

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**FACULDADE DE DIREITO**

Programa de Pós-Graduação em Direito

Igor Bruno Silva de Oliveira

**O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTIDÁRIA E O INDIVIDUALISMO  
DAS CANDIDATURAS INDEPENDENTES**

Belo Horizonte

2021

Igor Bruno Silva de Oliveira

**O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTIDÁRIA E O INDIVIDUALISMO  
DAS CANDIDATURAS INDEPENDENTES**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, como um dos requisitos para a concessão de grau de Doutor, elaborada sob a orientação da Professora Doutora Adriana Campos Silva.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: Fundamentação, Participação e Efetividade

Área de estudo: Direito Político

Belo Horizonte

2021

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço - CRB 6 3167.

048p Oliveira, Igor Bruno Silva de

Por uma democracia partidária fortalecida [manuscrito]:  
o viés individualista das candidaturas independentes /  
Igor Bruno Silva de Oliveira. -- 2021.  
264 f.

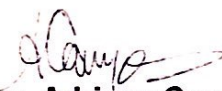
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Direito  
Bibliografia: f. 246-264.

1. Direito eleitoral - Teses 2. Candidaturas  
3. Eleições - Brasil - Teses 4. Democracia - Brasil - Teses  
5. Reforma política - Brasil I. Silva, Adriana Campos  
II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito  
III. Título

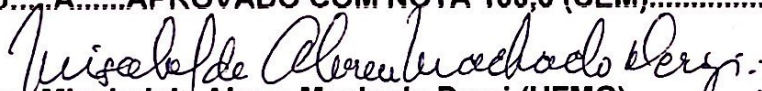
CDU: 342.8(81)

DEFESA DE TESE DE DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DIREITO E JUSTIÇA

BEL. IGOR BRUNO SILVA DE OLIVEIRA Aos vinte e seis dias do mês de agosto de 2021, às 14h00, via plataforma virtual, reuniu-se, em sessão pública, a Banca Examinadora constituída de acordo com o art. 73 do Regulamento do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, e das Normas Gerais de Pós-Graduação da Universidade Federal de Minas Gerais, integrada pelos seguintes professores: Profa. Dra. Adriana Campos Silva (orientadora do candidato/UFMG); Profa. Dra. Misabel de Abreu Machado Derzi (UFMG); Prof. Dr. Hermes Vilchez Guerrero (UFMG); Prof. Dr. Osvaldo Alves Castro Filho (UFMS); Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro (UFJF) e Prof. Dr. Adamo Dias Alves (UFMG), designados pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, para a defesa de Tese de Doutorado do Bel. IGOR BRUNO SILVA DE OLIVEIRA, matrícula nº 2017650883, intitulada: "POR UMA DEMOCRACIA PARTIDÁRIA FORTALECIDA: O VIÉS INDIVIDUALISTA DAS CANDIDATURAS INDEPENDENTES". Os trabalhos foram iniciados pela orientadora do candidato, Profª. Drª. Adriana Campos Silva, que, após breve saudação, concedeu ao candidato o prazo máximo de 30 (trinta) minutos para fins de exposição sobre o trabalho apresentado. Em seguida, passou a palavra à Profª. Drª Misabel de Abreu Machado Derzi, para o início da arguição, nos termos do Regulamento. A arguição foi iniciada, desta forma, pela Profª. Drª Misabel de Abreu Machado Derzi, seguindo-se-lhe, pela ordem, os Professores Doutores: Hermes Vilchez Guerrero, Osvaldo Alves Castro Filho, Jamir Calili Ribeiro, Adamo Dias Alves e Adriana Campos Silva. Cada examinador arguiu o candidato pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, assegurando ao mesmo, igual prazo para responder às objeções cabíveis. Cada examinador atribuiu conceito ao candidato, tendo se verificado o seguinte resultado:

  
Prof. Dra. Adriana Campos Silva (orientadora do candidato/UFMG)

Conceito: A..... APROVADO COM NOTA 100,0 (CEM).....

  
Prof. Dra. Misabel de Abreu Machado Derzi (UFMG)

Conceito: A..... APROVADO COM NOTA 100,0 (CEM).....

  
Prof. Dr. Hermes Vilchez Guerrero (UFMG)

Conceito: A..... APROVADO COM NOTA 100,0 (CEM).....



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFMG

Prof. Dr. Osvaldo Alves Castro Filho (UFMS)

Conceito: A APROVADO COM NOTA 100,0 (CEM)

Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro (UFJF)

Conceito: A APROVADO C/ Nota 100,00 (CEM) Pontos

Prof. Dr. Adamo Dias Alves (UFMG)

Conceito: aprovado com nota 100 (cem) pontos A

A Banca Examinadora considerou o candidato.....APROVADO....., com nota..100,0.....Nada mais havendo a tratar, a Professora Doutora Adriana Campos Silva, orientadora do candidato, agradecendo a presença de todos, declarou encerrada a sessão. De tudo, para constar, eu, Fernanda Bueno de Oliveira, Servidora Pública Federal lotada no PPG Direito da UFMG, mandei lavrar a presente Ata, que vai assinada pela Banca Examinadora e com o visto do candidato.

**BANCA EXAMINADORA:**

Prof. Dra. Adriana Campos Silva (orientadora do candidato/UFMG)

Prof. Dra. Misabel de Abreu Machado Derzi (UFMG)

Prof. Dr. Hermes Vilchez Guerrero (UFMG)

Prof. Dr. Osvaldo Alves Castro Filho (UFMS)

Prof. Dr. Jamir Calili Ribeiro (UFJF)





PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UFMG

*Adamo Dias Alves*  
Prof. Dr. Adamo Dias Alves (UFMG)

*Igor Bruno Silva de Oliveira*  
- CIENTE: Igor Bruno Silva de Oliveira (Doutorando)

À mamãe Sandrinha,  
que nunca me deixou desistir dos meus sonhos e que  
certamente continua guiando meus passos.

## AGRADECIMENTOS

Obrigado, meu Deus, por estar vivo e com saúde! Este, certamente, é o primeiro agradecimento em tempos tão difíceis como o que vivemos. Não foi fácil seguir a árdua caminhada de conclusão da tese com tudo vem acontecendo. Mas, com fé, coragem e seguindo o legado da minha amada mamãe Sandrinha, não desisti!

Fernanda, amada esposa e companheira de toda hora, a você meu mais profundo e sincero agradecimento. Você tem me surpreendido a cada dia. Foi compreensiva, parceira. Adiou nossos planos para que eu pudesse concluir a pesquisa. Amor, todo sacrifício será recompensado. Te amo!

Minha família, meu alicerce! Foi quem me sustentou nos momentos de dificuldade. Fernanda, Alexandre, Tia Claudinha, Fernandinha, Papai, Vovó Maria. Obrigado a todos.

Meu pai, meu melhor amigo! Dispensa maiores digressões. Quando criança, dizia que tinha saído da barriga dele. Então, não preciso falar mais nada.

Adriana Campos, minha orientadora que me acompanha há mais de uma década, tem um papel muito importante nessa conquista. Desde os tempos de mestrado sempre exerceu o papel que vai além de suas atribuições: além de orientar, acolhe, dá forças, enxuga as lágrimas e ajuda seus “oris”.

Aos diletos colegas da Oliveira Filho Advogados externo, a minha admiração pelo companheirismo e pela parceria. Sem a ajuda de vocês não conseguiria tocar dois projetos tão importantes na vida. Dividir o tempo entre a advocacia e o doutorado foi uma árdua missão.

Ao longo da construção da tese, muitos amigos deram suas contribuições: Paulão, Fabrício, Bernardo, Arley, Duílio, Lourenço, Osvaldo, Gustavo e outros... Saibam que suas sugestões foram importantes na construção do trabalho.



“N3o existe um caminho para a felicidade.  
A felicidade 3 o caminho.”

Thich Nhat Hanh

## RESUMO

O Brasil passou por momentos de instabilidade em sua história política republicana, tendo a Constituição da República de 1988 escolhido a democracia de partidos como forma de representação política. Espelha, assim, a teoria dos partidos políticos, que se baseia na relação de confiança entre sociedade e partidos políticos institucionalizados. Os partidos políticos desempenham a função de mediadores entre os anseios sociais e os políticos, que serão debatidos no âmbito administrativo do Estado brasileiro. É certo que a representatividade e a eficiência dos partidos políticos no Brasil são questionadas e outras formas de representação democrática, como é o caso das candidaturas independentes, aparecem como alternativa. Contudo, essas soluções partem de argumentos externos à própria democracia de partidos e tentam resolver as questões com soluções também externas à ordem constitucional brasileira. As fragilidades do sistema democrático brasileiro podem ser corrigidas mediante reforma do próprio sistema representativo. O incentivo à participação feminina, o aperfeiçoamento das cláusulas de desempenho, a redução de número de partidos, a otimização dos mecanismos internos de punição nos casos de infidelidade partidária e a desconcentração das decisões partidárias para os órgãos diretivos locais são algumas medidas de fomento à democracia interna dos partidos. A presente tese sustenta a contrariedade das candidaturas independentes à democracia brasileira, tal como inscrita na Constituição de 1988 e praticada na descontínua história democrática brasileira. Para tanto, efetua uma revisão da teoria da democracia dos partidos políticos brasileira para estabelecer critérios axiológicos e normativos próprios e internos ao sistema partidário. Tem por objetivos propor soluções às suas debilidades e refutar critérios parapartidários, contrários ao texto constitucional, como é o caso das candidaturas independentes.

Palavras-chave: Direito Constitucional - Direito Eleitoral - Democracia partidária - Candidaturas independentes.

## **ABSTRACT**

Brazil has gone through moments of instability in its republican political history, with the Constitution of the Republic of 1988 having party democracy as a form of political representation. Thus, it mirrors the theory of political parties, which is based on the relationship of trust between society and institutionalized political parties. Political parties perform the role of mediators between social and political anxieties, which will be debated in the administrative sphere of the Brazilian State. It is true that the representativeness and efficiency of political parties in Brazil are questioned and other forms of democratic representation, such as independent candidates, appear as an alternative. However, these solutions start from arguments external to party democracy itself and try to resolve the issues with solutions that are also external to the Brazilian constitutional order. The weaknesses of the Brazilian democratic system can be corrected by reforming the representative system itself. Encouraging female participation, improving performance clauses, reducing the number of parties, optimizing punishment mechanisms in cases of party infidelity, and deconcentrating party decisions to local governing bodies are some of the internal measures to encourage democracy of the parties. This thesis supports the opposition of independent candidacies to Brazilian democracy, as enshrined in the 1988 Constitution and practiced in the discontinuous Brazilian democratic history. Therefore, it reviews the theory of democracy in Brazilian political parties to establish axiological and normative criteria that are specific and internal to the party system. Its objectives are to propose solutions to their weaknesses and refute parapartisan criteria, contrary to the constitutional text, such as the case of independent candidates.

Keywords: Constitutional Law - Electoral Law - Party Democracy - Independent Candidatures.

## RESUMEM

Brasil ha atravesado momentos de inestabilidad en su historia política republicana, con la Constitución de la República de 1988 eligiendo la democracia partidaria como forma de representación política. Así, refleja la teoría de los partidos políticos, que se basa en la relación de confianza entre la sociedad y los partidos políticos institucionalizados. Los partidos políticos juegan el papel de mediadores entre las inquietudes sociales y políticas, que serán debatidas en la esfera administrativa del Estado brasileño. Es cierto que se cuestiona la representatividad y eficiencia de los partidos políticos en Brasil y aparecen como alternativa otras formas de representación democrática, como los candidatos independientes. Sin embargo, estas soluciones parten de argumentos externos a la propia democracia partidaria y tratan de resolver los problemas con soluciones que también son externas al orden constitucional brasileño. Las debilidades del sistema democrático brasileño pueden corregirse reformando el propio sistema representativo. Fomentar la participación femenina, mejorar las cláusulas de desempeño, reducir el número de partidos, optimizar los mecanismos internos de sanción en casos de infidelidad partidaria y la desconcentración de las decisiones partidarias a los órganos de gobierno locales son algunas medidas para incentivar la democracia interna de los partidos. Esta tesis apoya la oposición de las candidaturas independientes a la democracia brasileña, consagrada en la Constitución de 1988 y practicada en la discontinua historia democrática brasileña. Por tanto, revisa la teoría de la democracia en los partidos políticos brasileños con el fin de establecer criterios axiológicos y normativos específicos e internos del sistema de partidos. Sus objetivos son proponer soluciones a sus debilidades y refutar criterios parapartidistas, contrarios al texto constitucional, como es el caso de los candidatos independientes.

Palabras clave: Derecho Constitucional - Derecho Electoral - Partido Democracia - Candidaturas Independientes.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADC	Ação Direta de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR - Respe	Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral
AgR-RO	Agravo Regimento em Recurso Ordinário
ARE	Agravo em Recurso Extraordinário
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CANDex	Sistema de Candidaturas
CB	Constituição Brasileira
CE	Código Eleitoral
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COFIPE	Código Federal de Instituições e Procedimentos Eleitorais
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CR/88	Constituição da República de 1988
Cta	Consulta
CtIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
DC	Democracia Cristã
Dec	Decreto
DEM	Democratas
DJE	Diário da Justiça Eletrônico
DRAP	Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários
DOU	Diário Oficial da União
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FILIA	Sistema de Filiação Partidária
INSS	Instituto Nacional da Seguridade Social
LC	Lei Complementar

LDO	Lei de Diretrizes Orçamentarias
LGBTIQ	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
LOPP	Lei Orgânica dos Partidos Políticos
MBL	Movimento Brasil Livre
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Eleitoral
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCO	Partido da Causa Operária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PJe	Processo Judicial Eletrônico
PL	Partido Liberal
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PGR	Procuradoria Geral da República
PODE	Podemos
PP	Progressista
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRL	Partido Republicano Liberal
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro



PV	Partido Verde
Raps	Rede de Ação Política pela Sustentabilidade
Rcand	Registro de Candidatura (classe processual)
RE	Recurso Extraordinário
RES	Resolução
Respe	Recurso Especial Eleitoral
RHC	Recurso em <i>Habeas Corpus</i>
RRC	Requerimento de Registro de Candidaturas
RRCI	Requerimento de Registro de Candidatura Individual
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2 BASES EPISTEMOLÓGICAS DAS TEORIAS DEMOCRÁTICAS .....</b>	<b>24</b>
2.1 DEMOCRACIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	25
2.2 REGIMES DE EXCEÇÃO E A DEMOCRACIA.....	34
2.3 DEMOCRACIA PLEBISCITÁRIA – PANFLETÁRIA E DA <i>AUDIENCE</i> .....	41
<b>3 A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: UMA RETOMADA HISTÓRICO-NORMATIVA.....</b>	<b>46</b>
<b>4 CRÍTICA AO SISTEMA BRASILEIRO DE DEMOCRACIA PARTIDÁRIA .....</b>	<b>62</b>
4.1. A IMPRESSÃO CRIADA NA SOCIEDADE SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS .....	63
4.2 CONFLITO DE REPRESENTATIVIDADE .....	70
4.3 CANDIDATURAS INDEPENDENTES COMO TENTATIVA DE SOLUÇÃO DA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE.....	78
<b>5 O EQUILÍBRIO DO SISTEMA DEMOCRÁTICO BRASILEIRO NUMA DEMOCRACIA DE PARTIDOS.....</b>	<b>85</b>
5.1 O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO .....	85
5.2 A ATUAÇÃO PARLAMENTAR BRASILEIRA .....	102
5.3 A INCONSTITUCIONALIDADE DAS CANDIDATURAS INDEPENDENTES NA DEMOCRACIA PARTIDÁRIA BRASILEIRA.....	110
5.4 AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES E SEUS EXTREMISMOS .....	137
<b>6 POR UMA REFORMA PARTIDÁRIA QUE RESULTE NO FOMENTO DA DEMOCRACIA .....</b>	<b>145</b>
6.1. DAS CLÁUSULAS DE DESEMPENHO COMO FATOR DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTIDÁRIA.....	146
6.1.1 As cláusulas de desempenho e direito eleitoral brasileiro vigente .....	152
6.1.2. O que poderia ser alterado nas cláusulas de desempenho para o fortalecimento da democracia de partidos.....	158
6.1.3. Cláusula de desempenho no Brasil: um caminho possível.....	163

6.2. DAS COTAS DE GÊNERO E O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA	
PARTIDÁRIA.....	167
6.2.1 A realidade brasileira quanto à previsão legislativa das cotas de gênero .....	169
6.2.2 A cota de gênero no âmbito dos tribunais eleitorais: por uma melhor aplicação dessa política democrática .....	174
6.2.3 Democracia intrapartidária através de uma cota de gênero efetiva .....	181
6.3 A ESCOLHA DOS CANDIDATOS E A DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA.....	185
6.3.1 A escolha dos candidatos, os líderes partidários e a realidade das comissões provisórias .....	186
6.3.2 Como deveria ser a democracia intrapartidária para a escolha dos candidatos: a autonomia intrapartidária .....	191
6.3.3 A viabilidade e a necessidade de uma democracia dentro da democracia de partidos.....	194
6.4 DEPOIS DE ELEITOS E FINALIZADA A ELEIÇÃO: A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E O ENFRAQUECIMENTO DA DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA.....	203
6.4.1 A atuação partidária após a eleição e manutenção da democracia intrapartidária entre os eleitos e os membros do partido: convenções partidárias para além do pleito .....	204
6.4.2. Os partidos políticos e seus membros infiéis .....	207
6.4.3 Quando a quebra da confiança partidária não tem mais solução .....	213
<b>7 CONCLUSÃO.....</b>	<b>221</b>
<b>ANEXO I – DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS NAS COMISSÕES PERMANENTES ENTRE OS PARTIDOS E BLOCOS PARLAMENTARES.....</b>	<b>236</b>
<b>ANEXO II – DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS NAS COMISSÕES PERMANENTES ENTRE OS PARTIDOS DO BLOCO PSL, PP, PSD, MDB, PR, PRB, DEM, PSDB, PTB, PSC, PMN.</b>	<b>237</b>
<b>ANEXO III – DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS NAS COMISSÕES PERMANENTES ENTRE OS PARTIDOS DO BLOCO PDT, PODE, SOLIDARIEDADE, PCdoB, PATRI, PPS, PROS, AVANTE, PV, DC .....</b>	<b>238</b>
<b>ANEXO IV – DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS NAS COMISSÕES PERMANENTES ENTRE OS PARTIDOS DO BLOCO PT, PSB, PSOL, REDE .....</b>	<b>239</b>
<b>ANEXO V – QUADRO ESQUEMÁTICO DA CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS ..</b>	<b>240</b>
<b>ANEXO VI – ORGANOGrama DE CRIAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS .....</b>	<b>241</b>

<b>ANEXO VII – ORGANOGRAMA DE PEC CANDIDATURA AVULSA (SENADO) .....</b>	<b>242</b>
<b>ANEXO VIII – ORGANOGRAMA DE PEC CANDIDATURA AVULSA (CÂMARA).....</b>	<b>243</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>244</b>
JURISPRUDÊNCIA.....	244
LEGISLAÇÃO .....	246
ARTIGOS/SITES.....	247
LIVROS.....	256

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa propõe uma discussão acerca da qualificação da representatividade política. Seus principais objetivos são analisar a viabilidade da introdução das candidaturas independentes no Brasil e oferecer alicerces teóricos para a discussão de uma reforma que fortaleça os partidos políticos. Para tanto, são explicitados os procedimentos a serem adotados epistemológica e normativamente para adequação do atual contexto constitucional brasileiro, que é o Estado Democrático de Direito inscrito na Constituição da República de 1988 (CR/88), a uma efetiva democracia de partidos.

Pressupõe-se que a qualidade da atuação política dos partidos está ligada à sua democracia interna. Partindo desse pressuposto, pretende-se, em outras palavras, entender o funcionamento dos partidos políticos para fornecer elementos incentivadores de práticas que possam resultar em sua democratização.

Nesse cenário, indaga-se: como deve ser fortalecida a democracia de partidos políticos? Como fortalecer a democracia intrapartidária em consonância com a CR/88, e não com soluções extremadas e antidemocráticas?

Busca-se entender se o fortalecimento da democracia brasileira passa por uma construção sólida dos partidos políticos ou se os partidos são dispensáveis no âmbito de interesse e conhecimento da política. Também constitui objeto de indagação se as candidaturas independentes, que se apresentam como uma alternativa aos atuais questionamentos da atuação partidária, carregam ou não um discurso autoritário e individualista, como ocorrera no passado.

O trabalho tem como objetivo elaborar mecanismos para o fortalecimento dos partidos políticos, tornando-os mais democráticos e atrativos para o eleitorado. Também serão expostos os argumentos dos idealizadores das candidaturas independentes, bem como os desafios do exercício do mandato de um candidato que não possui partido.

É necessário apontar caminhos para uma efetiva representação política. O eleitor precisa deixar de ser mero espectador do pleito para ser partícipe da construção das plataformas de campanha e dos programas de governo.

A despeito de se tratar de uma pessoa jurídica de direito privado, não há incentivo à participação popular nas ações partidárias. Isso contribui para a oligarquização das agremiações e dificulta a oxigenação política.

Sem se esquecer do debate a respeito de sua constitucionalidade, serão apresentadas as vantagens e as desvantagens da utilização das candidaturas independentes no cenário nacional.

Deste modo, a tese visa mostrar que a defesa de instrumentos não partidários pode representar uma derrocada na própria ideia de democracia.

Pressupõe-se, normativamente, que candidaturas independentes representam uma fragmentação política e busca-se, ao longo da tese, interpretar normas e princípios da própria democracia de partidos que integram o ordenamento brasileiro como forma de solução fragilidades elencadas pelos defensores das candidaturas independentes.

As críticas ao sistema político brasileiro foram confrontadas com a hipótese de que a qualificação da representação necessita de partidos e da democratização dessas agremiações, assegurando a possibilidade da participação de seus membros. A igualdade de gênero nos órgãos deliberativos dos partidos, a autonomia financeira dos diretórios, a criação de regras temporais para duração e dissolução de diretórios e comissões provisórias e a criação de um processo de punição aos infiéis foram pressupostos investigados com o objetivo de se confirmar a hipótese apresentada.

Quanto à metodologia, trata-se de uma tese teórica em direito. Ela se baseia, assim, na análise da bibliografia sobre o tema; da legislação pátria atinente à matéria; da doutrina e dos julgados dos tribunais pátrios e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Na análise desse material foi utilizado o tipo metodológico (ou de investigação) jurídico-interpretativo, com a decomposição do problema em diversos aspectos jurídicos, mediante uma leitura crítica e interpretativa de cada um deles.

No que toca aos campos do conhecimento, a pesquisa aborda conteúdos concernentes ao direito constitucional, direito eleitoral, direito processual, à hermenêutica jurídica e constitucional, e desse propõe a analisar o objeto de estudo de uma maneira ampla e sistêmica.

Ao final, serão propostas as bases de um modelo de organização partidária que privilegie a democracia interna das agremiações, com o objetivo de tornar a representação política mais transparente e atrativa para os cidadãos.



Ao longo dos séculos, o modelo grego de democracia direta mostrou-se impraticável e foram criadas formas de representação política. A tese adotará, dentre os vários referenciais teóricos sobre democracia representativa, os estudos de Nadia Urbinatti (2006) e Nancy L. Roseblum (2008), sem desprezar, é claro, os outros trabalhos sobre a mesma temática.

A pesquisa não se furtará aos críticos da representação partidária, em especial Carl Schmitt e Max Weber. Também será abordada a formação partidária brasileira e como a temática é abordada pela CR/88.

O estudo do comportamento do representante político vai muito além da pessoa eleita. Tais alterações precisam ser compreendidas como forma de manutenção da democracia contra pendores autoritários.

A opção de um sistema representativo influencia todo o sistema político de uma nação, pois ele está ligado à forma como o cidadão participará da construção e da administração do seu Estado.

Ainda que a escolha dos representantes seja tema central de estudo nas teorias democráticas, há muito mais que se investigar. Antes de se questionar a eficácia de um novo mecanismo de participação popular, como é o caso das candidaturas independentes, há que se aprofundar o estudo das teorias democráticas.

A depender da escolha teórica, a democracia pode ser compreendida de formas variadas. Pode-se valorizar mais tanto a imagem do líder quanto a de instituições estatais devidamente organizadas (p.ex. os partidos políticos). Mas, em todas, o que se busca é uma maior participação do cidadão na tomada de decisões atinentes à vida administrativa do Estado. Sendo assim, a representação política estatal é circular: o cidadão auxilia o poder a criá-la e ao mesmo tempo é alvo delas.

Hanna Pitkin (1967) e Bernard Manin (1997) ensinam que a representação política é um processo circular entre instituições e práticas sociais consolidadas. O representante não seria um homem, mas um ideal político trazido pela sociedade e incorporado na seara política pelos seus agentes mandatários, o que supera a ideia de que as opções na política são binárias. Em determinada votação, o representante poderia decidir de uma forma; em outra poderia votar de forma diferenciada, desde que ancorado na dinâmica social imposta pela comunidade.

Em uma sociedade polarizada, torna-se difícil a concepção democrática do governo do “não” e o do “sim”. Há um governo que dialoga com uma arena de opiniões contestáveis e de decisões sujeitas a revisão constante. Na efervescência de

opiniões, a democracia mostra-se como um “conflito delimitado” ou um “conflito sem assassinato”, como bem ensina Nadia Urbinati (2006a). Não há um consenso em todas as matérias levadas à política. Ser democrático, dessa perspectiva teórica, é dialogar. Mas o cidadão, para participar, deve escolher bem seus representantes, uma vez que em sociedades complexas a democracia representativa é, em última instância, a única forma de manifestação e discussão democratizada. O elo entre o cidadão e seu candidato é a confiança (LUHMANN, 1996). Onde há confiança aumenta a possibilidade para a experiência e para a ação, eleva-se a complexidade do tecido social, bem como a possibilidade de se conciliar com sua estrutura. A confiança constitui uma forma mais efetiva de redução da complexidade social (LUHMANN, 2010).

Os partidos são organizações vitais na democracia, pois articulam o que Nadia Urbinati denomina de “interesse universal” a partir de pontos de vista díspares. Eles possibilitam a formação de alianças para a dinâmica política do Estado. Não há democracia representativa e partidária sem a presença dos partidos políticos.

No entanto, a atuação dos partidos políticos não é livre de críticas. Max Weber (2014) e Carl Schmitt (1996), no início do século XX, afirmam que na sociedade nasceriam líderes carismáticos capazes de mobilizar as massas, em uma democracia sem intermediários.

Para Weber (1991), a democracia não passa, necessariamente, pela atuação de partidos políticos. Da perspectiva do autor, os partidos aumentam a burocracia estatal e afastam o cidadão do seu representante. O Presidente diretamente eleito (sem partido) pode ser uma força capaz de impor o político (carisma) sobre a administração (burocracia) e com isso conciliar o particular em prol do coletivo. Weber tem em mente líderes carismáticos capazes de se impor diante do aparato administrativo, mas seu recrutamento e seleção, bem como sua capacidade diretiva, provêm do apoio popular.

Carl Schmitt, por sua vez, defende que democracia moderna é de massa, e que as massas são conquistadas por meio de um aparato de propaganda, cujos bons resultados derivam de um apelo a interesses e paixões mais imediatos, sem intermediários ocultos. Seu argumento é que os partidos reduzem a discussão autêntica em prol das negociações entre instituições ou ainda da contabilização dos interesses e das chances de poder (SCHMITT, 1996).

Nos dias atuais, nota-se um enfraquecimento dos partidos políticos. Todavia, o plebiscitarismo contemporâneo não é feito de massas mobilizadas por líderes carismáticos, e sim do que Nadia Urbinati (2006a) classifica como *audience*, a reunião de indivíduos que, quando sondados a opinar, atuam como espectadores/receptores de um discurso elaborado por profissionais da comunicação e recitado por políticos.

Em termos mais simples, dá-se uma personalização do poder e da política num indivíduo particular. Substitui-se a democracia dos partidos políticos (que se mobilizam para formar um unitário) por uma democracia através dos partidos políticos, com cidadãos que se comportam como meros espectadores.

É nessa discussão teórica acerca do caráter plebiscitário da *audience* que se inserem, no Brasil, os defensores das candidaturas independentes, segundo os quais os partidos são figuras dispensáveis na democracia brasileira. Para eles, a obrigatoriedade da filiação partidária é uma afronta à liberdade do cidadão de escolher seu representante sem intermediários.

A pesquisa, todavia, trabalha com a hipótese de que ser democrático não é ter uma grande quantidade de candidatos (filiação ou independentes), mas sim apresentar ao eleitorado opções que, uma vez vitoriosas, tenham condições de equacionar os problemas de representatividade política.

Para tanto, a tese está organizada em seis capítulos, nos quais se desenvolvem as seguintes premissas: i) a constitucionalização dos partidos políticos pela CR/88 não é preciosismo do Constituinte e expressa uma defesa da democracia de partidos; ii) a deficiência da democracia intrapartidária no Brasil vem sendo tratada inadequadamente pela literatura (com soluções antidemocráticas e extremadas) e pela jurisprudência eleitoral (que considera o tema uma questão *interna corporis*); e iii) a própria teoria da democracia de partidos é capaz de fornecer uma resposta consistente a esse problema, sem precisar de soluções teratológicas.

O capítulo 2 apresenta as teorias democráticas desenvolvidas desde os primórdios até a contemporaneidade. Para tanto se dividiu o tema em apresentação de uma teoria e suas críticas. O texto deu maior ênfase ao modelo adotado no Brasil na CR/88.

No capítulo 3 retoma-se a história política do Brasil desde as suas primeiras eleições a fim de se mostrar a evolução histórica dos partidos no país.

No capítulo 4 constrói-se a antítese que tem sido apoiada por parte da literatura brasileira como solução para a crise de representatividade: as candidaturas

independentes de partidos políticos. Nele se mostra que os argumentos mobilizados em defesa das candidaturas independentes não encontram respaldo constitucional, são próximos dos defendidos pelos regimes totalitários e calcados na subjetividade e individualidade política do líder messiânico.

No capítulo 5 apresenta-se uma fundamentação epistemológica e legislativa da adoção e manutenção do sistema democrático de partidos políticos. O estudo do tema comprova a tese de que a qualificação da representação política requer o fortalecimento dos partidos políticos.

Por fim, no capítulo 6 divide-se a "deficiência" de democracia intrapartidária em quatro macrogrupos: a cláusula de desempenho como fator de robustecimento da democracia intrapartidária; a participação feminina nos partidos; a escolha dos candidatos para o pleito e para a direção partidária; e o que fazer com os infieis.

O estudo do tema se mostra relevante para pensar meios de fortalecer as instituições democráticas e para incitar o debate a respeito da democracia participativa.

A investigação extrapola os limites jurídicos e o que se percebe é uma fragilidade na investigação científica a respeito da proteção que o legislador confere aos partidos políticos como responsáveis por agregar a complexidade e pluralidade de vontades individuais presentes em toda nossa sociedade, sintetizar seus anseios e os representar perante os órgãos públicos.

Embora o assunto da candidatura independente esteja em voga, poucos são os estudos científicos no Brasil que tratam do tema. Em especial, são poucos aqueles que atentam para as gravosas consequências que sua implementação trará para à nossa representação política.

Em síntese, os argumentos de defesa das candidaturas se resumem à (i) crise de representatividade; (ii) a falta de espaço; e (iii) de democracia interna nos partidos políticos.

A tese visa ocupar uma lacuna existente no que diz respeito às consequências da inserção das candidaturas independentes num país como o Brasil, em que a representação é por demais fragmentada, o financiamento das eleições é predominantemente público e, nas Casas Legislativas, a composição das mesas e das comissões se dá de acordo com a representação proporcional dos partidos políticos e dos blocos parlamentares.

Sua implementação favorecerá o individualismo e a temporalidade por as candidaturas estarem desvinculadas de quaisquer estatutos ou programas políticos, além de concentrarem sua atuação no período eleitoral. A candidatura independente é o melhor caminho para os *outsiders*, vez que eles não precisam se submeter ao filtro natural de uma convenção partidária.

A contribuição da tese à produção científica está em apresentar uma compreensão do Direito Eleitoral como uma rede complexa que relaciona a linguagem e seus diversos significados (democracia de partidos) para traçar os caminhos de uma melhor relação intrapartidária que possibilite o aperfeiçoamento da representação política.

Durante a investigação, embora não se tenha esgotado a matéria, foi realizada imersão nos seguintes eixos temáticos: a cláusula de desempenho como fator de robustecimento da democracia intrapartidária; a participação feminina nos partidos como forma de democratização e de aumento da capilaridade; a escolha dos candidatos para o pleito e para a direção partidária; o processo interno de punição dos infiéis.

Assim, ante a pertinência temática, apresentamos a tese de que o único caminho para a qualificação da democracia representativa brasileira, ao contrário do que defendem as candidaturas independentes, é o fortalecimento dos partidos políticos.

## 2 BASES EPISTEMOLÓGICAS DAS TEORIAS DEMOCRÁTICAS

O conceito de democracia é polissêmico e disputado entre os teóricos. No entanto, sua definição sempre abrangerá ideia de um governo realizado pelo povo.

Diante da imensidão bibliográfica e da ausência de uma definição exata, como mostra Robert Dahl (2001, p. 10), não é objetivo da tese esgotar o tema. Os trabalhos de alguns autores serão mencionados para que se promova um diálogo entre suas ideias a fim de iluminar o problema de que o presente estudo se ocupa.

Aristóteles (2019), em sua obra *Política*, afirma que democracia é uma forma de governo em que a vontade estatal está atrelada à vontade do povo (governo de muitos), e não a um único indivíduo, como ocorre na monocracia (governo de um). Segundo ele, um governo democrático não deve ficar submetido diretamente à vontade popular, sem limites e regras de respeito à atuação de todos na vida do Estado previamente delimitadas.

Ele entende que a democracia é uma degeneração da República, tal como a tirania é uma degeneração da Monarquia, e a Oligarquia, da Aristocracia. Para ele a tirania não é, de fato, senão a monarquia voltada para a utilidade do monarca; a oligarquia, para a utilidade dos ricos; a democracia, para a utilidade dos pobres. Nenhuma das três se ocupa do interesse público, o motivo de ser da política. Em outros termos, a tirania é o governo despótico exercido por um homem sobre o Estado-sociedade, a oligarquia representa o governo dos ricos sobre os pobres e a democracia o dos pobres ou das pessoas pouco favorecidas (ARISTÓTELES, 2019, p. 40).

República para Aristóteles é um regime que reúne o que há de melhor de dois regimes degenerados, a democracia e a oligarquia. É republicano o governo de muitos cidadãos, regulado por limites legais, sob controle judicial, em prol de todos quantos possíveis. Em outros termos, a república não teria muita intensidade econômica e despota próprias das oligarquias, nem seria muito relaxada e próxima da dissolução, como próprio da democracia. Seria um ponto médio.

Na mesma obra, Aristóteles ainda divide a democracia de acordo com a possibilidade de atuação da pessoa nos assuntos do Estado. Ele tinha em mente que há governos que podem ser democráticos e mesmo assim ter pessoas que não



participem da vontade estatal, à diferença do governo republicano, em que não há restrições à participação do cidadão (aquele que está atrelado a um Estado).

No século XX, Robert Dahl foi um dos principais teóricos da democracia. Em *Um Prefácio à Teoria Democrática* (1956)<sup>1</sup> e *Sobre a Democracia* (1998)<sup>2</sup> ele cita as seguintes características: a) liberdade de informar, formar e aderir a organizações e instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições livre, periódica e idôneas; b) respeito às minorias e busca pela equidade geral; c) direito de voto; d) elegibilidade para cargos públicos do Executivo e Legislativo; e) garantia de acesso a fontes alternativas das estatais de informação.

A concepção aristotélica de democracia não é aplicável na contemporaneidade, devido ao anacronismo histórico. Mas também não pode ser desconsiderada, uma vez que é uma das primeiras fontes teóricas sobre o tema. Contudo, Dahl (2001), dentre outros teóricos, repensaram as concepções gregas antigas, não como um *continuum*, mas como uma nova caracterização. Segundo esse autor, a democracia envolve mais que a participação na administração do Estado. Há que ter respeito a liberdades, ao direito de voto, a elegibilidade e o acesso a informação. Sendo assim, não há como conceber, com fez Aristóteles, democracia em contextos sem igualdade de tratamento. Todos cidadãos tem o direito e o dever de participar na vida estatal.

Feito um recorte histórico, o trabalho passará a analisar as teorias modernas a respeito da democracia de partidos, que, como defendeu Dahl (2001), é a única instituição capaz de garantir eleições livres, periódicas e idôneas.

## 2.1 DEMOCRACIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Independentemente das particularidades dos conceitos de cada autor, a concepção de democracia contempla um governo no qual existe participação popular nas decisões do Estado (URBINATI, 2006a).

