22 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2008 (correspondente, sem alterações, ao artigo 23.º da redacção originária), o qual estabelece, no seu primeiro número, que “a disciplina interna dos partidos políticos não pode afectar o exercício de direitos e o cumprimento de deveres prescritos na Constituição e na lei” e, bem assim, no número subsequente, que “*compete aos órgãos próprios de cada partido a aplicação das sanções disciplinares, sempre com garantias de audiência e defesa e possibilidade de reclamação ou recurso*” (sublinhado nosso)⁶⁹.

⁶⁸ *Conditio sine qua non* para a conservação dos direitos de participação política no seio deste tipo de estruturas parece ser o pagamento das respectivas quotizações. Neste contexto, e sendo tal dever transversal às normas estatutárias de todas as forças partidárias com assento parlamentar à corrente data (Partido Social Democrata – artigo 7.º/1/c) –, Partido Socialista – artigo 11.º/1/f) –, Centro Democrático-Social – artigo 6.º/1/c) –, Partido Comunista Português – artigo 9.º –, Bloco de Esquerda – artigo 5.º/1/c) –, Partido Ecologista “os Verdes” – artigo 13.º/f) –, Pessoas-Animais-Natureza – artigo 11.º/e)) resultam assaz dissemelhantes as consequências prescritas em face da violação deste dever fundamental por parte dos respectivos militantes.

Particularmente penalizadoras, parecem ser as soluções adoptadas pelo Partido Socialista, pelo Pessoas-Animais-Natureza e pelo Partido Social Democrata relativamente a este ponto. Assim, enquanto os estatutos socialistas determinam que “os militantes do Partido que não tiverem as suas quotas em dia não poderão exercer os direitos previstos nas alíneas b), c), e), f), h) e i) do número anterior” (artigo 10.º/2), o ordenamento interno-estatutário do Partido Social-Democrata vai ainda mais longe ao impor a suspensão da inscrição no Partido dos militantes que deixem de satisfazer o pagamento das quotas por período superior a dois anos (artigo 9.º/6). Mais severa parece ser a solução adoptada pelos estatutos do Pessoas-Animais-Natureza, nos quais se prescreve, no artigo 12.º/c), que a condição de filiado se perde pela “falta de pagamento de quota por dois anos consecutivos, caso, após ter sido avisado da situação através de carta registada enviada para a morada constante nos registos do partido, [o militante] não regularize o pagamento no prazo de 60 dias.

⁶⁹ Relembra, contudo, MIGUEL PRATA ROQUE que “a lei não impõe, em momento algum, que a aplicação de sanções disciplinares caiba, necessariamente ao órgão jurisdicional do partido político”, conforme resulta do artigo 23.º/2 da Lei dos Partidos Políticos, que, “ao fixar tal competência, se refere apenas «aos órgãos próprios de cada partido». De facto, “atenta a liberdade de associação dos partidos políticos (artigo 46.º, n.º 2, da Constituição), que envolve o poder de determinar o conteúdo das respectivas normas estatutárias, dentro dos limites constitucional e legalmente fixados, torna-se evidente que cabe a cada partido determinar qual o órgão competente para aplicação de sanções disciplinares. Sempre condicionado, claro está, à previsão de mecanismos de reclamação para o próprio órgão decisório” (artigo 23.º/2, da Lei dos Partidos Políticos) e de “recurso para o respectivo órgão de jurisdição” (artigo 31.º/1 da Lei dos Partidos Políticos – cfr. Prata Roque, nota 8, p. 296, nota de rodapé n.º 44).

Destarte, através da análise conjugada destes preceitos - em estreita conexão com aquele que tem sido o entendimento sufragado pelo Tribunal Constitucional em relação ao alcance destes normativos⁷⁰ - entendemos que, sem prejuízo das garantias genéricas de que quaisquer cidadãos dispõem enquanto membros de uma estrutura partidária estes gozam ainda, no plano dos procedimentos disciplinares, de especiais garantias, das quais avultam:

- o *direito de audição*, o qual se traduz, conforme tem sido Jurisprudência assente no Tribunal Constitucional, “não apenas no direito do filiado a uma pronúncia sobre os factos que lhe são imputados”⁷¹, mas igualmente, na imposição do cumprimento de determinadas exigências por parte da peça acusatória, como sejam⁷²:
 - a de assentar em factos concretos, identificados ou identificáveis⁷³;
 - a de indicar os deveres ofendidos, bem como de valorar disciplinarmente as condutas sancionáveis⁷⁴;
 - a de proporcionar ao filiado a possibilidade de oferecer prova aos factos que alega em sua defesa.
- o *direito de defesa*, o qual implica, nomeadamente, o dever de fundamentação da deliberação punitiva (bem como da que vier a decidir o recurso dela interposto) com a indicação dos factos provados e o respectivo

⁷⁰ Sobre o tema, cfr., com particular enfoque, os Acórdãos n.º 185/2003, cit., e n.º 355/2003, cit., do Tribunal Constitucional.

⁷¹ Acórdão n.º 185/2003, cit., do Tribunal Constitucional.

⁷² Cfr., entre outros, Acórdãos n.º 185/2003, cit., e n.º 355/2003, cit. do Tribunal Constitucional.

⁷³ Sendo certo que, conforme já teve o Tribunal Constitucional ocasião de observar, “estando em causa interesses que se expressam em conceitos abstractos, como sejam a «*imagem*», o «*prestígio*», a «*unidade*», a «*coesão política, ideológica e orgânica*», a «*combatividade*» do partido político em causa, que se consideram afectados pela conduta dos militantes, inevitável é que as acusações, para além da necessária identificação de factos, se recheiem de juízos de valor”. Não obstante, “tal não afecta os direitos de defesa dos visados, antes lhe permitindo, também, questionar tais valorações” (Acórdão n.º 185/2003, cit., do Tribunal Constitucional).

⁷⁴ Nestes termos, defende MIGUEL PRATA ROQUE, que sempre que as normas estatutárias de um partido político se limitem a remeter a fixação do tipo de ilícito disciplinar para normas regulamentares, sem que das primeiras seja possível extrair o núcleo fundamental de tal ilícito, se deve concluir pela sua inconstitucionalidade, por força da sua contradição com o *princípio da determinabilidade* (cfr. Prata Roque, nota 8, p. 332).

enquadramento jurídico- disciplinar;

- o direito de reclamação ou recurso, o qual se consubstancia na possibilidade de o filiado alvo de procedimento disciplinar suscitar uma segunda pronúncia sobre a validade ou regularidade da deliberação punitiva de que foi alvo, perante o respectivo autor (reclamação), ou perante outro órgão estatutariamente competente (recurso)⁷⁵.

Tais exigências são, de resto, corolário da imposição de que o núcleo essencial de garantias de defesa prescritas no artigo 32.º/10 da Constituição se estenda aos militantes de partidos políticos^{76/77}, quando alvo de procedimentos disciplinares, desde logo, por via da configuração dos actos praticados pelos órgãos estatutariamente competentes destas estruturas, com vista à sua auto-organização e à prossecução dos respectivos fins sociais (como nos aparentam ser, efectivamente, as sanções disciplinares aplicadas dentro das «balizas» *supra*

⁷⁵ Sendo certo que a consagração legal desse direito processual à reclamação constitui uma garantia dos indivíduos que se impõe aos partidos políticos que os integram, não podendo ser contrariada ou eliminada pelos respectivos estatutos. Desta feita, a omissão de previsão, por estatutos partidários, dessa possibilidade de reclamação não pode senão ser suprida pela aplicação direta do referido artigo 22º/2, da Lei dos Partidos Políticos, que, por constar de ato legislativo, se impõe à autonomia estatutária dos partidos (nesse sentido, cfr., entre outros, Acórdão n.º 684/2014, da 2.ª Secção, de 14 de outubro de 2014, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>).

⁷⁶ Foi esse, aliás, o entendimento postulado pelo Tribunal Constitucional no acórdão n.º 185/2003, cit., onde se argumentou que no «bloco de legalidade» a que estão sujeitas as deliberações punitivas dos partidos se devem integrar, por força da sua aplicação directa, os comandos constitucionais pertinentes, em matéria de direitos liberdades e garantias – em particular, as garantias de audiência e defesa aplicáveis, nos termos do artigo 32.º n.º 10 da Constituição «em quaisquer processos sancionatórios».

⁷⁷ No mesmo sentido se pronunciou, aliás este Tribunal, no Acórdão 355/2003, cit., ao sustentar que: “independentemente do que constar (...) de modo específico, nos estatutos de cada partido, a transposição do princípio democrático para a vida interna dos partidos impõe que o núcleo essencial das garantias de defesa constantes do artigo 32.º n.º 10 da Constituição se estenda aos seus filiados quando alvo de procedimento disciplinar, designadamente quanto à necessidade de concretização de uma acusação fundamentada e na exigência de oportunidade de defesa do acusado”.

definidas), como actos de natureza jurídico-pública⁷⁸ - ainda que imprópria⁷⁹. Daí o entendimento sufragado por alguns autores segundo o qual ainda que a disciplina partidária se não assimile ao direito disciplinar da função pública⁸⁰, ou tão-pouco se possa considerar direito sancionatório público⁸¹, atenta a natureza central que assumem os partidos políticos enquanto veiculo e instrumento da expressão da vontade popular, no quadro do nosso ordenamento jurídico-constitucional, não se demonstraria razoável que o seu *direito sancionatório* oferecesse garantias substancialmente menores do que aquelas que constitucionalmente se exigem ao direito sancionatório público, desde logo porque envolve - ou tende a envolver - direitos, liberdades e garantias de participação política⁸².

Desta sorte, parece-nos incontornável que “uma decisão disciplinar de âmbito partidário que não atente a estes critérios como seu limite não est[ar]á legitimada pela liberdade interna de organização de um partido político” na exactamedida em que “passa[rá] a colidir com princípios fundamentais do ilícito disciplinar num Estado de Direito”⁸³.

2.4. Das garantias nos procedimentos eleitorais

Na esteira da lógica legitimadora de qualquer democracia representativa, as eleições para os respectivos órgãos dirigentes consubstanciam-se num momento

⁷⁸ "Na verdade, todos os traços da relação jurídico-administrativa se encontram presentes em tais relações: *i*) exercício potencial de poderes de autoridade sobre o militante, pelo partido político, inclusive mediante a determinação do Direito aplicável e a aplicação coerciva do mesmo; *ii*) correspondente subordinação do militante às decisões tomadas pelos órgãos competentes, independentemente da sua natureza normativa, administrativa ou jurisdicional; *iii*) sujeição a normas e princípios de Direito Público; *iv*) prossecução de fins públicos" (Prata Roque, nota 8, pp. 302-303).

⁷⁹ Idem, p. 285.

⁸⁰ Miranda / Medeiros, nota 14, p. 1017.

⁸¹ Acórdão n.º 369/2009, da 2.ª Secção, de 13 de Julho, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

⁸² Idem.

⁸³ Posição que, aliás, foi sustentada, dentro do próprio Tribunal Constitucional, pela Conselheira Maria Fernanda Palma, na declaração de voto apensada ao Acórdão n.º 355/2003, cit., deste Tribunal.

de fundamental relevo para a vida interna de um partido político. Desde logo, porque é através destas que se determina quem vai exercer o poder, em nome da estrutura (ou mais exactamente, dos seus militantes e simpatizantes), ao longo de certo lapso temporal, previamente abalizado nas correspondentes normas estatutárias. Depois, porque estas subsistem como o primacial veículo dos militantes⁸⁴ para a definição das principais linhas ideológico-programáticas das organizações em que se inscrevem. Mas também – e diríamos, acima de tudo – porque estas se reconduzem ao primeiro passo para a determinação de quem ocupará os mais diversos órgãos da estrutura organizacional do Estado acaso o partido venha a levar de vencidos os actos eleitorais a que se apresente a sufrágio⁸⁵.

Nesse sentido – e certamente não alheio às reivindicações postuladas pela Doutrina⁸⁶, bem assim como às soluções consagradas ao nível do Direito Comparado⁸⁷–, o legislador veio estabelecer, no artigo 33.º da Lei dos Partidos Políticos, a exigência de que as eleições e os referendos interno-partidários se realizem por sufrágio pessoal e secreto; condição primária para a transposição das regras-básicas do jogo-democrático para o esquema organizacional interno dos partidos políticos e, bem assim – como já tivemos ocasião de observar – para o própria garante da qualidade democrática do *Estado de Partidos* em que vivemos. Afinal – e como tão pertinentemente questiona JORGE MIRANDA – sendo “nas eleições partidárias que se decidem candidaturas a todos os órgãos de poder, salvo o Presidente da República”, e sendo através das mesmas que se fixam as grandes linhas programáticas a submeter ao eleitorado, “como prescrever o voto secreto

⁸⁴ Ou, mais recentemente, dos próprios simpatizantes, por via da proliferação de mecanismos como as eleições primárias, extensíveis a cidadãos que se não encontrem filiados numa dada estrutura partidária, mas que com ela se identifiquem pelos mais variados motivos.

⁸⁵ Nesse sentido, cfr. Virgala Foruria, «Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos», *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, 2008, pp. 26-27, disponível em: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/viewFile/2159/n37-virgala-es.pdf>.

⁸⁶ Cfr., por todos, Amado Gomes, nota 7, p. 590.

⁸⁷ Nomeadamente, em Espanha, (cfr. artigo 7.º/3 da *Ley de Partidos Políticos*, de 2002).

para os órgãos do poder público e não o prescrever para os órgãos dos partidos políticos?”⁸⁸

Não obstante, ciente da tendência histórico-sociologicamente comprovada para a oligarquização dos partidos (e, por consequência, da insuficiência deste mecanismo para, por si só, contrariar a desigualdade de armas comumente observável entre *poder* e *oposição*, no contexto deste tipo de procedimentos, muito particularmente, no que tange ao plano que antecede o acto eleitoral em sentido estrito⁸⁹), o legislador veio igualmente impor, no artigo 34.º/1 do mesmo diploma, uma série de outras exigências tendentes à concretização dos desígnios prescritos no artigo 51.º/5 do texto constitucional, desde logo, no que respeita à necessidade de promover a “concorrência política interna, dada a dificuldade de formação de novos partidos nos actuais contextos políticos”⁹⁰, como sejam:

- a *garantia de acesso aos cadernos ou listas eleitorais em prazo razoável*, tendo em vista a atenuação das tradicionais vantagens retiradas pelos membros afectos à *facção* no *poder* em face do seu acesso privilegiado a documentos do foro interno;
- a *imparcialidade no tratamento de candidaturas*, visando o impedimento de potenciais diferenças de tratamento decorrentes da *simpatia/antipatia política* do órgão responsável pela gestão do acto eleitoral com os membros integrantes de qualquer lista candidata;
- o *direito à apreciação, por parte de um órgão jurisdicional interno, da regularidade e da validade dos actos do procedimento eleitoral*; traduzido na possibilidade de sindicância, por um órgão dotado de especiais garantias de independência e imparcialidade (*maxime*, a impossibilidade de os seus membros assumirem a titularidade de órgãos de direcção política ou mesa

⁸⁸ Miranda, nota 12, p. 172, nota de rodapé n.º1.

⁸⁹ Pense-se, nomeadamente, nas facilidades de que gozam os membros afectos à *facção* no *poder* no que tange ao acesso a documentos do foro interno do partido como cadernos eleitorais, bases de dados de militantes, etc.

⁹⁰ Gomes Canotilho/ Vital Moreira, nota 23, p. 686.

da assembleia, durante o exercício do respectivo mandato, nos termos do artigo 27.º da Lei dos Partidos Políticos), da regularidade e validade dos actos do procedimento eleitoral.

Ressalvado fica ainda – conquanto que restrito aos militantes que, no acto eleitoral em causa, se assumam como eleitores ou candidatos – o direito de impugnação do procedimento eleitoral perante o órgão estatutariamente competente do partido (artigo 34.º/2 da Lei dos Partidos Políticos), bem assim como – embora já no plano das garantias jurisdicionais – a possibilidade de recurso, para o Tribunal Constitucional, das decisões definitivas que venham a ser proferidas por esse mesmo órgão (artigo 34.º/3 do mesmo diploma).

3. Das garantias jurisdicionais

3.1. O princípio da intervenção mínima

Como se adiantou, em consonância com as renovadas exigências constitucionais postuladas pelo *princípio da democracia intrapartidária* (artigo 51.º/5 da Constituição), o legislador constitucional veio, através da revisão de 1997, alargar as competências do Tribunal Constitucional em relação às estruturas partidárias, aditando-lhe a incumbência de “julgar as acções de impugnação de eleições e deliberações de órgãos de partidos políticos que, *nos termos da lei*, sejam recorríveis” (artigo 223.º/2/h) da Lei Fundamental, sublinhado nosso). Formulação que, porém, se limitou a prescrever a impugnabilidade de *certas* eleições e deliberações deste tipo de estruturas (aquelas que, *nos termos da lei*, sejam recorríveis), mediante a fixação de uma norma atributiva de competência em matéria de contencioso partidário, deixando, assim, campo livre ao legislador ordinário para determinar *quais* as eleições e deliberações efectivamente recorríveis para o Tribunal Constitucional. Ficaria, no entanto, desde logo ressalvado, que as eleições e deliberações recorríveis poderiam não ser todas – e não deviam sequer ser todas –, na medida em que tal se poderia consubstanciar

num indesejável controlo ideológico-programático sobre os partidos ou, pelo menos, numa excessiva limitação da sua liberdade de autoconformação interna⁹¹.