Tal participação pode acontecer de forma diferenciada, sendo diferentes os caminhos escolhidos pelo povo para a administração da vida estatal. Por essa razão é difícil dar um sentido à afirmação de que a democracia está em crise (URBINATI,

---

<sup>1</sup> DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

<sup>2</sup> DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Ed. UnB, 2001.

2006a, p. 11). O certo é que, como diz a teoria, o sistema representativo não pode fazer promessas democráticas além do sufrágio universal.

A formulação clássica de Schumpeter ainda parece ser a uma afirmação precisa do nosso sistema de governo: o que torna os governos democráticos é o igual direito e possibilidade de os cidadãos elegerem e serem eleitos, demitirem e serem demitidos (SCHUMPETER, 1962).

Não há como falar em democracia sem mencionar a democracia ateniense, que, a seu tempo, não agradava a todos. Aristóteles critica a democracia grega por ser um governo de cidadãos por cidadãos numa sociedade escravocrata. Seria uma espécie de democracia que o pensador denomina de democracia proprietária (ARISTÓTELES, 2019).

É importante ter em mente que, desde uma perspectiva normativa, a representação é algo mais do que um substituto defeituoso da democracia direta. A implicação de seu status contemporâneo é que os teóricos normalmente pressupõem que a norma democrática é uma regra direta de escolha dos cidadãos através do sufrágio universal, e não a representação propriamente dita (MANSBRIDGE, 1983). Parece que não há como fazer da representação um substituto válido para a democracia direta.

Representação envolve a figura do representante como um ser insubstituível na vida política do Estado. Ele é único não porque substitui um soberano ausente de uma democracia direta na aprovação e execução das leis do Estado, mas por ser um elemento em constante transformação, que é recriado dinamicamente em relação com a sociedade que o elegeu e que vai legitimar os atos de governo praticados, numa constante aprovação/reprovação e autorização/desautorização (URBINATI, 2006b).

A efetiva democracia representativa passa por uma revisão da concepção de soberania popular, que atualmente é vista como algo inquestionável, imutável e estável. Marca-se o fim da política do sim ou do não. É o início da política como uma arena de opiniões contestáveis e de decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo, sempre que o Estado necessitar.

A autorização eleitoral é essencial para determinar os limites e a responsabilidade do poder político. A autorização inicial delegada pelo voto, no entanto, não diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática. As eleições engendram a representação, mas não

engendram os representantes. Elas produzem um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo (URBINATI, 2006a).

Urbinati afirma que a democracia é um “conflito delimitado” ou um “conflito sem assassinato”: não é consenso puro e imutável; é um acordo instrumental e contingente. Sendo assim, os cidadãos devem consentir a valores ou princípios estatuídos nas leis, devendo aceitar o resultado das urnas e confiar que seus adversários abrirão mão das armas independentemente do resultado das assembleias/eleições (URBINATI, 2006b).

A relação entre sociedade civil e sociedade política é intermediada por uma instituição que, mesmo formada por pessoas, suplanta o individualismo de cada um. Desse modo, Urbinati (2006a, p. 29) chega à conclusão de que a representação política é um processo circular (suscetível ao atrito social) entre as instituições estatais e as práticas sociais subjetivas. Como tal, a democracia representativa não é nem aristocrática, nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar indefinidamente.

É da perspectiva da teoria política de representação que exsurge a democracia representativa partidária, a ser analisada de forma mais aprofundada.

Por um lado, a sociedade é plural e de seus diferentes segmentos sociais surgem interesses políticos diferentes, muitos dos quais antagônicos; por outro, não são todos os assuntos sociais que devem fazer parte da seara política. Por isso, é necessária a existência de instituições capazes de avaliar quais são os temas de maior relevância para a coletividade e que serão objeto de deliberação estatal.

Essa seleção é necessária porque inexistem tempo e espaço suficientes para se discutir tudo. Contudo, o que é político deve ser levado da seara política para uma ampla discussão entre representantes e representados (URBINATI, 2006a, p. 36). Mas quem fará (qual instituição) esse sopesamento e intermediação dos temas de caráter social e os que ganharam importância política? Nádía Urbinati (2006a) e Nancy Roseblum (2008) defendem a figura dos partidos políticos. Daí surge a teoria democrática partidária.

Os partidos políticos articulam o interesse universal do ponto de vista periférico. São associações parciais, mas comunais, e pontos de referência essenciais que permitem que cidadãos e representantes se reconheçam, formem alianças e, além disso, situem ideologicamente os compromissos que estão prontos a assumir.

Mas os partidos políticos vão além. Realizam o papel de mediadores entre as vontades sociais e as vontades políticas, o que possibilita buscar uma das características mais importantes do governo representativo: sua capacidade de resolver as reivindicações conflitantes das partes, com base em seu interesse no bem-estar do todo (URBINATI, 2006a, p. 37). A dialética entre partes e todo explica a função complexa do cenário legislativo em um governo representativo, no qual os partidos atuam como um órgão mediador entre Estado e sociedade.

Em outros termos, os partidos reúnem parcelas da sociedade civil que compartilham de um mesmo interesse, mas, ao mesmo tempo, escolhem aqueles interesses de seus pares “dignos” de se tornarem uma reivindicação política, ou seja, um interesse político.

A representação pode ser compreendida como a instituição que permite que a sociedade civil (em todos os seus componentes) se identifique politicamente e influencie a sociedade na orientação da política do seu país.

A representação transforma e expande a política na medida em que não apenas permite que o social seja traduzido politicamente, mas também facilita a formação de grupos e identidades políticas (URBINATI, 2006a, p. 40).

De acordo com Nancy Roseblum (2008), os partidos seriam a principal fonte de criatividade política. Segundo ela, os partidos exercem um papel implicitamente reconhecido em descrições depreciativas deles, que inventam divisões “artificiais e nominais”, e na ideia de que “a menor aparência de diferença real” basta como desculpa para contestar sua importância como intermediário entre os homens (eleitores) e os anjos (eleitos).

O partidarismo é uma conquista da democracia moderna, assim como a criação de linhas de divisão é a conquista do partidarismo e o coração da introdução de um “poder no mundo político”. Sem ele, não se pode esperar que o “julgamento por discussão” molde decisões políticas. Os interesses e as opiniões de partidos próximos são organizados e postos em oposição, suas consequências são prolongadas, fogem da mera seara individual e alcançam o coletivo, a vontade geral. (ROSEBLUM, 2008, p. 456-457). Os partidos precisam ser divisos: eles o são por definição. Mas também são gerais, pois buscam a conciliação em prol do bem comum, do coletivo (ROSEBLUM, 2008, p. 108).

Para que os partidos realizem sua função de mediação é necessário que haja uma sensação de confiança entre a sociedade-partido e o representante-partido.

Confiança, de acordo com Luhmann (1996), é termo polissêmico, mas que diz respeito a uma sensação pessoal de segurança informada por características individuais de outras pessoas, por contatos repetitivos, e que diminui a complexidade do tecido social, por formar estruturas conciliatórias de união e fraternidade.

O autor salienta que, nas sociedades de massa, a confiança é gerada não pela coletividade, mas por um grupo reduzido de pessoas que se conhecem e confiam umas nas outras. A confiança se estabelece pelos meios de comunicação, uma confiança sistêmica, o todo pela parte. É nesse diapasão que surge a política com sua alegoria do contrato social, que explica como as ilações criadas no meio político são mais aceitas quando ditas por quem está mais próximo do círculo pessoal de confiança. Nesse contexto os partidos se mostram mais eficientes na sua tarefa de mediadora, eliminando as alegorias e unificando os iguais, em prol do comunitário (LUHMANN, 1996, p. 100).

A confiança também está associada à redução da complexidade, derivada das múltiplas liberdades que os outros seres humanos possuem. A complexidade continua sendo um perigo inevitável ao homem. Porém, alguns meios sociais, como os partidos políticos, admitem maior redução da complexidade em nome do crescimento da confiança, o que já não ocorre com outros.

A confiança é interpessoal (LUHMANN, 1996) e, portanto, limitada. Ela serve para a superação do elemento de descrédito frente ao comportamento de outras pessoas. Quanto maior for a familiaridade entre os interlocutores, maiores serão a confiança e a redução da complexidade relacional. A familiaridade ocorre quando há uma maior informação consciente do outro. A confiança no sistema não é aplicável só nos meios sociais, mas em todo conjunto pessoal, como o político. O modo de confiar não está atrelado a emoções: ele é definido, prioritariamente, na apresentação do ser.

Os sistemas podem ser mais rígidos ou elásticos no que se refere à aquisição de confiança. A confiança pode ser conquistada pelo simples fato de existirem instituições fixas e imóveis, como, por exemplo, a Igreja, ou quando se tem que mobilizar rotineiramente para alcançar apoiadores, como no caso dos partidos nas eleições (confiança reflexa). Nenhum sistema, porém, está livre da desconfiança; assim, deve-se reduzir a probabilidade de autodestruição decorrente da desconfiança de seus membros (LUHMANN, 1996).

Numa democracia partidária, os partidos devem ser instituições mediadoras capazes de alcançar a confiança de seus membros. Esta é uma condição para a

realização de sua tarefa de transformação dos assuntos sociais em políticos (LUHMANN, 1996). Em outros termos, os destinatários da confiança dos eleitores e dos próprios eleitos são os partidos políticos, e não os representantes isolados.

A teoria democrática partidária pressupõe que tanto a função legislativa quanto a representação (função executiva) dependem da vontade do povo. Ela requer, por um lado, o abandono da lógica jurídica “hobbeniana” e contratual “rousseauiana” da delegação e, por outro, o reconhecimento da representação como um processo político de formação contínua (URBINATI, 2008, p. 58).

Pressupõe, também, a emancipação da política da linguagem determinística dos interesses sociais individuais e da linguagem legalista da norma jurídica ou da vontade única. A representação seria um processo político, em primeiro lugar, porque os representantes votam em leis, não são meros redatores de leis, nem comissários dos eleitores, e, segundo, porque a relação entre representantes e representados não termina no momento da autorização eleitoral (eleições).

Os partidos são intermediários entre o social e o político, entre o eleitor e o representante, entre o particular e o geral.

Tudo se torna possível porque há uma sensação de confiança entre os envolvidos, mesmo que precária e temporal. Uma sociedade complexa jamais se desenvolveria sem estabelecer os círculos de confiança (LUHMANN, 1996).

A democracia partidária já foi apresentada. Alguns aspectos desse regime precisam ser mais bem delimitados, o que requer apresentar, antes, as críticas à democracia dos partidos políticos.

Vale destacar, de início, que a democracia parlamentar teria se dividido em democracia dos partidos políticos e democracia através dos partidos políticos. Essa divisão não expressa, contudo, uma ideia de evolução, como propôs Manin, mas perspectivas sobrepostas, como defende Urbinati.

Nádia Urbinati (2013a, p. 86) mostra que a principal diferença entre democracia dos partidos políticos e democracia através dos partidos políticos é a existência de partidos robustos ou cheios, no primeiro caso, e partidos leves ou líquidos no segundo.

Partidos pesados/robustos/cheios podem ser compreendidos como instituições partidárias existentes em nações democráticas que buscam uma relação estreita e contínua, para além do momento das eleições com os cidadãos, sejam eles adeptos ou não de seus ideários. Procura-se mobilizá-los ou torná-los partes de um partido por meio de narrativas político-ideológicas que criam identidades, formas de

pertencimento ou de inspiração ideal e servem de instrumentos interpretativos e críticos. Forma-se uma relação de confiança entre cidadão e instituição política, diminuindo a complexidade social, como mostra Luhmann (1996). O declínio dessa forma de partido correspondeu ao crescimento proporcional do partido eleitoralista, dedicado exclusivamente à reprodução de si mesmo como organismo interno às instituições, ou seja, à reprodução da classe política (URBINATI, 2013a, p. 88).

Já os partidos leves ou líquidos são instituições partidárias presentes em nações democráticas que buscam, primordialmente, captar interesses e opiniões, numa falsa função de representatividade, em que se pesam não mais os ideários políticos, e sim as sondagens das massas, ou seja, o que o povo quer ouvir.

As sondagens servem ao partido não para representar melhor ou direcionar a política governamental, mas para vencer as eleições e acompanhar melhor os humores sociais (URBINATI, 2013a, p. 89). Elas não se voltam ao fortalecimento da instituição, mas sim à eleição do maior número de representantes para os cargos políticos. Por isso a democracia torna-se um regime através dos partidos políticos, e não dos partidos políticos.

Muito embora a eleição de um maior número de representantes represente o engrandecimento da agremiação e uma maior participação na repartição dos fundos e do direito de antena, isso não traduz qualificação na representação (robustecimento).

O declínio do partido-organização (pesado) correspondeu ao crescimento de um partido-esponja (líquido), que sai à procura de celebridades que capitaneiem o angariamento de os votos, e não que compartilhem de ideologias políticas.

Um tema que aparece como argumento dos defensores das democracias plebiscitárias é justamente a legalidade dos partidos políticos frente à sociedade em que elas que estão instaladas. Na democracia dos partidos, eles se encontram bem instalados na estrutura do Estado, longe do declínio ou de questionamentos a respeito de sua legalidade. Isso não significa, todavia, que gozem de legitimidade moral entre os cidadãos. Na verdade, as instituições partidárias encontram-se, atualmente, destituídas de confiança social (LUHMANN, 1996, p. 149).

Como consequência, os partidos se tornaram um meio indispensável para acessar o poder. Este é obtido mediante alianças espúrias e da chamada política do “toma-lá-dá-cá”, que transformam o regime de uma democracia partidária em uma democracia panfletária.

A confiança tanto reduz a complexidade da vida em comunidade (LUHMANN, 1996, p. 15) quanto garante estabilidade na democracia de massas.

Nas sociedades pós-informatização, as pessoas interagem pelos meios de comunicação de massa, tais como redes sociais, blogs, canais no YouTube e Twitter, para criar uma ilusão de confiança em determinados grupos de interesse. No entanto, tais bases não são sólidas. O simples aprofundamento do debate sobre determinados temas é suficiente para o esfacelamento do grupo.

A falta de confiança instalada na democracia de imagens (panfletária e da audiência) resulta no que Manin chamou de crise de representatividade. Por isso, os partidos perdem sua identidade e passam a pensar no sucesso somente a curto prazo, o que não raro se traduz em uma busca por vencer as eleições a qualquer custo.

Para o direito esse tipo de agremiação partidária, contudo, é difícil de ser controlada. Suas bandeiras são tão efêmeras quanto seus líderes, que mudam de comportamento de acordo com as oportunidades.

O preço para se tornar um líder na democracia plebiscitária é alto. Para impulsionar suas falas junto a uma audiência o líder renuncia à sua liberdade individual para tentar agradar os interesses individuais dos representados<sup>3</sup>.

Cabe contrapor essa problemática à chamada democracia de partidos. Nela há partidos pesados<sup>4</sup>, com plataformas pré-determinadas e fiscalizadas por outros órgãos da democracia moderna, como o Ministério Público. O que se percebe é que, quando eleitor vota de acordo com uma determinada ideologia, e não pela relação que estabelece com determinada pessoa, os partidos passam a ter maior identidade e se

---

<sup>3</sup> “O paradoxo de insistir no fator estético da opinião pública à custa do cognitivo e do político-participativo é que não leva em conta o fato de que as imagens são a fonte de um tipo de julgamento que avalia mais gostos que fatos políticos e é, portanto, irremediavelmente subjetivo. O “gosto”, explicou Immanuel Kant, exalta ao invés de conter as potencialidades retóricas do mundo da visão e, além disso, isola o observador em vez de facilitar a comunicação com os outros observadores” (URBINATI, 2013, p. 98).

<sup>4</sup> Urbinati esclarece que “o partido leve é de difícil controle por parte dos cidadãos simpatizantes e inscritos que não dispõem mais de estruturas e regras para a articulação interna das divergências e do domínio, enquanto está propenso a exaltar a pessoa do líder e, por isso, pode passar a incentivar políticas populistas, se considera isso conveniente, em vez de ser um dique que as contém como era o partido-organização. Esse desvio de organização para liquidade e profissionalização sondagística, de educador político para seguidor e instigador dos humores populares faz com que a democracia “dos” partidos seja uma democracia voltada para novas formas plebiscitárias” (2006, p. 89). Enquanto o partido pesado é marcado por “um partido que deve buscar uma relação muito estreita e continuada (não apenas no momento das eleições) com os cidadãos, para mobilizá-los ou torná-los partícipes (em favor de um partido) por meio de narrativas ideológicas que criam identidades de pertencimento ou de inspiração ideal e servem de instrumentos interpretativos e críticos ; o partido como estrutura articulada da base ao topo e vice-versa, que regula a designação coletiva e por consenso dos líderes locais e nacionais, que constitui um ator coletivo público (2006, p. 87).



tornam mais longevos. Confia-se em instituições objetivas, e não em pessoas subjetivas (URBINATI, 2013a, p. 123). A consequência é a manutenção da *accountability* (a correspondência dos eleitos aos eleitores) e a confiança nas políticas públicas para além do momento das campanhas eleitorais.

Na democracia de partidos políticos o cidadão tem a oportunidade de participar da formação das bandeiras partidárias. Tal participação, assim como o direito de votar e de ser votado, não requer evidência empírica. Trata-se de um corolário do próprio espírito democrático. (URBINATI, 2013b, p. 9).

Na democracia partidária, a imagem do candidato do partido não substitui a expectativa dos votantes, como ocorre na democracia plebiscitária. Nela, as eleições não ocorrem com base tão somente na imagem do candidato. Há todo um aparato político a ser questionado, haja vista que os representados participaram da construção das bases políticas. Além da confiança, há segurança jurídica.

A democracia dos partidos funciona como um contrapeso no sistema de poder. Ela o equilibra contra as pressões que o Estado sofre do poder econômico. Nancy Roseblum (2008, p. 255) afirma que a função da democracia tem sido fornecer ao público um segundo sistema de poder, um sistema alternativo de poder, que pode ser usado para equilibrar a economia-poder.

Para que isso ocorra, dois elementos são importantes: o voluntarismo e a participação social no curso das eleições (ROSEBLUM, 2008, p. 256).

O voluntarismo, entendido como a disposição de se comprometer, é um corretivo ao avanço dos agentes econômicos sobre o Estado. O voluntariado como princípio repousa na confiança, na capacidade das pessoas de formar grupos políticos e advogar coletivamente em prol do interesse público. Em outros termos, as associações voluntárias da sociedade civil, como devem ser os partidos políticos, fornecem motivação e recursos para o engajamento cívico, contrapesos a interesses especiais. Elas representam uma alternativa democrática ao sistema de poder econômico (ROSEBLUM, 2008, p. 255).

O segundo corretivo é a participação popular nas eleições. Os eleitores desestabilizam o “sistema econômico” quando a participação é deliberativa e partidária. Os partidos não devem, contudo, criar uma classe de partidários inestimáveis, mas devem incentivar a participação social em equipe para mobilizar os cidadãos à participação eleitoral, não-independente (ROSEBLUM, 2008, p. 256). As pessoas devem participar ativamente das deliberações políticas atuando em

condições de igualdade. A experiência da deliberação inclusiva, crítica e dialógica tem contribuído para a melhora da democracia de partidos políticos (ROSEBLUM, 2008, p. 299).

Roseblum defende que o partidarismo é uma identidade política distinta e valiosa e deve ser visto como uma conquista (ROSEBLUM, 2008, p. 315). Na democracia de partidos, os partidos políticos exercem um papel fundamental na interlocução entre o representante e seus representados. Eles atuam como mediadores, oferecendo à sociedade a sensação de confiança plasmada em uma plataforma política sólida e aparentemente estável.

O aperfeiçoamento dos partidos deve ser constante. A participação popular deve ser incentivada. A fragmentação política deve ser evitada, mesmo sendo uma forma de atrair interesses de grupos setorizados ou doadores. A democracia interna deve ser incentivada. Os debates devem ser impulsionados com a criação de comissões internas e qualquer tipo de deliberação deve ser precedida de amplo debate. As bandeiras partidárias não devem se curvar à opinião pública. (ROSEBLUM, 2008, p. 456).

Os partidos, além da função mediadora, atuam como fonte criativa de política, quando trazem questões sociais para a discussão partidária e assim as transformam em temas políticos: eles selecionam os assuntos sociais mais sensíveis para a discussão parlamentar (URBINATI, 2008). Filtrar para distinguir o social do político é uma conquista do partidarismo e a introdução da construção de um poder no mundo político. (ROSEBLUM, 2008, p. 457).

A democracia dos partidos tem nas instituições partidárias o centro da atuação igualitária, equilibrada, livre e voluntária do povo na direção dos assuntos públicos. O grande diferencial é que, no partidarismo, inexistente a tentativa de neutralização dos opositores para se buscar a homogeneidade posposta por Schmitt. Também não há a figura de um líder messiânico descrita por Weber. O que existe é o reconhecimento de um vencedor, que, todavia, não inibe a ação dos perdedores.

## 2.2 REGIMES DE EXCEÇÃO E A DEMOCRACIA

No início desse capítulo foi ressaltado que o conceito de democracia é polissêmico e de difícil caracterização. Teorias tentam conceituá-lo ou pelo menos

delimitá-lo, diferenciando-o de conceitos ligados a outras formas de participação social na vida do Estado. Aristóteles identificou que a democracia pode variar de acordo com o número de participantes e a origem dos representantes em cada situação. Contemporaneamente, Urbinati (2006a) recorreu aos últimos dois séculos de história para propor a democracia em três níveis distintos, dois ligados ao caráter estável do Estado e um ligado à mobilidade característica da sociedade. Este último já foi analisado anteriormente. Quanto aos dois primeiros, isto é, a teoria jurídica e teoria institucional, cabem algumas reflexões adicionais, pois, em algum grau, as teorias contrárias à democracia partidária se baseiam numa ou noutra, ainda que adotem nomenclaturas próprias.

Duas grandes teorias contrárias à democracia partidária foram desenvolvidas por Max Weber e Carl Schmitt, as quais se fixarão análise.

A obra de Max Weber pode ser dividida em duas fases, uma defensora da democracia parlamentar (WEBER, 2014, p. 167) e outra defensora da democracia plebiscitária (WEBER, 2014b). Ambas compartilham uma busca de líderes carismáticos capazes de se imporem ao aparato administrativo e burocrático do Estado para defesa do bem comum.

Trata-se de uma visão jurídica da democracia, na classificação de Urbinati (2006a), na qual se ressalta a perspectiva centrada no Estado e que se transfere o poder soberano do povo (todos cidadãos) para um soberano carismático, que terá autorização ilimitada para o uso da força da comunidade como um todo contra a burocracia presente no Estado.

A partir de uma análise das consequências da “ditadura” de Bismarck na Alemanha, Max Weber observa que nenhuma educação política tinha ganhado forma no seio da sociedade alemã recém unificada. Pelo contrário, tinha-se formado uma falsa ideia de que um grande estadista à frente do povo cuidaria de todo o futuro da nação.

Assim, Weber em sua obra *Parlamento e governo na Alemanha reordenada* defende que Estado moderno atue administrando a vida cotidiana, uma atividade que está necessária e inevitavelmente nas mãos do funcionalismo (burocracia estatal desordenada). Para ele, o Estado não deve ter um governo absoluto, não atuar nos discursos parlamentares ou nos pronunciamentos dos monarcas. Weber ainda salienta que a burocratização faz parte inclusive da vida dos partidos políticos, o que os afasta da realidade social.

O autor destaca, ademais, que os partidos, independentemente da quantidade de recursos que utilizam para conseguir uma união permanente com sua clientela, são organizações criadas de maneira voluntária e voltadas a um recrutamento livre e sempre renovado de seus membros, em oposição às demais organizações sociais ditas em lei ou em contrato.

Por outro lado, os partidos tendem a formar oligopólios entre seus membros, que se unem sob a direção de um líder ou de um grupo distinto, com uma estrutura estável e diferenciada, que se encarregada de capitanear o auxílio financeiro de pessoas com interesses harmônicos. Tal núcleo determina o programa, as fontes de custeio, a estratégia e os candidatos aptos a concorrerem ao pleito, resultando num funcionalismo remunerado em que os eleitores e grande parte dos membros não participam diretamente na definição dos programas partidários (WEBER, 2014, p. 192).

Weber chega à conclusão, no entanto, de que, sem partidos, as eleições não eliminariam a natureza do recrutamento, pois as eleições continuariam sendo influenciadas por financiadores e a exploração das relações capitalistas de dependência continuaria incontrolável:

Pode-se até lamentar, do ponto de vista moralista, a existência dos partidos, sua maneira de fazer propaganda e campanha, e o fato de que, inevitavelmente, são as minorias que têm nas mãos a formação de programas e listas de candidatos. Ninguém acabará com sua existência; na melhor das hipóteses, apenas em grau limitado, com o tipo de sua estrutura e seu modo de atuação. A lei pode até regulamentar, como ocorreu várias vezes na América, a maneira pela qual se formam aquele núcleo ativo dos partidos e as regras de luta no campo de batalha eleitoral. Todavia, não é possível eliminar a luta entre os partidos sem acabar com toda forma de representação popular ativa (*Volkvertretung*) (WEBER, 2014, p. 192).

Nesse primeiro momento, Weber defende, assim, a ideia dos partidos como um mal necessário na administração da vida política do Estado, mas entende que uma boa administração só seria possível com um parlamento eleito democraticamente. Em outros termos, só existirá democracia se, dentro dos partidos políticos, os líderes tiverem a expectativa de obter o poder aliado à responsabilidade de administração do Estado como resultado de sua vitória. Nesta hipótese, forma-se um parlamento que trabalha, e que não se limita a falar. Também, cria-se um terreno propício à qualificação de lideranças, ao aparecimento de líderes que não sejam demagogos e

que ascendam por meio da seleção democrática de seus pares (WEBER, 2014, p. 260).

O Parlamento, uma vez estruturado, buscaria eleger um líder popular, cabendo a ele o papel de contrapeso à dominação da burocracia. Em nível mais específico, Weber pondera que o Parlamento deveria transitar da política negativa (de representação de interesses e fiscalização do poder Executivo) para uma política positiva, ou propositiva, desde que esse órgão tivesse uma participação efetiva na condução do governo e na seleção de políticos com vocação para a liderança política. No âmbito da democracia, o Parlamento serve como um corretivo racional dos impulsos emocionais das massas sociais. Mas, nesse nível, o Estado, exerce o papel orientador como encarnação de líderes políticos carismáticos, sobrepujantes do papel racionalizado da burocracia estatal (SELL, 2010, p. 141).

Num primeiro momento, Weber não renuncia à ideia de uma democracia com a existência de partidos.

Como se tem tentado mostrar, a figura central na teoria democrática de Weber é o Parlamento, e não os partidos políticos. Ele dá ao Parlamento a função de mediador entre sociedade civil e políticos com vocação para a liderança política. Para ele, os partidos são importantes para a democracia parlamentar, mas não essenciais. Contudo, o autor não permaneceu com esse entendimento, voltando-se para uma democracia plebiscitária.

Weber concretiza a mudança em sua obra denominada *O presidente do Reich*. Nela, o autor passa a entender que os partidos são instituições altamente burocráticas e que seus líderes não estão dispostos a assumir responsabilidade pela vida do Estado, independentemente do resultado das eleições, como ele pressupunha em seus primeiros escritos.

Entende, também, que a democratização da vida partidária não é viável, tanto à esquerda quanto à direita, pois a democracia teria se tornado uma política de massa, que pensa, no máximo, no depois de amanhã, pulveriza os candidatos e destrói as agremiações, com reflexos no atual, puramente emocional e irracional. Por consequência, o Parlamento também se revestiria de alta burocracia, tendo no seu líder eleito um ser inconstante que alcança aprovação apenas momentânea (WEBER, 2014, p. 330).

Analisando as agremiações partidárias nos EUA, Weber aponta a existência de duas características marcantes: (i) são organizações de patronagem de cargos, cujo

objetivo primordial é eleger seu líder, que, eleito, vai distribuir cargos públicos para todo seu séquito; (ii) se baseiam numa determinada visão de mundo e a espalham entre seus seguidores, como o partido do centro na Alemanha dos anos 1970, massificando seu grupo de apoio.

Todavia, os partidos normalmente misturam esses dois princípios e têm objetivos políticos concretos, transmitidos pela tradição, só se modificando lentamente, ou nem se modificando. Além disso, eles sempre almejam a patronagem de cargos: primeiro lutam para eleger o líder e depois para funcionalizar os seus dirigentes (WEBER, 2014, p. 220).

Weber passa a defender, então, a figura de um presidente eleito pelo povo como chefe do Executivo, ao qual cabe atribuir cargos administrativos por critérios técnicos e estabelecer uma divisão racional do trabalho. O presidente disporá, eventualmente, de um veto suspensivo, do direito de dissolver o Parlamento (altamente burocratizado) e de consultar o povo para a garantia de uma verdadeira democracia participativa. Em síntese, agora é o presidente, e não mais o Parlamento, a força capaz de sobrepor o político (carisma) à administração (burocracia) (SELL, 2010, p. 142).

O presidente, segundo o argumento de Weber, não depende de nenhuma instituição para se eleger. Pelo contrário, cabe a ele conquistar o apoio das massas e o interesse da maioria. Ele recebe a delegação do povo e tem um poder soberano para administrar a vida do Estado, podendo, inclusive, impor a sua vontade ao parlamento se essa for a vontade das massas. Ele é, em suma, o ator carismático (político) capaz de reduzir a burocracia do Estado, a qualquer custo, desde que ancorado na vontade popular. Ele é capaz de detectar a vontade de todos mais facilmente, pois não há intermediários entre ele e seus súditos, ou seja, nem partidos, nem parlamentos se entropõem como mediadores.

Seja em sua teoria democrática parlamentar, seja em sua teoria democrática plebiscitária, Weber propôs que a democracia, como forma de participação do povo na administração do Estado através de representantes, só é viável a partir de líderes carismáticos capazes de se imporem ao aparato administrativo. Seu recrutamento e sua seleção, bem como sua capacidade diretiva, provêm da força que lhes advém do apoio popular (das massas).

O presidencialismo seria superior ao parlamentarismo, pois nele a vontade popular é transferida diretamente à figura do Presidente, sem intermediários,

funcionando o Parlamento apenas como guardião dos excessos, mas não mais da racionalidade do fluxo político-social.

Outra teoria desenvolvida na Alemanha é a de Carl Schmitt, que também guarda relação com a estabilidade do Estado. Naquela época a Alemanha vivia a República de Weimar (1919). Em sua obra denominada *A crise da democracia parlamentar*, Schmitt mostra a sua inclinação para a defesa de uma democracia jurídica, segundo a classificação de Urbinati (2006a).

Carl Schmitt (1996) entende que o parlamento tem um princípio imanente de formação de uma elite política, e dele (princípio) não quer se distanciar. Some-se a isso o fato de o sistema de seleção dessa elite ter se tornado arbitrário e obsoleto, como é o caso de sistemas parlamentares que transformaram todas as questões públicas em objeto de cobiça e de compromisso dos partidos.

A política, longe de ser a ocupação de uma elite, passou a ser a negociata de uma classe de gente desprezível (SCHMITT, 1996, p. 6). Assim, o parlamentarismo seria um sistema distorcido da verdadeira democracia.

Schmitt defende que, em toda verdadeira democracia, está implícito que não só o igual seja tratado igualmente, mas que, como consequência inevitável, o não igual seja tratado de modo diferente, na medida de sua desigualdade, rumo ao equilíbrio (SCHMITT, 1996, p. 10).

A democracia deve, em primeiro lugar, ter homogeneidade e, em segundo, eliminar ou aniquilar o heterogêneo, se preciso. A força política de uma democracia se evidencia quando ela mantém à distância ou afasta tudo o que é estranho e diferente, o que ameaça a homogeneidade (SCHMITT, 1996, p. 10).

Nas democracias de massa, contudo, o autor teria observado que o argumento, no seu sentido mais literal, característico da discussão autêntica de eliminação das heterogeneidades, desaparece. Em seu lugar, nas negociações entre partidos, surge a contabilização calculista dos interesses e das chances de poder, com a manipulação das massas, a sugestão invasiva, numa falsa homogeneidade (SCHMITT, 1996, p. 8).

Schmitt assevera que a igualdade linear de todas as pessoas não é democracia, mas sim um tipo determinado de liberalismo. Não é uma forma estatal, mas sim moral e de visão de mundo individualista-humanitária, inconcebível como governo (SCHMITT, 1996, p. 14).

Retomando *O contrato social*, de Rousseau afirma que nas nações modernas não devem existir partidos, nem interesses especiais ou diferenças religiosas, nada

que separe as pessoas, nem mesmo um sistema financeiro. Só há homogeneidade e aniquilamento da heterogeneidade (SCHMITT, 1996, p. 14). Observe:

Na democracia só existe igualdade dos iguais e a vontade daqueles que pertencem aos iguais. Todas as outras instituições transformaram-se em expedientes técnicos-sociais sem sentido que não estão em condições de responder com um princípio e calor próprios á vontade do povo expressa de uma forma qualquer. A crise do Estado moderno consiste na incapacidade da democracia humana e de massas de construir qualquer forma de Estado, e muito menos um Estado democrático (SCHMITT, 1996, p. 16).

O povo, na visão “schmittiana”, representa uma massa abstrata apta a ser militarista ou pacifista, absoluta ou liberal, centralista ou descentralizadora, progressista ou reacionária, sem deixar de ser democrática. Sendo assim, a ideia de vontade popular é falsa, uma vez que ela pode ser moldada a cada tempo e espaço.

Schmitt questiona como seria possível “adestrar” essa massa, mas não apresenta conclusões. Ele tão somente reflete que a solução não estaria na educação e na escolha de políticos natos, como, segundo Schmitt, defendiam Burke, Bentham, Guizot.<sup>5</sup>

No entendimento de Schmitt, a força política se forma primeiro, antes da própria vontade popular. Ele reconhece que a crença de que todo poder emana do povo contém um significado semelhante à crença de que toda força autoritária emana de Deus. (SCHMITT, 1996, p. 31)

Schmitt (1996) quer mostrar que não existe uma educação popular (formada pelo próprio povo) a fim de educar seus pares sobre seus direitos políticos. Isso não seria possível porque a própria máquina do Estado utiliza dos meios de massa para criar uma força política anterior à educação cidadã.

Se é falaciosa a ideia de povo livre e consciente, a defesa de um Parlamento feito de homens e partidos não tem destino melhor. Carl Schmitt argumenta que o Parlamento é uma comissão do povo e que o governo é uma comissão do Parlamento. É assim que a ideia do sistema parlamentar aparece como algo essencialmente

---

<sup>5</sup> “Guizot elenca como essencial ao poder: a) os poderes devem discutir sempre para juntos buscarem uma solução verdadeira; b) transparência pública de toda a vida do Estado que permita o controle dos poderes pelos cidadãos; c) liberdade de imprensa para que os cidadãos busquem sozinhos a verdade e transmita aos poderes. Na verdade, são pontos essenciais para o liberalismo e não para a democracia” (SCHMITT, 1996, p. 35).



democrático, quando na verdade não é. Ele não passa de um conjunto demagógico de ideias velhas, repetidas e não questionadas (SCHMITT, 1996, p. 34).

Essa linha de argumentação de Schmitt leva à conclusão de que o Parlamento causa uma fragmentação social em partidos<sup>6</sup>, e que os partidos são organizações antidemocráticas, que tomam decisões baseadas apenas nos interesses individuais de seus filiados. Os membros do partido formam comissões que por sua vez negam ao povo a informação<sup>7</sup> e tomam decisões secretamente. Em síntese, o parlamento é desestruturador,<sup>8</sup> é formado por comissões compostas por partidos fragmentados, transformando o povo em massa de manobra de fácil manipulação.

Schmitt entende que é possível ter democracia sem parlamento, assim como Weber. Mas vai além ao propor uma forma de presidencialismo em que não haveria mediadores entrepostos ao povo e seus representantes. Ele defende que as decisões democráticas devem ser tomadas num balanceamento de opiniões feito de discurso e contradiscurso público, e não como o resultado de debates parlamentares.

Em qualquer caso, o que se defende é um ponto de vista contrário a teoria da democracia partidária. Para Weber e Schmitt, mesmo sem intermediários entre a sociedade civil e a sociedade política, haveria comunicação no “jogo” democrático de administração da vida do Estado. Na visão deles, os intermediários se prestam a negociações e ao desvirtuamento do real significado de atuação popular.

### 2.3 DEMOCRACIA PLEBISCITÁRIA – PANFLETÁRIA E DA *AUDIENCE*

Na seção anterior, foram apresentados os fundamentos das teorias de Max Weber e Carl Schmitt.

A teoria da democracia plebiscitária ou panfletária, defendida por Weber, merece uma análise mais pormenorizada. Isso porque ela é um dos esteios da

---

<sup>6</sup> “As grandes decisões políticas e econômicas que determinam hoje os destinos das pessoas não são mais (se é que foram algum dia) o resultado de um balanceamento de opiniões num discurso e contradiscurso público, e não o resultado de debates parlamentares”. (SCHMITT, 1996, p. 47).