Nesse sentido, a Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional, através das alterações operadas pela Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro, veio consagrar um regime verdadeiramente limitador⁹² dos recursos referentes ao funcionamento interno dos partidos políticos⁹³, corporizado num *princípio de intervenção mínima* que se manifesta:

- quer no estabelecimento de um *elenco* típico e restrito das acções de impugnação de eleições e deliberações de órgãos de partidos políticos

⁹¹ Foi esse, aliás, o entendimento suportado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, aquando da discussão em torno das alterações à Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional, na qual se viria a delimitar o espectro de eleições e deliberações partidárias recorríveis para o Tribunal Constitucional: “os princípios referidos [isto é, os enunciados no artigo 51.º/5 da Constituição] não podem determinar regras que tornem possível o controlo ideológico-programático sobre os partidos, nem admitem regras que se traduzam num insuportável controlo da democraticidade interna, ou seja, numa insuportável intromissão na sua actividade política. Esta prudência do legislador constituinte não deve esquecer-se na interpretação da alínea h) do artigo 223.º da Constituição introduzido na 4.ª revisão constitucional. É sob a forma de uma norma processual que vem estabelecer que haverá impugnação de eleições e de deliberações de órgãos de partidos políticos que, nos termos da lei, sejam recorríveis. O legislador constituinte deixou, assim, para a lei a tarefa de determinar que eleições e que deliberações de órgãos de partidos políticos seriam recorríveis. (...) As eleições recorríveis podem não ser todas e não devem ser todas. As deliberações recorríveis não são todas. Eleições e deliberações devem ser cuidadosamente delimitadas, por forma a impedir-se o exercício de controlo sobre a actividade política dos partidos” (cfr. DAR, II-A, n.º 32, de 19 de Fevereiro de 1998, pp. 625-625, *apud*, Amado Gomes, nota 7, p. 604).

⁹² Assim, e como relembra MIGUEL PRATA ROQUE, “não cabe ao Tribunal Constitucional conhecer de deliberações que regulem, por exemplo, a distribuição de património e de verbas entre os diversos órgãos do partido político ou que disponham sobre a aquisição, venda ou arrendamento de prédios ou fracções destinados a servirem de sedes daquela pessoa colectiva. Não cabe, tão pouco, ao Tribunal Constitucional conhecer de deliberações que tenham fixado a defesa de políticas gerais ou específicas, nacionais, regionais ou locais; e isto mesmo que aquelas possam contrariar o próprio programa político ou os estatutos do partido político em causa” (Prata Roque, nota 8, p. 316).

⁹³ Desta feita, “o legislador constitucional, tal como o legislador ordinário, rodeou de especiais cautelas a intervenção jurisdicional destinada a garantir a observância dos princípios organizatórios e procedimentais da democracia política, pretendendo evitar que, por essa forma, se pudesse vir a exercer um controlo sobre a actividade política dos partidos e, de algum modo, limitar a liberdade de organização da vontade popular, e por isso se circunscreveu os meios processuais de impugnação das deliberações dos órgãos de partidários àquelas que fossem consideradas «*mais importantes* para assegurar os princípios da organização e gestão democráticas dos partidos políticos, sem, por outro lado, *judicializar* a respectiva vida interna, correndo o risco de tolher a sua liberdade de acção política e o seu espaço de afirmação, interna e externamente»” (Acórdão n.º 2/2011, do Plenário, de 3 de Janeiro de 2011, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>).

- susceptíveis de recurso para o Tribunal Constitucional (*princípio de tipicidade das acções de impugnação*⁹⁴);
- quer na exigência de que essas mesmas acções apenas sejam admissíveis depois de esgotados todos os meios de reacção interna previstos nos estatutos do partido⁹⁵ (*princípio da subsidiariedade de intervenção do Tribunal Constitucional* - artigo 103.º-C da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional⁹⁶, aplicável directamente e *ex vi* artigos 103.º-D/3 e 103.º-D/1 e 2 do mesmo diploma)⁹⁷.

⁹⁴ Acórdão n.º 2/2011, cit., do Tribunal Constitucional.

⁹⁵ Neste ponto, tem o Tribunal Constitucional salientado que não basta que o impugnante tenha solicitado uma qualquer pronúncia do órgão partidário responsável em última instância para apreciação da validade e regularidade do ato eleitoral para que a via de recurso para o Tribunal Constitucional esteja aberta. É ainda necessário que esse órgão partidário se tenha efetivamente pronunciado sobre a questão que agora o autor submete ao Tribunal Constitucional (nesse sentido, cfr., entre outros, Acórdãos n.º 497/2010, da 3.ª Secção, de 15 de Dezembro de 2010; n.º 487/2014, da 1.ª Secção, de 25 de junho de 2014; n.º 590/2014, da 1.ª Secção, de 17 de setembro de 2014 do Tribunal Constitucional, disponíveis em <http://www.tribunalconstitucional.pt>).

Foi nesses termos, aliás, que este Tribunal se pronunciou, no Acórdão n.º 590/2014, da 1.ª Secção, de 17 de setembro de 2014, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>, pelo não conhecimento da questão suscitada pelo requerente: “No caso dos autos, o impugnante vem suscitar questões que não foram invocadas na resposta à nota de culpa, inexistindo, por isso, qualquer pronúncia da CNJ a seu respeito. Nem tão-pouco foram apresentados perante aquele órgão os meios de prova que agora veio juntar à impugnação, através dos quais pretende fundamentar a sua defesa. Na ótica do impugnante, o Tribunal Constitucional teria que apreciar, pela primeira vez, alegações e respetivos elementos de prova que não foram apresentados perante o órgão máximo interno do partido (a CNJ) no tempo próprio - o que, como já vimos, lhe está vedado. Tanto basta para o não conhecimento do pedido da presente acção”.

⁹⁶ De todo o modo, e conquanto o artigo 103.º-C/3, da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional, somente faça referência aos meios internos previstos nos estatutos, tem o Tribunal Constitucional sustentado que “a exigência nele contida também abrange, por identidade de razão, os meios impugnatórios internos que resultem de imposição legal, mesmo que não expressamente previstos nos Estatutos, pelo que só após a exaustão destes meios é que é admissível a propositura de acção de impugnação perante o Tribunal Constitucional” (Acórdão n.º 317/2010, do Plenário, de 14 de Julho de 2010, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>).

⁹⁷ De resto, é significativo o número de decisões nas quais o Tribunal Constitucional negou provimento às acções instauradas por força da não exaustão dos meios de reacção internos. Nesse sentido, cfr., nomeadamente, os Acórdãos n.º 361/2002, da 2.ª Secção, de 21 de Agosto; n.º 44/2010, da 3.ª Secção, de 3 de Fevereiro; n.º 252/2010, da 1.ª Secção, de 18 de Junho; n.º 317/2010, do Plenário, de 14 de Julho; n.º 497/2010, da 3.ª Secção, de 15 de Dezembro; n.º 46/2012, da 2.ª Secção, de 26 de Janeiro; n.º 98/2012, do Plenário, de 28 de Fevereiro; n.º 614/2013, da 2.ª Secção, de 26 de Setembro, disponíveis em <http://www.tribunalconstitucional.pt>

De todo o modo – e na linha do que tem sido veiculado por autores como MIGUEL PRATA ROQUE⁹⁸ – parece-nos pacífico que, para além destas *manifestações principais*, a “força irradiante” do princípio da intervenção mínima se tem igualmente repercutido na própria orientação jurisprudencial sufragada pelo Tribunal Constitucional, desde logo, por via da delineação de um conjunto de fundamentos que tem vindo a obstar ao conhecimento de fundo sobre os pedidos formulados, dos quais nos merecem particular destaque:

- *a falta de interesse objectivo da decisão* – determinada sempre que da eventual declaração jurisdicional de invalidade da deliberação impugnada não resultem repercussões externamente relevantes para o partido, para os respectivos militantes, ou para os órgãos constitucionais nos quais aquele disponha de representantes eleitos⁹⁹;
- *a falta de definitividade intrínseca dos actos impugnados* - verificada sempre que, no contexto de um feixe complexo e preordenado de actos, destinados à emanação de uma deliberação definitiva ou final, o objecto do processo impugnatório se não reconduza a esta última, mas antes, a meras deliberações de carácter preparatório ou intermédio^{100/101};

⁹⁸ Prata Roque, nota 8, p. 314.

⁹⁹ Foi, aliás, nessa mesma lógica que o Tribunal Constitucional se pronunciou no Acórdão n.º 524/2004, do Plenário, de 14 de Julho de 2004 (disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>), pelo não conhecimento do recurso interposto por Cristóvão Norte, à luz do artigo 103.º-C/8 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional, sustentando que “independentemente da decisão que o Tribunal pudesse vir a tomar quanto à norma ao abrigo da qual a acção interposta deveria ser julgada e independentemente também de quaisquer considerações que pudesse efectuar sobre a repercussão de uma eventual ilegalidade de actos anteriores sobre actos posteriores, forçoso se torna concluir que, tendo sido realizadas novas eleições após a propositura da acção e a elas tendo concorrido uma lista encabeçada pelo ora recorrente, que ficou vencida, e tendo ficado não provado que tais eleições foram impugnadas, o recorrente se terá conformado com a situação daí decorrente. Ora, assim sendo, o conhecimento do presente recurso é inútil. Estamos, assim, perante um caso de inutilidade superveniente, devendo ser julgada extinta a instância”.

¹⁰⁰ Nesse sentido, cfr., nomeadamente, os Acórdãos n.º n.º 466/2010, da 3.ª Secção, de 25 de Novembro de 2010; n.º 2/2011, do Plenário, de 3 de Janeiro de 2011; n.º 487/2014, da 1.ª Secção, de 25 de junho de 2014; n.º 725/2014, da 3.ª Secção, de 28 de Outubro de 2014; n.º 385/2015, da 3.ª Secção, de 12 de Agosto de 2015, todos do Tribunal Constitucional e disponíveis em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

¹⁰¹ Importa, porém, não confundir este conceito com a exigência de prévio esgotamento dos meios internos de impugnação da deliberação”, prescrita pelo artigo 103.º-C/3 da Lei de Organização e

- a falta de elementos de prova por ausência de iniciativa do requerente - observada sempre que se não demonstre possível extrair dos documentos juntos pelo militante requerente ou pela estrutura partidária requerida a verificação de factos alegados^{102/103}.

Ponto é que todas estas manifestações do *princípio da intervenção mínima* se parecem nortear por um denominador comum: o empenho em “manter afastadas de qualquer possibilidade de sindicância por parte de um órgão do jurisdicional do Estado questões, querelas ou controvérsias de natureza puramente ideológica ou política”¹⁰⁴, que pudessem vir a deslocar o Tribunal Constitucional

Funcionamento do Tribunal Constitucional. De facto – e como ensina MIGUEL PRATA ROQUE – “uma coisa é exigir-se que o recorrente percorra todas as instâncias internas do partido político – «definitividade de tipo para-jurisdicional» –, em busca da reposição da (pretendida) legalidade, antes de aceder ao Tribunal Constitucional. Outra coisa, bem distinta, é a susceptibilidade de a deliberação partidária corresponder ao encerramento de um procedimento complexo tendente à tomada de uma decisão final e definitiva – «definitividade intrínseca»” (Prata Roque, nota 8, p. 313).¹⁰² Nesse sentido, atente-se, designadamente, ao Acórdão n.º 524/2004, cit., no qual o Tribunal Constitucional se pronunciou nos seguintes termos: “(...) estamos perante uma fotocópia de um documento particular, apresentada pelo recorrente, que contém a menção “Recebido 25/11/2002” e a assinatura do Presidente do Conselho de Jurisdição Distrital do PSD/Faro, sendo certo que este negou ter escrito tal frase e ter apostado a sua assinatura em tal documento. O recorrente, por seu turno, não foi capaz de apresentar neste Tribunal o original onde teria sido aposta aquela menção e a referida assinatura (...) A apresentação pelo recorrente da referida fotocópia, visava, por outro lado, na lógica das diligências efectuadas, fazer prova de um facto que obstaria à extinção da instância por inutilidade superveniente, decorrente da realização de novas eleições e do decurso do prazo para a respectiva impugnação sem que esta tivesse ocorrido. Assim, sendo um facto que aproveitaria ao recorrente, contra este se deve resolver qualquer dúvida que porventura exista sobre a realidade do facto e sobre a repartição do ónus da prova. Há, assim, que considerar não provado que tais eleições tenham sido impugnadas pelo ora recorrente” (sublinhado nosso).

¹⁰³ No mesmo sentido, cfr. o disposto no Acórdão n.º 684/2014, da 2.ª Secção, de 14 de outubro de 2014, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>: “Não tendo sido produzida prova, pelo Partido Socialista, conforme convite formulado pelo despacho proferido pela Relatora, em 27 de agosto de 2014, da prática, pela CNJ (ou pelo respetivo Relator nesse órgão nacional) daquelas diligências instrutórias, mais não resta que concluir que os Estatutos e o RPDPS foram alvo de flagrante e manifesta violação, visto que a instrução do procedimento sancionatório disciplinar cabia à CNJ e não à CFP de Coimbra. Assim sendo, a CFP de Coimbra não tem competência para proceder à instrução de um procedimento sancionatório disciplinar contra um membro de órgão da respetiva federação, como sucede com o caso em apreço nos presentes autos (...) Por conseguinte, conclui-se que não foi aberto qualquer processo disciplinar pelo órgão competente para tal – o CNJ – e que, por isso mesmo, não se verificou a necessária audição prévia da impugnante.”

¹⁰⁴ Costa, José Cardoso da, *A Jurisdição Constitucional em Portugal*, 3.ª Edição, Coimbra: Almedina, 2007, p. 55.

para o cerne da batalha política (e, em última análise, até partidária)¹⁰⁵. De resto – e caso assim não fosse – correr-se-ia o risco de ver diluída a desejável autonomia e independência face ao Estado que se urge cometer aos partidos enquanto primaciais veículos e instrumentos da expressão da vontade popular¹⁰⁶.

3.2. Dos processos impugnatórios

Desde as alterações introduzidas pela citada Lei n.º 13-A/98, de 26 de Fevereiro, a Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional passou a prescrever, no plano do *contencioso partidário*, três diferentes tipos de processos impugnatórios, a saber:

- a acção de impugnação de eleição de titulares de órgãos de partidos políticos (artigo 103.º-C);
- a acção de impugnação de deliberação tomada por órgãos de partidos políticos, com fundamento em ilegalidade ou violação de normas estatutárias (103.º-D/1);
- a acção de impugnação de deliberação tomada por órgãos de partidos políticos, com fundamento em grave violação de regras essenciais relativas à competência ou ao funcionamento democrático do partido (103.º-D/2).

Cumprido, deste molde, analisar com maior acuidade as especificidades imanentes a cada um destes mecanismos, muito particularmente, no concernente ao seu objecto e fundamento, à legitimidade para a sua propositura e ao prazo para a apresentação da petição.

¹⁰⁵ Prata Roque, nota 8, p. 314.

¹⁰⁶ Idem, p. 293.

3.2.1. A acção de impugnação de eleição de titulares de órgãos de partidos políticos

a) Objecto

Como é sabido, já por várias vezes o Tribunal Constitucional se pronunciou sobre o sentido e alcance preceptivo do artigo 103.º-C da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional¹⁰⁷, concluindo que este tem um intuito claramente limitador¹⁰⁸. Desta sorte, tem sido Jurisprudência assente neste Tribunal que “nem toda a matéria de contencioso eleitoral ou com ela conexas” é suscetível de constituir objeto da ação de impugnação de eleição de titulares de órgãos de partidos políticos¹⁰⁹, na medida em que a mesma:

- apenas se reporta à impugnação de actos eleitorais de âmbito intrapartidário¹¹⁰;

¹⁰⁷ Afastada seria, desde logo, qualquer analogia com o regime previsto no artigo 98.º/3 do Código de Processo Administrativo (Acórdão n.º 2/2011, do Plenário, de 3 de Janeiro de 2011, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>).

¹⁰⁸ Nesse sentido, cfr., entre outros, Acórdãos n.º 466/2010, cit., n.º 32/2011, cit., e n.º 385/2015, cit., do Tribunal Constitucional.