<sup>7</sup> “Comissões cada vez mais restritas de partidos ou de coalizões partidárias tomam decisões a portas fechadas, e aquilo que os representantes dos grandes interesses capitalistas decidem em comitês fechados é talvez mais importante do que quaisquer decisões políticas, para o dia-a-dia e o destino de milhões de pessoas” (SCHMITT, 1996, p. 48).

<sup>8</sup> “Como o Estado precisa de uma maioria de poderes, cada entidade parlamentar precisa de uma maioria de partidos” (SCHMITT, 1996, p. 45).

argumentação em defesa das candidaturas independentes<sup>9</sup>, defendidas no atual contexto brasileiro da CR/88.

Desde seu surgimento na Inglaterra do *Commonwealth*, os partidos políticos desempenham um papel fundamental no sistema representativo. Com o passar das décadas e o surgimento das sociedades de massa<sup>10</sup>, sua função se alterou, mas eles não perderam importância ou acabaram, como frequentemente se ouve dizer (URBINATI, 2013a, p. 85). Sua mudança marca a transformação de uma democracia representativa em democracia plebiscitária.

A democrática plebiscitária, em contraponto à democracia partidária, é marcada pela existência de uma sociedade de massa na qual a atuação dos partidos não importa, desde que o líder a ser escolhido conte com o apoio de seus representados. Esse líder se vale das mídias sociais para angariar seus eleitores, numa atuação panfletária.

No tempo de Weber e na República de Weimar (1919), os meios de comunicação usados eram o rádio e o jornal. Já no século XXI, além dos meios tradicionais, a internet, especialmente as mídias sociais, são mecanismos preferenciais. Daí o nome democracia panfletária ou plebiscitária.

A teoria da democracia plebiscitária ainda tem uma segunda faceta marcada pela audiência. O plebiscitarismo praticado na segunda década do século XXI é o da *audience*, caracterizado por aglomerado indistinto de indivíduos que compõem o público. Este é composto por indivíduos que vivem no espaço privado da domesticidade e, quando são sondados em relação à sua opinião, atuam como receptores ou espectadores de um espetáculo encenado por técnicos da comunicação midiática e personagens políticos de renome. A principal consequência dessa dinâmica é a personificação da política em “homens ideais” (URBINATI, 2013a, p. 85).<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Muito embora alguns autores adotem o termo “avulso”, esta tese adotará a nomenclatura independente para denominar as candidaturas sem partidos.

<sup>10</sup> Considera-se sociedade de massa aquela formada após a revolução tecnológica e da internet implementada no mundo na última década do século XX e difundida e ampliada na primeira década do século posterior. Segundo Urbinati (2013, p. 85) e Luhmann (1996, p. 50), ela é marcada por um aglomerado não identificado de pessoas em comunidade, as quais se ligam por uma relação aparente de confiança, causada em maior ou menor grau pelos meios de comunicação de massa – internet, rádio e televisão.

<sup>11</sup> “Juntamente com Weber e Schumpeter, Carl Schmitt é um ponto de referência evidente desta democracia plebiscitária. Como sabemos, Schmitt reinterpretou a democracia plebiscitária a partir da perspectiva da mudança do sentido de “público”, de algo que é definido num sentido jurídico-normativo (o que diz respeito ao estado civil) para o que está exposto à visão ou que existe num sentido teatral

A democracia da *audience* pode ser compreendida como democracia do público, nos termos de Bernard Manin (1996). Trata-se de um sistema de representação fluido, aberto, caracterizado pela indeterminação e dirigido por candidatos individuais, não pelos membros homologados de partidos-organização.

Urbinati, por sua vez, discorda dessa caracterização. Ela aponta que tal sistema se revela não menos hierárquico, rígido e padronizado que os partidos políticos, com a notável diferença de que, agora, o elemento unificador é, diretamente, a pessoa do líder das massas e, indiretamente, o poder subliminar dos meios de comunicação de massa e dos técnicos, que os usam para influenciar seus representados (URBINATI, 2013a, p. 95).

A mudança da democracia ocorre simultaneamente com o declínio dos denominados partidos pesados e com o crescimento proporcional do partido eleitoralista, voltado exclusivamente para a reprodução de si mesmo como organismo interno às instituições, ou seja, à reprodução da classe política. Os partidos pesados são marcados por uma relação estreita e contínua com os cidadãos, a qual se estende para além do momento das eleições. Tais partidos mobilizam os cidadãos para que eles se tornarem partícipes do processo de tomada de decisões partidárias. Utilizando-se de narrativas ideológicas para criar identidades ou inspirar ideais e servem de instrumentos interpretativos e críticos<sup>12</sup>.

A democracia plebiscitária, seja na sua forma panfletária, seja na da *audience*, tem como objetivo a figura do líder, e não de instituições democráticas consolidadas e aptas a exercer a função democrática de legislar e tomar decisões. Quando a democracia adquire forma plebiscitária, argumenta-se que o mundo está passando por uma crise de representatividade (MANIN, 1996, p. 195).

---

(aquilo que é feito diante dos olhos dos outros). Esta é a visão de público que remonta a um plebiscitarismo contemporâneo de audiência. A ressurreição das ideias que levaram a uma crítica do parlamentarismo no início do século XX na Alemanha foi um indicador interessante de uma tendência nova e preocupante na teoria democrática. É bom lembrar que essa crítica veio no momento de uma crise econômica dramática, quando as pessoas começaram a duvidar da eficácia das instituições liberais e representativas" (URBINATI, 2013, p. 5-16).

<sup>12</sup> "Os partidos da democracia "dos" partidos encontram-se bem-instalados na estrutura do Estado e longe de estar em declínio. Isso não significa que eles gozem de legitimidade moral entre os cidadãos; nunca como hoje estão destituídos de legitimidade. Significa, ao contrário, que para todos os efeitos se tornaram um meio indispensável para poder perseguir uma carreira (cada vez mais privilegiada precisamente por ser cada vez menos democrática) e que têm como principal referência as instituições do Estado em todas suas ramificações, do nível ministerial ao regional, frequentemente impermeáveis à voz dos cidadãos" (URBINATI, 2013, p. 88).

Para Manin, todavia, o que ocorre não é a destruição do governo representativo, e sim uma alteração importante, com grandes mudanças na aplicação dos princípios representativos das democracias partidárias, entre os quais o princípio da mediação das relações entre representantes e representados pelos partidos. Manin esclarece que esses momentos de transição não seriam propriamente crises democráticas, mas passos da evolução do próprio modelo representativo. Assim, haveria uma evolução do parlamentarismo para a democracia de partidos e posteriormente para a democracia do público.

Para a teoria da democracia plebiscitária, os partidos retiram dos representantes a independência necessária para a execução do mandato e distanciando-o de seu eleitorado. Disso resulta o que Manin chamou de fenômeno da estabilidade eleitoral<sup>13</sup>, uma longa presença temporal de determinados partidos políticos no poder. Esse fenômeno, por sua vez, foi o motivo de “quebra” de uma das principais bases do parlamentarista, o vínculo pessoal entre representante e representado.

Há que se falar, também, na figura do líder nesse cenário, o substituto da massa ausente. Ele tende a ser eleito pela sua imagem esquematizada, que facilita uma percepção superficial e vaga, descolada do contexto político, em contraposição à imagem do adversário político. Por essa razão, acabaria possuindo maior liberdade decisória, quando eleito.<sup>14</sup>

Diferentemente da democracia partidária, nesse novo modelo de representação o eleitor não possui grande identificação partidária, o que faz com que suas opções de voto se alterem sensivelmente de voto de uma eleição para outra. Manin<sup>15</sup> entende que essa situação é vantajosa, pois os debates parlamentares não se restringiriam ao Parlamento e alcançariam eleitores flutuantes.

---

<sup>13</sup> “In party democracy, the people vote for a party rather than for a person. This is evidenced by the notable phenomenon of electoral stability. Out of a long succession of party candidates, voters continue to choose those of the same party. Not only do individuals tend to vote constantly for the same party, but party preferences are handed down from generation to generation: children vote as their parents did, and the inhabitants of a geographic area vote for the same party over decades” (MANIN, 1996, p. 207).

<sup>14</sup> “Since representatives are elected on the basis of these schematic images, they have some freedom of action once elected. What led to their election is a relatively vague commitment, which necessarily lends itself to several interpretations. In what has been called here “audience democracy,” the partial independence of the representatives, which has always characterized representation, is reinforced by the fact that electoral promises take the form of relatively hazy images” (MANIN, 1996, p. 228).

<sup>15</sup> “Over the last few decades, electoral studies have emphasized the importance of electoral instability. The number of floating voters who do not cast their ballot on the basis of stable party identification is increasing. A growing segment of the electorate tends to vote according to the stakes and issues of

O plebiscitarismo, seja o do *audience* ou o da panfletagem, defende uma teoria democrática em que uma sociedade de massa (inidentificáveis) escolhe um líder que atenda aos seus anseios políticos, naquele espaço e naquele tempo, sem interferência de instituições político-partidárias. O povo (massa uniforme) é convocado para atuar como receptor ou espectador de um espetáculo encenado por técnicos da comunicação midiática, formadores dos “homens/representantes ideais” para todos.

A principal vantagem de tal sistema é a independência do eleito para tomar as decisões mais condizentes com a “vontade” de seu eleitorado, sem se amarrar em entraves criados no parlamentarismo pelos partidos políticos.

Acredita-se ser desnecessária a atuação dos partidos políticos para fiscalizar o representante. Tal tarefa seria desempenhada pela própria população, através dos meios de comunicação.

---

each election. In fact, an unstable electorate has always existed, but in the past it was primarily composed of citizens who were poorly informed, had little interest in politics, and a low level of schooling. (...) The existence of an informed and interested electorate, that may be swayed one way or the other, creates an incentive for politicians to put policy proposals directly to the public. The consent of a majority on policy measures can be built up within the electorate itself. Discussion of specific issues is no longer confined to Parliament (as in parliamentarianism), or to consultation committees between parties (as in party democracy); it takes place within the public. Thus, the form of representative government that is emerging today is characterized by a new protagonist of public discussion, the floating voter, and a new forum, the communication media” (MANIN, 1996, p. 231-232).

### 3 A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: UMA RETOMADA HISTÓRICO-NORMATIVA

As candidaturas a cargo político no Brasil remontam à época de colônia recém-descoberta. A história partidária nacional sempre esteve ligada às eleições. Inicialmente, as agremiações se resumiam a governo e oposição.

A história das eleições no Brasil teve início na Colônia, mais especificamente no ano de 1532, na Vila da São Vicente. O rito eleitoral estava previsto no Título XLV, do Livro I, das Ordenações Manuelinas 1521/1595. De acordo com essa legislação, todo e qualquer Senhor de Terras deveria realizar as eleições em seus domínios de poder, fosse em Portugal, fosse em terras d'além Mar<sup>16</sup>, para eleger os juizes, oficiais e vereadores provinciais (COIMBRA et al; SANTOS; RODRIGUES; CASTRO; e WYNANTS, p. XLV, Liv. I)<sup>17</sup>.

Adotando tais premissas, Martin Afonso de Souza convocou seus concidadãos portugueses moradores da província de São Vicente para a escolha do primeiro conselho administrativo da vila. Desde então, todas as províncias em Portugal e as Colônias portuguesas passaram a eleger seus representantes locais. Vale salientar que, naquela época e durante todo o período colonial brasileiro, as eleições tinham um caráter local, isto é, não existiam eleições gerais para as cortes de Lisboa.

Substituindo as ordenações Manuelinas de 1521/1595, as eleições nas terras d'Além-Mar se regeram pelas ordenações Filipinas de 1603. Em seu Livro I, Título LXVII, essa Ordenança ditava que em todas as províncias subordinadas à Corte Lisbonense, no ano anterior ao fim dos mandatos, deveriam ser reunidos todos os homens bons do povo, em assembleia, e deliberar sobre os representantes do povo para os próximos anos (ALMEIDA, 1870. p. LXVI, Liv. I)<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Salienta-se que terras d'Além-Mar mencionadas neste texto referem-se ao Brasil e terras Africanas de domínio português, já que o ponto de observação é o Reino de Portugal.

<sup>17</sup> Maiores informações acerca das Ordenações Manuelinas consultar: COIMBRA, Arménio Alves Fernandes; SANTOS, Pedro Manuel Amaro; RODRIGUES, Joaquim Pereira; CASTRO, Manuel Fraga; WYNANTS, Hugues. **Ordenações Manuelinas**. Coimbra: Universalidade de Coimbra Hemeroteca, 1998. Disponível em <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas>> acessado em 01 de setembro de 2019.

<sup>18</sup> Maiores informações acerca das Ordenações Manuelina, Disponível em <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/pr oj/filipinas/ordenacoes.htm>> acessado em 01 de setembro de 2019.

Analisando as Ordenações Manuelinas e Filipinas pode-se notar que as eleições não contavam ainda com a figura dos partidos políticos<sup>19</sup>.

As Ordenações eram o modelo adotado em Portugal, Brasil e Algarves, mas não explicitava quais eram os órgãos de administração. Trazia apenas uma referência aos ocupantes dos cargos com funções no pleito e a ritualística para eleição compreendia dois graus.

O sufrágio era universal para os homens livres, ou seja, todos estavam aptos a votar, mas não eram igualmente aptos a serem votados (FERREIRA, 2005, p. 30). O voto não era obrigatório e o processo eleitoral era um ato complicadíssimo, sigiloso ao extremo e religioso (as eleições eram feitas nas igrejas do lugarejo). Note-se, ademais, que não existiam partidos políticos envolvidos no pleito nessa época, ou seja, as candidaturas eram fixadas na figura do elegível.

Até o início do século XIX, as eleições tiveram um viés local, o que explica a ausência participativa de grupos partidários. Outra questão a justificar a ausência partidária é o número dos votantes. Só votavam e eram votados os homens bons. Assim as mulheres, escravos, mestiços, indígenas e pobres eram excluídos da conta final. No entanto, essa situação estava prestes a mudar com as guerras napoleônicas na Europa.

Com a instalação da corte portuguesa no Brasil, os partidos políticos lisboenses passaram a atuar nessas terras, arregimentando filiados e criando grupos locais.

O resultado dessa atuação foi percebido com a preparação de D. João VI para volta ao continente Europeu, agora na condição de rei. Em Portugal, D. João VI passou a defender a importância de se ter na corte portuguesa representantes das terras brasileiras. Assim, convocou, ainda do Brasil, as primeiras eleições gerais para a corte portuguesa com representantes da terra d'Além-Mar. As Ordenações do Reino deram lugar à Constituição Geral da Monarquia (decreto real de 24 de fevereiro de 1821) e ao Decreto-Geral de 07 de março de 1821<sup>20</sup>. Salienta-se, novamente, que a

---

<sup>19</sup> Ex vi o item 8, do Título XLV, do Livro I das Ordenações Manuelinas: “E mandamos que o que em algúa Cidade, ou Villa for huú anno Juiz, ou Vereador, ou Procurador, ou Tefoureiro; nom poffa auer em effe Concelho ninhuú dos ditos Officios, que já ouue, e femio, atee três annos contados do dia que fahio de cada huú dos ditos Officios” – Disponível em <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>> acessado em 01 de setembro de 2019.

<sup>20</sup> A ementa do referido decreto trazia os seguintes dizeres “Havendo Eu Proclamado no Meu Real Decreto de 24 de Fevereiro próximo passado a Constituição Geral da Monarchia, qual fór deliberada, feita e accordada pelas Cortes da Nação a esse fim extraordinariamente congregadas na Minha muito nobre e leal Cidade de Lisboa: E cumprindo que de todos os Estados deste Reino Unido concorra um

lei não fazia referência a partidos políticos, embora a sua atuação em terras lusitanas já ocorresse (FERREIRA, 2005, p. 52), e as candidaturas se prendessem à figura do elegível, não à agremiação. Todos os eleitos pertenciam, em suma, a algum grupo de interesse político-econômico (JOBIM; PORTO, 1996, p. 25-33).

É só no ano de 1822 que o Brasil, mediante convocação do Imperador D. Pedro I do Brasil, realizou uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa para elaborar a primeira lei eleitoral brasileira<sup>21</sup>.

Ao contrário da lei eleitoral copiada da Constituição espanhola, esta era adequada para a época. Toda a matéria eleitoral era bem estruturada e de redação simples e acessível.

O voto, nos termos do art. 7º da Lei Eleitoral de 1822, era facultado a todo cidadão que tivesse residência na Província há pelo menos um ano e fosse casado, menor de vinte e um anos e maior de dezoito. Ficavam excluídos do direito de votar todos aqueles que recebiam salários ou soldos de qualquer espécie, exceto os guarda-livros, caixeiros de casas comerciais, os criados da Casa Real e os administradores de fazendas e fábricas. Também estavam impedidos de votar os religiosos regulares, os estrangeiros e aqueles que tivessem antecedentes criminais.

---

proporcional número de Deputados a completar a Representação Nacional: Hei por bem ordenar que neste Reino do Brazil e Dominios Ultramarinos se proceda desde logo à nomeação dos respectivos Deputados, naforma das Instrucções, que para o mesmo effeito foram adoptadas no Reino de Portugal, e quecom este Decreto baixam, assignadas por Ignacio da Costa Quintella, Meu Ministro e Secretariode Estado dos Negócios do Reino; e aos Governadores e Capitães Generais das diferentes Capi-tanias, se expedirão as necessárias ordens, para fazerem effectiva a partida dos ditos Deputados á custa da Minha Real Fazenda. O mesmo Ministro e Secretário de Estado o tenha assim entendido e faça executar. Palácio do Rio de Janeiro em 7 de março de 1821. Com a rubrica de Sua Magestade” – Disponível em <<http://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Decreto-de-7-de-mar%C3%A7o-de-1821.pdf>> Acessado em 01 de setembro de 2019.

<sup>21</sup> Veja texto do Decreto de 3 de junho de 1822: “Havendo-Me representado os Procuradores Geraes de algumas Províncias do Brazil já reunidos nesta Corte, e diferentes Camarás, e Povo de outras, o quanto era necessário, e urgente para a mantença da Integridade da Monarchia Portugueza, e justo decoro do Brazil, a Convocação de uma Assembléa Luso-Braziliense, que investida daquella porção de Soberania, que essencialmente reside no Povo deste grande, e riquíssimo Continente, Constitua as bases sobre que se devam erigir a sua Independência, que a Natureza marcara, e de que já estava de posse, e a sua União com todas as outras partes integrantes da Grande Familia Portugueza, que cordialmente deseja: E Reconhecendo Eu a verdade e a força das razões, que Me foram ponderadas, nem vendo outro modo de assegurar a felicidade deste Reino, manter uma justa igualdade de direitos entre elle e o de Portugal, sem perturbar a paz, que tanto convém a ambos, e tão própria é de povos irmãos: Hei por bem, e como o parecer do Meu Conselho de Estado, Mandar convocar uma Assembléa Geral Constituinte e Legislativa, composta de Deputados das Províncias do Brazil novamente eleitos na forma das instrucções, que em Conselho se acordarem, e que serão publicadas com a maior brevidade. José Bonifácio de Andrada e Silva, do Meu Conselho de Estado, e do Conselho de Sua Magestade Fidelíssima El-Rei o Senhor D. João VI, e Meu Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Reino do Brazil e Estrangeiros, o tenha assim entendido, e o faça executar com os despachos necessários. Paço 3 de Junho de 1822. Com a rubrica do Príncipe Regente. *José Bonifácio de Andrada e Silva*”. (JOBIM; PORTO, 1996, p. 36).



Não existia qualquer restrição ao voto do analfabeto. Todavia, o voto era um privilégio dos proprietários de terras e das classes mais abastadas.

Declarada a Independência do Brasil em 07 de setembro de 1822, D. Pedro I outorga aos brasileiros a sua primeira Constituição, em 25 de março de 1824. Essa constituição reconhecia a existência de quatro poderes: Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial.

O Poder Legislativo era composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado. A matéria eleitoral colacionada na Carta era direcionada às qualidades exigidas dos cidadãos para serem eleitores e candidatos.

Com a Independência do Brasil em 1822 e a outorga da Constituição de 1824 as coisas começaram a mudar. O art. 90 da referida Constituição estabelecia que as eleições deveriam ser indiretas e ocorrer em dois graus: cidadãos elegiam os membros do conselho da província e estes escolhiam os eleitos provinciais<sup>22</sup>. Há uma ampliação do rol dos elegíveis, mas não havia qualquer menção a registro de partidos políticos (eles eram incipientes e locais, com grande força local sobre o conselho da província).

Em verdade, até 1831 não existiam partidos políticos registrados em terras brasileiras, mas sua atuação, como se mostrou, não era inexistente. Inicialmente, eles se dividiam entre os defensores do governo e a oposição. Contudo, cada um desses grupos era formado por subgrupos, como os pecuaristas, os lavradores, os industriais, os vendedores, os funcionários públicos, etc. A consolidação desses agrupamentos ocorre em 1831, quando aparecem, na cena política, os primeiros partidos políticos formalizados, a dizer, Restaurador, Republicano e Liberal<sup>23</sup>.

O primeiro pugnava pela volta de D. Pedro I; o segundo, pela abolição da monarquia; o terceiro, pela reforma da Constituição de 1824, mas conservada a forma monárquica. Os liberais se dividiam em duas alas: moderados e exaltados. Ressalva-se que cada um desses grupos contava com apoiadores de diversos grupos de interesse político, como se salientou anteriormente.

---

<sup>22</sup> *Ex vi*: “Art. 90. As nomeações dos deputados, e senadores para a Assembleia Geral, e dos membros dos Conselhos Gerais das Províncias, serão feitas por eleições indiretas, elegendo a massa dos cidadãos ativos em Assembleias Paroquiais os eleitores de Províncias, e este os Representantes da Nação, e Província”. (JOBIM; PORTO, 1996, p. 49).

<sup>23</sup> Geraldo Mello Mourão assevera que eram três partidos, mas a controvérsia fundamental os dividia em dois campos: monarquistas e republicanos. (MOURÃO, 2008, p. 49).

Em 1837, aparece o Partido Conservador, em oposição ao Liberal. O Conservador pugnava pela unidade do Império sob o regime representativo e monárquico, e resistia a quaisquer inovações políticas que não fossem parcimoniosamente estudadas. Com o aparecimento desses partidos, ainda pouco estáveis, as lutas políticas ganharam intensidade. Contudo, as agremiações políticas não eram registradas num único órgão do governo: eram associações representativas.

As eleições no período regencial brasileiro começam a ganhar fisionomias nacionais, mesmo conservando a característica religiosa<sup>24</sup> e candidaturas sem vinculação partidária organizada.

Na década de 1870 os partidos políticos ainda padeciam de regulamentação própria, ou seja, não havia legislação sobre os partidos políticos. Não existia, portanto, o registro regular de partidos políticos em órgão oficial do governo, como também não havia registro prévio das chapas de eleitores de 2º grau (como de deputados, senadores, etc.) (FERREIRA, 2005, p. 167).

Nessa época figuravam na cena política o partido Liberal, o Conservador, o Republicano e o Progressista (“liga” de liberais e conservadores moderados). Isto não significa que havia perfeita lealdade dos deputados aos programas dos partidos. (FERREIRA, 2005, p. 173). Os deputados desligavam-se dos seus partidos e parasse ligavam aos adversários, a depender de qual bandeira fosse mais compatível com o seu verdadeiro ideário político.

A consolidação do novo regimento eleitoral do Império dá-se com o Decreto n. 3.029 de 9 de janeiro de 1881. Esse novo regulamento sancionado pelo imperador substituiu todas as regulamentações eleitorais anteriores (FERREIRA, 2005, p. 229).

Várias foram as suas inovações. Extinguiu-se o sistema de votação indireta, que era praticado desde 1821. O alistamento não era mais *ex officio* e o analfabeto continuava a ser eleitor. Não havia mais missas pré-eleição, sendo esta a primeira desvinculação das eleições em relação à religião católica. Reestabeleceu-se a votação distrital para deputados federais. Ainda não havia, no entanto, registro de

---

<sup>24</sup> Observe a prescrição do Decreto nº 157 de 04 de maio de 1842: “Art. 1º - Em cada Parochia formar-se-ha uma Junta composta do Juiz de Paz do districto, em que estiver a Matriz, como Presidente; do Parocho, ou quem suas vezes fizer; e de um Fiscal, que será o Subdelegado, que residir na Parochia, ou o immediato supplente deste no seu impedimento. Não havendo, ou não residindo na Parochia Subdelegado, o Juiz de Paz, e o Parocho, nomearão o Fiscal dentre os primeiros seis suppietes do Juiz de Paz. Esta Junta formará duas listas, contendo uma os cidadãos activos, que podem votar nas Eleições primarias, e ser votados para Eleitores de Província; e outra os fogos da Parochia”. (JOBIM; PORTO, 1996, p. 91).

partidos políticos, nem de candidatos, nem de chapas de candidatos (FERREIRA, p.231).

Desse decreto decorreu a Lei Saraiva (Lei Eleitoral de 9 de janeiro de 1881), regulamentada pelo Decreto nº 8.213/81. Essa lei elencava as condições de elegibilidade, sendo que a filiação partidária não era sequer cogitada à época, apesar de a vinculação a um partido político ser, na prática, uma condição para ser eleito, uma vez que a filiação conferia maior notoriedade e maior confiabilidade social à campanha do candidato<sup>25</sup>.

Findo o Império com a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, o Brasil tinha uma legislação eleitoral estável e acabada com a Lei Saraiva. Mas, para sobreviver nos primeiros anos, a República adotou atos políticos extremados, que levaram à ruptura com esse projeto de 67 anos, em prol de uma legislação voltada para o eleger-se a qualquer preço. A arte da política tornou-se profissionalizante, passando de geração a geração, numa verdadeira oligarquia provincial<sup>26</sup>.

Em 24 de fevereiro de 1891, o Congresso Constituinte decretava e promulgava a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (FERREIRA, 2005, p. 275), que enumerava, já em seu artigo 26, as condições de elegibilidade: “1º) estar na posse dos direitos de cidadão brasileiro, e ser alistável como eleitor; 2º) para a Câmara, ter mais de quatro anos de cidadão brasileiro, e para o Senado mais de seis” (FERREIRA, 2005, p. 275). Já para o cargo de presidente da República as condições de elegibilidade eram restritas aos brasileiros natos com mais de trinta e cinco anos (FERREIRA, 2005, p. 276).

---

<sup>25</sup> “Tratava dos elegíveis e das eleições. Para ser elegível para qualquer cargo, o cidadão devia ter as qualidades exigidas para eleitor (não era obrigado a ser eleitor) e não se achar pronunciado em processo criminal. Exigência para ser senador: idade de 40 anos para cima e renda anual de 1:600\$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego. Para ser deputado à Assembleia Geral: renda anual de 800\$000 por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego. Para ser membro da Assembleia Legislativa Provincial: residir na província por mais de dois anos. Para ser vereador e juiz de paz: residir no município e no distrito de paz por mais de dois anos”. (FERREIRA, 2005, p. 232-233).

<sup>26</sup> “Durante todo o Império, os partidos, os políticos nas assembleias, os jornais, os publicitas, enfim, a classe dirigente da sociedade esteve voltada para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral. Esse esforço culminou com a Lei Saraiva, que colocou o Brasil entre as nações civilizadas. A República, ao instalar-se aos 15 de novembro de 1889, nada teria a fazer, em matéria eleitoral, senão suprimir os privilégios (do voto, das elegibilidades) e adaptar aquela legislação à nova organização político-administrativa do país” (FERREIRA, 2005, p. 250) (...) com a proclamação da República, foi iniciado novo ciclo da legislação eleitoral brasileira. A sua primeira manifestação foi o Decreto 06 do governo provisório chefiado pelo Marechal Deodoro e datado de 19 de novembro de 1889 (...) Caíam, pois, todos os privilégios eleitorais do Império”. (FERREIRA, 2005, p. 255).

Como se pode perceber, a filiação partidária não era sequer cogitada como condição de elegibilidade, embora os partidos políticos já existissem e travassem grandes discussões ideológicas no cenário político nacional republicano. A Constituição de 1891, em seu artigo 28, deixa claro que as minorias deveriam ser respeitadas e lhes seria dado espaço para a defesa de seus ideários políticos.

Entre 1889 até 1894 o partidarismo não alcançou um desenvolvimento saudável, pois o governo era autoritário e militarizado. Nestes primeiros anos da República o regime “desconfiava dos partidos, atribuindo-lhes todos os males do sistema monárquico. Eles eram, porém, uma peça indispensável ao funcionamento das instituições” (MOURÃO, 2008, p. 54).

Marechal Floriano realizou um governo que não satisfez os interesses de grande parte da sociedade republicana, o que levou à vitória de Prudente de Moraes, primeiro presidente civil da República brasileira recém-criada, em 1894. Com a Prudente de Moraes, começou-se uma campanha política denominada de “Civilística” (MOURÃO, 2008, p. 55). Essa campanha, encabeçada por Ruy Barbosa, tinha o objetivo de construir um partido político composto só por civis capazes de fazer frente aos militares até então dominantes nas agremiações regionais.

Em 1909/10 criou-se o Partido Republicano Liberal (PRL), que pretendeu organizar-se como um partido nacional em lugar aos regionalismos dos governadores de estados. Contudo, esse sonho fracassou à época e só ganharia feições concretas a partir de 1930<sup>27</sup>.

Getúlio Vargas, apoiado por uma elite insatisfeita com a política partidária do “Café com Leite”<sup>28</sup>, encabeçou uma Revolução em 1930 para pôr fim aos privilégios da República Velha, dos coronéis, instituída em 1894. Assim, o Código Eleitoral que surgiu no Brasil após a Revolução de 1930 caracteriza um dos mais importantes

---

<sup>27</sup> “No governo Venceslau, a vida partidária ficou mais uma vez limitada às secções estaduais do Partido Republicano. Não havia nenhum partido de caráter nacional, velho sonho de Rui Barbosa, que nunca chegou a realizá-lo. Na verdade, o primeiro partido nacional só veio a ser fundado no início da década de 30, e foi um partido ideológico, o integralismo, cujo criador, o Sr. Plínio Salgado, costumava reivindicar a glória de ter sido o primeiro a realizar o sonho de Rui Barbosa. Hoje, é possível questionar a legitimidade desse sonho, parecendo a muitos estudiosos e militantes políticos que a organização regional dos partidos responde melhor à realidade brasileira. Pois, na verdade, marcados por composições as mais heterogêneas, os chamados partidos nacionais são nacionais apenas no nome”. (MOURÃO, 2008, p.56).

<sup>28</sup> “Na sucessão de Venceslau, a candidatura de Nilo Peçanha estruturou um partido descendente da campanha civilista de Rui a Reação Republicana. Era uma reação contra o candidato oficial Artur Bernardes, representante das oligarquias, já então consolidadas no eixo São Paulo-Minas, fazendo o que se convencionou chamar de política do café-com-leite, numa alusão a dois produtos típicos da economia desses estados o café de São Paulo e o leite de Minas”. (MOURÃO, 2008, p. 56-57).

períodos da vida política brasileira, cheio de mudanças na “regra do jogo” eleitoral, em especial na participação dos partidos políticos no pleito. (FERREIRA, 2005, p. 323)<sup>29</sup>.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1934, conclamada pelo povo e convocada por Getúlio, assistiu ao que nunca antes se tinha visto no país. O número de partidos era tão variado quanto o número de províncias existentes no Brasil. Só para citar os que tiveram assento na Assembleia:

- Alagoas: Partido Nacional;
- Amazonas: União Cívica Amazonense e Aliança Trabalhista Liberal;
- Bahia: Partido Social Democrático e Lista A Bahia ainda é a Bahia;
- Ceará: Liga Eleitoral Católica e Partido Social Democrático;
- Distrito Federal: Partido Autonomista, Partido Economista;
- Espírito Santo: Partido Social Democrático, Partido da Lavoura;
- Goiás: Partido Social Republicano;
- Mato Grosso: Partido Liberal Mato-Grossense, Partido Constitucionalista;
- Maranhão: Partido Republicano e União Maranhense;
- Minas Gerais: Partido Progressista, Partido Republicano Mineiro;
- Pará: Partido Liberal;
- Paraná: Partido Liberal Paranaense, Partido Social Democrático;
- Paraíba: Partido Progressista;
- Pernambuco: Partido Social Democrático, Partido Republicano Social;
- Piauí: Partido Nacional Socialista e Lista Hugo Napoleão;
- Rio de Janeiro: União Progressista Fluminense, Partido Popular Radical;
- Rio Grande do Norte: Partido Popular e Partido Nacionalista;
- Rio Grande do Sul: Partido Libertador, Partido Republicano Liberal, Partido Republicano Rio-grandense;
- Santa Catarina: Partido Liberal Catarinense, Aliança por Santa Catarina;

---

<sup>29</sup> Jailma Maria Lima afirma que “fundada oficialmente em nível nacional em 7 de abril de 1945, a UDN congregava forças diversas e até antagonistas, em ampla frente de oposição ao governo Vargas. De fato, somente a conjuntura de 1944 e 1945 pode explicar tal junção: oligarquias destronadas em 1930; antigos aliados de Getúlio, marginalizados em 30 e em 37; ex-participantes do Estado Novo que se afastaram antes de 1945; grupos liberais com forte identificação regional; e a esquerda em geral (...) formada por políticos e intelectuais de tendência socialista (...) e estudantes recém-egressos do movimento estudantil, de tendências socialistas” (p.53/54). Ainda afirma que “do lado governista, o presidente Vargas tentava, desde 1943, conduzir o processo de redemocratização (...)” (p. 55). LIMA, 2010).

- São Paulo: Lista Chapa Única, Partido Socialista Brasileiro, Partido da Lavoura;
- Sergipe: União Republicana, Lista Liberdade e Civismo.

Como se pode observar, todos os partidos políticos à época possuíam caráter regionalista, fruto da política coronelista da primeira República, como bem ensina Victor Nunes Leal<sup>30</sup>. Para alcançar governabilidade, os presidentes procuravam garantir a todas as agremiações regionais uma participação na vida pública, numa República de Favores (LEAL, 2012, p. 118).

As grandes inovações foram a adoção do sistema proporcional, do voto feminino, do rebaixamento do limite de idade para ser eleitor aos dezoito anos, da segurança efetiva ao sigilo do sufrágio. (LEAL, 2012, p. 114) e da regulamentação da estrutura partidária nacional. O Código Eleitoral em 1932 reconheceu pela primeira vez a existência de partidos brasileiros como agremiações privadas de caráter público (SOUZA, 1983. p. 82). Contudo, as inovações não foram suficientes para evitar o golpe do Estado Novo, em 1937.

A Constituição Brasileira de 1934 trouxe o embrião do que se pode entender por filiação partidária como condição de elegibilidade, já que seus artigos 23 e 24<sup>31</sup> traziam a figura dos representantes das organizações profissionais. Desse modo, a filiação aos sindicatos de classe torna-se condição para a elegibilidade desses representantes. Contudo, tal disposição não foi repetida em nenhuma Constituição posterior, o que levou as categorias sindicais já sedimentadas, com ideários partidários, a formarem diversos partidos com interesses dispares, como se percebeu nas eleições de 1945. Já na Constituinte de 1934 havia quem defendesse as candidaturas independentes – dentre outros os tenentistas – como forma de frear o avanço dos partidos políticos no país pois acreditavam que eles eram os grandes responsáveis pela formação oligárquica que acompanhou período republicano de 1894 a 1930. (MEZZARROBA, 2004. p. 198-200).

---

<sup>30</sup> Para maiores informações sobre a temática consultar: LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o Município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

<sup>31</sup> “Art. 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar (...) § 3º - Os Deputados das profissões serão eleitos na forma da lei ordinária por sufrágio indireto das associações profissionais compreendidas para esse efeito, e com os grupos afins respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos. Art. 24 - São elegíveis para a Câmara dos Deputados os brasileiros natos, alistados eleitores e maiores de 25 anos; os representantes das profissões deverão, ainda, pertencer a uma associação compreendida na classe e grupo que os elegerem” (CB/1934).

A Constituição Brasileira de 1937 não abriu qualquer espaço para a criação de agremiação partidária; ao contrário, com ela se intensificou a represália às tentativas de criá-los por setores públicos ligados ao governo varguista. A primeira menção constitucional aos partidos políticos foi feita em 1946, nos artigos 119, <sup>132</sup>, e 141, §13<sup>33</sup>. (MAINWARING, 1991. p. 37).

O que se percebeu é que os partidos políticos eram essenciais para a vida política do Estado Republicano. Quanto mais forte fosse a atuação política dos partidos, mais democrático era o governo e menor era a chance de intervenção militar na vida civil dos brasileiros. Ciente disso, Vargas enfraqueceu os partidos políticos. Primeiro, tirou-lhes o caráter nacional e depois os pulverizou em regionalistas.

Findo o Estado Novo, em 1945, as forças políticas efervesceram para reunir-se em organizações partidárias fortes, nacionais e estáveis. A oposição fundou a UND – União Democrática Nacional –, cujo programa consistia na restauração do regime constitucional alijado por Getúlio Vargas em 1937. O presidente, em aliança com os burocratas, constituiu o PSD – Partido Social Democrata –, destinado a apoiar a reestruturação da organização social do Estado. Nessa empreitada foi apoiado por ruralistas e funcionários públicos regionais. Imbuídos do populismo político, os trabalhadores se organizaram sob as “bênçãos varguistas” e fundaram o PTB – Partido Trabalhista Brasileiro (MOURÃO, 2008, p. 59).

O sistema de representação proporcional herdado da CB/34 e renovado na CB/46<sup>34</sup> deu oportunidade ao aparecimento de diversos pequenos partidos nacionais, que, não obstante, eram derivados dos antigos partidos regionais. Tais partidos eram, dentre outros: Partido Social Democrático, União Democrática Nacional, Partido Trabalhista Brasileiro, Partido Libertador, Partido de Representação Popular, Partido Republicano, Partido Comunista Brasileiro, Partido Popular Sindicalista, Partido Agrário Nacional, Partido Republicano Progressista e Partido Democrata Cristão. (MOURÃO, 2008, p. 60). Eles logo alcançaram representação nos legislativos

---

<sup>32</sup> “Art 119 - A lei regulará a competência dos Juízes e Tribunais Eleitorais. Entre as atribuições da Justiça Eleitoral, inclui-se: I - o registro e a cassação de registro dos Partidos Políticos” (CB/46).

<sup>33</sup> “Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 13 - É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”. (CB/46).

<sup>34</sup> “Art 56 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios”. (CB/46).

nacional, estadual e municipal. Mais tarde a grande maioria deles foi incorporada pela UDN (LEAL, 2012, p. 119).

Entre 1945 e 1965, os partidos políticos ganharam grande participação na seara pública da República. O resultado desse processo se consolida na Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, a denominada Lei Orgânica dos Partidos Políticos. A população tinha deixado de lado a desconfiança nos partidos políticos, oriunda da República Velha, e passado a se identificar com as cúpulas partidárias que iam surgindo. Contudo, a cultura antipartidária e o alto gerenciamento estatal sobre as agremiações existentes impediu que os partidos fossem considerados verdadeiros agentes de formação da vontade popular (SANTANO, 2016, p. 23).

No início do período ditatorial do Brasil (década de 1970) os partidos políticos deixaram de existir com o Ato Institucional nº 2 e o nº 4. A Aliança Renovadora Nacional – ARENA – e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB – não foram propriamente partidos políticos<sup>35</sup>, mas a organização fictícia de um “bipartidarismo” mascarado e forçado, que atrasou a consolidação político partidária e democrática no país. (MOREIRA ALVES, 1984. p. 95-130).

A CB/67, com a Emenda de 1969, regulamentou a matéria dos partidos políticos, não para beneficiar seu desenvolvimento, mas para restringir seu campo de atuação. Alguns avanços aparentes seriam as seguintes disposições: imunidade tributária (art. 20, III, c)<sup>36</sup>; participação na organização das comissões parlamentares de inquérito (art. 32, parágrafo único<sup>37</sup>, e art. 39)<sup>38</sup>; representação à Câmara para declaração de perda de mandato (art. 37, §2º)<sup>39</sup>; organização, funcionamento e

<sup>35</sup> “A data fatídica da vida partidária brasileira foi o dia 20 de novembro de 1965, quando o governo militar baixou o Ato Institucional no 4, pelo qual se estabeleceu um sistema de camisa-de-força para a formação de novos partidos. O governo militar havia experimentado algumas dificuldades com a aprovação de matérias no Congresso. Para ter ali uma base de sustentação, seus partidários e aderentes fundaram o Bloco Revolucionário Parlamentar (BRP), enquanto os congressistas não conformados com o regime constituíram, com elementos de todos os partidos, o Bloco da Oposição”. (MOURÃO, 2008, p. 61).

<sup>36</sup> “Art 20 - É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: III - criar imposto sobre: c) o patrimônio, a renda ou os serviços de Partidos Políticos e de instituições de educação ou de assistência social, observados os requisitos fixados em lei”. (CR/67).

<sup>37</sup> “Art 32 - A cada uma das Câmaras compete dispor, em Regimento Interno, sobre sua organização, polícia, criação e provimento de cargos. Parágrafo único - Na constituição das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da respectiva Câmara”. (CR/67).

<sup>38</sup> “Art 39 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criarão Comissões de Inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros”. (CR/67).

<sup>39</sup> “Art 37 - Perde o mandato o Deputado ou Senador: III - que deixar de comparecer a mais de metade das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer em cada período de sessão legislativa, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa ou outro motivo relevante



extinção dessas agremiações (art. 149)<sup>40</sup>; e a possibilidade de o partido ser acionista de empresa jornalística (art. 166, III)<sup>41</sup> (AMARAL, 2001. p. 48-49).

O panorama de restrições à atuação dos partidos políticos no Brasil sofre grandes mudanças em 1979, quando se inicia a implementação do pluripartidarismo e uma base eleitoral mínima para a atuação dos partidos na vida estatal. A redemocratização, entretanto, só vem com a Emenda Constitucional nº25/1985 (DANTAS, 2013. p. 19-60).

A constituinte de 87/88, que deu origem à CR/88, trouxe o que mundialmente ficou conhecido como a constitucionalização dos partidos políticos<sup>42</sup> (GUERRERO, 1990, p. 153). O termo marca uma diferença com o princípio precedente, pois as previsões anteriores não visavam a constituição de uma democracia multipartidária, nem criavam um direito partidário consolidado, estável e sem submissão a qualquer ente estatal. (SANTANO, 2016, p. 24).

A Constituição de 1988 escolheu a democracia dos partidos como seu regime político de participação popular na administração do Estado brasileiro.

Com o término do regime militar ditatorial e com a elaboração de uma nova Constituição, percebeu-se o interesse em se organizar em partidos políticos objetivando uma maior representatividade da sociedade civil.

Já nos anos 1980, os partidos políticos não poderiam mais ser tratados no como as demais sociedades privadas de direito público interno, dada a sua importância no cenário político que despontava. Já se compreendia que tais agremiações eram o

---

previsto no Regimento Interno; §2º - No caso do item III, a perda do mandato poderá verificar-se por provocação de qualquer dos membros da Câmara, de Partido Político ou do primeiro suplente do Partido, e será declarada pela Mesa da Câmara a que pertencer o representante, assegurada a este plena defesa". (CR/67).

<sup>40</sup> "Art 149 - A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem; II - personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos; III - atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros; IV - fiscalização financeira; V - disciplina partidária; VI - âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais; VII - exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores; VIII - proibição de coligações partidárias". (CR/67).

<sup>41</sup> "Art 166 - São vedadas a propriedade e a administração de empresas jornalísticas, de qualquer espécie, inclusive de televisão e de rádio difusão: III - a sociedades que tenham, como acionistas ou sócios, estrangeiros ou pessoas jurídicas, exceto os Partidos Políticos". (CR/67).

<sup>42</sup> Mais leituras: FREIJEDO, Francisco J. Bastida. La relevância constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos. In: ENCINAR, José Juan González (org.). **Derecho de partidos**. Madrid: Espasa Universidad, 1992, pp. 69-92.

centro das discussões políticas no país. Assim, a constituinte de 1987-1988 trouxe o que ficou conhecido como a constitucionalização dos partidos políticos<sup>43</sup> (GUERRERO, 1990, p. 153).

Ao determinar que os partidos políticos teriam o seu registro formal no Cartório de Pessoas Jurídicas e que a filiação partidária é condição de elegibilidade (art. 14, §3º, V) (MORAES, 2013, p. 61-70) o constituinte reafirmou a sua importância, o que é uma característica de uma democracia composta por partidos pesados, na nomenclatura utilizada por Urbinati (2002).

A CR/88 no art. 17<sup>44</sup> trouxe a regulamentação dos partidos políticos e deu subsídios para a formulação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos do Brasil, a Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995, que consolidou a política partidária brasileira. J. J. Canotilho afirma que:

A Constituição também exige como condição de elegibilidade a filiação partidária. Com isso, pode-se dizer que, diversamente do que ocorre em diversas Democracias contemporâneas, o partido político no Brasil, nas disputas eleitorais, detém o monopólio das candidaturas (CF, art. 14, § 3º, V, c/c art. 17). Não há, pois, em nosso País, a possibilidade de candidaturas avulsas ou independentes da filiação partidária. É essa realidade normativa, de fundo constitucional, que permitiu ao TSE, em decisão confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, concluir que os mandatos eventualmente alcançados pelos candidatos são, na verdade, patrimônio político do partido ao qual estejam filiados à época da eleição, de tal sorte que o candidato eleito

<sup>43</sup> Mais leituras: FREIJEDO, Francisco J. Bastida. La relevância constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos. In: ENCINAR, José Juan González. **Derecho de partidos**. Org. Madrid: Espasa Universidad, 1992, pp. 69-92.

<sup>44</sup> “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária; § 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral; § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; § 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar; § 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão”. (CR/88).

que, sem justa causa, desfiliarse do seu partido, manifestando com isso infidelidade partidária, pode sofrer a sanção da perda do mandato político. (CANOTILHO, 2013, p. 1335).

Ainda sobre o tema esclarece Paulo Bonavides:

A fidelidade aos artigos 1 e 14 da Constituição, que ora se impetra, configura, por sem dúvida, o começo de uma antecipação material da democracia participativa, democracia de liberdade e libertação. O caminho para fazê-la vingar entre nós, o mais cedo possível, é a inauguração no magistério acadêmico e na vida pública de um Direito Constitucional de luta e resistência, de conscientização de que os conflitos constitucionais gerados pelas medidas provisórias e pelos desacatos às sentenças judiciais são um cálculo de desorganização jurídica e moral da sociedade para extinção do regime e das instituições. (BONAVIDES, 2001, p. 41).

No plano da atuação parlamentar, as características da democracia de partidos ficam ainda mais evidentes. As casas legislativas têm regras próprias (regimentos internos) de atuação e reserva espaço para a efetiva ação dos partidos políticos. Toda a regulamentação da atuação parlamentar nacional está centrada na figura dos partidos políticos.

Cite-se, a título de ilustração, o que ocorre na Câmara dos Deputados. Seu regimento interno exige, antes mesmo de se começar o ano parlamentar, que todos os parlamentares apresentem à Mesa, pessoalmente ou por intermédio do seu partido, o seu diploma expedido pela Justiça Eleitoral, juntamente com a comunicação de seu nome parlamentar, legenda partidária e unidade da Federação de que proceda a representação (art. 3º)<sup>45</sup>.

O Regimento da Câmara determina que, na segunda sessão legislativa, eleger-se-ão os membros da mesa diretora e na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participem da Câmara.

Esses escolherão os candidatos aos cargos que lhes caiba prover, de acordo com o mesmo princípio, observada a regra de escolha feita na forma prevista no estatuto de cada partido, ou conforme estabeleça a própria bancada e, ainda, segundo dispuser o ato de criação do Bloco Parlamentar (art. 8º).

O partido com melhores resultados nas eleições ocupará o maior número de cadeiras diretas na Câmara, o que é um reflexo da democracia dos partidos

---

<sup>45</sup> Resolução do Congresso Nacional nº 17 de 1989.

políticos.<sup>46</sup> Eleita a mesa, passar-se-á à eleição dos líderes partidários de cada agremiação, os quais irão desempenhar relevantes funções no Legislativo, tais como representar a bancada em nome da instituição, participar de trabalhos em Comissões mesmo que não seja membro, encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada.<sup>47</sup> Os líderes decidem assuntos *interna corporis* com a mesa diretora, mesmo sem a participação dos seus colegas de partido<sup>48</sup>. O próprio regimento exara que os deputados são reunidos por representações partidárias ou de blocos parlamentares, cabendo-lhes escolher o líder (art. 9º).

Observe-se que o trabalho do líder partidário não guarda qualquer relação com o líder populista das teorias democráticas plebiscitárias.

Ele não substitui o representante, sua eleição acontece entre os membros da própria agremiação e sua atuação não depende de apoio da opinião pública. O que se forma é a relação denominada por Luhmann de confiança da confiança. Os eleitores confiaram nas ideias do partido e elegeram seus representantes, os quais, em confiança ao poder que lhes foi delegado e à sua legenda, selecionam, por sua vez, um representante.

---

<sup>46</sup> Art. 8º, §4º do Regimento Interno da Câmara.

<sup>47</sup> “A constituição dos órgãos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é feita em duas etapas: a primeira envolve a divisão dos cargos entre os partidos; a segunda, a distribuição dos cargos entre os membros de cada partido. O critério de divisão dos cargos entre os partidos é o da proporcionalidade partidária e encontra-se constitucionalmente garantido; a distribuição dos cargos entre os membros de cada partido é atribuição regimental das lideranças, mas os critérios não estão, na grande maioria dos casos, formalmente previstos. Entre os cargos mais importantes, adquirem relevo a presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e a das comissões hierarquicamente mais valorizadas, tais como, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania das duas Casas, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara e, por fim, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (doravante Comissão Mista de Orçamento) (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; 2002; PEREIRA & MUELLER, 2000; 2002; 2006; PEREIRA & RENNÓ, 2001; SANTOS, 2002; LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005; LEMOS, 2006). Estudos sobre a constituição das comissões mostram que a regra da proporcionalidade e os acordos entre as lideranças vigoram efetivamente na distribuição das presidências nas duas Casas legislativas. Esses acordos têm início, frequentemente, com a formação de blocos de partidos antes da distribuição dos cargos, o que permite a repartição das presidências das comissões mais valorizadas entre os partidos do bloco majoritário”. (MIRANDA, 2010, p. 201-225).

<sup>48</sup> “Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas: I - fazer uso da palavra, nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, combinado com o art. 89; (Inciso adaptado aos termos da Resolução nº 3, de 1991) II - inscrever membros da bancada para o horário destinado às Comunicações Parlamentares; III - participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus Vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta; IV - encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto; V - registrar os candidatos do Partido ou Bloco Parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa, e atender ao que dispõe o inciso III do art. 8º; VI - indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los”.

Em síntese, o Estado brasileiro por meio da CR/88 e leis posteriores optou pelo regime de uma democracia de partidos.

O pluralismo político (art. 1º, V, CR/88)<sup>49</sup>, bem como pluripartidarismo, é característica do sistema político escolhido pelo constituinte e restaurara a importância dos partidos políticos na vida pública brasileira.

O pluripartidarismo facilita a oxigenação e a maior representatividade no parlamento, vez que a pulverização partidária permite que maiores segmentos da sociedade possam eleger seus representantes. Todavia, a pulverização tem seu lado negativo. Se não houver um filtro, o excesso de partidos pode retirar das agremiações partidárias a sua identificação com o eleitor, resultando no voto em pessoas (nomes), e não em partidos (FERREIRA, 2005, p. 328).

Como se pôde mostrar, a democracia partidária brasileira foi se formando desde o período colonial nacional e se intensificou com a vinda da corte portuguesa para o Brasil no século XIX, tomando corpo com a proclamação da independência em 1822.

O regime monárquico buscou atender a atuação dos partidos políticos na vida do Estado. Já a República, nos primeiros anos, e devido à política econômica regionalista do “café com leite”, fez regredir a atuação dos partidos no Estado.

Percebe-se que a democracia brasileira está intimamente atrelada à democracia partidária nacional. O fortalecimento daquela depende do fortalecimento dessa. Os partidos políticos não se resumem à função representativa que originalmente tinham no Estado (ALCÁNTARA SÁEZ; FREIDENBERG, 2001. p. 147). Em tempos altamente globalizados e plurais, a democracia necessita do fortalecimento dos partidos políticos, pois eles reúnem os iguais e dialogam democraticamente com os diferentes, coisa que pessoas isoladas não têm condições de fazer (GARCÍA-PELAYO, 1977. p. 94).

---

<sup>49</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: V - o pluralismo político”. (CR/88).

#### 4 CRÍTICA AO SISTEMA BRASILEIRO DE DEMOCRACIA PARTIDÁRIA

Após um breve histórico acerca da formação democrática partidária brasileira, passa-se à análise dos argumentos levantados pelos críticos de tal teoria. Aqui optou-se por denominar de críticos aqueles argumentos levantados pelos defensores das candidaturas independentes.

Os defensores das candidaturas independentes não se alinham a uma única teoria democrática. Ora defendem o panfletarismo (SANTANO, 2016), ora a *audience*. De uma forma ou de outra, o cerne da questão está em formar candidatos aptos a concorrer ao pleito sem o apoio formal da agremiação partidária, e por isso independentes. Acreditam na figura do líder nato da teoria democrática plebiscitária.

Suas bases empíricas são a crítica dos partidos políticos. Eles enfatizam que os partidos se ocuparam do seu próprio comando, como entidades soberanas, e com isso perderam o vínculo com a sociedade, a representatividade e a capacidade de mobilização social. Em síntese, os defensores de candidaturas independentes argumentam que os partidos são instituições de oligarquização política, contrárias à sociedade brasileira.

A análise será feita em três etapas e tendo o direito por referência. Num primeiro momento serão apresentados argumentos formulados desde um ponto de vista interno ao direito, os quais dizem respeito à imagem que os partidos políticos têm junto à sociedade. Num segundo momento serão apresentados os argumentos externos, ou o que usualmente se denomina de “crise de representatividade” (MANIN, 1996). Por fim será discutida a base argumentativa que defende as candidaturas independentes.

Denomina-se de argumentos internos aqueles que dizem respeito ao arcabouço jurídico nacional. Segundo os defensores das candidaturas independentes, esse arcabouço seria contrário a formação de uma sociedade verdadeiramente democrática (ARAS, 2018; SANTANO, 2018; CARVALHO, 2014). Já os argumentos externos são aqueles referentes as consequências sociais produzidas pela lei dos partidos políticos, que não encontraria respaldo na sociedade brasileira.

Por fim, os fundamentos criados por essa corrente de pensamento se ligam à defesa de um instrumento alternativo ao texto constitucional que se denominou de

candidatura independente ou avulsa, justamente por não se vincular a uma determinada organização partidária.

#### 4.1. A IMPRESSÃO CRIADA NA SOCIEDADE SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS

Retomando a uma origem histórica das eleições em terras brasileiras, e, portanto, partindo das eleições locais de São Vicente no século XVI, tem-se, até meados do século XIX (período regencial do Império do Brasil), uma primazia de candidaturas desvinculadas das agremiações partidárias. Essas candidaturas eram possíveis porque a organização em partidos era incipiente e eles eram pouco atuantes no espaço pública. Ademais, o colégio eleitoral era reduzido. Ressalta-se que eleitores eram tão somente os denominados “homens bons”<sup>50</sup>, ou seja, senhores de terras, homens brancos, católicos e membros da comunidade aldeã.

Com a abolição da escravatura, a proclamação da República e o voto feminino, o número de eleitores e de candidatos aumentou consideravelmente. Contudo, em 1937 Getúlio Vargas acabou por sufocar a atuação das organizações partidárias<sup>51</sup>. Na época, iniciou-se no Brasil uma doutrina antipartidária muito forte, composta de grandes intelectuais, como Clóvis Beviláqua e a escola do Recife, que pregavam a ideia de que a existência de um sistema partidário no país seria o fim da democracia, sendo os partidos políticos um mero instrumento para adquirir parcelas do poder estatal (SOUZA, 1983, p. 66-67).

Terminada a ditadura varguista e com o processo de redemocratização de 1945, houve um ressurgimento dos partidos e a filiação passou a ser obrigatória. Formalmente, essa obrigatoriedade se deu após a edição do Decreto-Lei n. 7.586 e, posteriormente, com a Lei n. 4.740/65. Todavia, antes mesmo de sua edição as

---

<sup>50</sup> A ideia de “homem bom” surgiu na colônia para determinar as pessoas que poderiam ocupar cargos políticos na esfera local. Para alcançar a condição de “homem bom”, era necessário que o indivíduo fosse maior de 25 anos de idade, casado ou emancipado, praticante da fé católica e não possuísse nenhum tipo de “impureza racial”. Além de preencher esses requisitos, tais homens tinham que ser donos de terras.

<sup>51</sup> SANTANO (2017, p. 19-20) esclarece que “na década de 30 o tenentismo (que se reunia no Clube 3 de Outubro, sua principal organização) refutava quase que totalmente a Assembleia Constituinte para a instalação do sistema multipartidário no Brasil. (...) Diante disso, a constituinte de 1934 deixou clara a intenção dos legisladores em enfatizar o fracasso dos partidos políticos e a total incapacidade das elites em focalizar uma solução a não ser pela plena supressão e extinção dos partidos, objetivo que foi avidamente perseguido, principalmente contra as organizações políticas com programas nacionais (CHACON, 1985, p. 90-94)”.

candidaturas estavam informalmente ligadas aos partidos políticos existentes à época<sup>52</sup>.

Em 1964, mais especificamente com os Atos Institucionais n. 2 e n. 4, o pluripartidarismo foi extinto novamente no país e instaurou-se o bipartidarismo. A Aliança Renovadora Nacional – ARENA – e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB – não foram propriamente partidos políticos, mas uma organização fictícia mascarada e forçada, que atrasou a consolidação político-partidária e democrática no país (MOREIRA ALVES, 1984. p. 95-130). A redemocratização partidária só vem com a Emenda Constitucional n. 25/1985 (DANTAS, 2013. p. 19-60).

O movimento da Constituinte de 87/88 foi uma resposta aos anseios populares, e resultou no pluripartidarismo e nas candidaturas exclusivamente vinculadas aos partidos políticos.<sup>53</sup>

No entanto, o fortalecimento das agremiações políticas no Brasil a partir da República acabou por consolidar, em verdade, as oligarquias políticas oriundas das eleições locais da época da Colônia e da Monarquia, sendo que a principal característica dessas oligarquias é a sucessão hereditária. Noutros termos, a obrigatoriedade da filiação partidária consolidaria o poder das oligarquias (SANTANO, 2018, p. 234).

As eleições gerais de 2018 mostram um padrão da política nacional, com consagração eleitoral de candidaturas ligadas a oligarquias familiares, como é o caso dos Andradas, de Minas Gerais, da família Sarney, no Maranhão e Amapá, da família Calheiros, nas Alagoas, e dos Bolsonaro, no Rio de Janeiro. Tais famílias, estão no poder há décadas. Ainda que os nomes de seus membros possam mudar, os sobrenomes oligárquicos continuam os mesmos.

---

<sup>52</sup> Sylvio Guedes assevera que “antes da Constituinte de 1934, o governo provisório que assumiu após a chamada Revolução de 30, liderada por Vargas, promulgou o decreto 21.076, em 1932, regulando as eleições. Essa lei de transição admitia duas espécies de partidos (permanentes e provisórios, que se formavam às vésperas dos pleitos, como as atuais coligações) e permitia as candidaturas avulsas. Um candidato que não constasse na lista de partido algum poderia disputar os votos, desde que sua participação fosse requerida por um número mínimo de eleitores. Os partidos políticos, portanto, não detinham a exclusividade da indicação daqueles que iriam concorrer às eleições. O chamado “monopólio da representação” pelos partidos políticos só ocorreu após a edição do Decreto-Lei n.º 7.586, de 28 de maio de 1945. E prevalece na legislação nacional até os dias atuais”. (GUEDES, Sylvio. **No Brasil, possibilidade já existiu. Jornal Senado**, Brasília, 28 de out. de 2018. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd\\_054.html](http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_054.html)>. Acessado em 10 de out. de 2019).

<sup>53</sup> “Art. 14. §3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: V - a filiação partidária”. (BRASIL, 1988, Constituição da República).



Nessa linha de argumentação, os partidos seriam uma organização política voltada para consecução dos planos políticos e econômicos de grupos familiares específicos através dos anos.

O mapeamento da Transparência Brasil aponta que 49% dos deputados federais eleitos em 2016 possuem parentesco com algum político influente no país (SCHOENSTER, 2014, p. 1). Esse resultado poderia ser explicado pela crise de popularidade que afeta as instituições políticas brasileiras desde a redemocratização, na qual a cada obstáculo de um grupo de poder interno do partido rompe-se e cria-se uma nova agremiação<sup>54</sup> (SCHOENSTER, 2014, p. 1-22).

Tal realidade também se espelha nos cargos majoritários do Legislativo nacional. Seis dos dez eleitos nas eleições gerais de 2014 para o Senado Federal pertencem a algum clã político oligárquico-familiar. Têm-se por exemplo no Maranhão os Sarney, em Alagoas os Calheiros e Collor de Melo e em São Paulo os Suplicy (SCHOENSTER, 2014, p. 1-3).

Critica-se o fato de a história da democracia no Brasil ser instável e oscilante, sendo atravessada por interstícios ditatoriais que irrompem no meio do desenvolvimento democrático da política brasileira (CARVALHO, 2004).

O resultado é que, nos momentos de redemocratização, efervescem bandeiras partidárias anteriormente sufocadas. Contudo, a população, não acostumada com elas, acaba por desprezá-las e votam em pessoas independentemente de partidos. Assim, a agremiação partidária deixa de cumprir sua função de mediação entre os representantes e os representados, e a disputa pelo poder continua ancorada na eleição das elites patrimonialistas (FAORO, 2001, p. 866)<sup>55</sup>.

Augusto Aras, Procurador Geral da República, embora reconheça que os partidos políticos são os corpos embrionários da democracia representativa situados entre o Estado e a Sociedade, entende que os dirigentes partidários transformaram as agremiações em verdadeiros feudos, com uma ditadura interna nos partidos (ARAS, 2019, p. 524-525).

---

<sup>54</sup> Citam-se como exemplo as tensões internas no Partido dos Trabalhadores (PT) em 2004, que deram origem aos Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e, indiretamente, à Rede Sustentabilidade.

<sup>55</sup> “A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreendem no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiar nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo — assim é porque sempre foi” (FAORO, 2001, p. 866).

Santano (2018) assevera que não há, nos cargos eletivos, oxigenação democrática. Só há desmandos dos líderes partidários, que escolhem a dedo seus candidatos.

O raciocínio desse primeiro argumento contrário à democracia partidária é simples: a filiação partidária como condição de elegibilidade<sup>56</sup> a qualquer brasileiro interessado a se candidatar a um cargo político acaba por criar uma cláusula de barreira a candidaturas que fogem dos interesses do poder constituído. Os partidos se tornam o celeiro das oligarquias políticas.

Outro argumento interno contrário à democracia partidária inscrita no art. 14, §3º, V, da CR/88 diz respeito à relação estrutural dos partidos políticos e à distribuição de recursos do fundo eleitoral, que dificultaria a oxigenação intrapartidária de candidatos. Embora existam cotas para negros e para mulheres, a regulamentar a utilização do fundo eleitoral e do fundo partidário, os dirigentes partidários têm total autonomia para definir a destinação e a repartição dos recursos financeiros recebidos. Esse controle financeiro nas mãos dos dirigentes partidários pode vir a constituir uma barreira ao aparecimento de novas lideranças políticas.

Em relação à estrutura dos partidos políticos, argumenta-se que ela não seria igualitária entre seus componentes (SANTANO, 2018, 126).

José Jairo Gomes observa ser baixo o índice de democracia interna nos partidos. Salvo raras exceções, as decisões mais importantes na vida do partido não são tomadas pelos filiados, mas, sim, por poucos dirigentes (GOMES, 2016, p. 493). Isso ocorreria por causa do caráter privado que tais agremiações têm no ordenamento jurídico brasileiro.

Vale ressaltar que os partidos políticos possuem autonomia interna para assegurar o interesse democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defesa dos direitos fundamentais inscritos na Constituição Federal.

Com a minirreforma eleitoral de 2019, introduzida pela Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019, o caráter privado dos partidos políticos foi reforçado, pois agora o registro dos atos constitutivos pode ser realizado no Registro Civil das Pessoas Jurídicas do local de sua sede, e não necessariamente em Brasília, como ocorria

---

<sup>56</sup> É bom ressaltar que Adriano Soares da Costa divide as condições de elegibilidade entre próprias, para aquelas explicitamente citadas na CR/88, e impróprias, para aquelas previstas em normas infraconstitucionais. No entender do autor, as condições de elegibilidade são pressupostos e a elegibilidade é o resultado. (COSTA, 2013, p. 67-76).

antes (art. 1º da Lei n. 13.877/19). Embora sejam pessoas de direito privado, eles exercem funções públicas, por isso seu estatuto político é registrado perante o Tribunal Superior Eleitoral.

Desse modo, se as ações políticas internas obedecem às previsões legais de autonomia partidária, não são fraudados os preceitos democráticos e igualitários da CR/88. Mas, como se indicou acima, os descendentes de políticos influentes na agremiação acabam por ter vantagens sobre os demais candidatos.

A autonomia acaba favorecendo as oligarquias partidárias, que controlam e distribuem os recursos do fundo eleitoral e do fundo partidário, bem como controlam as esferas de poder locais, através dos diretórios estaduais, municipais ou pelas comissões provisórias<sup>57</sup>. Em resumo, o favorecimento das oligarquias partidárias pela autonomia mostra que o partido político tem dono e que a vontade de seus filiados fica em segundo plano (MONTESCHIO, 2018, p. 191), o que ajuda a entender a crítica à falta de paridade eleitoral nas campanhas dentro dos próprios partidos políticos<sup>58</sup> (ROCA; MURILLO, 1984. p. 241).

---

<sup>57</sup> Esclarece-se que as comissões provisórias são representações temporárias dos partidos, até que eventualmente haja a constituição regular de um diretório, mediante eleição. Seus membros são nomeados pelos dirigentes partidários hierarquicamente superiores e sua dissolução pode se dar a qualquer momento. Cabe às comissões provisórias, na ausência dos diretórios definitivos, promover as convenções para a escolha de candidatos. Entretanto, como usualmente ocorre em muitos municípios e até em estados, os diretórios permanentes não existem, razão pela qual as comissões provisórias acabam se tornando “comissões permanentes”. A nomeação das comissões, que em tese são provisórias, abre espaço, na prática, para atos não republicanos, haja vista elas serem nomeadas pelos “donos dos partidos” para satisfazer os seus anseios. Enquanto um diretório é criado mediante votação entre os filiados dos partidos, as comissões podem ser criadas e dissolvidas da noite para o dia. Admita-se, inclusive, que a direção partidária tenha a prerrogativa de interferir nas decisões tomadas em nível inferior do respectivo partido. De fato, a direção nacional do partido pode vir a anular a convenção partidária municipal que tenha deliberado em desconformidade com as diretrizes por ele fixadas (art. 7º, §2º da Lei nº 9.504/97).

<sup>58</sup> Cite-se, a título de ilustração, o que aconteceu no PSB de Minas Gerais, durante o período que antecedeu as eleições em 2018. A Comissão Provisória Estadual havia escolhido Márcio de Araújo Lacerda – que era apontado nas pesquisas eleitorais como um forte candidato – para concorrer ao cargo do governo do estado. Todavia, tal escolha não se coadunava com as diretrizes da Comissão Executiva Nacional do PSB, que, sem qualquer parcimônia, dissolveu a Comissão Provisória Estadual, anulou os efeitos da convenção e nomeou nova Comissão, tudo isso às vésperas do período de registro de candidatura. Irresignado, Márcio Lacerda e o Presidente da Comissão destituída impetraram Mandado de Segurança no TSE (MS nº 0600802-13.2018.6.00.0000), alegando violação ao princípio da ampla defesa e do contraditório e requerendo a concessão da ordem para anular o referido ato. O Tribunal Superior Eleitoral, em voto da lavra do Min. Napoleão Nunes Maia Filho, indeferiu a inicial do *mandamus* com o argumento de que, considerando a autonomia partidária, há que se ter presente que, assim como os partidos políticos possuem liberdade para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, eles também devem observar as normas legais e estatutárias em sua atuação. No caso, de acordo com o disposto no próprio Estatuto do PSB, a destituição dos Membros da Comissão Provisória Estadual, presidida pelo segundo impetrante, era, de fato, possível, não havendo que se falar, portanto, em ilegalidade do ato. O § 4º do art. 23 do Estatuto do PSB prevê que a comissão executiva hierarquicamente superior avaliará, periodicamente, o trabalho de organização das comissões provisórias, podendo, a seu critério e a qualquer tempo, dissolvê-las e designar novas

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), também conhecido como Fundo Eleitoral, é o conjunto de recursos públicos destinados ao financiamento das candidaturas eleitorais no Brasil. Ele foi aprovado pelo Congresso Nacional através da Lei nº 13.487, de 06 de outubro de 2017, e incluiu o art. 16-C à Lei n. 9.504/97.

Para a realização das eleições gerais de 2020, o valor do FEFC, estipulado pelo Tribunal Superior Eleitoral, foi de R\$ 2.034.954.824,00 (dois bilhões, trinta e quatro milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos e vinte e quatro reais).

O valor é considerável, mas apenas 2% do FEFC é distribuído igualmente entre os partidos. Essa forma de distribuição faz com que bancadas com maior número de representantes na Câmara Federal fiquem com a maior fatia do fundo, o que representa um problema porque esses são os partidos de oligarquias familiares.

Uma questão interessante diz respeito à Mensagem n. 462 da Presidência da República, de 27 de setembro de 2019, que vetou a alteração do art. 16-C da Lei n. 9.504/97. Este dispositivo pretendia alterar o percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, anualmente.

A razão para o veto é que a propositura legislativa, ao retirar o limite de 30% da reserva específica, aumenta consideravelmente as despesas públicas, sem efetivo cancelamento equivalente de outra despesa obrigatória e sem estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, o que violaria o art. 113 da ADCT, o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 114 da LDO para 2019. Assim, tudo permaneceu inalterado em relação ao Fundo para as eleições municipais de 2020.

O raciocínio desse segundo argumento interno contrário à democracia partidária também é simples: os partidos políticos só agravam a desigualdade interna que o “jogo” político vive com as oligarquias no poder, pois evitam uma atuação interna paritária entre seus membros e apenas os dirigentes alcançam a fatia generosa do FEFC. Grandes partidos têm mais dinheiro público para gastar nas campanhas de

---

comissões. Trata-se de caso típico em que a vontade dos filiados não foi respeitada, nem se assegurou o direito de oposição. O então pré-candidato, além de figurar bem nas pesquisas de opinião, tinha o apoio da maioria dos diretórios e comissões municipais de seu Estado. O ocorrido no PSB em Minas Gerais em 2018 é apenas uma dentre tantas outras demonstrações de que as comissões provisórias somente servem para privilegiar as oligarquias partidárias, em detrimento das manifestações democráticas.

seus “membros honoráveis” e assim reforçar sua estrutura interna, de modo a evitar o avanço de membros de fora do clã familiar que se instaurou na direção do partido.

Outro argumento apresentado diz respeito à fragmentação partidária e a perda de identificação do eleitor para com as bandeiras partidárias. O suposto monopólio vivido dentro dos partidos políticos faz com que grupos dissidentes rompam seus laços iniciais e criem novos partidos, a fim de se consolidar seu monopólio eleitoral.

Não bastasse isso, alguns partidos acabam por assumir um caráter de legenda de aluguel, ou seja, servem apenas para negociar tempo na propaganda de televisão e para distribuir recursos do fundo eleitoral e partidário.

O que prevalece é o fator econômico, e não a ideologia dos partidos políticos. As agremiações de massa comumente possuem mais representantes no Congresso e, conseqüentemente, detêm o maior volume de recursos financeiros oriundos do fundo eleitoral e do fundo partidário.

A consequência desse estado de coisas é a falta de identificação do eleitor com as legendas partidárias. Inexiste uma cultura político-partidária nacional. Por conseguinte, verifica-se a baixíssima filiação política dos brasileiros e o altíssimo número de votantes nulos e brancos a cada eleição.

Nas eleições gerais de 2014, o eleitorado nacional apto à votação presidencial (12 candidatos) era de 142.821.358 (cento e quarenta e dois milhões, oitocentos e vinte um mil, trezentos e cinquenta e oito brasileiros). Já o número de votos nulos e brancos foi de 11.099.081 (onze milhões, noventa e nove mil e oitenta um brasileiro), o que corresponde a 9,64% do eleitorado nacional. Em síntese, quase 10% do eleitorado brasileiro nas eleições de 2014 não se identificou com nenhuma das candidaturas presidenciais. Os valores correspondentes às candidaturas de deputado federal apontam para uma distância ainda maior entre partidos e eleitores: 142.384.193 (cento e quarenta e dois milhões, trezentos e oitenta e quatro mil, cento e noventa e três) eleitores aptos; 17.551.226 (dezessete milhões, quinhentos e cinquenta e um mil, duzentos e vinte seis) votos brancos e nulos; 15,28% do eleitorado sem identificação político eleitoral. Somando-se a esses dados, o número de filiados é baixo, já que apenas 15.320.151 (quinze milhões, trezentos e vinte mil, cento e cinquenta e um) de brasileiros se identificam e filiam a uma agremiação partidária regularmente inscrita no TSE.