¹⁰⁹ Acórdão n.º 385/2015, da 3.ª Secção, de 12 de Agosto de 2015, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

¹¹⁰ Questão relevante neste ponto é a de saber se, no âmbito do conceito de eleições de titulares de órgãos de partidos políticos se devem incorporar, por via de uma interpretação extensiva, as deliberações que tenham aprovado listas de candidatura do partido político a órgãos políticos de âmbito europeu, nacional, regional ou local. Com efeito – e como tão bem denota MIGUEL PRATA ROQUE – “na medida em que a principal finalidade constitucional dos partidos políticos consiste na apresentação de candidaturas a eleições periódicas de cargos públicos, com vista ao exercício do poder político”, poder-se-ia entender que a omissão em torno destas deliberações “resultaria de opção não deliberada do legislador e, portanto, careceria de ser ampliada por via analógica”. Por outro lado, e como “argumento adicional, em favor da sindicabilidade jurisdicional de tais deliberações”, poder-se-ia ainda invocar que “não são raros os estatutos dos partidos políticos que prevêem a designação, por inerência, de titulares de cargos públicos electivos como titulares de órgãos internos do respectivo partido”, pelo que “ainda que indirectamente, uma deliberação de escolha de lista de candidatos a cargos públicos redundaria, materialmente, numa deliberação de designação de (alguns) titulares de órgãos do próprio partido (Prata Roque, nota 8, pp. 317-319). Não obstante, parece-nos de sufragar o entendimento do mesmo autor segundo o qual a natureza do princípio da intervenção mínima se afigura geneticamente avesso a quaisquer raciocínios analógicos.

Desta sorte, configuramos que a impugnação deste tipo de deliberações somente se demonstrará possível no quadro do processo impugnatório de deliberação tomada por órgãos de partidos políticos, com fundamento em grave violação de regras essenciais relativas à competência ou ao funcionamento democrático do partido (103.º - D, n.º 2), se, e só se, for verificado um prejuízo dos

- limita o objecto do processo às deliberações que incidem sobre a validade ou a regularidade do acto eleitoral.

Por outro lado, tem o Tribunal Constitucional entendido que da necessidade de sujeição do processo impugnatório de eleições de titulares de órgãos de partidos políticos aos princípios da *intervenção mínima* e da *subsidiariedade*, postulados acima, decorre ainda, para além da exigência da prévia exaustão dos meios de reacção internos prescritos nos estatutos da correspondente estrutura político-partidária¹¹¹, o ónus de sujeição a “um sistema de impugnação unitária das deliberações dos órgãos dos partidos relativas a eleições dos seus titulares”¹¹². Quer isto dizer que a impugnação de deliberações preparatórias ou intermédias do órgão jurisdicional do partido (relativas, por exemplo, a mesas de voto ou a cadernos eleitorais¹¹³) somente se demonstra possível após o apuramento dos resultados do acto eleitoral por parte do órgão estatutariamente competente para o efeito. De outra forma, o Tribunal Constitucional “seria chamado a intervenções sucessivas e múltiplas” que, na prática, se viriam a revelar infrutíferas, na exacta medida em que apenas o acto definitivo seria susceptível de produzir “as consequências jurídicas legalmente previstas, isto é, a designação dos titulares dos órgãos do partido”¹¹⁴.

direitos de participação dos militantes, mediante violação grave e manifesta de regras essenciais de organização e funcionamento democráticos.

¹¹¹ A este propósito, teve já o Tribunal Constitucional ocasião de observar que “tal imposição legal não constitui um simples requisito processual”, mas antes “representa o traço essencial da intervenção que está reservada ao Tribunal Constitucional neste contencioso”. Com efeito, “não basta invocar que ocorreu, seja por que via e com que âmbito, uma qualquer deliberação do órgão competente para conhecer da regularidade do acto eleitoral; é necessário *remover* da ordem jurídica a deliberação que, de forma expressa ou tácita, vincula esse órgão de ultima instância a uma posição definitiva quanto à questão da validade ou regularidade do acto eleitoral”. Significa isto, portanto “que o âmbito da acção de impugnação se radica na referida deliberação e que é através do julgamento sobre a validade dessa deliberação que o Tribunal emite a sua pronúncia” (cfr. Acórdão n.º 32/2011, do Plenário, de 17 de Janeiro de 2011, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>).

¹¹² Acórdão n.º 2/2011, cit., do Tribunal Constitucional.

¹¹³ Acórdão n.º 466/2010, da 3.ª Secção, de 25 de Novembro de 2010, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

¹¹⁴ Acórdão 466/2010, cit., do Tribunal Constitucional.

Com efeito, tem este Tribunal sustentado que só os atos interlocutórios eleitorais que tenham a virtualidade de comprometer a validade ou regularidade do ato eleitoral final a que se dirigem (*v.g.*, a indevida inscrição ou omissão de militantes dos cadernos ou listas eleitorais atinentes ao acto eleitoral impugnado¹¹⁵) justificam a sua intervenção fiscalizadora¹¹⁶ - sempre e somente após a realização das eleições, o apuramento dos votos e a definição do resultado por parte do órgão jurisdicional do partido; período após o qual se desvela possível impugnar tanto a decisão definitiva do órgão do partido relativa às eleições como as deliberações preparatórias ou conexas que, entretanto, tiverem tido lugar^{117/118}.

b) Legitimidade

No tocante ao plano da legitimidade, o artigo 103.º-C/1 da Lei da Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional prescreve que as acções de impugnação de eleições de titulares de órgãos de partidos políticos podem ser instauradas por qualquer militante que, na eleição em causa, seja eleitor ou candidato ou, quanto à omissão nos cadernos ou listas eleitorais, também pelos militantes cuja inscrição seja omitida, devendo, em ambos os casos, o impugnante

¹¹⁵ Tal raciocínio é, porém, “extensível a quaisquer outros actos interlocutórios que, ainda que produzindo efeitos jurídicos, se encontrem inseridos num procedimento complexo de actos destinados à designação final, por eleição, do titular de um órgão. Pense-se, a mero título de exemplo, nas decisões de marcação de data e local da votação, nas decisões de escolha dos membros das mesas eleitorais ou nas decisões relativas ao apuramento e contagem dos votos” (Prata Roque, nota 8, nota de rodapé n.º 94).

¹¹⁶ Acórdão n.º 385/2015, cit., do Tribunal Constitucional.

¹¹⁷ Cfr. Acórdão n.º 466/2010, cit., do Tribunal Constitucional.

¹¹⁸ “A interpretação normativa adoptada não viola, por outro lado, o princípio da tutela jurisdicional efectiva. De facto, o recorrente não está impedido de sindicar jurisdicionalmente a questão da regularidade do processo eleitoral, designadamente quando tenha por base a indevida inscrição ou omissão de militantes dos cadernos ou listas eleitorais. Unicamente, de acordo com os pressupostos processuais legalmente estabelecidos, deverá fazê-lo apenas, após ter esgotado os meios internos de reapreciação, no âmbito da acção de impugnação de eleição após a realização do acto eleitoral. De resto, assentando o regime de impugnação judicial de eleições de titulares de órgãos de partidos políticos em valores de ordem constitucional, como sejam os enunciados princípios da intervenção mínima e da subsidiariedade, não é possível imputar ao sistema, sob pena de falta de unidade e coerência constitucional, a violação do conteúdo essencial de um outro direito fundamental – o direito à tutela jurisdicional efectiva –, havendo antes de entender-se, segundo um princípio de harmonização, que a solução legislativa, na interpretação adoptada, é mais conforme ao conjunto dos valores constitucionais em causa” (cfr. Acórdão n.º 2/2011, cit., do Tribunal Constitucional).

justificar a qualidade de militante com legitimidade para o pedido e deduzir na petição os fundamentos de facto e de direito, indicando, nomeadamente, as normas constitucionais, legais ou estatutárias que considere violadas (artigo 103.º-C/2 da Lei da Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional).

c) Prazo

Nos termos do artigo 103.º-C/4 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional “a petição deve ser apresentada no Tribunal Constitucional no prazo de cinco dias a contar da notificação da deliberação do órgão que, segundo os estatutos, for competente para conhecer em última instância da validade ou regularidade do acto eleitoral”, sendo que, acaso os estatutos do partido não prevejam meios internos de apreciação da validade e regularidade do acto eleitoral, o prazo para impugnação será de cinco dias a contar da data da realização da eleição, salvo se o impugnante não tiver estado presente, caso em que esse prazo se contará da data em que se tornar possível o conhecimento do acto eleitoral, tal como determina o artigo 103.º/7 do mesmo diploma. Destarte, o prazo de apresentação da petição no Tribunal Constitucional será de 5 dias, contados:

- da notificação da deliberação do órgão partidário estatutariamente competente para conhecer em última instância da validade ou regularidade do acto eleitoral (regime-regra);
- da data da realização da eleição, acaso os estatutos do partido não prevejam meios internos de apreciação da validade e regularidade do acto eleitoral;
- da data em que se tornar possível o conhecimento do acto eleitoral, acaso os estatutos do partido não prevejam meios internos de apreciação da validade e regularidade do acto eleitoral e o impugnante não haja estado presente.

d) Recurso

Da decisão final cabe recurso, restrito à matéria de direito, para o plenário do Tribunal Constitucional, a interpor no prazo de 5 dias, com a apresentação da respectiva alegação, sendo igualmente de 5 dias o prazo para contra-alegar. Findo este prazo, o processo será distribuído a outro relator e a decisão tomada no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 103.º-C/8 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional.