No ano de 2018, com a ascensão de novas bandeiras partidárias, os dados apresentados acima tiveram uma ligeira queda. O eleitorado nacional apto à votação

presidencial (10 candidatos) foi de 147.306.295 (cento e quarenta e sete milhões, trezentos e seis mil, duzentos e noventa e cinco) brasileiros. Foram 10.313.159 (dez milhões, trezentos e treze mil, cento e cinquenta e nove) de votos nulos/brancos, o que corresponde a 8,79% do eleitoral total. Para os cargos de deputado federal os dados são: 146.750.529 (cento e quarenta e seis milhões, setecentos e cinquenta mil, quinhentos e vinte nove) votantes aptos e 18.707.780 (dezoito milhões, setecentos e sete mil, setecentos e oitenta) votos nulos/brancos, o que corresponde a 15,97% do eleitorado total. O número de filiados era de 16.803.089 (dezesesseis milhões, oitocentos e três mil e oitenta e nove) brasileiros.<sup>59</sup>

A terceira crítica interna diz respeito à falta de interesse dos brasileiros nos partidos políticos. Não obstante o baixo número de filiados, dentre os que se filiam poucos participam ativamente das reuniões e convenções. Muitos diretórios municipais não possuem recursos financeiros e somente têm movimentação durante o período de formação de chapas para as eleições, durante o pleito eleitoral e na época de prestação de contas.

De fato, muitas legendas partidárias não possuem qualquer tipo de identificação com o eleitorado. Atuam com o único propósito de se perpetuarem no poder e asfixiam qualquer indivíduo ou grupo tente se estabelecer.

Todavia, a simplória solução das candidaturas independentes não resolveria tal problema. As agremiações continuariam elitizadas e poucos teriam chance de se beneficiar da oportunidade de se candidatar isoladamente. O candidato independente não teria acesso ao direito de antena, ao financiamento público, até porque não se submeteria a cláusulas de desempenho.

## 4.2 CONFLITO DE REPRESENTAVIDADE

---

<sup>59</sup> Dados disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>, acessado em 15 de novembro de 2019.

Considerando os argumentos apresentados até aqui, tem-se que as candidaturas vinculadas a partidos contribuem para o descrédito nacional da classe política.

Os partidos como celeiros das oligarquias hereditárias no Brasil criaram na população a sensação de falta de representatividade em relação à classe política, um fenômeno que Manin (1997) descreveu como uma crise de representatividade.

Manin (1997, p. 195-197) concluiu que, em um processo de mudança de um sistema democrático de representação para outro, ocorre uma reviravolta institucional e social. O autor afirma que o que acontece nesse processo não é a destruição do governo representativo, mas uma transformação em seu interior, com grandes mudanças na aplicação dos princípios da: a) eleição dos representantes; b) independência parcial dos representantes; c) liberdade da opinião pública; d) debate parlamentar.

Ele mostra que o sistema representativo foi exclusivamente parlamentarista até os fins do século XIX e início do século XX. Mas, com a exigência de uma maior representatividade social, surgem os partidos de massa e, com eles, o sistema democrático dos partidos. Nos anos 1990, com a exigência de mais representatividade social, os candidatos não precisariam mais de um intermediário entre eles e seu eleitorado. Surge então a denominada democracia da *audience*, analisada em seções anteriores desta tese.

Para o autor, a democracia plebiscitária da *audience* ainda não estava consolidada, até o início dos anos de 1990. Entre seu pleno desenvolvimento e a queda da democracia dos partidos políticos há, para ele, três grupos em conflito. O primeiro é o dos políticos “beneficiados” pela democracia de partidos. O segundo é o dos excluídos do sistema democrático vigente que se mantêm ávidos pelo poder. O terceiro e mais extenso, as massas, ora simpatizam com um, ora simpatizam com outro dos grupos anteriores e os defendem com entusiasmo.<sup>60</sup>

Numa democracia de partido, segundo Manin (1997, p. 206), o aumento do eleitorado resultou na perda do caráter pessoal do sistema democrático

---

<sup>60</sup> “A curious symmetry thus emerges between the present situation and that of the late nineteenth and early twentieth centuries. Now, as then, the idea is gaining currency that representation is in a state of crisis. This parallel prompts the hypothesis that we are witnessing today perhaps less a crisis of political representation than a crisis of a particular form of representation, namely the one established in the wake of mass parties. Is it possible that the various developments affecting representation today signal the emergence of a third form of representative government, one that possesses as much internal coherence as parliamentarianism and party democracy? (MANIN, 1997, p. 196).

parlamentarista. Assim no contexto de democracia partidária, o representante é eleito com base na força do partido que o conduz ao pleito. Isto é, o povo vota em um partido político, não na pessoa do representante em si.<sup>61</sup> Disso resulta o que Manin (1997, p. 207) denominou de fenômeno da estabilidade eleitoral, entendida como uma longa presença temporal de determinados partidos políticos no poder. A alternância entre as agremiações não quebra essa estabilidade eleitoral. A estabilidade é institucional. Esse fenômeno, por sua vez, foi o motivo de “quebra” de uma das principais bases do sistema parlamentarista, que é o vínculo pessoal entre representante e representado, fato que indicaria uma crise de representatividade democrática.<sup>62</sup>

É possível determinar a existência de três grandes características das democracias de partido: 1) fidelização a um partido político; 2) ligação a uma classe social como elemento fundamental na determinação do partido político preferido; 3) surgimento da figura do “ativista”.

A primeira crítica externa da democracia dos partidos é, portanto, a de que os partidos políticos, em vez de aproximar os eleitores de seus representantes, afastaram-nos.

Em decorrência dessa primeira crítica surge a segunda: a redução da liberdade de atuação do eleito na execução de seu mandato, tendo que se flexibilizar à “vontade do partido”. O representante, seja ele deputado, vereador ou senador, não é livre para votar de acordo com sua própria consciência e julgamento: ele está vinculado ao partido pelo qual foi eleito.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> “In this form of representation, a sense of membership and social identity determines electoral attitudes much more than adherence to party platforms. The mass parties formed at the end of the nineteenth century certainly proposed detailed platforms and campaigned on them. In this regard, they were markedly different from the parties that existed before. However, the greater part of the electorate had no detailed idea of the measures proposed. Even when voters knew of the existence of such platforms, what they retained was primarily vague and attention-grabbing slogans emphasized in the electoral campaign. Albeit for quite different reasons, the supporters of mass parties did not know much more about the precise policies advocated by those for whom they voted than did electors in parliamentarianism, when they chose a person in whom they placed their trust. Knowledge of the policies to be pursued was no doubt greater than under parliamentarianism; the existence of platforms certainly made this possible. Nevertheless, in party democracy the confidence of voters is not awarded principally because of the measures proposed, but flows instead from a feeling of belonging and a sense of identification”. (MANIN, 1997, p. 211).

<sup>62</sup> “In party democracy, the people vote for a party rather than for a person. This is evidenced by the notable phenomenon of electoral stability. Out of a long succession of party candidates, voters continue to choose those of the same party. Not only do individuals tend to vote constantly for the same party, but party preferences are handed down from generation to generation: children vote as their parents did, and the inhabitants of a geographic area vote for the same party over decades”. (MANIN, 1997, p. 207).

<sup>63</sup> “As Karl Kautsky, for example, one of the German Social Democratic Party’s most prestigious leaders, wrote: “The Social Democrat deputy as such is not a free individual – however harsh this may sound –



No que tange às decisões parlamentares, Manin chama a atenção para o fato de que as decisões não passam mais por uma contraposição de ideias individuais, do debate, mas de um processo mais complexo, de um jogo partidário. A posição do partido é predominante em relação à opinião individual do representante.

Dessa ausência de debate efetivo dentro do parlamento, resulta o que Manin (1997, p. 220) chamou de neocorporativismo, ou seja, uma solução adotada institucionalmente por meio do método de consultas e negociações entre as partes envolvidas, as organizações sociais e os partidos políticos. Geralmente, o que acontece é que a decisão já tinha sido tomada através de negociações anteriores entre os líderes dessas organizações, e o Congresso é uma instância em que se oficializa a decisão tomada anteriormente.

A terceira crítica estaria relacionada umbilicalmente com a segunda: a perda de liberdade de opinião política no seio social. Assim como ocorre com a independência dos representantes, a liberdade de opinião pública também se restringiria na democracia de partidos. As agremiações políticas, agora centros de poder da democracia, organizariam todas as formas de expressão da opinião do público, desde manifestações nas ruas até as petições no parlamento. Os cidadãos comuns não conseguiriam ter voz autonomamente, mas apenas dentro de uma organização partidária.

Como reação ao anseio de se alcançar maior representatividade, os críticos da democracia de partidos chamam a atenção para a eclosão dos denominados grupos parapartidários ou suprapartidários. Eles seriam agremiações formadas por indivíduos que dividem uma mesma bandeira social, mas não estão vinculados a um partido político específico. Eles podem até mesmo formar líderes políticos, mas são apartidários.

No Brasil esse movimento tem como expoentes os seguintes grupos: Livres, Nós, MBL, RenovaBR, Agora, RAPs, Acredito e Ocupa Política.

O Livres é um movimento liberal que desenvolve lideranças, políticas públicas e projetos de impacto social com o objetivo de renovar a política brasileira. Nascido dentro do PSL, o movimento ganha vida própria e deixa o partido quando o PSL passa a apoiar a candidatura de Jair Bolsonaro para presidente. Com essa saída, o Livres tornou-se um movimento liberal suprapartidário, empenhado em desenvolver novas

---

but simply the delegate (Beauftragte) of his party." The member of the working class sitting in Parliament is a mere spokesman for his party". (MANIN, 1997, p. 211).

lideranças, políticas públicas e projetos de impacto social com o objetivo de renovar a política e construir um Brasil mais livre junto com as pessoas que mais precisam, sejam elas minorias sociais, sejam as camadas de mais baixa renda.<sup>64</sup>

O Nós, por sua vez, é um movimento que pretende renovar o Legislativo brasileiro com candidaturas que tenham um programa de enfrentamento às desigualdades e uma agenda voltada para práticas políticas radicalmente democráticas e totalmente transparentes. Trabalham na construção coletiva de um conjunto de princípios necessários à reestruturação das práticas políticas no Brasil, à defesa de liberdades individuais e ao combate às desigualdades de todos os tipos. De orientação política de esquerda, o movimento tem como bandeiras o fim dos privilégios, a busca do bem comum, o antifascismo, a liberdade religiosa, o Estado laico e o feminismo<sup>65</sup>.

O Movimento Brasil Livre (MBL) é um movimento político suprapartidário brasileiro que defende o liberalismo econômico e o republicanismo. Criado em 2014, o MBL defende as seguintes bandeiras: imprensa livre e independente, liberdade econômica, separação de poderes, eleições livres e idôneas, e fim de subsídios diretos e indiretos para ditaduras. Ganhou destaque na mídia nacional por conta dos frequentes protestos a favor do *impeachment* de Dilma Rousseff. Na área da educação, apoia a escola sem partido, o ensino domiciliar e a redução de impostos para as instituições privadas. Em 2018, o *Facebook* excluiu diversas páginas que

---

<sup>64</sup> “Ao longo da história do Brasil, movimentos liberais impulsionaram a nossa independência e lutaram pela abolição da escravidão, mas não firmaram seus princípios nas instituições do Estado, que até hoje segue desrespeitando liberdades individuais. A partir de 2007, o Brasil assistiu a criação de diversas instituições em defesa dos ideais liberais na sociedade civil. Tradução e edição de livros, grupos de ativismo e formação de jovens lideranças impulsionaram uma nova geração de amantes da liberdade. Em junho de 2013, a sociedade civil ganhou as ruas de todo país para protestar contra os políticos e evidenciar o colapso do sistema. O movimento liberal marcou presença nas manifestações e começou a articular sua contribuição para a renovação do sistema político brasileiro. Chegou a hora de construir as ideias liberais na prática. Somos herdeiros do abolicionismo. Vamos vencer a obra da escravidão e espalhar o amor à liberdade alheia”. Disponível em: <https://www.eusoulivres.org/sobre>, acessado em 15 de novembro de 2019.

<sup>65</sup> “Hoje, a representação política institucional brasileira é composta em sua maioria por homens brancos, heterossexuais e ricos. NÓS escolheremos candidaturas que subvertam essa realidade, com pessoas das classes populares, mulheres, negras/os, LGBTs e de povos e comunidades tradicionais. Mas, como mudar essa lógica? Juntando pessoas com causas e desejos comuns, favorecendo uma participação voluntária que substitua dinheiro por engajamento e ação política coletiva. Assim, NÓS aproximaremos candidatas/os de parceiras/os dispostas/os a dedicar uma parte de seu tempo para construir campanhas coletivas. Esperamos contribuir com a comunicação, assessoria jurídica, construção de programa e tecnologias livres para essas candidaturas!” Disponível em: <https://nosmovimenta.com.br/#quem-somos>, acessado em 15 de novembro de 2019.

classificou como integrantes de uma ‘rede de desinformação’. Muitas dessas páginas eram ligadas ao MBL e a outros grupos conservadores.<sup>66</sup>

O RenovaBR é uma iniciativa de qualificação política que nasceu da sociedade civil e que tem como objetivo preparar cidadãos para se tornarem novas lideranças políticas nacionais. Conta com mais de 50 professores e com uma rede de parceiros e de doadores que auxiliam na qualificação das lideranças. O programa foi criado no dia 6 de outubro de 2017. Sua primeira turma contou com 4.000 inscritos e 133 selecionados. Nas eleições gerais no Brasil em 2018, 117 lideranças de 22 partidos foram candidatos, tendo obtido êxito na eleição de 9 deputados federais, 7 estaduais e um senador.<sup>67</sup>

O Agora se apresenta como uma plataforma de lideranças engajadas na discussão, formulação e implementação de políticas públicas no Brasil. É um movimento independente, plural, sem fins lucrativos e sem vinculação partidária, que busca qualificar o debate político ao oferecer alternativas de políticas públicas relacionadas com os principais desafios brasileiros baseadas em fatos e evidências. A partir de dez prioridades, entre elas “reduzir drasticamente a desigualdade” e “garantir a todos os brasileiros educação de qualidade”, o Agora! 35

---

<sup>66</sup> “REFORMA POLÍTICA: Proibição de publicidade de empresas públicas e economia mista monopolistas. Revogação da Lei Rouanet. Fim do voto obrigatório. Fim do fundo partidário. Candidaturas independentes para Executivo e Legislativo. Voto distrital misto. Redistribuição proporcional do número de cadeiras na Câmara Federal de acordo com o eleitorado de cada estado, mantendo-se o mínimo de 01 deputado por estado. Diminuição do atual número de deputados para 400. Sistema parlamentar inspirado no modelo alemão. Realização de consulta popular para obras públicas vultuosas. Fim da suplência automática para Senador. O suplente de senador passa a ser o seguinte mais bem votado. Eleição para suplente de Senador. Eleito do legislativo deve renunciar para assumir cargo de confiança no Executivo. Fortalecimento do federalismo, reforçando a autonomia administrativa, tributária e eleitoral de cada unidade da federação. Fim da reeleição. Mandato de 5 anos para o Executivo. Fim do alistamento militar obrigatório”. Disponível em: <http://mbl.org.br/propostas/>, acessado em 15 de novembro de 2019.

<sup>67</sup> “O RenovaBR é uma iniciativa de qualificação política que nasceu da sociedade civil. Nosso objetivo é preparar cidadãos(ãs) comuns para se tornarem novas lideranças e entrarem para a política. Não somos um partido, defendemos o diálogo e abrigamos a diversidade de opiniões, crenças e perfis. Nosso trabalho existe graças a gente com coragem de acreditar. Milhares de pessoas do Brasil inteiro doam seu tempo, conhecimento e recursos para ajudar a preparar pessoas honestas e competentes para fazer boa política. Contamos com mais de 50 professores de renome e reconhecimento em suas áreas, uma rede com dezenas de parceiros e mais de 500 doadores nos ajudam a qualificar lideranças capazes de causar impacto positivo no nosso país. O RenovaBR busca contribuir para uma renovação qualificada do sistema político brasileiro. Para cumprir esse objetivo, o programa realiza desde outubro de 2017 uma série de atividades para selecionar e qualificar candidatos(as) a cargos eletivos no Brasil”. Disponível em: <https://www.renovabr.org/quem-somos/>, acessado em 15 de novembro de 2019.

A Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (“RAPS”) é uma organização pioneira na política brasileira, fundada em maio de 2012, com o propósito de contribuir para a melhoria da qualidade da democracia brasileira. Isso é feito mediante a atração, seleção, formação, apoio e monitoramento de lideranças políticas – com e sem mandatos eletivos – comprometidas com a ética, a transparência e a sustentabilidade. Composta por 576 lideranças, o movimento conta com 34 membros que têm mandatos eletivos, sendo 6 senadores, 26 deputados federais, 26 deputados estaduais, 2 deputados distritais, 54 vereadores, 2 governadores, 14 prefeitos e 4 vice-prefeitos. Sem orientação política determinada, o movimento busca manter diálogo com todos os partidos políticos formalmente organizados para estabelecer e promover uma agenda comum em defesa dos interesses e demandas da sociedade.<sup>68</sup>

O Acredito apresenta-se como um movimento de renovação política nacional e suprapartidário. Tem por objetivo dar vez e voz a uma nova geração de líderes que buscam uma renovação de princípios, práticas e pessoas na política nacional brasileira. Fundado em 2017 e com viés progressista, o movimento é contra a polarização política e busca a redução de desigualdades, eficiência estatal, combate à corrupção e a construção de uma sociedade diversa, plural e livre.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> “Mulheres e homens vocacionados para atuar diretamente na política institucional com potencial para postular ativamente em processos eleitorais. Apoiamos quem faz e quer fazer acontecer: Nós somos uma organização que acredita na política, no diálogo e na cooperação como ferramentas fundamentais para a transformação da sociedade e para a construção de um país mais justo, com mais oportunidades, melhor qualidade de vida para todos e capaz de respeitar seus recursos naturais. Estamos certos de que só chegaremos a esta realidade com a criação e consolidação de uma democracia de qualidade, que deve ser construída com a valorização da ação política, e com a contribuição de pessoas que possuem diferentes visões, opiniões e experiências. Para nós, a democracia se constrói no encontro entre os iguais e os diferentes. Desde 2012, nosso papel é reunir, apoiar e capacitar lideranças políticas que buscam o mesmo que nós. São indivíduos de diferentes partidos políticos e trajetórias que encontram na RAPS um ambiente de troca, qualificação e redes que vai além de suas ideologias particulares. Norteados pelos princípios e valores da sustentabilidade, conseguem juntos discutir e encontrar soluções para os mais complexos desafios brasileiros”. Disponível em: <https://www.raps.org.br/quem-somos/>, acessado em 15 de novembro de 2019.

<sup>69</sup> “Nosso país enfrenta um momento crítico. Uma crise de representatividade que compromete nosso sistema político. Uma crise econômica persistente e profunda. Esquemas de corrupção que perpassam governos, partidos e ideologias. Em meio à indignação generalizada, temos que confiar em nossa capacidade de nos organizar e escolher o futuro que queremos. Assim nasce o Acredito. Um movimento de renovação política nacional e suprapartidário. Para dar vez e voz a uma nova geração na definição dos rumos de nosso país. Uma renovação de princípios, práticas e pessoas. Um projeto de 10 anos. Um novo congresso com a cara do Brasil. Acreditamos em uma política que combata privilégios e quebre o monopólio de sobrenomes. Que coloque as pessoas no centro das decisões. Uma política que vá além da polarização radical. Que promova o diálogo e a busca de soluções efetivas. Acreditamos em um novo formato de campanhas. De baixo custo, financiadas com mais equidade e transparência, com limites para doações individuais. Defendemos também a aproximação entre eleitores e eleitos com base em ideias e não em trocas de favores”. Disponível em: <https://www.movimentoacredito.org/manifesto/>, acessado em 15 de novembro de 2019.

O Ocupa Política se apresenta como uma confluência de organizações coletivas da sociedade civil que se reuniram para ocupar a política institucionalmente, potencializando candidaturas de ativistas e pretendendo articular uma política suprapartidária de renovação progressista no plano nacional. Ele conta com 4 deputados federais, 8 deputados estaduais (7 das quais são mulheres) e 4 vereadores, 2 dos quais são mulheres. Seus representantes no Legislativo são, em sua grande maioria, filiados ao PSOL.

O primeiro “Ocupa Política” foi realizado em novembro de 2017, em Belo Horizonte. Ativistas de todo o país se reuniram na Ocupação Carolina Maria de Jesus e, junto às moradoras do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas, reafirmaram seu compromisso com a democracia e com a ocupação da política institucional local e brasileira.<sup>70</sup>

Os movimentos suprapartidários mencionados buscariam, em síntese, o fomento da política nacional, mas não o partidário.

Como se pode observar, grande parte de suas bandeiras (redução das desigualdades, renovação política, sociedade justa) são as mesmas. O que muda são os meios para alcançar tais objetivos. A multiplicação desses movimentos é um sinal da crise de representatividade dos partidos políticos, que não mais conseguem atender aos anseios sociais e políticos dos brasileiros.

Os três argumentos externos podem ser assim resumidos. Haveria uma crise de representatividade na sociedade brasileira, na qual a população não se sente representada pelos eleitos. Isso levaria à redução, por um lado, da liberdade de atuação do eleito na execução de seu mandato e, por outro, da liberdade de opinião da sociedade. Uma consequência daquela crise seria a multiplicação de grupos

---

<sup>70</sup> “A política do nosso país virou terra arrasada e cabe a nós reconstruir esse lugar. Agir agora é mais do que necessário – é uma tarefa vital. Precisamos ocupar o espaço controlado há tanto tempo por latifundiários, herdeiros, lobistas, patriarcas e endinheirados que só legislam em causa própria. A esperança e o destino das pessoas não podem ser reféns da ganância de poucos que se acham donos do poder. Nós somos a maioria e estamos unidas em torno de ideias, sonhos e lutas. Somos mulheres, mães, famílias, negras e negros, trabalhadoras e trabalhadores, LGBTIQ, povos tradicionais, jovens, pessoas com deficiência, ativistas de muitas causas. Viemos das periferias e dos centros urbanos, das zonas rurais, de quilombos e aldeias indígenas, de movimentos populares, praças, palcos e salas de aula. Compartilhamos a disposição de construir outra política: radicalmente democrática, laica, diversa, baseada no cuidado e no afeto, no fazer coletivo e na cooperação. Essa outra política possível já está sendo praticada em mandatos e gabinetes em todo o Brasil. Nessas ocupações, lutamos pela democratização do país, com experiências de participação, transparência e abertura que precisam se expandir”. Disponível em: <http://www.ocupapolitica.org>, acessado em 15 de novembro de 2019.

suprapartidários desvinculados de uma política partidária própria, os quais formam grupos de interesse político e lideranças também políticas.

Os movimentos políticos organizados não partidários (p. ex. MBL – Movimento Brasil livre; Movimento Passe-Livre e Movimento Vem Pra Rua) têm ganhado a cada dia mais adeptos, enquanto os partidos só reduzem sua representatividade. Os brasileiros nesses movimentos trazem bandeiras ocasionais e específicas (aumento da passagem de ônibus, impeachment, corte de verbas públicas, etc.) como se estivessem numa democracia direta.

O fortalecimento de tais movimentos é uma comprovação do descrédito da população com os partidos políticos. Os debates ali travados e as bandeiras dos movimentos são típicas de organizações partidárias.

Os temas que são discutidos nessas organizações suprapartidárias podem e devem ser trazidos para dentro dos partidos políticos como forma de incremento da democracia. A discussão localizada e extremada dentro de um único movimento não consegue trabalhar com argumentos contrários, como é possível nos partidos políticos, que são organizados para este fim específico (transforma as múltiplas faces do social em tema politizado e digno de ser pleiteado perante o Estado).

#### 4.3 CANDIDATURAS INDEPENDENTES COMO TENTATIVA DE SOLUÇÃO DA CRISE DE REPRESENTATIVIDADE

No Brasil, os maiores críticos da democracia dos partidos apresentam como alternativa a esse sistema democrático a tese das candidaturas independentes (ARAS, 2018; SANTANO, 2018; CARVALHO, 2014). Um importante teórico do tema é Bernard Manin (1997), que escreveu sobre representatividade na democracia parlamentarista, na de partidos e da *audience*.

Manin desenvolveu um modelo de três grandes tipos de sistemas representativos: a) o parlamentar; b) a democracia dos partidos; c) a democracia do público ou da *audience*. Para ele, tais modelos em geral apareceram sucessivamente na grande maioria dos países, apesar de também possuírem características singulares, a depender do contexto nacional (1997, p. 90). De acordo com Santano (2018), o Brasil estaria na transição entre o segundo e o terceiro modelo.

Manin (1997) salienta que o modelo da democracia do público é uma forma intermediária aos outros dois modelos. No modelo parlamentar, a representação é direta, ou seja, o eleitor vota diretamente no candidato em que mais confia e que conhece melhor. É o que o teórico denominou de individualidade do candidato. Já no modelo da democracia dos partidos, o candidato se distancia dos eleitores, devido à atuação dos partidos políticos. Por sua vez, na democracia do público há um meio termo: representantes e representados conseguem se comunicar diretamente e os partidos contribuem quando fortalecem a individualização da campanha do seu candidato (MANIN, 1997, p. 210).

Antes de prosseguir, vale ressaltar as características da democracia do público. Conforme abordado no segundo capítulo, a democracia plebiscitária é marcada por uma atuação mais direta entre candidatos e eleitores, seja nas eleições, seja na fiscalização dos eleitos. Mas essa teoria democrática se divide em panfletária e do público (*audience*). A primeira é marcada pela atuação pesada dos meios de comunicação de massa nas eleições e na fiscalização do mandato, ao passo que a segunda é marcada por um ator não coletivo que vive no espaço privado da domesticidade e, quando sondado, atua como receptor ou espectador de um espetáculo encenado por técnicos da comunicação midiática.

A democracia no modelo *audience* pode ser compreendida como uma democracia do público. Nos termos de Manin (1997), trata-se de um sistema de representação fluido, aberto, caracterizado pela indeterminação e dirigido por candidatos individuais, não por membros homologados de partidos-organização. É mais comum que registrar democracias panfletárias nos países da América Latina, uma vez que os meios de comunicação no continente não se pautam pela isonomia necessária na panfletagem.

Tendo por base esses argumentos, Aras e Santano defendem (ARAS, 2018; SANTANO, 2018; CARVALHO, 2014) que a adoção de candidaturas independentes da vinculação político-partidária seria mais compatível com a transição vivida no Brasil do século XXI, de recepção da democracia da *audience* e enfraquecimento da democracia dos partidos políticos.

Entre as características da democracia da *audience* merece destaque a retomada da relação íntima entre candidato e eleitor, o retorno do personalismo da campanha e, por conseguinte, o contato direto entre os agentes do pleito, sem a participação dos partidos políticos. A vantagem seria a maior identificação entre a

sociedade e as plataformas políticas defendidas por determinado candidato, evitando-se qualquer *lobby* por líderes dos oligopólios da democracia dos partidos (MANIN, 1997, p. 217). Em tese, desapareceria o que se denominou de crise de representatividade e de oligopólio partidário. A sociedade se envolveria mais com a campanha, em vez de se afastar ainda mais dela.<sup>71</sup>

A quebra desse oligopólio gera a expectativa de que os partidos passariam por mudanças estruturais que resultassem no fomento da tão criticada democracia intrapartidária. A crítica mais contundente ao modelo partidário tem ligação com a centralização das decisões, com a perpetuação das oligarquias e com a fragilidade dos órgãos de direção municipal e estadual. Para os defensores das candidaturas independentes, as legendas terão que cativar os bons quadros, o que envolve voz e espaço nas esferas internas de decisão, sob pena de os perder para seus opositores, ou até para as candidaturas independentes. (CIRINEU, 2019).

O fim desse monopólio evitaria que candidatos fossem prejudicados pelos seus próprios partidos. Cita-se como exemplo um caso emblemático que teria acontecido nas eleições estaduais de Minas Gerais, no ano de 2018, no PSB (Partido Socialista Brasileiro). O então Presidente do Diretório Estadual, Márcio Lacerda, detinha o apoio da maioria dos diretórios municipais ou das comissões executivas municipais e não conseguiu obter a escolha do seu nome na convenção do partido porquanto a Executiva Nacional do partido optou por coligar-se com o Partido dos Trabalhadores. Como tal deliberação ocorreu após o prazo para mudança de partido, Márcio de Araújo Lacerda, político e empresário mineiro, duas vezes prefeito de Belo Horizonte, não pôde lançar sua candidatura ao governo do estado de Minas Gerais nem como candidato independente, nem via PSB. A batalha jurídica não teve fim pois Márcio Lacerda desistiu das ações antes do trânsito em julgado, bem como da pretensão de se candidatar.

Acredita-se que as candidaturas independentes proporcionariam uma mudança no processo eleitoral. Os partidos políticos atuariam no fornecimento de recursos eleitorais essenciais ao pleito, como redes de contatos e influências, capacidade de captação de recursos e trabalho voluntário de ativistas. A vantagem é que eles se

---

<sup>71</sup> “The individuality of candidates appears to be one of the essential factors in these variations: people vote differently from one election to another, depending on the particular persons competing for their vote. Voters tend increasingly to vote for a person and no longer for a party or a platform. This phenomenon marks a departure from what was considered normal voting behavior under representative democracy, creating the impression of a crisis in representation”. (MANIN, 1997, p. 219).



tornariam instrumentos a serviço de um líder carismático, e não de um líder partidário mal visto pela sociedade. Em oposição à democracia de partidos, o chefe do partido não seria mais o representante por excelência da campanha: este seria o candidato mais bem “quisto” pelos cidadãos participantes do pleito (MANIN, 1997, p. 218). Isso enfraqueceria a oligarquia de candidatos, inclusive por fragilizar a transmissão de cargos entre familiares.

A democracia encerra a ideia de competição entre diferentes grupos no poder, além da possibilidade de alternância e de pluralismo político. O respeito ao pluralismo político pressupõe a existência de várias opiniões e ideias e o respeito por cada uma delas. A sociedade é formada por vários grupos, isto é, composta pela multiplicidade de centros de exercício do poder, que devem conviver harmonicamente, independentemente de estarem ou não vinculados a um partido político. Deve ser assegurada a liberdade de expressão, manifestação e opinião, garantindo-se a participação do povo na formação da democracia do país, ainda que desvinculada de uma bandeira partidária (ARAS, 2018, p. 530).

A candidatura independente, nesse cenário, aparece como forma de oxigenação da política, possibilitando a ascensão de novos atores, que podem se mobilizar à margem da estrutura hierarquizada dos partidos políticos (SANTANO, 2018, p. 14). Ela permitiria que os grupos suprapartidários tivessem seus candidatos sem a necessidade de se submeterem a uma legenda de aluguel<sup>72</sup>.

Os defensores (ARAS, 2018; SANTANO, 2018; CARVALHO, 2014) dessa bandeira argumentam que tal candidatura daria a todos os brasileiros a chance de participar ativamente na vida política do Estado, já que candidatos independentes não teriam que passar pelo crivo oligárquico dos líderes partidários, na hora de registrarem suas candidaturas. Acreditam ainda que o acesso exclusivo dos partidos políticos ao mandato eletivo é ilegítimo, uma vez que limita a possibilidade de defesa de todos os interesses na esfera pública, sobretudo a pequenos grupos, que são alijados das discussões.

Outra expectativa que se deposita nas candidaturas independentes é o ressurgimento da liberdade política dos tempos de parlamentarismo. Acredita-se que

---

<sup>72</sup> A crise de representatividade nos partidos políticos tem contribuído para a criação de organizações suprapartidárias que orbitam a política nacional. Os grupos organizados têm lançado candidatos que se filiam a partidos políticos muitas vezes com “acordos de cavalheiros” de autonomia, mantendo-se filiados ao grupo originário.

não haveria mais preferência partidária, mas sim um exame das situações particulares de cada candidato em campanha, sem se levar em conta o quadro geral de uma ideologia política própria das instituições político-partidárias “impostas”. A vantagem é que o resultado da eleição seria uma resposta a opções feitas durante a campanha, e não exatamente a expressão de identidades sociais e culturais, como em uma democracia partidária petrificada e imutável (MANIN, 1997, p. 222)<sup>73</sup>.

Como consequência surgiria a independência política dos representantes eleitos na tomada de decisões, com a conseqüente flexibilização na tomada de decisões. Os candidatos independentes eleitos poderiam decidir a qual corrente se filiar a cada votação, sem uma identidade social, política e cultural fixa, mas sim variável a cada realidade de votação.

Os representantes são eleitos pela percepção superficial do seu pensamento político no momento do pleito, naquele contexto específico, em contraposição à imagem do adversário político, restando-lhes assim maior liberdade decisória nas tomadas de decisão (MANIN, 1997, p. 227).<sup>74</sup>

Com isso, espera-se que a atuação parlamentar não esteja ligada a uma única ideologia partidária. Livre, o eleito poderia, diante de um espectro ideológico, assumir diferentes pontos de vista a partir da análise da situação concreta, sem ter que se submeter a uma estrutura hierárquica-partidária engessada (AZEVEDO, 2014, p. 245-247).

As candidaturas independentes são reflexo de uma nova onda democrática, a da democracia da *audience*. Com elas a política nacional só teria a ganhar, uma vez que elas desestruturariam as oligarquias familiares dos partidos políticos, aproximariam a sociedade dos eleitos, reduzindo significativamente a sensação de

---

<sup>73</sup> “Aside from the individuality of the candidates, present-day electoral studies emphasize that voting behavior varies according to the terms of the electoral choice. For example, citizens vote for different parties in presidential, legislative, and local elections. This suggests that voting decisions are made on the basis of perceptions of what is at stake in a particular election, rather than as a result of socioeconomic and cultural characteristics. Similarly, voters’ decisions seem to be sensitive to issues raised in electoral campaigns. Election results vary significantly, even over short periods of time, depending on which issues figure most prominently in the campaigns. Voters seem to respond (to particular terms offered at each election), rather than just express (their social or cultural identities). (MANIN, 1997, p. 222)”.

<sup>74</sup> “Since representatives are elected on the basis of these schematic images, they have some freedom of action once elected. What led to their election is a relatively vague commitment, which necessarily lends itself to several interpretations. In what has been called here “audience democracy,” the partial independence of the representatives, which has always characterized representation, is reinforced by the fact that electoral promises take the form of relatively hazy images”. (MANIN, 1997, p. 228).

não-representatividade (“crise de representação”) e ainda forçaria os partidos políticos a se democratizarem internamente.

Vale ressaltar que no Congresso Nacional a bandeira da candidatura independente já tem seus adeptos.

Na Câmara dos Deputados tramitam as seguintes PECs que visam permitir as candidaturas independentes: PEC 229/2008, de autoria do Deputado Leo Alcântara; PEC 407/2009 de autoria do Deputado Lincoln Portela; PEC 350/2017 do Deputado João Derly e a PEC 378/2017 de autoria da deputada Renata Abreu. Já no Senado Federal tramitam as PECs 06/2015 do Senador Reguffe e a PEC 07/2012 de autoria do Senador Cristóvão Buarque (Verifique os anexos VI e VII dessa tese).

Embora fossem semelhantes, as propostas não alcançaram maioria no Congresso. Elas visam autorizar a candidatura independente desde que o candidato comprove a viabilidade de sua candidatura mediante listas de apoio, assinaturas, listas cívicas.

Os defensores das candidaturas independentes defendem que o pluralismo político seria fundamento suficiente para justificar uma candidatura desvinculada das agremiações partidárias. Mais especificamente, os fundamentos da candidatura independente seriam os arts. 1º, II, III e V. 4º, II; 5º, XX e §§1º e 2º, todos da CR/88<sup>75</sup> c/c arts. 23 e 29 do Pacto de São José da Costa Rica (Dec. nº 678 de 06 de novembro de 1992)<sup>76</sup>; art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Humanos e Políticos (Dec. nº

---

<sup>75</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; e V - o pluralismo político. Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II - prevalência dos direitos humanos. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado. § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. (BRASIL. Constituição da República. 1988).

<sup>76</sup> “Artigo 23 - Direitos políticos. 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Artigo 29 - Normas de interpretação. Nenhuma disposição da presente Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) permitir a qualquer dos Estados-partes, grupo ou indivíduo, suprimir o gozo e o exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida

592 de 06 de julho de 1992)<sup>77</sup>; o art. 21 da Declaração Universal de Direito do Homem<sup>78</sup>; e art. 27 da Convenção de Viena (Dec. nº 7.030 de 14 de dezembro de 2009)<sup>79</sup>. Para tanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), como guardião dos preceitos republicanos que é, foi incitado a se manifestar sobre o tema no ARE nº 1.054.490/RJ. Até a presente data (julho/2021) não há decisão do pleno do tribunal; há apenas o reconhecimento de Repercussão Geral e parecer da Procuradoria Geral da República.

Sendo assim, pode-se sintetizar a defesa das candidaturas avulsas nos seguintes pilares: a) os partidos políticos são verdadeiros oligopólios; b) a competição entre os partidos por si só é incapaz resolver os problemas da crise de representatividade; c) não basta fundar mais partidos políticos para renovar a política, uma vez que eles possuem o mesmo padrão organizacional obsoleto e burocratizado (falta de democracia intrapartidária); d) os tratados internacionais supostamente reconhecem a compatibilidade as candidaturas independentes com os direitos humanos; e) deve-se permitir que qualquer cidadão possa participar do pleito sem a amarra da filiação a um partido político (quebra da condição de elegibilidade constitucional).

---

do que a nela prevista; b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos em virtude de leis de qualquer dos Estados-partes ou em virtude de Convenções em que seja parte um dos referidos Estados; c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza”. (BRASIL. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de São José da Costa Rica), Dec. nº 678. 1992).

<sup>77</sup> “ARTIGO 25 – Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”. (BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**, Dec. nº 592. 1992).

<sup>78</sup> “Artigo 21 – §1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. §2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. §3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”. (AGONU. **Declaração Universal de Direito do Homem**. 1948).

<sup>79</sup> “Artigo 27 – Direito Interno e Observância de Tratados. Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46 (1. Um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu direito interno sobre competência para concluir tratados, a não ser que essa violação fosse manifesta e dissesse respeito a uma norma de seu direito interno de importância fundamental. 2. Uma violação é manifesta se for objetivamente evidente para qualquer Estado que proceda, na matéria, de conformidade com a prática normal e de boa fé)”. (BRASIL. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados**, Dec. nº 7.030. 2009).

## **5 O EQUILÍBRIO DO SISTEMA DEMOCRÁTICO BRASILEIRO NUMA DEMOCRACIA DE PARTIDOS**

Feita a crítica à democracia partidária considerando o sistema brasileiro, passa-se à análise dos argumentos em defesa de tal teoria. Nesta tese optou-se por denominar de contra-crítica os argumentos levantados pelos defensores da democracia dos partidos políticos e, portanto, contrários a candidaturas independentes. No capítulo seguinte se desenvolverá uma análise pormenorizada do sistema brasileiro e que pode ser modificado para fortalecer a democracia nacional.

Os argumentos desenvolvidos nesta seção são complementares aos apresentados na revisão de bibliografia do capítulo segundo e ao excursus histórico apresentado no capítulo terceiro. O cerne da questão está na figura do grupo, e não de um líder nato, como defendido pela teoria democrática plebiscitária.

Primeiro, a análise se concentrará no sistema eleitoral brasileiro, apto a rebater os argumentos internos dos críticos à democracia partidária brasileira. Todo o sistema eleitoral nacional está ancorado na ideia da democracia de partidos políticos, que é fruto de uma evolução histórica do sistema eleitoral brasileiro, que atinge seu apogeu na CR/88.

Em um segundo momento se mostrará que as discussões político-partidárias nem começam, nem se encerram com as eleições.

Por fim, serão analisados os argumentos de constitucionalidade da democracia de partidos políticos presente no Brasil. Também, serão rebatidos os argumentos levantados pelos defensores das candidaturas avulsas, no âmbito da ARE nº 1.054.490/RJ.

### **5.1 O SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO**

A CR/88 marcou o movimento de redemocratização brasileiro iniciado alguns anos antes, como se mostrou em seções anteriores desta tese. Dentre as inúmeras inovações que a Constituição trouxe destacam-se a constitucionalização dos partidos políticos (art. 17), o pluripartidarismo, o pluralismo político (art. 1º, V) e a filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, §3º, V).

Desde a promulgação da Constituição, o número de partidos políticos no Brasil cresceu vertiginosamente,<sup>80</sup> bem como se intensificou a atuação de cada um deles na sociedade civil. Dessas duas dinâmicas resultou um fortalecimento da democracia partidária nacional.<sup>81</sup>

O Estado Democrático de Direito que o Brasil tem hoje é assegurado por um rol bastante amplo de direitos políticos (art. 14 ao 16 da CR/88), e os partidos políticos são atores importantes nesse cenário, antes, durante e depois das eleições, já que em regra a democracia nacional é representativa ou indireta (art. 1º, parágrafo único, CR/88). É certo que a CR/88 traz instrumentos da democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de lei (art. 14, I, II, III, CR/88). Estas práticas são, contudo, exceções à regra geral da democracia partidária.

A atuação do direito no estabelecimento e na consolidação da democracia é fundamental para o exercício democrático nacional. A Constituição é clara quanto à escolha da sociedade brasileira pela democracia partidária. O ordenamento infraconstitucional e tratados internacionais ratificados pelo Brasil, que agora fazem parte ordenamento jurídico nacional, refletem essa escolha.

Os direitos políticos, com efeito, estão elencados em diversos tratados internacionais celebrados desde o fim da 2ª Guerra Mundial, sob a égide da

---

<sup>80</sup> Os partidos políticos registrados definitivamente no TSE em 1985, ano de início da redemocratização, era de 6 agremiações, quais sejam: Partido Democrático Social (PDS); Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido dos Trabalhadores (PT); e Partido Comunista Brasileiro (PCB). (ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária**: a perda do mandato parlamentar. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2006. p. 177-181). Hoje, em 2019, o número de partidos políticos registrados no TSE são de 32 agremiações, quais sejam: Movimento Democrático Brasileiro (MDB); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido dos Trabalhadores (PT); Democratas (DEM); Partido Comunista de Brasil (PCdoB); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Partido Trabalhista Cristão (PTC); Partido Social Cristão (PSC); Partido da Mobilização Nacional (PMN); Cidadania; Partido Verde (PV); Avante; Progressistas (PP); Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU); Partido Comunista Brasileiro (PCB); Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB); Democracia Cristã (DC); Partido da Causa Operária (PCO); Podemos (PODE); Partido Social Liberal (PSL); Republicanos; Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido Liberal (PL); Partido Social Democrático (PSD); Patriota; Partido Republicano da Ordem Social (PROS); Solidariedade; Novo; Rede Sustentabilidade; e Partido da Mulher Brasileira (PMB). (BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos Políticos Registrados no TSE**. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>> acessado em 10 de outubro de 2019).

<sup>81</sup> A CR/88 disciplinou no capítulo IV do título II (direitos e garantias fundamentais) a matérias dos direitos políticos exercíveis por todos os cidadãos brasileiros. Entre os temas que demandaram tratativa constitucional está o exercício da soberania popular (art. 14); a cassação, perda e suspensão dos direitos políticos (art.15); o princípio da anualidade eleitoral (art. 16); e a organização/criação dos partidos políticos (art.17). Vale ressaltar que as candidaturas avulsas são barradas por causa do direito político trazido no art. 14, §3º, V.

Organização das Nações Unidas (ONU) e de outras organizações internacionais regionais.

Dos anos 1940 em diante houve um fortalecimento dos direitos políticos com o objetivo de resgate e reconstrução dos regimes democráticos. Os partidos políticos passaram novamente a ser vistos como instrumentos necessários para a realização de eleições livres e diretas. Tratados e documentos internacionais foram adotados tendo em vista universalizar os direitos humanos, com destaque para a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966.

A DUDH preconiza, em seu artigo 21, que qualquer cidadão tem o direito de fazer parte do governo de seu país diretamente ou por meio de seus representantes. Também estabelece que a vontade do povo deve ser soberana e expressa mediante eleições periódicas e universais com garantia ao sigilo do voto.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas de 1966, foi regulamentado no Brasil pelo Decreto nº 592 de 1992. Em seu artigo 25, ele estabelece que todo cidadão terá o direito de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal, igualitário e por voto secreto.

Tem-se, ainda, o Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos), promulgado no Brasil pelo Decreto presidencial nº 678 de 1992, que faz referência à proteção aos direitos políticos. Em seu art. 23, o Pacto estabelece que o exercício dos direitos políticos somente pode ser restringido por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental ou condenação em processo criminal. Algumas dessas restrições foram incorporadas na legislação nacional através da Lei Complementar n. 64/90 sob a rubrica de hipóteses de inelegibilidade.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Dentre os autores nacionais citam-se BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto; SANTOS, Rodrigo Mito dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. **Rev. direito GV**. 2015, vol.11, n.1, pp.223-225; COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral e processo eleitoral**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018; COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. v. 1: teoria da inelegibilidade, direito processual eleitoral. 14. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. In: MARINONI, L.G.; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.). **Controle de convencionalidade: um panorama latino-americano**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013. p. 3-56.

Já em relação ao ordenamento nacional observa-se que o Código Eleitoral, ou Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965; a Lei de Inelegibilidade, ou Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990; a Lei dos Partidos Políticos, ou Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995; a Lei das Eleições, ou Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997; e a Jurisprudência dos Tribunais Eleitorais são influenciados pela democracia partidária estatuída na Constituição.

O Código Eleitoral, em seu art. 66 e seguintes, deixa ver a importância dos partidos políticos em todos os atos de cidadania, desde os pedidos de alistamento, transferência, segundas vias, emissão e entrega de títulos eleitorais dos cidadãos brasileiros.<sup>83</sup>

No que diz respeito ao sufrágio,<sup>84</sup> só há seu efetivo exercício a partir da filiação partidária (requisito constitucional) e do registro de candidaturas, o qual é realizado pela agremiação perante os tribunais eleitorais.<sup>85</sup>

No momento de realização do pleito, os partidos políticos voltam a ter grande importância eleitoral, pois participam da fiscalização das mesas receptoras dos votos<sup>86</sup> e da apuração dos votos pelas mesas receptoras (art. 165, *et. seq.*).<sup>87</sup> Diante dessa

---

<sup>83</sup> “Art. 66. É lícito aos partidos políticos, por seus delegados: I – acompanhar os processos de inscrição; II – promover a exclusão de qualquer eleitor inscrito ilegalmente e assumir a defesa do eleitor cuja exclusão esteja sendo promovida; III – examinar, sem perturbação do serviço e em presença dos servidores designados, os documentos relativos ao alistamento eleitoral, podendo deles tirar cópias ou fotocópias” (BRASIL. **Código Eleitoral**. 1965). No mesmo sentido é a Res. TSE nº 21538/2003.

<sup>84</sup> O sufrágio pode ocorrer de forma direta ou indireta. Naquela, o povo pode decidir de forma ativa sobre assuntos do governo, como ocorre no plebiscito, já na forma indireta a votação é realizada através dos representantes políticos eleitos.

<sup>85</sup> “Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos” c/c Art. 89. Serão registrados: I – no Tribunal Superior Eleitoral os candidatos a presidente e vice-presidente da República; II – nos tribunais regionais eleitorais os candidatos a senador, deputado federal, governador e vice-governador e deputado estadual; III – nos juízos eleitorais os candidatos a vereador, prefeito e vice-prefeito e juiz de paz.” (BRASIL. **Código Eleitoral**. 1965)

<sup>86</sup> “Art. 131. Cada partido poderá nomear 2 (dois) delegados em cada município e 2 (dois) fiscais junto a cada mesa receptora, funcionando um de cada vez; Art. 132. Pelas mesas receptoras serão admitidos a fiscalizar a votação, formular protestos e fazer impugnações, inclusive sobre a identidade do eleitor, os candidatos registrados, os delegados e os fiscais dos partidos; Art. 142. No dia marcado para a eleição, às 7 (sete) horas, o presidente da mesa receptora, os mesários e os secretários verificarão se no lugar designado estão em ordem o material remetido pelo juiz e a urna destinada a recolher os votos, bem como se estão presentes os fiscais de partido; Art. 155. O presidente da junta eleitoral e as agências do Correio tomarão as providências necessárias para o recebimento da urna e dos documentos referidos no artigo anterior. § 1º Os fiscais e delegados de partidos têm direito de vigiar e acompanhar a urna desde o momento da eleição, durante a permanência nas agências do Correio e até a entrega à junta eleitoral”. (BRASIL. **Código Eleitoral**. 1965).

<sup>87</sup> “Art. 179, § 4º Cópia autenticada do boletim de apuração será entregue a cada partido, por intermédio do delegado ou fiscal presente, mediante recibo; Art. 192. Lavrada e assinada a ata, o presidente da mesa, na presença dos demais membros, fiscais e delegados de partido, abrirá a urna e o invólucro e verificará se o número de cédulas oficiais coincide com o de votantes; Art. 194. Após a lavratura da ata, que deverá ser assinada pelos membros da mesa e fiscais e delegados de partido, as cédulas e as sobrecartas serão recolhidas à urna, sendo está fechada, lacrada e entregue ao juiz eleitoral pelo



complexa atribuição, candidaturas independentes não podem realizar a função dos partidos políticos, uma vez que o candidato independente não tem nenhuma estrutura e tempo hábil para tanto.

A Lei das Inelegibilidades – Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990 – traz, logo em seu art. 3º, que os partidos políticos são legitimados ativos para arguir causas de inelegibilidade em toda e qualquer candidatura, além de poderem denunciar os culpados e promover-lhes a responsabilidade.<sup>88</sup> A legitimidade ativa é tão relevante para o ordenamento jurídico brasileiro que o TSE entendeu que o eleitor não possui legitimidade para arguir inelegibilidade num registro de candidatura, ainda que possa apresentar notícia de inelegibilidade ao juiz competente.<sup>89</sup>

A Lei dos Partidos Políticos – Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 – deixa ver, em diversos dispositivos, a importância das agremiações para o sistema políticos brasileiro. Os partidos são pessoas jurídicas que se destinam “a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal” (art. 1º). Seus programas eleitorais devem respeitar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, CR/88 c/c art. 2º, Lei n. 9.096/95).

O funcionamento partidário no Legislativo brasileiro se dá por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das Casas e o ordenamento jurídico nacional (art. 12, Lei n. 9.096/95).

A lei facilita a filiação partidária no Brasil ao dispor que todo e qualquer eleitor que esteja no pleno gozo de seus direitos políticos pode se tornar filiado da agremiação sem maiores exigências, salvo se for militar (CR/88, art. 142, §3º, V); membros do Ministério Público (CR/88, art. 128, §5º, II, e); magistrados (CR/88, art. 95, parágrafo único, III); membros do TCU (CR/88, art. 73, §§ 3º e 4º); membros da

---

presidente da mesa ou por um dos mesários, mediante recibo. § 2º Os fiscais e delegados de partido podem vigiar e acompanhar a urna desde o momento da eleição, durante a permanência nos postos arrecadadores e até a entrega à junta.” (BRASIL. **Código Eleitoral**. 1965)

<sup>88</sup> “Art. 3º Caberá a qualquer candidato, a partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do pedido de registro de candidato, impugná-lo em petição fundamentada; Art. 20. O candidato, partido político ou coligação são parte legítima para denunciar os culpados e promover-lhes a responsabilidade; a nenhum servidor público, inclusive de autarquias, de entidade paraestatal e de sociedade de economia mista será lícito negar ou retardar ato de ofício tendente a esse fim, sob pena de crime funcional”. (BRASIL. **Lei das Inelegibilidades**. 1990).

<sup>89</sup> BRASIL, Ac.-TSE, de 19.12.2016, no AgR-REspe nº 26234 e, de 16.11.2016, no AgR-REspe nº 28954.

Defensoria Pública (LC n. 80/1994, art. 46, V, 91, V, e 130, V); e servidor da Justiça Eleitoral (CE/1965, art. 366). Uma vez filiado e eleito, o representante proporcional não é titular de seu mandato, e sim o partido político (art. 22-A c/c Súmula n. 67/2016 do TSE).<sup>90</sup> Os partidos políticos ainda têm garantido o direito à utilização gratuita de escolas públicas ou Casas Legislativas para a realização de suas reuniões ou convenções (Art. 51).

A Lei das Eleições, ou Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, trouxe inúmeras vantagens para o sistema eleitoral brasileiro que não se aplicariam às candidaturas independentes. Destaca-se, entre elas, a realização de coligações político-partidárias para concorrer a candidaturas majoritárias impossíveis de se alcançar individualmente (art. 6º).<sup>91</sup> A legislação dá aos partidos políticos a liberdade de escolha e de substituição dos candidatos ao pleito em suas convenções partidárias.<sup>92</sup>

Quanto ao registro de candidatura, a lei, na linha da CR/88, consagra o monopólio do registro para as agremiações eleitorais,<sup>93</sup> ainda que o candidato seja

---

<sup>90</sup> “Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfilou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito; Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto; Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários; Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito (BRASIL. **Lei das Inelegibilidades**. 1990). Res.TSE nºs 22526/2007, 22563/2007 e 22580/2007: o cargo eletivo no sistema proporcional pertence ao partido e não ao candidato; Ac.-TSE, de 25.6.2015, na Cta nº 8271: a perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário.

<sup>91</sup> “Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, *proporcional*, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário (BRASIL. **Lei das Eleições**. 1997) c/c EC nº 97/2017, art. 2º: “A vedação à celebração de coligações nas eleições *proporcionais*, prevista no § 1º do art. 17 da Constituição Federal, aplicar-se-á a partir das eleições de 2020”.

<sup>92</sup> “Art. 7º. Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta lei (BRASIL. **Lei das Eleições**. 1997) c/c TSE, de 26.9.2002, no REspe nº 19955 (as normas para escolha e substituição de candidatos e para formação de coligação não se confundem com as diretrizes estabelecidas pela convenção nacional sobre coligações – enquanto aquelas possuem, ao menos em tese, natureza permanente, as diretrizes variam de acordo com o cenário político formado para cada pleito).

<sup>93</sup> “Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as assembleias legislativas e as câmaras municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: I – nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a doze, nas quais cada partido ou coligação poderá registrar candidatos a deputado federal e a deputado estadual ou

filiado ao partido político.<sup>94</sup> A arrecadação e a aplicação dos recursos financeiros de campanha passam, necessariamente, pela administração político-partidária, pois o processo de campanha é deveras complexo e impõe muitos requisitos a serem cumpridos, os quais acarretam responsabilidade pessoal do candidato e solidária do partido.<sup>95</sup>

O mesmo se aplica no caso de prestação das contas de campanha eleitoral, e as sanções podem levar a decisões drásticas como reprovação das contas e cassação do diploma já concedido ao eleito.<sup>96</sup>

---

distrital no total de até 200% (duzentos por cento) das respectivas vagas; II – nos municípios de até cem mil eleitores, nos quais cada coligação poderá registrar candidatos no total de até 200% (duzentos por cento) do número de lugares a preencher; § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de *cada sexo*.” (BRASIL. **Lei das Eleições**. 1997).

<sup>94</sup> “Art. 11, § 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária (BRASIL. **Lei das Eleições**. 1997) c/c TSE, de 20.11.2018, no AgR-Pet nº 060061420: somente os filiados escolhidos em convenção partidária podem concorrer a cargos eletivos”.

<sup>95</sup> “Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta lei; Art. 18-B. O descumprimento dos limites de gastos fixados para cada campanha acarretará o pagamento de multa em valor equivalente a 100% (cem por cento) da quantia que ultrapassar o limite estabelecido, sem prejuízo da apuração da ocorrência de abuso do poder econômico; Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta lei; Art. 22. É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha; Art. 22-A. Os candidatos estão obrigados à inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); § 3º Desde o dia 15 de maio do ano eleitoral, é facultada aos pré-candidatos a arrecadação prévia de recursos na modalidade prevista no inciso IV do § 4º do art. 23 desta lei, mas a liberação de recursos por parte das entidades arrecadadoras fica condicionada ao registro da candidatura, e a realização de despesas de campanha deverá observar o calendário eleitoral; Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta lei; § 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de até 100% (cem por cento) da quantia em excesso; Art. 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico”. (BRASIL. **Lei das Eleições**. 1997).

<sup>96</sup> “Art. 28. § 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante as campanhas eleitorais, a divulgar em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim na rede mundial de computadores (Internet): – os recursos em dinheiro recebidos para financiamento de sua campanha eleitoral, em até 72 (setenta e duas) horas de seu recebimento; II – no dia 15 de setembro, relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados. Art. 29. Ao receber as prestações de contas e demais informações dos candidatos às eleições majoritárias e dos candidatos às eleições proporcionais que optarem por prestar contas por seu intermédio, os comitês deverão: II – resumir as informações contidas na prestação de contas, de forma a apresentar demonstrativo consolidado das campanhas; III – encaminhar à Justiça Eleitoral, até o trigésimo dia posterior à realização das eleições, o conjunto das prestações de contas dos candidatos e do próprio comitê, na forma do artigo anterior, ressalvada a hipótese do inciso seguinte; IV – havendo segundo turno, encaminhar a prestação de contas, referente aos 2 (dois) turnos, até o vigésimo dia posterior à sua realização; § 3º Eventuais débitos de campanha não quitados até a data de apresentação da prestação de contas poderão ser assumidos pelo partido político, por decisão do seu órgão nacional de direção partidária (TSE, de 27.9.2016, no AgR-RESpe nº 263242: dívidas de campanha não assumidas pelo órgão partidário nacional constituem irregularidade grave a ensejar desaprovação das contas). Art. 30-A. Qualquer partido político ou

No que concerne à propaganda eleitoral em meios de comunicação de massa (tempo de rádio e televisão), é vedada a privatização do horário e o tempo é dividido de acordo com a representatividade partidária no Congresso Nacional.<sup>97</sup> O direito de resposta só pode ser usado depois da escolha do candidato em convenção partidária, o que não aconteceria em caso de candidaturas avulsas.<sup>98</sup> No momento da votação, os partidos políticos exercem papel fundamental como fiscais nas mesas receptoras de voto e em todo o processo eleitoral.<sup>99</sup>

Como se pode observar, o ordenamento jurídico nacional trata amplamente da aplicabilidade dos direitos políticos inscritos na CR/88, e a figura dos partidos políticos é essencial para todo o funcionamento dessa engrenagem. As agremiações partidárias participam desde o alistamento dos eleitores até a execução dos mandatos pelos eleitos. Dito de outro modo, o exercício integral do direito de sufrágio no Brasil passa necessariamente pelas ações político partidárias, seja pelo registro de candidaturas, que só os partidos podem efetuar, seja pela fiscalização das mesas

---

coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. § 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado. (BRASIL. **Lei das Eleições**. 1997).

<sup>97</sup> “Art. 44. A propaganda eleitoral no rádio e na televisão restringe-se ao horário gratuito definido nesta lei, vedada a veiculação de propaganda paga. Art. 47. § 2º Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios: I – 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem; II – 10% (dez por cento) distribuídos igualmente; § 3º Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição. Art. 52. A partir do dia 15 de agosto do ano da eleição, a Justiça Eleitoral convocará os partidos e a representação das emissoras de televisão para elaborarem plano de mídia, nos termos do art. 51, para o uso da parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito, garantida a todas participações nos horários de maior e menor audiência. (BRASIL. **Lei das Eleições**. 1997).

<sup>98</sup> “Art. 58. A partir da escolha de candidatos em convenção, é assegurado o direito de resposta a candidato, partido ou coligação atingidos, ainda que de forma indireta, por conceito, imagem ou afirmação caluniosa, difamatória, injuriosa ou *sabidamente inverídica*, difundidos por qualquer veículo de comunicação social”. (BRASIL. **Lei das Eleições**. 1997).

<sup>99</sup> “Art. 65. A escolha de fiscais e delegados, pelos partidos ou coligações, não poderá recair em menor de dezoito anos ou em quem, por nomeação do juiz eleitoral, já faça parte de mesa receptora. Art. 66. Os partidos e coligações poderão fiscalizar todas as fases do processo de votação e apuração das eleições e o processamento eletrônico da totalização dos resultados; § 7º Os partidos concorrentes ao pleito poderão constituir sistema próprio de fiscalização, apuração e totalização dos resultados contratando, inclusive, empresas de auditoria de sistemas, que, credenciadas junto à Justiça Eleitoral, receberão, previamente, os programas de computador e os mesmos dados alimentadores do sistema oficial de apuração e totalização. Art. 70. O presidente de junta eleitoral que deixar de receber ou de mencionar em ata os protestos recebidos, ou ainda, impedir o exercício de fiscalização, pelos partidos ou coligações, deverá ser imediatamente afastado, além de responder pelos crimes previstos na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral”. (BRASIL. **Lei das Eleições**. 1997).

receptoras de votos, seja, enfim, pela atuação como legitimados ativos a denunciar candidaturas considerando as causas de inelegibilidade da LC n. 64/90.

O regime democrático nacional, a autenticidade do sistema representativo e os direitos fundamentais da CR/88 têm, em suma, nos partidos políticos um de seus operadores e, ao mesmo tempo, um de seus guardiães, em conformidade com a Lei nº 9.096/95. O funcionamento do Congresso Nacional no Brasil é realizado através das bancadas partidárias formadas dentro das duas Casas Legislativas, e os mandatos proporcionais são de titularidade da agremiação, não do eleito. Não por acaso, o fundo partidário e o fundo eleitoral pertencem ao partido político, mesmo que o parlamentar migre de legenda no meio do mandato, sem sua expulsão. Dá-se o mesmo, ainda, com o tempo de rádio e TV na propaganda eleitoral. Outra questão que precisa ser enfatizada é que o TSE, ao dispor sobre a perda do mandato por infidelidade partidária, firmou seu entendimento de que o mandato proporcional pertence ao partido (STF, MS 30.260/DF, Rel. Min. Carmen Lúcia).

Considerando todas essas peculiaridades do ordenamento jurídico, cabe ao TSE interpretar as normas eleitorais e assegurar-lhes a exequibilidade destas normas. O Tribunal exerce função normativa em todos os pleitos através de edição de suas resoluções. Nelas os partidos políticos também exercem papel fundamental nos atos pré-eleitorais, nas eleições e em períodos pós-eleitorais, como se passa a analisar.

Na Resolução nº 23.596, de 20 de agosto de 2019, o TSE dispôs sobre a filiação partidária, instituiu o Sistema de Filiação Partidária (FILIA) e disciplinou o encaminhamento de dados pelos partidos políticos à Justiça Eleitoral.

O Tribunal regulamentou, assim, um dos direitos políticos fulcrais ao tema em discussão, o direito político passivo ou o direito de ser votado. A regulação desse direito é necessária porque, muito embora a filiação partidária seja uma condição de elegibilidade prevista na Constituição Federal, existem exceções a tal regra.

Uma situação em que se veda a participação no pleito, ainda que filiado a um partido político, é a dos militares, agentes públicos que integram as forças armadas e os membros da magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, como já abordado. Segundo o art. 142, §3º, da CR/88 os militares que estão em serviço não podem se filiar a partidos políticos. Desta forma, para se candidatar, não poderão estar na condição de conscrito. Caso não seja conscrito, o militar é alistável e elegível se cumpridas as condições impostas pelo art. 14, §8º, da CR/88. Em se tratando de militar com menos de 10 anos de serviço, ele deverá afastar-se da atividade e, se

contar com mais de 10 anos, será promovido a patente superior; caso seja eleito, passará, no ato da diplomação, para a inatividade. O militar não precisa estar filiado a um partido político nos 6 meses que antecedem o pleito eleitoral. O militar na ativa registra sua candidatura, solicita o afastamento de suas funções e realiza sua filiação para concorrer no pleito. Em se tratando de magistrados e dos membros do Tribunal de Contas, a candidatura deve ser precedida do pedido de aposentadora ou de exoneração. A mesma regra é válida para os membros do Ministério Público.

A Resolução n. 23.554, de 18 de dezembro de 2017, e as demais editadas antes de cada pleito disciplina os atos preparatórios das eleições a serem realizadas no ano subsequente a sua edição. Nela se disciplina a participação partidária no pleito, com a previsão, por exemplo, de que cabe aos partidos exercer fiscalização onde houver transporte e fornecimento de refeições a eleitores (art. 30); fiscalizar a coleta de votos realizada em estabelecimentos penitenciários e casas de internação para menores (art. 52) ou no exterior (art. 71); participar na geração das mídias a serem instaladas nas urnas eleitorais (art. 80, §4º); fiscalizar todos os trabalhos de transmissão e totalização de dados (art. 234, *et seq.*); etc.

Já na Resolução nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, o TSE dispõe sobre a propaganda eleitoral, a utilização e a geração do horário gratuito de rádio e televisão, assim como condutas ilícitas nas campanhas eleitorais. Nela, o Tribunal entende que a) é assegurado aos partidos registrados o direito de, independentemente de licença da autoridade pública, inscrever, na fachada de suas sedes, o nome que designe seus candidatos (art. 13); b) no período de 15 a 24 de agosto do ano da eleição, a Justiça Eleitoral convocará os partidos políticos para elaborar plano de mídia e de uso da parcela do horário eleitoral gratuito a que tenham direito (art. 54/55), sendo que esse tempo será dividido em 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados e o restante igualmente entre todos os candidatos; c) os partidos terão assegurada a prioridade postal nos 60 (sessenta) dias que antecedem a eleição, para a remessa de material de propaganda de seus candidatos (art. 124); etc.

Por fim a Resolução n. 23.609, de 18 de dezembro de 2019, dispõe sobre o registro e a escolha das candidaturas eleitorais. Nela o TSE disciplinou o art. 14, §3º, V, da CR/88, que evidencia o monopólio dos registros de candidatura aos partidos políticos. Essa Resolução assegura aos partidos políticos autonomia para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de

vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, municipal. Por sua vez, o art. 31 e seguintes traz as regras para registros de candidaturas por parte dos partidos políticos nos órgãos da justiça eleitoral. O art. 29 dispõe sobre uma exceção à impossibilidade de pedido de registro pelo próprio candidato, o qual cabe desde que o partido não o tenha feito no prazo legal e desde que o candidato tenha sido escolhido em convenção partidária. Vale ressaltar que não se trata de candidatura independente pois o candidato é filiado ao partido e foi escolhido em convenção.

Para além das Resoluções, o TSE, no exercício de sua função consultiva, elabora normas eleitorais para o melhor funcionamento do pleito. Um exemplo dessa sua atividade é a Consulta n. 8.271/DF, que discutiu se a perda do mandato em razão da mudança de partido se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor. Dessa Consulta resultou a Resolução n. 22.610/2007. Formou-se um consenso em torno do entendimento de que os partidos políticos têm função essencial no pleito proporcional, não só na formação do quociente eleitoral, mas também na formação de bancadas legislativas.

Exercendo sua função judicante no AgR-REspe n. 26234, o TSE construiu, ademais, norma eleitoral segundo a qual o eleitor não tem legitimidade para recorrer de decisão que defere o registro de candidatura, podendo apenas apresentar notícia de inelegibilidade ao juiz competente ou ao MPE.

Os legitimados a apresentar impugnação são partidos, coligações, candidatos e o MPE, aos quais também caberá a interposição de recurso. Analisando esse enunciado, pode-se afirmar que os eleitores, mesmo sendo parte fundamental no pleito, não possuem a legitimidade ativa para interpor recurso. Os legitimados para tanto são os partidos, logo, cabe a eles iniciar ação de impugnação de registro de candidaturas que não apresentem todas as condições de elegibilidade (inclusive filiação partidária) ou em que pese alguma causa de inelegibilidade.

Como se mostrou, o TSE, no exercício de suas funções judicantes, consultiva e normativa, realiza integração do ordenamento jurídico eleitoral constitucional e legiferante. Ele tem por característica estabelecer dispositivos que, em conjunto com as normas emanadas do Legislativo, deixam ver a importância dos partidos políticos para a democracia brasileira.

O direito eleitoral exerce papel fundamental na consolidação da democracia partidária brasileira e no exercício da cidadania nacional. Isso ocorre porque as normas derivadas dão aplicabilidade e efetividade aos preceitos constitucionais.

O Estado Democrático de Direito brasileiro busca assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais. De acordo com a Constituição, o poder deve ser exercido pelo povo através de representantes eleitos, o que implica a participação de todos no processo político da nação. Contudo, o próprio texto constitucional prevê a atuação dos partidos políticos antes, durante e depois do pleito. Esta é uma consequência histórica e sistêmica do sistema eleitoral brasileiro, não uma imposição do Constituinte.

O direito eleitoral, como um todo, mostra que não é possível imaginar um processo eleitoral sem a participação dos partidos, seja pela forma de distribuição de recursos públicos para as campanhas, seja por sua vital importância para a sobrevivência de uma democracia participativa.

Uma análise mais aprofundada do que se tem denominado de doutrina nacional de monopólio na indicação de candidaturas pelos partidos políticos é capaz de aprofundar a contra-crítica até aqui apresentada. Os preceitos constitucionais foram espelhados na legislação infraconstitucional e dizem respeito à evolução da democracia partidária brasileira, moldada desde as primeiras eleições no século XVI.

As indicações das candidaturas políticas no Brasil ocorrem exclusivamente por meio de requerimento realizado pelos partidos políticos registrados no TSE.<sup>100</sup>

O registro de candidaturas no Brasil é um processo complexo. Os partidos políticos auxiliam sobremaneira os candidatos. Sua importância nesse tipo de auxílio faz ver que, em caso de candidatos independentes, já o registro seria uma etapa que, possivelmente, só aqueles com condição financeira ou intelectual privilegiada logriam superar, o que lança luz sobre o problema do poder econômico individual

---

<sup>100</sup> Nesse sentido ver: LACERDA, Maria Luisa de Medeiros; LUCENA, Alisson Emanuel de Oliveira. O monopólio das candidaturas pelos partidos políticos: impossibilidade das candidaturas avulsas. **Revista de Estudos Eleitorais**, Recife, n. 1, p. 65-78, 2017; MEZZARROBA, Ordes. **A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro**. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15094/13749>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2019; SILVA, Matheus Passos. **Breves Notas Sobre a Necessária Democratização Interna dos Partidos Políticos Brasileiros**. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogopublicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v11-n2.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogopublicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v11-n2.pdf)>. Acesso em 22 fev. de 2019; MORLOK, Martin. Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna. **Teoría y realidad constitucional**, n. 35, 2015. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/14917>>. Acesso em: 7 nov. 2019.



na democracia, ou ainda, o elitismo da política e o aumento da crise de representatividade existente hoje no Brasil.

O Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) não é a primeira fase desse complexo sistema de candidaturas, mas no caso de candidaturas independentes as prévias seriam em tese dispensadas. Desse modo se mostrará, a partir desse ponto, o árduo caminho por que deve passar o RRC para sua aprovação, dispensando-se a fase prévia<sup>101</sup>, atinente apenas aos partidos políticos.

Os candidatos devem realizar seu RRC no Tribunal Eleitoral em consonância com que prevê o art. 89, I e II, do Código Eleitoral, qual seja, os candidatos a Presidente e Vice-Presidente da República serão registrados no Tribunal Superior Eleitoral; os candidatos a Governador e Vice-Governador, a Senador e respectivos suplentes, e a Deputado Federal, Estadual ou Distrital serão registrados nos tribunais regionais eleitorais.

Os pedidos requeridos diversamente não serão sequer processados. Ainda há de se analisar o art. 91 do Código eleitoral que que o registro de candidatos a Presidente e Vice-Presidente e a Governador e Vice seja feito sempre em chapa única e indivisível, ainda que resulte na indicação de coligação. Já nas candidaturas majoritárias do Legislativo, o registro de candidatos a Senador deve ser feito com os respectivos suplentes (dois), em conformidade com a Constituição da República, art. 46, §3º, e o Código Eleitoral, art. 91, §1º. Todos estes regulamentos são realizados pelos partidos políticos, que solicitarão aos tribunais eleitorais o registro de seus candidatos até às 19 (dezenove) horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições (Lei n. 9.504/1997, art. 11, *caput*). Tudo isso deveria ser realizada individualmente pelo candidato independente, o que já eliminaria a pretensão de qualquer candidato sem condições de remunerar um *expert* na matéria.

Os Requerimentos de Registro de Candidatura (RRC) serão obrigatoriamente elaborados no Módulo Externo do Sistema de Candidaturas (CANDex) do Tribunal Superior Eleitoral e gravados em mídia eletrônica, a qual deverá ser entregue no Tribunal Eleitoral, observado o prazo-limite estabelecido em lei, em consonância com a Lei n. 9.504/1997, art. 11, *caput*, e a Lei n. 11.419/2006, art. 10, §1º. Os pedidos de registro devem ser compostos pelos formulários gerados pelo CANDex, impressos, assinados e mantidos pelos respectivos subscritores, e poderão ser requeridos pela

---

<sup>101</sup> A aludida fase prévia seria o ato de filiação partidária e a escolha em convenção partidária, que, conforme legislação pátria, constituem condição de elegibilidade.

Justiça Eleitoral para conferência da sua veracidade. Nesta hipótese devem ser apresentados o demonstrativo de regularidade de atos partidários (DRAP); o requerimento de registro de candidatura (RRC); e o requerimento de registro de candidatura Individual (RRCI). Lembra-se que os candidatos não realizam esses atos e sim os partidos políticos.