3.2.2. A acção de impugnação de deliberação tomada por órgãos de partidos políticos com fundamento em ilegalidade ou violação de normas estatutárias

a) Objecto

Tal como o Tribunal Constitucional já teve ocasião de observar, o artigo 103.º-D/1 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional veio consagrar uma *acção partidária individual*, na qual está em causa “a afectação de direitos subjectivos de um ou mais militantes partidários *certos e determinados*”. Assim sendo, parece-nos pacífica a orientação jurisprudencial dominante, segundo a qual a condição de procedência de tal processo impugnatório se reconduz à “verificação de uma qualquer ilegalidade, por forma a tutelar cabalmente a posição jurídica subjectiva dos militantes afectados”¹¹⁹.

b) Legitimidade

No concernente ao plano da legitimidade, prescreve o artigo 103.º-D/1 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional que “qualquer militante de um partido político pode impugnar, com fundamento em ilegalidade ou violação de regra estatutária, as decisões punitivas dos respectivos órgãos

¹¹⁹ Acórdão n.º 547/2012, da 2.ª Secção, de 20 de Novembro de 2012, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

partidários, tomadas em processo disciplinar em que seja arguido, e bem assim as deliberações dos mesmos órgãos que afectem directa e pessoalmente os seus direitos de participação nas actividades do partido”. Significa isto que têm legitimidade para desencadear este processo impugnatório:

- Os militantes arguidos em procedimentos disciplinares despoletados pelos órgãos dos partidos políticos em que se inscrevem, relativamente às decisões punitivas deles resultantes;
- Os militantes cujos direitos de participação política nas actividades do partido se demonstrem directa e pessoalmente afectados pelas deliberações desses mesmos órgãos¹²⁰.

c) Prazo

Nos termos do artigo 103.º-D/3 da Lei da Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional é aplicável ao processo impugnatório de deliberações tomadas por órgãos de partidos políticos, com as necessárias adaptações, o disposto nos números 2 a 8 do artigo 103º-C do mesmo diploma. Desta sorte, parece-nos que será, em regra, igualmente de 5 dias o prazo cometido aos impugnantes para a apresentação da petição, junto do Tribunal Constitucional¹²¹,

¹²⁰ Questão controversa - e à qual o Tribunal Constitucional teve já oportunidade de responder negativamente - é a de saber se dentro deste conceito devem ser abarcados os *militantes proponentes* relativamente à impugnação de deliberações partidárias que tenham por objecto a rejeição da inscrição de militantes por eles propostos. Desta feita, no Acórdão n.º 557/2009, da 2.ª Secção, de 27 de Outubro de 2009 (disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>) pronunciou-se o Tribunal Constitucional nos seguintes termos: “Nos três casos em que foi proponente dos pedidos de inscrição, mesmo admitindo que possa ter um interesse «indirecto» na decisão dos mesmos, na medida em que se empenhou na inscrição de novos militantes a ponto de subscrever os pedidos como militante proponente, daí não se retira que possa, só por si, impugnar judicialmente a decisão de rejeição de tais pedidos”. De facto, “admitir tal possibilidade significaria admitir que a decisão de rejeição podia ser impugnada contra a vontade do seu destinatário directo (o requerente do pedido de inscrição) nos casos em que este, por exemplo, se tenha conformado com a decisão de rejeição ou nela tenha perdido interesse”.

¹²¹ Não olvidamos, todavia, a possibilidade de extensão, a título excepcional, deste mesmo prazo, por via de uma aplicação analógica do regime de invalidade do acto administrativo a determinados actos de natureza jurídico-pública praticados por órgãos de partidos políticos, conforme tem vindo a sustentar, na nossa Doutrina, autores como MIGUEL PRATA ROQUE. Efectivamente, deve “ter-se presente que a aplicação daquele prazo especial de caducidade do direito de acção apenas ocorre por via remissiva e, como tal, «com as adaptações necessárias», nos

contados desde a notificação da deliberação do órgão partidário estatutariamente competente para conhecer em última instância da validade ou regularidade:

- das decisões punitivas das quais estes foram alvo, em sede de procedimento disciplinar ou
- das deliberações directa e pessoalmente lesivas dos seus direitos de participação política nas actividades do partido.

d) Recurso

Conforme já tivemos ocasião de observar, dispõe o artigo 103.º-D/3 da Lei da Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional que é aplicável ao processo impugnatório de deliberações tomadas por órgãos de partidos políticos, remissivamente – e como tal, com as adaptações necessárias – o disposto nos números 2 a 8 do artigo 103.º-C do mesmo diploma. Desta feita, remetemos para o que anteriormente enunciamos, no âmbito da acção de impugnação de eleição de titulares de órgãos de partidos políticos, neste mesmo domínio: da decisão final cabe recurso, restrito à matéria de direito, para o plenário do Tribunal Constitucional, a interpor no prazo de 5 dias, com a apresentação da respectiva alegação, sendo igualmente de 5 dias o prazo para contra-alegar. Findo este prazo,

termos do artigo 103.º-D/3 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional, “o que deixa, evidentemente, alguma margem para a não aplicação automática e esgotante do prazo de cinco dias naquela fixado”.

Desta feita, comungamos do posicionamento adoptado por este autor quanto à possibilidade de impugnação a todo o tempo de eventuais deliberações de partidos políticos que envolvam a prática de actos típicos das funções legislativa ou jurisdicional (artigo 133.º/2/a) do Código de Procedimento Administrativo), cujo objecto seja impossível, ininteligível ou constitua um crime (artigo 133.º/2/c) do Código de Procedimento Administrativo), praticados mediante coacção (artigo 133.º/2/e) do Código de Procedimento Administrativo), ou que ofendam casos julgados (artigo 133.º/2/h) do Código de Procedimento Administrativo) “desde que, devidamente ponderadas as respectivas circunstâncias concretas, se possa concluir, através de um juízo sumário e perfunctório, pela ostensiva e manifesta nulidade das mesmas”.

O mesmo raciocínio é, de resto, “aplicável às deliberações partidárias que ofendam o conteúdo essencial de um direito fundamental dos militantes” (artigo 133.º/2/d) do Código de Procedimento Administrativo), sendo que somente quando os direitos dos militantes à defesa em procedimento disciplinar ou à participação política fiquem, de modo absoluto e esgotante, privados de qualquer protecção concreta é que será admissível ponderar a dispensa — a título absolutamente excepcional — do cumprimento do prazo de caducidade previsto no n.º 4 do artigo 103.º-C da Lei de Organização e Funcionamento e Tribunal Constitucional (Prata Roque, nota 8, pp. 320-323).

o processo será distribuído a outro relator e a decisão tomada no prazo de 20 dias, nos termos do artigo 103.º-C/8 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional.

3.2.3. A acção de impugnação de deliberação tomada por órgãos de partidos políticos com fundamento em grave violação de regras essenciais à competência ou ao funcionamento democrático do partido

a) Objecto

Conforme o Tribunal Constitucional tem reiteradamente salientado, o artigo 103.º-D/2 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional veio consagrar uma espécie de *acção popular partidária* na qual está em causa *apenas* a defesa da legalidade interna do partido¹²² – especificidade da qual decorre, como correlato dos princípios da *subsidiariedade* e da *intervenção mínima* postulados *supra*, a necessidade de agravamento dos respectivos requisitos de legitimidade e de procedência¹²³. Deste efeito, tem prevalecido na Jurisprudência a ideia de que para que o Tribunal Constitucional possa conhecer do mérito da causa, no contexto deste processo impugnatório, “não basta a alegação de uma qualquer ilegalidade ou a alegação de uma simples violação de regra estatutária”, sendo antes necessário “alegar factos que substanciem ilegalidades *graves* respeitantes a *regras essenciais* relativas à competência ou ao funcionamento democrático do partido”^{124/125}. A *ratio* – segundo o mesmo Tribunal

¹²² Acórdão n.º 547/2012, cit., do Tribunal Constitucional.

¹²³ *Idem*, *ibidem*.

¹²⁴ A este propósito, já teve o Tribunal Constitucional oportunidade de observar que circunstâncias como a falta de fundamentação da decisão de rejeição de novos militantes, a impugnação de factos respeitantes aos requerentes ou a omissão de decisão de recursos apresentados, não consubstanciam situações de “grave violação de regras essenciais relativas à competência ou ao funcionamento democrático do partido” (Acórdão n.º 547/2012, cit., do Tribunal Constitucional).