O RRC deve conter as seguintes informações, segundo a lei eleitoral: dados pessoais dos candidatos (título de eleitor, nome completo, data de nascimento, Unidade da Federação e Município de nascimento, nacionalidade, sexo, cor ou raça, estado civil, ocupação, grau de instrução, indicação de ocupação de cargo em comissão ou função comissionada na Administração Pública, número da carteira de identidade com o órgão expedidor e a Unidade da Federação, número de registro no Cadastro de Pessoa Física (CPF); dados para contato com o candidato pela Justiça Eleitoral (telefone móvel que disponha de aplicativo de mensagens instantâneas para comunicação com a Justiça Eleitoral, endereço eletrônico para recebimento de comunicações, endereço completo para recebimento de comunicações, telefone fixo e endereço fiscal para atribuição de CNPJ); dados públicos do candidato (partido político, cargo pleiteado, número do candidato, nome para constar da urna eletrônica, informação se é candidato à reeleição, qual cargo eletivo que ocupa e a quais eleições já concorreu); declaração de ciência do candidato de que deverá prestar contas à Justiça Eleitoral, ainda que haja renúncia, desistência, substituição ou indeferimento, cassação ou cancelamento do registro; autorização do candidato; o endereço eletrônico onde estão disponíveis as propostas defendidas pelo candidato a governador de Estado e a presidente da República.

Nota-se que a relação de informações que devem ser prestadas pelo candidato e que são realizadas pelos partidos é infundável. O procedimento é altamente burocrático e de difícil execução para candidato independente sem o auxílio de um especialista.

Por motivos operacionais do TSE, o nome indicado, que também será utilizado na urna eletrônica, terá no máximo 30 (trinta) caracteres, incluindo-se o espaço entre os nomes, podendo ser o prenome, sobrenome, cognome, nome abreviado, apelido ou nome pelo qual o candidato é mais conhecido, desde que não se estabeleça dúvida quanto à sua identidade, não atente contra o pudor e não seja ridículo ou irreverente. Também, não será permitido, na composição do nome a ser inserido na urna

eletrônica, o uso de expressão ou de siglas pertencentes a qualquer órgão da administração pública direta, indireta federal, estadual, distrital e municipal.

Como se não bastasse o preenchimento complexo do RRC, ele deve ser acompanhado dos seguintes documentos em anexo: i) relação atual de bens, preenchida no Sistema CANDex; ii) fotografia recente do candidato, inclusive dos candidatos a vice e suplentes, com respeito às especificações previstas em lei (Lei nº 9.504/1997, art. 11, § 1º, inciso VIII): a) dimensões: 161 x 225 pixels (L x A), sem moldura; b) profundidade de cor: 24bpp; c) cor de fundo uniforme, preferencialmente branca; d) características: frontal (busto), trajes adequados para fotografia oficial e sem adornos, especialmente aqueles que tenham conotação de propaganda eleitoral ou que induzam ou dificultem o reconhecimento pelo eleitor); iii) certidões criminais conforme previsão legal (Lei nº 9.504/1997, art. 11, §1º, inciso VII): a) pela Justiça Federal de 1º e 2º graus da circunscrição na qual o candidato tenha o seu domicílio eleitoral; b) pela Justiça Estadual de 1º e 2º graus da circunscrição na qual o candidato tenha o seu domicílio eleitoral; c) pelos tribunais competentes, quando os candidatos gozarem de foro por prerrogativa de função; prova de alfabetização (hoje realizada mediante assinatura do candidato, o que acaba gerando os analfabetos funcionais); iv) prova de desincompatibilização, quando for o caso; v) cópia de documento oficial de identificação, de preferência o Registro Geral.

É bom ressaltar que, em caso de certidões criminais positivas em decorrência de homonímia e de elas não se referirem ao candidato, este pode apresentar declaração de homonímia a fim de afastar as ocorrências verificadas (Lei n. 7.115/1983; e Decreto n. 85.708/1981). Tudo isso é realizado com amparo do partido político, logo, sem onerar a campanha do candidato, que a esta altura sequer teve início. O respaldo do partido permite a qualquer cidadão ser candidato, e não só aos mais abastados, como tenderia a ocorrer nas candidaturas independentes.

O preenchimento do RRC no CANDex não significa que o candidato já é elegível. Há um processo de análise e deferimento do registro de candidatura, cheio de pormenores.

O processo de registro de candidatura é um procedimento de natureza administrativa-judicial. Por ele, a Justiça Eleitoral brasileira, mediante pedido formalizado pelo partido político ao qual o pretense candidato está filiado e que tenha sido escolhido em convenção partidária, analisa a admissibilidade do registro do

candidato ao pleito, objetivando possibilitar o exercício completo do direito de sufrágio, ou seja, votar e ser votado nas próximas eleições (OLIVEIRA, 2018, p. 56-58).

Não há consenso doutrinário quanto à natureza jurídica do processo de habilitação. Para alguns, trata-se de processo administrativo, ao passo que, para outros, seria administrativo e judicial, como ensina José Jairo Gomes (2015, p. 277). Jairo Gomes entende que a melhor classificação seria como ação de jurisdição voluntária, justamente pelo fato de que não há, no processo, contencioso ou conflito de interesses a ser solucionado.

Ressalte-se que, caso o pretense candidato não atenda às condições de elegibilidade ou ainda incida em alguma hipótese de inelegibilidade, seu pedido de registro será negado, ainda que não haja impugnação ou conflito a ser solucionado.

É relevante o entendimento de Márcio Luís de Oliveira e Raphael Rodrigues Ferreira de que o processo de registro de candidatura é eminentemente administrativo e declaratório em sua origem (OLIVEIRA; FERREIRA, 2014, p. 475). Segundo os autores, uma vez impugnado e julgado o pedido de registro de candidatura, cabe recurso por parte do candidato ou dos impugnantes. Nesses casos, o processo, inicialmente administrativo ou judicial voluntário, transforma-se em processo contencioso, de natureza tipicamente jurisdicional (OLIVEIRA; FERREIRA, 2014, p. 476).

Outro posicionamento a ser destacado é o de Elaine Harzheim Macedo (2016, p. 325), que entende que o procedimento de registro de candidatura é concebido como jurisdicional desde seu início, sendo incidental o estabelecimento de controvérsia pela via da impugnação, que não origina a prestação jurisdicional, mas apenas a prolonga. A ação de registro de candidatura é um processo de natureza administrativa-jurisdicional. Ela nasce como um simples procedimento administrativo-legal (exigido em lei) para conferência das condições de elegibilidade e a ausência de inelegibilidade; caso a candidatura seja impugnada, torna-se processo judicial essencialmente contencioso perante a Justiça Eleitoral. Em verdade, no curso do procedimento administrativo, que é o pedido de registro da candidatura, pode surgir incidentalmente um procedimento de caráter contencioso, que configura processo no sentido próprio. Desse modo, é mais adequado o posicionamento doutrinário de que o processo é de jurisdição voluntária (OLIVEIRA, 2018, p. 56-8). Os pedidos de registro de candidaturas recebidos pela Justiça Eleitoral são autuados e distribuídos automaticamente no Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe), na classe Registro

de Candidatura (RCand). Após o recebimento dos pedidos, e em até 3 (três) dias úteis, os dados serão encaminhados automaticamente à Receita Federal para fornecimento do número de registro no CNPJ (Lei nº 9.504/1997, art. 22-A).

Depois de verificados os dados dos processos, a Secretaria Judiciária providenciará a publicação do edital contendo os pedidos de registro para ciência dos interessados, a impugnação em especial, no Diário da Justiça Eletrônico (DJE) (Código Eleitoral, art. 97, §1º). Encerrado o prazo de impugnação ou, se for o caso, o de contestação, o processo será concluso ao relator. Este deverá proceder: a) à verificação das condições de elegibilidade; b) à verificação da regularidade da documentação descrita na lei eleitoral e incorporada ao CANDex; c) a validação do nome e do número com o qual concorre, do cargo, do partido político, do sexo e da qualidade técnica da fotografia, na urna eletrônica. Constatada qualquer falha, omissão ou ausência de documentos necessários à instrução do pedido, o partido político, a coligação ou o candidato será intimado, de ofício, pela Secretaria Judiciária, para que o vício seja sanado no prazo de 3 (três) dias, na forma prevista na Lei (Lei n. 9.504/1997, art. 11, §3º), o que só poderá ser realizado por advogado constituído nos autos. Veja que o candidato independente assume todos os gastos advocatícios nesse caso.

Se o RRC for impugnado, o candidato independente assumirá os gastos advocatícios de sua defesa, ressaltando-se que não há sequer campanha ainda, o que mostra mais uma vez como essas candidaturas abrem a possibilidade de restrição do direito político de ser votado pelo poder econômico. Já no caso de candidatos filiados a partido político, sobretudo com a criação do fundo especial de financiamento de campanha (FEFC), há uma tendência de que tais custos sejam absorvidos pela agremiação.

A Lei Complementar nº 64/1990, em seu art. 3º, prevê que cabe a qualquer candidato, partido político, coligação ou ao Ministério Público, no prazo de 5 (cinco) dias, contados da publicação do edital relativo ao pedido de registro, impugná-lo em petição fundamentada. E o parágrafo terceiro do mesmo dispositivo acresce que o impugnante deve especificar, desde logo, os meios de prova com que pretende demonstrar a veracidade do alegado, arrolando no máximo 6 (seis) testemunhas, se for o caso. Já o art. 4º preceitua que terminado o prazo para impugnação, o candidato, o partido político ou a coligação devem ser intimados, para, no prazo de 7 (sete) dias, contestá-la ou se manifestar sobre a notícia de inelegibilidade, juntar documentos,

indicar rol de testemunhas e requerer a produção de outras provas, inclusive documentais, que se encontrarem em poder de terceiros, de repartições públicas ou em procedimentos judiciais ou administrativos, resguardados os processos que estiverem tramitando em segredo de justiça. Todos esses atos são privativos de advogado e as expensas do candidato independente, como já se mostrou. Encerrado o prazo da dilação probatória, as partes poderão apresentar alegações, no PJe, no prazo comum de 5 (cinco) dias, sendo os autos conclusos ao relator no dia imediato, para julgamento pelo tribunal (Lei Complementar nº 64/1990, arts. 6º e 7º, caput).

Até o presente mostrou-se que o RRC não é um mero protocolo na Justiça Eleitoral, como preceituam os defensores das candidaturas avulsas. Ele é, ao contrário, um ato extremamente complexo.

Diante disso tudo é evidente que o Constituinte de 1988 e o ordinário subsequente quis revestir todo o processo eleitoral da maior segurança jurídica para os eleitores, a fim de que possam exercer com tranquilidade o seu direito de votar e eleger os seus representantes. Para isso revestiu todo o processo de registro de candidaturas de formalidades mínimas que devem ser observadas passo-a-passo.

Contudo, esse processo não pode ser realizado sem o auxílio de especialistas na temática, o que fez tanto o Constituinte quanto o legislador ordinário manterem o monopólio do registro das candidaturas políticas nas mãos dos partidos políticos. As agremiações são capacitadas e formadas para atuar na concretização e intermediação da vontade popular, entre os candidatos e os seus eleitores.

De tudo se conclui que a evolução das candidaturas e dos partidos políticos no Brasil ocorreram conjuntamente. Não se pode dissociar a atuação das agremiações políticas da construção da democracia partidária nacional. Todo o ordenamento jurídico eleitoral foi desenvolvido com a atuação dos partidos políticos, inclusive as candidaturas a cargos eletivos.

## 5.2 A ATUAÇÃO PARLAMENTAR BRASILEIRA

Findo o pleito, tem início a atuação parlamentar propriamente dita. Mas há que se ressaltar que o exercício do Direito Político nacional é uma rotina na vida da sociedade brasileira. Todos possuem anseios pessoais e coletivos que dependem da atuação do Estado para sua consecução.

Os anseios tornam-se bandeiras políticas e essas bandeiras são abarcadas como símbolo de uma coletividade, um grupo que pode ser ou não organizado, como é o caso dos grupos suprapartidários. No entanto, somente os partidos políticos constituem uma organização política apta a ser titular das prerrogativas eleitorais, de natureza constitucional, legal e jurisprudencial.

Os partidos políticos podem interferir na formação do colégio eleitoral, na formatação dos aplicativos a serem instalados nas urnas eletrônicas, na atuação de outros partidos na sociedade, etc.

Depois da formação das bancadas no Congresso, a atuação dos partidos se intensifica, com a formação de lideranças (governo, maioria, minoria), comissões (temáticas e não temáticas), votos em bloco, oposição ao governo, bloqueio de votação, etc.

Os candidatos eleitos irão exercer um mandato e devem se manter alinhados às bandeiras político-partidárias das agremiações a que se filiaram. No caso dos cargos proporcionais, o mandato será do partido, e não da pessoa eleita, o que se explica por todo o trabalho realizado pela agremiação antes e durante as eleições, como se mostrou em seções anteriores.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> O Tribunal Superior Eleitoral construiu a tese de que o cargo eletivo no sistema proporcional pertence ao partido, e não ao candidato. O ponto inicial deu-se com o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADI nº 5081/DF com a seguinte ementa: "DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO. 1. Cabimento da ação. Nas ADIs 3.999/DF e 4.086/DF, discutiu-se o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. 2. As decisões nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. 3. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput). 4. Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade". (Grifei). (STF, Rel. Min. Roberto Barroso, ADI nº 5081/DF, j. 27/05/2015, p. 18/08/2015). Nessa esteira o TSE firmou jurisprudência no mesmo sentido em sede do julgamento da Consulta 8271/DF com a seguinte ementa: "CONSULTA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007. MANDATO POLÍTICO. SENADOR. SISTEMA MAJORITÁRIO. NÃO APLICAÇÃO. 1. De acordo com a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 5081/DF, "a perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor". 2. Consulta respondida negativamente" (TSE, Rel. Min. Luciana Lossio, j. 25/06/2015, p. 20/08/2015). Desse modo hoje o

Assim mostrar-se-á como é a atuação dos representantes proporcionais nas suas Casas Legislativas, e nenhuma dessas funções é exercida fora da participação efetiva dos partidos políticos a que os eleitos estejam vinculados. Até mesmo no exercício dos mecanismos diretos de participação popular há a participação dos partidos.

O parlamento tem regras próprias de atuação e nelas está a participação efetiva dos partidos políticos. Toda a regulamentação da atuação parlamentar nacional tem como fundamento a atuação político-partidária, característica do liberalismo e do garantismo social.

Para explicitar essa vinculação serão analisados trechos principais da atuação parlamentar segundo o regimento interno da Câmara dos Deputados.<sup>103</sup>

Logo no início das sessões parlamentares os deputados deverão apresentar à Mesa, pessoalmente ou por intermédio do seu partido, até o dia 31 de janeiro do ano de instalação de cada legislatura, o diploma expedido pela Justiça Eleitoral, juntamente com a comunicação de seu nome parlamentar, legenda partidária e unidade da Federação de que proceda a representação (art. 3º).

Na segunda sessão legislativa serão eleitos os membros da mesa diretora e na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participem da Câmara. Estes partidos ou blocos escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, caiba-lhes prover, observada a regra de escolha feita na forma prevista no estatuto de cada partido, ou conforme o estabelecer a própria bancada e, ainda, segundo dispuser o ato de criação do Bloco Parlamentar (art. 8º).

As vagas de cada partido ou bloco parlamentar na composição da Mesa serão definidas com base no número de candidatos eleitos pela respectiva agremiação, em conformidade com o resultado final das eleições proclamado pela Justiça Eleitoral e desconsideradas as mudanças de filiação partidária posteriores a esse ato (Art. 8º, §4º).

Eleita a Mesa e tendo os partidos exercido seu papel com observância da proporcionalidade, passa-se à eleição dos líderes partidários de cada agremiação.

---

entendimento consolidado é que o de que cargos eletivos proporcionais pertencem ao partido político e os majoritários não, e sim ao candidato.

<sup>103</sup> Resolução do Congresso Nacional nº 17 de 1989.



Trata-se de função essencial no parlamento<sup>104</sup>, pois os líderes falam em nome da bandeira (incluindo todos os membros eleitos) e decidem assuntos *interna corporis* com a mesa diretora, sem a participação dos seus eleitos partidários.<sup>105</sup>

O próprio regimento exara que os deputados são agrupados por representações partidárias ou de blocos parlamentares, cabendo-lhes escolher o líder (art. 9º). Já os candidatos independentes não teriam relação com essa figura importante para a democracia intraparlamentar. Mesmo que todos os independentes se juntassem para escolher seu líder, estariam atuando como uma agremiação partidária dos sem partido e desconstruiriam a própria ideia de candidatura independente.

Para além dos líderes partidários, os parlamentares ainda se reunirão em minorias e maiorias, os quais serão denominados blocos parlamentares<sup>106</sup>. As representações de dois ou mais partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir bloco parlamentar sob liderança comum (art. 12). Constitui a maioria o partido ou bloco parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros

<sup>104</sup> “A constituição dos órgãos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é feita em duas etapas: a primeira envolve a divisão dos cargos entre os partidos; a segunda, a distribuição dos cargos entre os membros de cada partido. O critério de divisão dos cargos entre os partidos é o da proporcionalidade partidária e encontra-se constitucionalmente garantido; a distribuição dos cargos entre os membros de cada partido é atribuição regimental das lideranças, mas os critérios não estão, na grande maioria dos casos, formalmente previstos. Entre os cargos mais importantes, adquirem relevo a presidência da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e a das comissões hierarquicamente mais valorizadas, tais como, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania das duas Casas, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, a Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara e, por fim, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (doravante Comissão Mista de Orçamento) (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; 2002; PEREIRA & MUELLER, 2000; 2002; 2006; PEREIRA & RENNÓ, 2001; SANTOS, 2002; LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005; LEMOS, 2006). Estudos sobre a constituição das comissões mostram que a regra da proporcionalidade e os acordos entre as lideranças vigoram efetivamente na distribuição das presidências nas duas Casas legislativas. Esses acordos têm início, frequentemente, com a formação de blocos de partidos antes da distribuição dos cargos, o que permite a repartição das presidências das comissões mais valorizadas entre os partidos do bloco majoritário”. (MIRANDA, 2010).

<sup>105</sup> “Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas: I - fazer uso da palavra, nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, combinado com o art. 89; (Inciso adaptado aos termos da Resolução nº 3, de 1991) II - inscrever membros da bancada para o horário destinado às Comunicações Parlamentares; III - participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus Vice-Líderes, dos trabalhos de qualquer Comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta; IV - encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto; V - registrar os candidatos do Partido ou Bloco Parlamentar para concorrer aos cargos da Mesa, e atender ao que dispõe o inciso III do art. 8º; VI - indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los”.

<sup>106</sup> Nesse sentido: FIGUEIREDO, A. & LIMONGI. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. & ALCÂNTARA, M. (orgs.). **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

da Casa; se nenhuma representação atingir a maioria absoluta, o partido ou bloco parlamentar que tiver o maior número de representantes assume as funções regimentais e constitucionais da maioria. A minoria, a seu turno, será a representação imediatamente de menor número que expresse posição diversa da maioria em relação ao governo (art. 13).

Observe-se que, se os candidatados independentes forem no mínimo de 50% dos parlamentares, eles serão obrigatoriamente agrupados com a maioria e, como tal formarão, o bloco parlamentar dos sem partido. O contrário também é válido. Sendo eles o menor grupo de eleitos, serão reunidos no bloco das minorias. Em qualquer hipótese, a situação é um contrassenso em relação à própria ideia de candidatura sem vinculação político partidária.

A figura dos líderes parlamentares é tão importante que eles formam, em conjunto, o colégio de líderes. Esse colégio é um órgão consultivo da Presidência da Mesa<sup>107</sup> e das comissões permanentes.<sup>108</sup> Tem poder para convocar sessões extraordinárias no plenário,<sup>109</sup> prorrogar sessões em andamento<sup>110</sup> e estabelecer direito de preferência a determinadas matérias de votação plenária.<sup>111</sup>

O funcionamento da Câmara dos Deputados não se resume aos atos do plenário. Pelo contrário, as sessões plenárias normalmente são o fim do processo legislativo, que se inicia na atuação parlamentar em comissões internas da Câmara

---

<sup>107</sup> “Art. 25. O número de membros efetivos das Comissões Permanentes será fixado por ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura”.

<sup>108</sup> “Art. 42. Os Presidentes das Comissões Permanentes reunir-se-ão com o Colégio de Líderes sempre que isso lhes pareça conveniente, ou por convocação do Presidente da Câmara, sob a presidência deste, para o exame e assentamento de providências relativas à eficiência do trabalho legislativo. Parágrafo único. Na reunião seguinte à prevista neste artigo, cada Presidente comunicará ao Plenário da respectiva Comissão o que dela tiver resultado”.

<sup>109</sup> “Art. 67. A sessão extraordinária, com duração de quatro horas, será destinada exclusivamente à discussão e votação das matérias constantes da Ordem do Dia. § 1º A sessão extraordinária será convocada pelo Presidente, de ofício, pelo Colégio de Líderes ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado”.

<sup>110</sup> “Art. 72. O prazo da duração da sessão poderá ser prorrogado pelo Presidente, de ofício, ou, automaticamente, quando requerido pelo Colégio de Líderes, ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Deputado, por tempo nunca superior a uma hora, para continuar a discussão e votação da matéria da Ordem do Dia, audiência de Ministro de Estado e homenagens, observado, neste último caso, o que dispõe o § 1º do art. 68”.

<sup>111</sup> “Art. 159. Denomina-se preferência a primazia na discussão, ou na votação, de uma proposição sobre outra, ou outras. § 4º A matéria que tenha preferência solicitada pelo Colégio de Líderes será apreciada logo após as proposições em regime especial”.

dos Deputados.<sup>112</sup> Nessas comissões os partidos têm papel central<sup>113</sup>, pois, na constituição delas, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares que participem da Casa, incluindo sempre um membro da minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar (art. 23).<sup>114</sup> O deputado que se desvincular de sua bancada perde automaticamente o direito à vaga que ocupava, ainda que exerça cargo de natureza eletiva, como é o caso do presidente da Casa e do Secretariado (parágrafo único).

As alterações numéricas que venham a ocorrer nas bancadas dos partidos ou blocos parlamentares em decorrência de mudanças de filiação partidária não importarão em modificação na composição das comissões. Isso porque a composição das comissões é inalterável durante toda a legislatura, e o número de vagas de cada representação partidária será fixado pelo resultado final obtido nas eleições gerais do ano anterior (art. 26, §4º).<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup> “Art. 22. As Comissões da Câmara são: I - Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação; II - Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração”.

<sup>113</sup> Nesse sentido: MÜLLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582005000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000200005). Acesso em: 1.set.2019”.

<sup>114</sup> Nesse sentido: “GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: Um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/218/21849108.pdf>. Acesso em: 1.set.2010.

<sup>115</sup> “Art. 25. O número de membros efetivos das Comissões Permanentes será fixado por ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura. § 1º A fixação levará em conta a composição da Casa em face do número de Comissões, de modo a permitir a observância, tanto quanto possível, do princípio da proporcionalidade partidária e demais critérios e normas para a representação das bancadas. § 2º Nenhuma Comissão terá mais de treze centésimos nem menos de três e meio centésimos do total de Deputados, desprezando-se a fração. § 3º O número total de vagas nas Comissões não excederá o da composição da Câmara, não computados os membros da Mesa. Art. 26. A distribuição das vagas nas Comissões Permanentes entre os Partidos e Blocos Parlamentares será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a legislatura. § 1º Cada Partido ou Bloco Parlamentar terá em cada Comissão tantos Suplentes quantos os seus membros efetivos. § 2º Nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de uma Comissão Permanente, ressalvadas as Comissões de Legislação Participativa, de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, de Cultura, de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência, de Direitos Humanos e Minorias, do Esporte, de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, de Turismo, de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia, de Defesa dos Direitos da Mulher e de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa”.

O cálculo do coeficiente eleitoral de cada partido para o preenchimento das vagas nas comissões será obtido pela divisão do número de membros do partido, ou do bloco parlamentar, pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da Comissão. O número inteiro do quociente assim obtido, denominado quociente partidário, representará o número de lugares a que o partido ou bloco parlamentar poderá concorrer na comissão (art.27). Exemplifica-se: a câmara tem 513 deputados, e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania possui 66 membros. O quociente será de 7.8. O Bloco PSL (53 parlamentares), PP (41 parlamentares), PSD (35 parlamentares), MDB (34 parlamentares), Republicanos (33 parlamentares), DEM (27 parlamentares), PSDB (33 parlamentares), PTB, PSC, PROS (32 parlamentares) tem 288 parlamentares. Logo 288 dividido por 8 resulta em 36 parlamentares titulares dessa comissão.<sup>116</sup>

Dando mostra da importância dos líderes partidários, o regimento designou-lhes a função de definir designar mediante comunicado ao presidente da Casa, na 1ª (primeira) sessão legislativa de cada legislatura, no prazo máximo de 5 (cinco) sessões, os nomes dos membros das respectivas bancadas, os quais as integrarão como titulares e suplentes (art. 28).

No plenário, os partidos políticos terão a mesma importância. Por exemplo, se houver tempo nas sessões ordinárias, que terão duração de cinco horas, haverá espaço destinado às comunicações parlamentares por representantes de partidos e blocos parlamentares, alternadamente, indicados pelos Líderes (art. 66, IV).<sup>117</sup>

No conselho de ética dá-se o mesmo. Vale a representação numérica de cada partido e bloco parlamentar atendendo ao princípio da proporcionalidade partidária e sendo assegurada a representação, sempre que possível, a participação de todos os partidos políticos em funcionamento na Câmara dos Deputados.

Em síntese, na democracia brasileira a atuação parlamentar está associada diretamente à atuação político partidária das agremiações partidárias<sup>118</sup>. É mais difícil

<sup>116</sup> Em anexo a essa tese há a composição das comissões e seus membros para a legislatura 2019-2022, bloco por bloco. Esses números mostram os quocientes de cada partido no momento de posse em 2019.

<sup>117</sup> “Art. 90. Se esgotada a Ordem do Dia antes das dezenove horas, ou não havendo matéria a ser votada, o Presidente concederá a palavra aos oradores indicados pelos Líderes para Comunicações Parlamentares. Parágrafo único. Os oradores serão chamados, alternadamente, por Partidos e Blocos Parlamentares, por período não excedente a dez minutos para cada Deputado”.

<sup>118</sup> Nesse sentido: MIRANDA, G. **O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)**. Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 2008; MIRANDA, G. L. A influência da arena eleitoral sobre o comportamento dos partidos políticos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52,

a intervenção dos parlamentares sem o respaldo dos partidos políticos, pois, como procurou mostrar, os eleitores dependem da figura dos partidos políticos para transformarem os desejos pessoais de cada candidato em ações pró-coletividade. Os partidos são, em suma, filtros na democracia brasileira e pontes entre eleitor e eleitos. O candidato eleito sem o respaldo de um partido político jamais poderia oferecer isso ao eleitorado. A atuação parlamentar começa depois da primeira sessão legislativa, e a atuação dos partidos é, repita-se, essencial para a democracia representativa nacional.

Se cada partido político participa efetivamente da atuação parlamentar na proporção de votos recebidos e se cada brasileiro se vincula a uma bandeira partidária, objetivando que cada cidadão esteja sendo representado no parlamento, de uma forma (maioria) ou de outra (minoria) há representação, ainda que efêmera.

Os candidatos que despontam, seja nas eleições, seja na atuação parlamentar, não podem ser vistos como pessoas isoladas das bandeiras partidárias a que se vinculam. Suas características pessoais não se desvinculam dos paradigmas do partido a qual é filiado, e por isso não ele não se desvincula do preceito fundamental da democracia partidária.

Os partidos políticos no Brasil exercem uma série de funções além das atividades eleitorais, do mesmo modo os eleitos realizam várias atividades extrapartidárias. Contudo, eles precisam se manter fieis aos princípios partidários da agremiação ao qual são filiados sob pena de exclusão.

Durante o mandato o partido funciona como um fiscalizador das diretrizes estabelecidas com seus filiados. Eles podem, inclusive, punir um determinado parlamentar que votar de forma contrárias ao que foi deliberado pela agremiação partidária. Em regra, a quebra do contratualismo por parte do parlamentar é mais difícil quando sua eleição foi suplantada por uma agremiação partidária. Essa possibilidade se justifica porque, quando uma parlamentar atenta contra um dos princípios do seu partido, atenta indiretamente contra o eleitorado que o elegeu.

Tome o seguinte exemplo. Um parlamentar foi eleito deputado federal por um partido e, no momento de eleição do líder partidário na Câmara, descumprir orientação da agremiação, fixada em fechamento de questão assentada em reunião marcada a esse fim. Lança, então, sua candidatura e vai atrás dos parlamentares em busca de

apoio e voto. O estatuto do partido dispõe que se considera violada a fidelidade partidária pelo filiado quando ele não cumprir orientação partidária, estabelecida em fechamento de questão, em reunião previamente convocada para tal fim nos termos do estatuto, ainda que o eleito não tenha comparecido à reunião do partido ou da bancada, ou tenha faltado à sessão legislativa, ou se ausentado momentaneamente do plenário (abstenção indireta) ou se abstido de votar (omissão). O parlamentar alega que descumpriu o estatuto por discordar das decisões do presidente do partido e por acreditar que as ações partidárias são contrárias aos seus ideais políticos.<sup>119</sup>

O candidato independente, como seu próprio nome diz, não precisa dar satisfação a ninguém, nem mesmo ao seu eleitor.

A fidelidade partidária garante à coletividade que votou em determinado candidato que terá uma organização fiscalizando suas ações parlamentares com a finalidade de assegurar o fiel cumprimento de suas promessas de campanha eleitoral.

### 5.3 A INCONSTITUCIONALIDADE DAS CANDIDATURAS INDEPENDENTES NA DEMOCRACIA PARTIDÁRIA BRASILEIRA

Depois de apresentados os contra-argumentos acima, passa-se ao estudo do case em julgado no Supremo Tribunal Federal, ARE n. 1.054.490/RJ, no qual se discute a constitucionalidade das candidaturas sem partido sob a égide da CR/88. No referido recurso, debate-se eventual violação a tratados internacionais quando do indeferimento de pedido de registro de candidatura desvinculada de partido político.

No Brasil, a defesa das candidaturas independentes se mostra ora como uma idiosincrasia frente à democracia de partidos, ora uma defesa de um argumento restritivo e, no limite, autoritário de determinada classe política.

Antes de se adentrar os pormenores do ARE n. 1.054.490/RJ, que discute a constitucionalidade das candidaturas independentes no país, vale mostrar discorrer

---

<sup>119</sup> Essas hipóteses ocorreram com o parlamentar Eduardo Bolsonaro (PLS-SP), que, no ano de 2019, entrou em conflito com o partido. A consequência foi a sua suspensão de todos os cargos do partido *inter corporis* e sua destituição da condição de líder de bancada na Câmara dos Deputados.

sobre outros aspectos do sistema político brasileiro vinculados à democracia partidária, em adição ao que já se apresentou.

O sistema eleitoral brasileiro é marcado por duas espécies de representação política: os cargos advindos de eleições majoritárias e os advindos de eleições proporcionais.

O primeiro é marcado pela escolha dos cargos do Executivo (presidente, governadores e prefeitos) e de senadores, ao passo que os cargos do Legislativo (deputados federais e estaduais e vereadores) são escolhidos mediante o regime proporcional. No Brasil, os vices (presidente, governadores e prefeitos) e os suplentes de senadores não são escolhidos individualmente, mas em chapa encabeçada pelo cargo principal.

Outra característica do sistema eleitoral brasileiro é o pluripartidarismo. Vale lembrar que, antes mesmo do advento da Constituição da República de 1988, a EC nº 25/85 permitiu o pluripartidarismo ao autorizar, em seu art. 152 a criação de novos partidos.

A lista de partidos é crescente e cada dia mais plural. Atualmente (agosto de 2021) o Brasil possui 33 agremiações partidárias registradas no TSE, quais sejam: Movimento Democrático Brasileiro (MDB); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido dos Trabalhadores (PT); Democratas (DEM); Partido Comunista de Brasil (PCdoB); Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Partido Trabalhista Cristão (PTC); Partido Social Cristão (PSC); Partido da Mobilização Nacional (PMN); Cidadania; Partido Verde (PV); Avante; Progressistas (PP); Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados (PSTU); Partido Comunista Brasileiro (PCB); Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB); Democracia Cristã (DC); Partido da Causa Operária (PCO); Podemos (PODE); Partido Social Liberal (PSL); Republicanos; Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido Liberal (PL); Partido Social Democrático (PSD); Patriota; Partido Republicano da Ordem Social (PROS); Solidariedade; Novo; Rede Sustentabilidade; Partido da Mulher Brasileira (PMB) e Unidade Popular (UP)<sup>120</sup>.

A importância dos partidos políticos no pleito é tamanha que antes mesmo do pedido de registro da candidatura, feito pela agremiação partidária, o candidato deve

---

<sup>120</sup> BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos Políticos Registrados no TSE**. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>> acessado em 10 de outubro de 2019).

ser escolhido entre seus pares nas convenções partidárias para poder participar do pleito eleitoral.

É certo que apenas 16.803.089 (dezesesseis milhões, oitocentos e três mil e oitenta nove) dos 147.306.295 (cento e quarenta e sete milhões, trezentos e seis mil, duzentos e noventa e cinco) brasileiros eram filiados a algum partido político em 2018.<sup>121</sup> O conceito de representação está ligado a ideia do que Hanna Pitkin (1969, p. 21) descreveu como a dicotomia entre mandato-independência, para dar conta de uma situação em que os representantes devem satisfazer os anseios dos eleitos ou o que julgarem ser melhor desde que em consonância com as ideias do partido ao qual são filiados.

A representação vai além de uma ideia de mandato substitutivo outorgado pelo eleitor e não prescinde da junção da vontade do candidato e de quem o elegeu, sob risco de existir uma representação meramente formal, o que gera a quebra de confiança entre eleitores e eleitos (FERNANDES NETO, 2019, p. 38).

Robert Michels, autor do clássico livro *Sociologia dos Partidos Políticos* ensina que muito embora o ideário partidário busca alcançar a democracia representativa, ao analisar a estrutura interna organizacional, vê-se que os partidos não são nada democráticos. Isso, contudo, não invalida a democracia partidária, mas apenas lhe exige novas formas de tratar o tema.

Para o pensador, os partidos representam uma oligarquia repousada sobre uma base democrática. Encontra-se em toda parte eleitores e eleitos. No entanto existe também um poder quase ilimitado dos eleitos sobre as massas que elegem (MICHELS, 1982 p. 238). Cabe, portanto, aos partidos frear o poder do eleito para mantê-lo nos rumos partidários escolhidos pelos eleitores (CIRINEU, 2019).

A sociedade política brasileira é muito díspar, em certos momentos uma maioria se forma e assume a atuação ativa da vida pública do Estado. Mesmo assim as minorias permanecem atuando na política nacional. O equilíbrio está nos partidos. Sem ele desfalece o sistema político democrático brasileiro.

Cada cidadão permanece com seus anseios e individualidades, sendo maioria ou minoria; mas, ao ser filiado, a bandeira política o obriga a renunciar a seus anseios particulares em busca de um bem coletivo. Assim nasce o candidato, que se associa a uma bandeira partidária e a um determinado ideário.

---

<sup>121</sup> Dados disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>, acessado em 15 de novembro de 2019.



Em contraposição, se cada cidadão brasileiro tivesse a condição de se eleger independentemente da vinculação partidária, o que prevaleceria na sua atuação pública seria seu individualismo, não o interesse coletivo, e nunca se chegaria a um consenso sobre tema algum. Esse bem coletivo só é possível a partir de uma igualdade político partidária.

Robert A. Dahl, em *On political equality* (2008), afirma que, nas sociedades ocidentais, o fenômeno da igualdade política é mais complexo que uma candidatura eleitoral. Dahl considera que, muito embora a democracia representativa e a igualdade política tenham representado mudanças profundas na história da humanidade desde o século XVIII, certos aspectos da natureza humana impedem as sociedades de atingir uma igualdade política plena.

Dahl estabelece os seguintes pressupostos de uma democracia igualitária: a) nenhuma pessoa é intrinsecamente superior à outra (igualdade natural); b) há um dever de dar-se igual consideração aos interesses de cada um (igualdade política) para fins de governo, tendo por pressuposto que ninguém está mais qualificado que outro para governar.

Christian Suárez Crothers (2015), em análise do pensamento de Dahl, afirma que o autor reitera o princípio democrático da maioria, mas não desconsidera seus perigos, de maneira que a democracia representativa deve ser orientada por certos direitos democráticos “necessários”. Isso só se articula com a atuação dos partidos em uma democracia partidária.

Dahl utiliza-se de um modelo ideal de democracia. Esse modelo é composto de elementos essenciais, a saber: a) representantes democraticamente eleitos; b) eleições livre, justas e periódicas; c) liberdade de expressão política; d) fontes de informação alternativas das públicas e de massa; e) autonomia associativa política; f) inclusão de todos os membros do povo na vida política do Estado.

De acordo com o pensamento de Dahl, os direitos políticos fundamentais na democracia são: a) o direito de participar na vida estatal; b) o direito da igualdade nos votos, sem diferenciais socioeconômicos; c) o direito de buscar o conhecimento necessário para entender o assunto da agenda pública; d) o direito de participar em condições de igualdade ao exercer o controle final da agenda estatal.