¹²⁵ Na mesma linha, sustentou este Tribunal que “uma “grave violação de regras essenciais relativas à competência ou ao funcionamento democrático do partido” não resulta, certamente, do facto de o Conselho de Jurisdição de um partido político, por hipótese, anular directamente uma eleição de

– é a de que, não estando em causa direitos individuais, mas apenas questões de legalidade interna, a intervenção do Tribunal Constitucional só se justifica relativamente a ilegalidades suscetíveis de comprometerem os *princípios democráticos de organização partidária*.

Como quer que seja – e na senda do que o Tribunal Constitucional tem igualmente sustentado – importa ainda ter presente que o processo impugnatório de deliberações tomadas por órgãos de partidos políticos com fundamento em grave violação de regras essenciais relativas à competência ou ao funcionamento democrático do partido reveste um carácter residual relativamente à acção de impugnação de eleição de titulares de órgãos partidários. Como tal, apenas as deliberações que se não insiram no procedimento tendente à realização de eleições internas se devem considerar abrangidas pelo campo de aplicação do artigo 103.º-D da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional¹²⁶.

b) Legitimidade

Tratando-se de uma *acção popular partidária*, a legitimidade para a propositura do processo impugnatório de deliberações tomadas por órgãos de partidos políticos com fundamento em grave violação de regras essenciais relativas

uma estrutura local, mesmo que – também meramente por hipótese – os estatutos atribuam tal competência exclusivamente ao órgão de jurisdição local, cujas deliberações são apreciadas e julgadas, em via de recurso, por aquele órgão nacional. Na verdade, a competência exclusiva do órgão de jurisdição partidária local para apreciar a validade de eleições para titulares de órgãos partidários locais não é uma tal *regra essencial*, relativa à competência ou ao funcionamento democrático do partido, sendo perfeitamente compatível com tal organização e funcionamento democráticos a atribuição dessa competência (exclusiva ou cumulativamente) ao órgão de jurisdição nacional do partido. Tal como não resulta violação de “regras essenciais relativas à competência ou ao funcionamento democrático do partido” do facto de esse órgão de jurisdição nacional se basear eventualmente numa leitura estrita das condições para a determinação do universo eleitoral – designadamente, para a complementação ou actualização dos cadernos eleitorais pelos órgãos centrais do partido (com fundamento na invocação de falhas no sistema de controlo da identidade dos militantes) –, ainda que, por hipótese, enviando complementos aos cadernos eleitorais para a secção local para além da data em que, nos termos do estatuto, o poderia fazer (Acórdão n.º 85/2004, da 2.ª Secção, de 4 de Fevereiro de 2004, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>).

¹²⁶ Acórdão n.º 725/2014, da 3.ª Secção, de 28 de Outubro de 2014, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

à competência ou ao funcionamento democrático do partido é extensível a qualquer militante da respectiva estrutura (artigo 103.º-D/2 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional).

c) Prazo

Nos termos do artigo 103.º-D/3 da Lei da Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional é aplicável ao processo impugnatório de deliberações tomadas por órgãos de partidos políticos com fundamento em grave violação de regras essenciais à competência ou ao funcionamento democrático do partido o disposto nos números 2 a 8 do artigo 103º-C do mesmo diploma – sempre, claro está, com as devidas adaptações. Com efeito, entendemos que será de 5 dias o prazo cometido aos impugnantes para a apresentação da respectiva petição, junto do Tribunal Constitucional, contados desde a notificação da deliberação do órgão partidário estatutariamente competente para conhecer em última instância da validade ou regularidade da deliberação que se pretendeu impugnar.

d) Recurso

Conforme já tivemos ocasião de observar, dispõe o artigo 103.º-D/3 da Lei da Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional que é aplicável ao processo impugnatório de deliberações tomadas por órgãos de partidos políticos, remissivamente – e, como tal, com as adaptações necessárias – o disposto nos números 2 a 8 do artigo 103º-C do mesmo diploma. Desta feita, remetemos para o que anteriormente enunciamos, no âmbito da acção de impugnação de eleição de titulares de órgãos de partidos políticos, neste mesmo domínio: da decisão final cabe recurso, restrito à matéria de direito, para o plenário do Tribunal Constitucional, a interpor no prazo de 5 dias, com a apresentação da respectiva alegação, sendo igualmente de 5 dias o prazo para contra-alegar. Findo este prazo, o processo será distribuído a outro relator e a decisão tomada no prazo de 20 dias,

nos termos do artigo 103.º-C/8 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional.

3.3. Dos meios cautelares de tutela

Como preliminar ou incidente das acções reguladas nos artigos 103.º-C e 103.º-D da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional, podem ainda os militantes para tanto legitimados requerer a suspensão de eficácia das eleições ou deliberações impugnáveis, com fundamento na probabilidade de ocorrência de danos apreciáveis causados pela eficácia do acto eleitoral ou pela execução da deliberação (artigo 103.º-E/1 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional), sendo aplicável, *mutatis mutandis*, o disposto nos artigos 396.º e 397.º do Código de Processo Civil (artigo 103.º-E/2 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional).

Em todo o caso – e conforme tem sido reiteradamente sustentado na Doutrina, bem como pela crescente Jurisprudência emanada pela Tribunal Constitucional em sede de contencioso partidário – tal possibilidade não deixa de ver a sua admissibilidade vinculada à observância dos pressupostos de interposição do meio processual principal cuja utilidade se pretende salvaguardar, muito particularmente, no que diz respeito à exigência da prévia exaustão dos meios de reacção internos prescrita pelo *princípio da subsidiariedade de intervenção do Tribunal Constitucional*. Tal decorre, de resto, não apenas “da acessoriedade própria dos meios cautelares em relação ao meio principal”, mas também – e porventura, sobretudo – “do *princípio da intervenção mínima* do Tribunal Constitucional no domínio dos «processos relativos a partidos políticos, coligações e frentes»”¹²⁷.

Ponto é – na senda do que o Tribunal Constitucional tem igualmente observado – que tais requisitos não colidam com as garantias constitucionais

¹²⁷ Acórdão n.º 505/2012, da 2.ª Secção, de 25 de Outubro, do Tribunal Constitucional, disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt>.

postuladas pelo *princípio da tutela jurisdicional efectiva* (artigos 20.º/1 e 268.º/4 da Constituição), no tocante a este domínio.

4. Considerações finais

Como se compreende, pese embora a elevação da *democracia intrapartidária* a matéria de dignidade constitucional (quer pela consagração expressa, no artigo 51.º/5 da Lei Fundamental, da necessidade de os partidos políticos se regerem, na sua organização e funcionamento internos, pelos princípios da transparência e da organização e gestão democráticas, com a participação de todos os seus membros; quer por via da abertura da possibilidade de sindicância, por parte do Tribunal Constitucional, da validade e regularidade de alguns dos mais relevantes procedimentos internos destas estruturas¹²⁸) tenha contribuído de forma inegável para o reforço do arsenal garantístico cometido aos cidadãos membros de partidos políticos no quadro do nosso ordenamento jurídico-constitucional, resulta pacífico que existe ainda um longo caminho a percorrer para que a extensão dos valores constitucionais do pluralismo político e da igualdade¹²⁹ a estas formas particularmente importantes de associação política se converta numa realidade palpável.

Efectivamente, e não olvidando que a sujeição dos partidos a cada vez mais exigentes parâmetros de transparência e democraticidade, no plano da sua estruturação interna, tem concorrido para uma importante revalorização do papel dos militantes – figura axial de qualquer partido democrático – na definição das principais linhas ideológico-programáticas das estruturas em que se inscrevem, parece-nos inequívoco que a *dispersão normativa* correntemente observável quanto a esta temática (a qual obriga a uma estreita – e nem sempre fácil – articulação entre o disposto na Constituição, na Lei de Organização e

¹²⁸ Cfr. ponto 3.1. deste estudo.

¹²⁹ Cfr. Navarro Mendez, *Partidos políticos e “democracia interna”*, apud, Amado Gomes, nota 7, p. 591.

Funcionamento do Tribunal Constitucional e na Lei dos Partidos Políticos¹³⁰, bem como ao afloramento de alguns conceitos pela via jurisprudencial¹³¹), aliada à inexistência de uma norma especificamente dedicada aos *direitos dos militantes* (por oposição ao que se verifica, *v.g.*, em países como a Alemanha ou a Espanha¹³²), continua a obstar a uma fácil apreensão, por parte do cidadão-comum, dos seus concretos direitos enquanto integrante de uma estrutura partidária, e, bem assim, dos correspondentes meios de defesa que a Constituição e a Lei lhe comete em face da sua violação.

Nesse sentido - e conquanto não constituindo uma verdadeira revolução nesta matéria - a eventual incorporação de um *catálogo mínimo de direitos dos militantes* na actual Lei dos Partidos Políticos, à luz dos melhores exemplos do Direito Comparado Europeu, poderia assumir efeitos manifestamente *clarificadores* para o comum dos militantes partidários, desde logo, por via da *simplificação* postulada pela *organização*, num único normativo, de um bloco jusfundamental de direitos que subsistem dispersos e, por isso, ininteligíveis para os cidadãos desprovidos de especiais conhecimentos técnico-jurídicos.

Tal não conduziria, de resto, a um “excessivo espartilhamento da liberdade de organização interna das associações partidárias” – conforme parece sugerir AMADO GOMES¹³³ - na exacta medida em que apenas se estariam a *organizar* direitos que correntemente já existem, ainda que, não raras as vezes, sob a forma de mera construção jurisprudencial. Dito de outro modo: não estaria em causa a prescrição de novos direitos ou, tão-pouco, a imposição de uma lógica de unicidade organizatório-partidária; antes se procuraria a organização de direitos já exigentes (ora mediante a criação de um preceito especificamente dedicado aos *direitos dos*

¹³⁰ Articulação essa para cuja necessidade a própria Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias chamou à atenção aquando da discussão em torno das alterações à Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional.

¹³¹ Pense-se, nomeadamente, no que atrás se referiu quanto às garantias de defesa dos militantes no quadro de procedimentos disciplinares de âmbito interno-partidário.

¹³² Cfr., novamente, o artigo 8.º da *Ley de Partidos Políticos*, de 2002, e o artigo 10.º da *Parteiengesetz*, de 1967.

¹³³ Amado Gomes, nota 7, p. 591.

militantes; ora através da sua organização num capítulo concernente a esta temática) tornando a sua apreensão mais fácil para o cidadão-comum.

Como quer que seja, é *mister* ter presente que apenas nos reportamos neste âmbito a meros *pressupostos de democraticidade intrapartidária no plano formal*, pelo que a simples prescrição, por parte do legislador, de quaisquer mecanismos tendentes à *democratização interna dos partidos* de algum modo se demonstrará susceptível de, por si só, garantir o funcionamento democrático deste tipo de estruturas do ponto de vista substancial¹³⁴. Pense-se, nomeadamente, no fenómeno de *profissionalização de política* e em todas consequências perniciosas que este tem vindo a desencadear no esquema organizacional interno das principais forças político-partidárias nacionais, muito particularmente, por via da promoção de “uma ascendência por vezes pouco saudável dos políticos profissionais sobre aqueles que iniciam uma carreira política”¹³⁵, a qual convida ao “silenciamento de ideias próprias e à colagem a posições de padrinhos”¹³⁶, como contrapartida pela eventual obtenção de cargos de maior influência partidária que podem servir de catapulta para a ascensão no plano profissional, económico ou até mesmo social¹³⁷.

Desta sorte, não nos parece de obliterar o sancionamento jurídico-penal de determinadas condutas intrapartidárias que, pela sua especial gravidade, contendam para uma *lesão desproporcionada dos direitos fundamentais dos*

¹³⁴ Idem, *ibidem*.

¹³⁵ Idem, *ibidem*.

¹³⁶ Idem, *ibidem*.

¹³⁷ “En efecto, en el supuesto frecuente de que el afiliado a un partido tenga como principal o única ocupación laboral aquella que desempeña por su vinculación al mismo – y, por tanto, sus ingresos económicos dependan de esa ocupación – la obediencia a la dirección del partido puede condicionar su libre actuación dentro del mismo. Si este condicionamiento se limita al deber de cumplir con la política adoptada por los órganos regulares internos o a las obligaciones estrictas que el cargo le impone, el condicionante es legítimo y responde a la lógica del proceso democrático. Pero si esta dependencia laboral-económica condiciona el ejercicio de sus derechos como afiliado – por ejemplo, a su libertad de opinión en las discusiones internas o a su libertad de voto en las resoluciones que el partido adopte – es evidente que se distorsiona la democracia en el partido y se refuerza indebidamente el poder de las élites que controlan la dirección, con una obvia repercusión en la acción mediadora que los partidos ejercen entre los ciudadanos y los poderes públicos y con repercusiones evidentes en la calidad democrática de las instituciones” (CARRERAS SERRA, nota 22, pp. 106-107).

militantes e, como tal, contribuam para a deterioração da própria qualidade democrática do Estado de Partidos em que vivemos, como sejam a *fraude em actos eleitorais internos* (v.g., por via da adulteração de cadernos ou listas eleitorais) ou a preterição de normas legais imperativas concernentes à protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos membros deste tipo de estruturas.

Num outro plano, e mesmo atendendo às *especiais cautelas* de que o Tribunal Constitucional se tem rodeado no exercício das competências de fiscalização jurisdicional da actividade interna dos partidos políticos que o texto constitucional lhe comete, parece-nos irrecusável que a tendencial – e diríamos até natural¹³⁸ – prevalência do princípio do dispositivo sobre o princípio do inquisitório, no âmbito da sua orientação jurisprudencial, em sede de contencioso partidário, tem, por vezes, obstado de forma excessivamente onerosa ao acesso dos cidadãos integrantes de estruturas partidárias a uma tutela jurisdicional efectiva dos seus direitos fundamentais enquanto membros de um partido político. É que, ao fazer impender sobre os *requerentes* – leia-se, os *militantes* –, o ónus de produzir prova sobre os factos alegados e limitando essa mesma prova à forma documental, o julgador acaba por colocar estes sujeitos num plano de inquestionável desvantagem face à parte *requerida* – o partido –, *maxime*, por via do acesso privilegiado deste último a determinados documentos (actas de reuniões; cadernos e listas eleitorais, etc) cujo liberação ao comum dos *militantes*, quando não liminarmente negada (muitas das vezes, por razões que a própria razão desconhece) raramente se processa em tempo útil.

Desta feita, e sendo a lei processual do Tribunal Constitucional indubitavelmente omissa quanto a alguns destes pontos (pense-se, designadamente, na inexistência de qualquer mecanismo processual destinado à intimação para a entrega de documentos essenciais para uma justa composição do litígio; bem como no vazio legal concernente ao controlo da legalidade de normas

¹³⁸ Veja-se o que previamente apontamos sobre a lógica de intervenção mínima pela qual se norteia a actuação do Tribunal Constitucional em sede de contencioso partidário.

estatutárias e regulamentares interno-partidárias), questão particularmente relevante parece ser a de esclarecer qual o regime processual subsidiariamente aplicável, em sede de contencioso partidário, no caso da verificação de lacunas como as *suprarreferidas* – se o regime processual civil ou se o regime processual administrativo.

Ora, neste contexto, importa, a montante, ter presente que a Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional em qualquer momento se pronuncia sobre a solução a ofertar a tão valioso dilema, sendo que, surpreendentemente, a única passagem na qual se denuncia uma preferência do legislador pela aplicação subsidiária de um dos regimes – *in casu*, pelo regime processual civil – se reconduz à remissão para o regime processual das providências cautelares cíveis de suspensão de eficácia (“é aplicável ao pedido de suspensão de eficácia o disposto nos artigos 396º e 397º do Código de Processo Civil” – artigo 103.º-E/2 da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal Constitucional).

Não obstante – e numa lógica que não deixa de nos causar especial perplexidade – tal ausência de expressa previsão legal tem vindo a ser colmatada pelo Tribunal Constitucional (ainda que “sem particular desenvolvimento de um raciocínio justificativo de tal opção”¹³⁹) mediante a aplicação subsidiária das normas do regime processual civil; normas essas “talhadas para regular litígios que envolvam uma posição de tendencial igualdade entre pessoas privadas, ao contrário das normas processuais administrativas que são concebidas, precisamente, em função das especificidades próprias da posição recíproca de tendencial supremacia/subordinação patente nas relações jurídico-públicas”¹⁴⁰.

Não podemos, por isso, deixar de reprovar tal solução. É que, configurando-se os partidos políticos como associações privadas que prosseguem funções constitucionais¹⁴¹, parece-nos evidente que os actos praticados pelos seus órgãos não deixam de revestir natureza jurídico-pública (ainda que praticados no âmbito

¹³⁹ Idem, *ibidem*.

¹⁴⁰ Idem, pp. 306-307.

¹⁴¹ Na mesma linha, cfr. Gomes Canotilho/ Vital Moreira, nota 23, p. 686.

de relações entre duas ou mais pessoas jurídicas privadas: de um lado, o partido político, do outro, o(s) respectivo(s) militante(s)), pelo que nos parece duvidosa a opção por um regime processual que se não encontra devidamente vocacionado para fazer face às especificidades típicas dos litígios decorrentes de relações caracterizadas pela tendencial desigualdade entre as partes.