Assentadas tais premissas, afirma-se que só existe democracia quando há uma igualdade política consolidada e os partidos políticos devem buscar essa igualdade.<sup>122</sup> Os pressupostos de uma efetiva representatividade são: a) a igualdade política como um objetivo convincente e viável para todos os concidadãos; b) o governo da maioria é justificável apenas como um meio para se alcançar tal igualdade; c) o sistema político democrático é uma condição necessária (ainda que insuficiente) para alcançar a igualdade política, sendo o pluripartidarismo necessário na sociedade ocidental; d) existem classes de direitos necessários, ou fundamentais, para o êxito de um sistema democrático, dentre os quais a igualdade, a pluralidade de ideários políticos, a liberdade de opinião e o respeito às minorias.

Ainda com base nos argumentos de Dahl, tem-se que a igualdade política não pode estar associada a paixões políticas nacionais instáveis.

Sem os partidos políticos os movimentos não conseguiriam unificar paixões e transformá-las em bandeiras políticas. É claro que a igualdade política não está isenta de entraves, como a má distribuição de recursos estatais no Brasil, habilidades públicas e incentivos políticos.

Juan Hernandez Bravo (1997) elucida que o conflito social é um dos modos básicos de vida em sociedade, de modo que a divisão dela em grupos com objetivos diferentes faz parte da história de qualquer sociedade mundial. Essas divisões são atenuadas quando as individualidades são deixadas de lado para se assumir uma bandeira política, e essa transição é feita dentro dos partidos políticos.

Bravo (1997) ensina que os partidos políticos, após a queda do absolutismo e a acessão do liberalismo, assumiram um papel tão importante na sociedade mundial que foram constitucionalizados, ou seja, saíram dos textos infraconstitucionais para ocupar um papel de destaque nas Constituições de cada Estado, num verdadeiro Estado de partidos.

Por um lado, o autor ressalta que Estados sem partido são sociedades arcaicas e representam apenas um passo anterior no processo de modernização política. Citam-se como exemplos a Arábia Saudita e a Espanha na ditadura de Franco. Por outro lado, o abuso da partidização pode resultar na formação de uma partidocracia,

---

<sup>122</sup> "Me parece que algunos de nuestros más distinguidos filósofos le han dado demasiado peso à la fuerza de la razón humana como fuerza para la justicia o la imparcialidad. Sin embargo, quiero sugerir que lo que en realidad motiva la búsqueda de la imparcialidad no es la razón pura sino las emociones y las pasiones. La razón puede servir para guiar la acción hacia la justicia. Puede (y creo que debe) ayudarnos a elegir los medios más eficientes para alcanzar buenos fines." (CROTHERES, 2015, p. 6).

que, segundo o autor, desvirtua a democracia dos partidos políticos mediante domínio das oligarquias partidárias no poder estatal.

Bravo (1997) explica que há determinados mecanismos democráticos para coibir esse vício. Entre eles estão mecanismos de democracia direta, como referendos, inteligência que o Constituinte brasileiro de 1988 teve no art. 14, I, II, III.<sup>123</sup>

Bravo (1997) argumenta que os partidos políticos têm função de recepção, explicitação, racionalização e participação na solução dos conflitos sociais e individuais inerentes à raça humana.

Em linha com esse argumento, Maurice Duverger (1957) afirma que os partidos políticos são um filtro social dos anseios particulares e comunidades de interesses particulares em discussão.

A relação do representante com a agremiação se inicia muito antes do pleito. Entre a filiação partidária e o registro de candidaturas há toda uma ação política marcada pelo amparo e filtro que os partidos políticos têm desempenhado.

Os partidos políticos asseguram a autenticidade e a sobrevivência do sistema representativo. Mas essa tarefa só é possível mediante a ativação democrática do cidadão, o que pressupõe a garantia da sua participação ativa nos assuntos do Estado através da sua filiação a partidos políticos. Essas agremiações favorecem a melhor distribuição dos candidatos e, mais que isso, prepara-os para a seara política depois de eleitos. Assim, entre a filiação partidária e o lançamento da campanha eleitoral há todo um trabalho feito pelos partidos em relação a seus elegíveis ao qual não haveria nada comparado nas candidaturas avulsas.

Em última análise, o pluripartidarismo, base do sistema político brasileiro, garante a ampla participação de todas as bandeiras partidárias na política nacional.

Por sua vez os partidos visam garantir uma boa preparação do candidato a ser lançado sob sua sigla, deixando de lado seus interesses individuais. Dessa ótica, as candidaturas independentes só favoreceriam a distorção do sistema representativo, pois favoreceriam interesses individualizados e o descompromisso com a coletividade.

O sistema político brasileiro, assim como as democracias ocidentais, é marcado pela necessidade da atuação direta dos partidos políticos. Ou seja, a democracia partidária é uma marca da sociedade contemporânea e somente a partir dela se

---

<sup>123</sup> “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (BRASIL, CR/88).

alcança uma participação igualitária dos cidadãos na gestão da vida do Estado (URBINATI, 2006a). Quanto maior é a confiança nos partidos políticos, menor se torna a complexidade social (LUHMANN, 1997).

Os defensores das candidaturas independentes não concordam com essa teoria. Santano acredita que os partidos políticos falham em sua principal função, que é a de canalizar posições ideológicas ou interesses de grupos sociais (SANTANO, 2018, p. 121). Outros de seus defensores entendem que a simples existência de um sistema pluripartidário não assegura a existência de uma democracia na prática, sobretudo no que diz respeito às decisões internas dos partidos. (NETO, 2019, p. 49).

A constitucionalidade da candidatura independente no nosso ordenamento está sendo objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal (STF no ARE n. 1.054.490/RJ). O pleno ainda não se manifestou quanto ao mérito da questão.

O ARE n. 1.054.490/RJ discute os fundamentos da candidatura independente nos arts. 1º, II, III e V. 4º, II; 5º, XX e §§ 1º e 2º, todos da CR/88<sup>124</sup> c/c arts. 23 e 29 do Pacto de São José da Costa Rica (Dec. n. 678 de 06 de novembro de 1992);<sup>125</sup> art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Humanos e Políticos (Dec. n. 592 de 06 de

---

<sup>124</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; e V - o pluralismo político. Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II - prevalência dos direitos humanos. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado. § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. (BRASIL. **Constituição da República**. 1988).

<sup>125</sup> “Artigo 23 - Direitos políticos. 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Artigo 29 - Normas de interpretação. Nenhuma disposição da presente Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) permitir a qualquer dos Estados-partes, grupo ou indivíduo, suprimir o gozo e o exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos em virtude de leis de qualquer dos Estados-partes ou em virtude de Convenções em que seja parte um dos referidos Estados; c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza”. (BRASIL. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de São José da Costa Rica). Dec. nº 678, de 1992).

julho de 1992)<sup>126</sup>; o art. 21 da Declaração Universal de Direito do Homem;<sup>127</sup> e art. 27 da Convenção de Viena (Dec. n. 7.030 de 14 de dezembro de 2009).<sup>128</sup>

Para analisar melhor as teses expostas, inicialmente se apresentarão os fatos jurídicos que levaram à propositura da Ação e os principais andamentos processuais que o Agravo em Recurso Extraordinário teve no STF. Em seguida serão enfocados os argumentos da PGR, quando da análise da Repercussão Geral do feito. Por fim, a atenção recairá sobre a decisão do agravo, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, com uma apresentação dos argumentos de constitucionalidade da temática.

A ação originou-se quando os recorrentes, Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa, tiveram o seu pedido de registro de candidatura autônoma à prefeitura e vice prefeitura do Rio de Janeiro, em 2016, negado pela Justiça Eleitoral da capital Fluminense. Essa decisão foi tomada com base no art. 14, §3º, V, da Constituição da República, que prevê a filiação partidária como uma das condições da elegibilidade.

Inconformados com a recusa do pedido de registro, os recorrentes acionaram o TRE/RJ, que, por sua vez, negou provimento ao recurso. Os tópicos mais relevantes dessa decisão do TRE/RJ foram: 1) a observância do princípio da conformidade constitucional, ou seja, entender que a filiação partidária imprescindível seria contrariar a previsão constitucional; 2) o afastamento da aplicação do pensamento jurídico do possível, na medida em que não há lacuna constitucional a ser preenchida; 3) a não aplicação dos tratados internacionais. O tribunal fundamentou a não

---

<sup>126</sup> “ARTIGO 25 – Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”. (BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Dec. nº 592, de 1992).

<sup>127</sup> “Artigo 21 – §1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. §2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. §3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto”. (AGONU. **Declaração Universal de Direito do Homem**. 1948).

<sup>128</sup> “Artigo 27 – Direito Interno e Observância de Tratados. Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46 (1. Um Estado não pode invocar o fato de que seu consentimento em obrigar-se por um tratado foi expresso em violação de uma disposição de seu direito interno sobre competência para concluir tratados, a não ser que essa violação fosse manifesta e dissesse respeito a uma norma de seu direito interno de importância fundamental. 2. Uma violação é manifesta se for objetivamente evidente para qualquer Estado que proceda, na matéria, de conformidade com a prática normal e de boa fé)”. (BRASIL. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados**. Dec. nº 7.030, de 2009).

aplicação desses tratados nos seguintes argumentos: i) os tratados internacionais citados não dispõem sobre candidaturas avulsas, mas sobre direito de participação política; ii) não há imposição internacional do modelo democrático adotado em cada país, ou, pelo princípio da soberania, cada país é livre para adotar o modelo específico de participação democrática; iii) a doutrina internacional entende que os procedimentos eleitorais não são uma obrigação internacional, mas uma norma consuetudinária em *status nascendi*; iv) o conceito de democracia internacional deve ser amplo o suficiente para abarcar as diferenças nacionais; v) o citado caso Yatama x Nicarágua não permite concluir que a obrigatoriedade da filiação partidária cerceia os direitos humanos de votar e ser votado; vi) tratados internacionais, quando não aprovados na forma do art. 5º, §3º, da CF 88, adquirem status de norma supralegal, restando, portanto, em grau inferior à Constituição.

Foi interposto recurso especial contra essa decisão do TRE/RJ,<sup>129</sup> que veio a ser desprovido com fundamento na súmula 30<sup>130</sup> do TSE, ou seja, que a decisão recorrida estava em harmonia com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Nesse contexto, foi interposto Recurso Extraordinário ao STF. De início, o recurso foi desprovido sob o fundamento da ausência de violação de norma constitucional, tendo em vista a expressa previsão do art. 14 da CR/88. Sucessivamente, foi interposto o agravo em recurso extraordinário, que teve repercussão geral reconhecida pelo STF e aguarda o julgamento de mérito.

Em 1º de outubro de 2017, a Procuradoria Geral da República, na época comandada por Raquel Elias Ferreira Dodge, juntou aos autos um parecer sobre o agravo em recurso extraordinário, quando do julgamento da repercussão geral do tema. Devido à completude de análise do tema, passa-se aos argumentos apresentados nessa peça, em conformidade com a ordem em que foram apresentados no parecer ministerial.

Preliminarmente, o parecer opinou que o recurso deveria ser julgado prejudicado tendo em vista que, com a realização das eleições de 2016, o recorrente teria perdido interesse jurídico na causa.

---

<sup>129</sup> O agravo regimental contra a rejeição do Recurso Especial foi também desprovido com a seguinte súmula: “Eleições 2016. Agravo regimental. Recurso especial. Registro. Prefeito e Vice-prefeito. Candidatura avulsa. Impossibilidade. Art. 14, § 3º, v, da Constituição Federal. Filiação partidária. Condição de elegibilidade. Súmula nº 30/TSE. Desprovimento”.

<sup>130</sup> Não se conhece de recurso especial eleitoral por dissídio jurisprudencial, quando a decisão recorrida estiver em conformidade com a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, Súmula nº 30).

De fato, como se verá com mais detalhes adiante, o STF reconheceu que a matéria estava parcialmente prejudicada, mas isso não impediu de reconhecer a repercussão geral da matéria.

Em relação ao mérito, a PGR mostrou que os recorrentes fundamentam o RE no art. 102, III, a, da CR/88, sob a alegação de violação dos arts. 1º, II, III e V; 4º, II; 5º, XX, e §§ 1º e 2º, da CR/88. Aduz, ainda, afronta dos arts. 23 e 29 do Pacto de São José da Costa Rica; art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civil e Políticos; art. 21 da Declaração Universal de Direitos do Homem e art. 27 da Convenção de Viena.

A PGR, divide sua argumentação em duas linhas. A primeira, demonstrando o entendimento do Supremo sobre o caráter dos tratados internacionais na hierarquia jurídica nacional e, a segunda, apresentando as críticas e motivos para a mudança de posicionamento.

O STF firmou entendimento de que os tratados internacionais que não possam ser incorporados ao direito nacional segundo procedimento previsto no art. 5º, §3º da CF por terem caráter supralegal. Os tratados seriam normas superiores às leis complementares, mas inferiores à Constituição. Sendo assim, como nenhum dos tratados internacionais invocados seguiu tal procedimento, não teria sido revogado o art. 14, §3º, V da CR/88, de maneira que a exigência de filiação partidária seguiria eficaz.

O advento do §3º ao art. 5 da CR/88 através da EC 45/2004 não tem o intuito de elevar os tratados internacionais a nível constitucional, a menos que seja seguido o procedimento ora mencionado.

Sendo assim, a PGR passa a analisar a como deveriam ser analisados tratados internacionais incorporados antes do advento do art. 5, §3º, da CR/88, em razão, portanto, do §2º desse dispositivo.

Cabe, aqui, uma pequena digressão acerca do tema pelo STF no RE 466.343, precedente básico sobre esse tema.

De acordo com a PGR, o argumento central na decisão do STF sobre o tema do status legal dos tratados no sistema jurídico nacional é o de que o advento do §3º é a prova de que o §2º era insuficiente para deferir natureza constitucional aos tratados. Outro argumento utilizado na época era de que o §3º era meramente interpretativo. O parecer discorda de ambos os posicionamentos.

A PGR entende que o argumento do caráter meramente interpretativo do §3º é insuficiente, visto que há uma inegável diferença de conteúdo entre essas duas

normas. No que tange ao argumento acatado pelo STF, da insuficiência do §2º para dar natureza constitucional aos tratados, o argumento defendido pela PGR é o de que o advento do §3º, no máximo daria pistas sobre o que o Legislativo entendia acerca do §2º, mas não define a matéria. Seria necessário um resgate histórico da compreensão desse dispositivo, a fim de aplicá-lo em seu sentido original.

De acordo com o parecer, o art. 5º, §2º, não poderia ter o sentido apenas de proporcionar aos cidadãos brasileiros direitos subjetivos pelos tratados internacionais, uma vez que os arts. 49, I, e 84, VII, e 109, II, e § 5º, da CR/88, e do art. 52 do ADCT já têm norma nesse sentido. Logo, o objetivo do art. 5, §2º, é outro.

Também não se trata de intenção de incorporar os tratados internacionais como se fossem leis ordinárias. Nas palavras do parecer:

Estivesse em causa apenas a atribuição do raso nível hierárquico da lei ordinária, bastaria inserir a regra, por exemplo, no rol das normas editáveis pelo Legislativo apontadas ou como parágrafo do art. 59 ou do art. 61 da CR. Seria mera norma de paridade normativa, aposta ao trecho da Constituição afeto à elaboração de atos normativos. O deslocamento da norma do § 2º para o capítulo dos direitos fundamentais revela que o nível hierárquico deles se comunica aos tratados sobre direitos humanos, desde a redação original da CR/88. (PGR, Parecer em ARE nº 1.054.490/RJ, 2017).

Além disso, pondera-se que, do ponto de vista teleológico, tem-se que a negativa do caráter constitucional dos tratados internacionais anteriores à EC 45 aboliria a proteção individual contra atos do Executivo. Essa maior abertura aos tratados internacionais é, da ótica da história constitucional brasileira, uma das grandes diferenças entre a Constituição de 1988 e as que a antecederam. Logo, de acordo com a interpretação original do art. 5º, §2º, da CR/88, a ideia é conferir aos tratados internacionais status de norma constitucional.

Um dos argumentos contrários ao reconhecimento do caráter constitucional dos tratados pelo STF é a segurança jurídica. A dispersão dos direitos fundamentais em diversas normas jurídicas poderia ser um problema para a sua eficácia. No entanto, a PGR pondera que a segurança jurídica decorrente da reunião das normas constitucionais em um texto único não tem o mesmo peso histórico do que na Alemanha, por exemplo, de forma que não pode ser óbice ao reconhecimento de garantias individuais.

Com esses argumentos, a PGR conclui que os tratados internacionais anteriores à EC 45 têm status de emenda constitucional, por força do art. 5º, §2º, ainda



que o STF mantenha o posicionamento de suprallegalidade construído em sede do RE 466.343, RHC 79.785 e RE 349.703.

Em seguida, o parecer passa a análise do fundamento desse caso do ponto de vista da Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU. A PGR afirma que o pedido fundamentado nesse dispositivo não merece prosperar, por alguns motivos: i) essa declaração não é um tratado, mas sim normas de direito costumeiro internacional, sendo, portanto, inferiores, do ponto de vista hierárquico, às normas constitucionais; ii) essa norma é de 1948, anterior à Constituição, de forma que o dispositivo do art. 14, prevendo a filiação partidária como requisito, teria sido posta em detrimento da declaração da ONU, caso tratado o fosse. Dessa forma, se considerada essa declaração da ONU, o recurso não deveria ser provido.

Em relação à Convenção de Viena sobre Tratados, também invocada pelos recorrentes, o argumento não poderia prosperar. A convenção foi internalizada no direito brasileiro em 2009, posteriormente à EC 45, e não aprovada nos ritos do art. 5, §3º, da CR/88. Não tem, portanto, caráter constitucional, e sim suprallegal.

Sobre o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de acordo com a PGR, o pedido dos recorrentes fundamenta-se em seu art. 25.

Na análise do Pacto de São José da Costa Rica, no entanto, a situação mostra-se favorável aos recorrentes. De acordo com a PGR, o conflito entre o art. 14, §3º, V, da CR/88 e o art. 23 (1) (b) e (2) do Pacto de São José da Costa Rica deve ser resolvido em favor da norma de direito internacional. Na opinião da Procuradora Geral da República a filiação partidária não consta dos motivos pelos quais se pode restringir a participação de candidatos em eleições americanas.

Nesse sentido, ao terem aprovado o Pacto de São José da Costa Rica, os partidos políticos abriram mão da sua qualidade de organizações intermediárias exclusivas entre governantes e governados.

Sendo assim, o MP opina pelo não conhecimento do ARE, mas, caso superada a preliminar, pelo seu provimento.

Em 05 de outubro de 2017, o Ministro Luís Roberto Barroso deu provimento ao agravo para reconhecer a Repercussão Geral do tema. Em seu voto o relator pondera que o objeto da demanda concreta, isto é, o registro da candidatura aos cargos de prefeito e vice-prefeito do Rio de Janeiro para as eleições de 2016, independentemente de filiação partidária, estaria prejudicada. Mas o tema vai além da prejudicialidade.

Na opinião do relator, a repercussão geral do caso se justifica por o interesse do deslinde da questão transcender os interesses subjetivos das partes, justamente por importar à sociedade como um todo. O relator ressalta ainda que eventual perda de objeto do caso paradigma é pouco relevante para o prosseguimento no exame da repercussão geral, uma vez que outro paradigma poderá ser posto em seu lugar.

Além disso, naquele momento não estavam prejudicados os pedidos de anulação das eleições municipais de 2016, nem o reconhecimento da candidatura avulsa para as eleições futuras. Sendo assim, não haveria empecilho para o reconhecimento da repercussão geral por esses argumentos.

No que diz respeito à repercussão geral, o relator afirma que o debate acerca das candidaturas independentes é de evidente relevância em um contexto de grande crise política e falta de confiança nas instituições públicas.

Nesse contexto, o relator entende que o tema merece ser discutido pelo plenário STF, por seu impacto político, econômico, social e jurídico. Tratar-se-ia de uma forma de desbloquear o caminho dos cidadãos comuns na concorrência eleitoral e aumentar também a credibilidade dos partidos aos olhos das pessoas.

O ministro Luís Roberto Barroso também indica que a previsão do art. 23 do Pacto de São José da Costa Rica, incorporado no direito brasileiro em 1992, antes da EC 45, é uma interpretação plausível de que a exigência de filiação partidária é requisito para a elegibilidade. O relator chega a citar a consolidada jurisprudência do STF sobre o caráter supralegal dos tratados internacionais, apesar de pouco aprofundar o tema.

Ao final, o ministro concluiu pelo reconhecimento da repercussão geral, argumentando que a proibição das candidaturas avulsas e a exigência de partidos políticos nacionais foram instrumentos utilizados por Vargas e seus seguidores para manter o controle da política brasileira.

O ministro se mostra um entusiasta da proposta das candidaturas independentes, tendo inclusive realizado, no dia 9 de dezembro de 2019, audiência pública<sup>131</sup> sobre o tema, com a presença de representantes de 12 (doze) partidos políticos, da OAB da AGU e de diversos setores da sociedade.

---

<sup>131</sup> Disponível em:

[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia\\_Publica\\_Viabilidade\\_Candidaturas\\_Avulsas\\_RE\\_1238853.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/Audiencia_Publica_Viabilidade_Candidaturas_Avulsas_RE_1238853.pdf)

Em seguida, o Min. Ricardo Lewandowski, abriu a divergência ao afirmar que discorda do relatório do Min. Luís Roberto Barroso e que não deveria ser reconhecida a repercussão geral da matéria ante a taxatividade da Constituição Federal sobre o tema. Defende também que acaso venha ser alterada a sistema da candidatura por partidos políticos seria necessária toda uma alteração legislativa, o que não afetaria o pleito de 2018 e não justificaria a urgência do tema.

No entanto, a maioria dos ministros reconheceu a repercussão geral, sendo a divergência do ministro Ricardo Lewandowski superada. Acompanharam a divergência os Ministros Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Marco Aurélio.

Após a apresentação da ARE nº 1.054.490/RJ, é preciso mostrar que a restrição a candidaturas pelas legislações nacionais de países interamericanos foi objeto de apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) em ao menos três vezes.

A primeira decisão da Corte<sup>132</sup> sobre a restrição dos direitos políticos na legislação nacional ocorreu no caso Yatama contra Nicarágua, de 2005.

Em sua decisão, a Corte aborda o tema dos direitos políticos, igualdade perante a lei e candidaturas independentes. Antes, porém, de analisar os argumentos e a problemática do caso em questão, vale oferecer alguns elementos contextuais do caso. De acordo com relato testemunhal de Centuriano Knight Andrews, representante legal dessa organização, Yatama surgiu como uma organização de proteção e ajuda das comunidades indígenas da Nicarágua, que escolhiam diretamente os seus representantes. A partir da década de 1990, a organização começou a participar de eleições municipais, em um momento em que a candidatura independente era permitida no país. Porém, com a mudança da lei eleitoral nicaraguense, em 2000, passou-se a exigir a filiação partidária como requisito de elegibilidade, e a Yatama foi obrigada a se tornar um partido político. Além de ter prejuízos financeiros, sendo impedida de receber determinados fundos internacionais, a organização também teve problemas com a eleição de 2000.

Por questões de descumprimento de normas eleitorais internas, tanto de prazo quanto da obtenção dos 80% dos municípios com candidatos, Yatama não conseguiu participar das eleições de 2000. Os representantes indígenas também não tinham

---

<sup>132</sup> Criada com o objetivo de zelar pela aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica. Esse acordo foi ratificado e internalizado pelo Brasil em 1992, e é o principal argumento entre aqueles que defendem a inconstitucionalidade do art. 14, §3º, V da CF88, isto é, a filiação partidária como requisito da elegibilidade.

outro meio de se candidatarem que não fosse através de um partido político, haja vista a proibição das candidaturas independentes.

A controvérsia foi levada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Ela não dizia respeito à violação ou não das normas internas da Nicarágua, mas sim à violação das disposições dos arts. 23 e 24 do Pacto de São José da Costa Rica, relativas, respectivamente, ao exercício dos direitos políticos e a igualdade perante a lei, pelo país. Em abril de 2001 a organização Yatama apresentou denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que, por sua vez fez algumas recomendações ao Estado da Nicarágua. Ante ao não cumprimento dessas medidas, a Comissão enviou o caso à Corte Interamericana, que o julgou em 2005.

O primeiro item discutido na decisão foi a alegada violação da Nicarágua aos arts. 8<sup>o</sup><sup>133</sup> e 25<sup>134</sup> do Pacto de São José da Costa Rica.

Os autores argumentaram que a decisão do *Consejo Supremo Electoral* de não aceitar a solicitação de registro de candidatos pela Yatama teria sido arbitrária. Afirmaram que o Estado teria privado os candidatos de Yatama de ter um julgamento justo, de exercer o seu direito de defesa, não possuindo um recurso simples e rápido para a efetivação dos direitos políticos desses cidadãos.

Em seu julgamento, a Corte Interamericana concluiu que as decisões do Conselho Superior Eleitoral da Nicarágua, que restringiram a participação política dos candidatos propostos pelo YATAMA para as eleições municipais de novembro de 2000, não respeitavam o disposto no Artigo 8.1 da Convenção Americana.

Ficou comprovado que Yatama conseguiu a troca de personalidade no prazo devido, bem como realizou o envio da lista no tempo correto. Comprovou-se também a confusão das informações e do julgamento do tribunal da Nicarágua, que tanto afirmou que os filiados não poderiam ser candidatos, em virtude do cancelamento da inscrição de Yatama como partido, quanto emitiu certificado declarando a personalidade jurídica de partido político dessa organização.

---

<sup>133</sup> Artigo 8<sup>o</sup> - Garantias judiciais: 1) Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

<sup>134</sup> Artigo 25 - Proteção judicial: 1) Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

No que tange ao art. 25 do Pacto de São José da Costa Rica, a Corte entendeu que a Nicarágua o descumpriu na medida em que não permitiu ao autor um recurso simples e rápido para garantir a efetivação dos direitos políticos. Independentemente das escolhas organizacionais internas de cada país, a Corte afirma que é necessário possuir algum órgão de controle jurisdicional de amparo aos direitos e garantias mínimos previstos pelas normas constitucionais.

No Brasil esse entendimento não se aplica, pois o país tem um sistema recursal próprio para o controle jurisdicional dos direitos e garantias mínimos previstos na CF/88. Ademais, o Brasil possui um sistema jurisdicional próprio para análise dos temas concernentes aos direitos políticos e o pleito – a justiça eleitoral – com duplo grau de jurisdição.

O segundo tópico analisado pelos autores, e talvez o mais relevante dessa decisão, diz respeito à suposta violação pela Nicarágua dos arts. 23 e 24 do Pacto de São José da Costa Rica.

No que tange ao primeiro, a Yatama entendeu que houve expressa violação do art. 23, 1.1 e 2.<sup>135</sup> Neste sentido, a Comissão Interamericana, depois da análise do caso, repassou à Corte que o art. 23 do Pacto de São José da Costa Rica deve ser interpretado à luz das disposições da *Constitución Política, del Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica* e da *Ley de Municipios*, as quais tendem a fortalecer a participação política dos povos indígenas.

Não obstante, a decisão do *Consejo Supremo Electoral de Nicaragua*, de 15 de agosto de 2000, impediu que os integrantes do Yatama participassem das eleições municipais.

---

<sup>135</sup> Artigo 23 - Direitos políticos

*El artículo 23 de la Convención Americana debe ser interpretado en su conjunto y de manera armónica, de modo que no es posible dejar de lado el párrafo 1 de dicho artículo e interpretar (...)*

*Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.*

Nesse mesmo sentido, os representantes da Yatama sustentam também que houve violação do art. 24 do Pacto de São José da Costa Rica, que determina que todas as pessoas são iguais perante a lei.

A Yatama afirma que houve discriminação por parte do Estado da Nicarágua, na medida em que limitou a participação política dos povos indígenas, por meio da imposição de uma série de requisitos tidos como excessivos e desmedidos. Nesse sentido, argumentam que diversos obstáculos foram impostos pelas próprias autoridades da Nicarágua, além da ausência de medidas de proteção especial, essenciais para o efetivo exercício dos direitos políticos pela comunidade indígena. Nas palavras dos representantes: as organizações indígenas não possuem as mesmas condições que os partidos políticos nacionais para cumprir os requisitos exigidos pela lei eleitoral (CtIDH, 2005, p. 83).

A esse respeito a Corte exarou que a regulação e o exercício dos direitos políticos devem ser pautados no princípio da igualdade e não-discriminação. Nesse contexto, a lei nicaraguense impôs à Yatama, e conseqüentemente à representação política dos povos indígenas, uma forma de organização culturalmente estranha a eles. O Estado deveria respeitar a forma de organização cultural daquela comunidade. Condicionar a participação política à criação de partido político, no contexto indígena, representava assim uma restrição ilegítima de direitos.

A Corte Interamericana entendeu que as previsões do art. 23 do Pacto podem ser entendidas em três óticas fundamentais: 1) o reconhecimento da relevância dos direitos políticos em uma sociedade democrática. Há uma tríade de mútua importância entre os direitos e liberdades pessoais, as garantias desses direitos e o próprio Estado de Direito; 2) o conteúdo dos direitos políticos. O art. 23 do Pacto de São José da Costa Rica consagra alguns deles, tais como o de gerência em assuntos políticos, de votar e ser votado, de possuir cargos e funções públicas, entre outros; 3) a obrigação estatal de garantir o gozo desses direitos. Isto é, a atuação do estado não deve ser somente negativa, mas também deve fomentar e proteger esses valores reconhecidos no Pacto.

No caso em questão, como se deduz dos relatos da Comissão, os candidatos integrantes do Yatama são pessoas que pertencem a comunidades indígenas, que se diferenciam da maioria da população, por suas línguas, costumes e organização.

A decisão citou ainda as alíneas a e b do art. 29 do Pacto, que estabelecem alguns critérios de interpretação das normas presentes nele. O art. 29, a) proíbe a

interpretação dos dispositivos da Convenção para limitar ou suprimir direitos políticos individuais ou coletivos. Recorrendo ao art. 29, b), por sua vez, a Corte entendeu que a Nicarágua deveria tomar medidas de proteção específicas para garantir a efetividade dos direitos políticos daquele grupo indígena.

Por mais que o Pacto deixe um espaço para o direito interno de cada país regular as previsões e aplicações dos direitos políticos ali consagrados, tal regulamentação deve observar os princípios da legalidade, da necessidade e da proporcionalidade.

Sendo assim, adaptando esse entendimento ao caso concreto, a Corte entendeu que as exigências da *Ley Electoral* da Nicarágua constituíram uma restrição desproporcional, que limitou indevidamente os direitos políticos daqueles cidadãos,<sup>136</sup> pois não foram levadas em conta as características particulares da população indígena. Tal limitação trouxe graves alterações para o desfecho das eleições: no RAAN foi registrado um abstencionismo de quase 80%, um indicador de que os eleitores não se sentiam representados por aqueles partidos políticos.

O caso Yatama é cheio de peculiaridades e mesmo que o Brasil possuísse similitudes nos aspectos cultural, histórico e de proteção a minorias, o entendimento adotado na Nicarágua não poderia ser aplicado ao caso brasileiro, pois o Brasil não modificou seu ordenamento jurídico, tendo sua Constituição optado por uma democracia partidária.

A segunda decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) sobre a restrição dos direitos políticos na legislação nacional ocorreu nos Estados Unidos Mexicanos, quando Castañeda Gutman provocou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

---

<sup>136</sup> La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas (supra párr. 205) que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000. El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. Por el contrario, dicha restricción implica un impedimento para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que integran YATAMA.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte estima que la limitación analizada en los párrafos precedentes constituye una restricción indebida al ejercicio de un derecho político, que implica un límite innecesario al derecho a ser elegido, tomando en cuenta las circunstancias del presente caso, a las que no son necesariamente asimilables todas las hipótesis de agrupaciones para fines políticos que pudieran presentarse en otras sociedades nacionales o sectores de una misma sociedad nacional. (CtIDH, 2005, p. 94).

Na decisão publicada pela CtIDH, Jorge Castañeda Gutman se inscreveu como candidato independente à Presidência do México para as eleições de 2006, tendo sua candidatura negada pelo Instituto Federal Eleitoral mexicano. O argumento para indeferimento do pedido fundava-se na competência exclusiva dos partidos políticos para apresentação de pedidos de candidatura, de forma que a legislação e reiterados julgados excluía a possibilidade de candidaturas independentes no México.

Em 2007, após a realização das eleições em que seu pedido de candidatura independente foi negado e esgotadas as vias jurisdicionais mexicanas, Castañeda levou a questão à Comissão e à Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Além do argumento político de que as candidaturas independentes seriam uma espécie de válvula de escape contra o descrédito dos partidos políticos, Castañeda também afirmava que o art. 23, parágrafo 2º do Pacto de São José estabelecia que a lei interna nacional somente poderia limitar o exercício dos direitos políticos com base em critérios exclusivamente criminais.

A filiação não estava entre tais critérios, logo o estabelecimento de regras nacionais limitadoras, além do que conta no art. 23, seria um desrespeito a esse dispositivo. Vale dizer que esse é o mesmo argumento utilizado por Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa, no ARE 1.054.490 do STF.

Sobre a questão apresentada por Castañeda, a Corte Interamericana manifestou no sentido de que a interpretação do termo “exclusivamente” existente no §2º do art. 23 deve ser feita de maneira harmônica com o restante do artigo. Ou seja, trata-se de um dispositivo criado para impedir regulações desproporcionais e desarrazoadas por parte dos Estados, que poderiam ferir liberdades políticas.<sup>137</sup>

---

El artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

La Corte estima pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un médio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la



Porém, é evidente que o Estado, no exercício da sua soberania, pode e deve criar regras para regular e estabelecer critérios próprios (desde que proporcionais e razoáveis) para o exercício do direito político. Nesse sentido, portanto, concluiu-se que o México, ao estabelecer a filiação partidária como requisito para a elegibilidade, não violou o art. 23, §2º, do Pacto de São José da Costa Rica.

Argumenta a Corte que a ideia nunca foi criar um sistema eleitoral, nem uma modalidade específica de exercício dos direitos políticos para os países. O que o Pacto de São José prevê são linhas gerais que determinam conteúdos mínimos para os direitos políticos, permitindo aos Estados, de acordo com suas necessidades históricas, políticas, sociais e culturais, que as adaptem e delimitem, e foi exatamente isso o que aconteceu no caso do México.

O argumento da Corte se baseia na sistematicidade do ordenamento jurídico mexicano no que tange às candidaturas políticas vinculadas a partidos políticos, não cabendo à Corte interferir nessas restrições *interna corporis*.

Outro ponto questionado pelo autor da ação diz respeito à suposta violação pelo Estado mexicano do art. 25 do Pacto de São José,<sup>138</sup> que estabelece o direito à proteção judicial.

De acordo com Castañeda, o direito mexicano não dispunha de um recurso rápido e efetivo para solucionar o problema. Explica o autor que, ante a violação dos seus direitos políticos foi necessário interpor um *recurso de amparo*, o único instrumento no direito mexicano que possuía aspectos de *procedibilidad*, em razão

---

obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (supra párr. 94), está plenamente probado que se le há privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.

En virtud de lo que antecede, la Corte determina que el Estado violó los artículos 23.1.b y 23.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza. (CIDH, 2011, p. 45).

*de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.* (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2008, p. 45).

<sup>138</sup> Artigo 25 - Proteção judicial

1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais.

do fato de que seria necessário declarar a inconstitucionalidade de um artigo da lei eleitoral, o que não era da competência do Tribunal Eleitoral mexicano.

Sobre esse segundo tópico, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu a necessidade do México criar um recurso simples e rápido, com o objetivo de proteger os cidadãos na defesa e preservação dos seus direitos políticos.<sup>139</sup>

No Brasil há jurisdição recursal própria para a proteção dos direitos políticos do cidadão durante o pleito, como já afirmado anteriormente quando da análise do caso *Yatama versus Nicarágua*.

Por fim, o terceiro tópico suscitado por Castañeda diz respeito à violação pelo Estado mexicano do princípio da igualdade perante a lei, consagrado no art. 24 do Pacto de São José. O autor alega que o Estado não deu tratamento igual aos candidatos a cargos políticos, na medida em que estabeleceu a necessidade de filiação partidária como requisito para elegibilidade.

A Corte não acolheu esse argumento, rejeitando a violação ao art. 24, com base no entendimento de que a diferenciação imposta pelo México, a filiação partidária, não é ofensiva aos direitos humanos nem políticos.

Em suma, a Corte decidiu que: a) O Estado mexicano não violou o direito político de Castañeda de ser eleito conforme o art. 23 do Pacto de São José. O termo “exclusivamente” constante no §2º desse dispositivo deve ser interpretado de forma harmônica com o restante do artigo; b) O México violou o art. 25 do Pacto de São José, na medida em que não se dispõe no seu ordenamento jurídico de um recurso simples e rápido garantidor dos direitos políticos dos seus cidadãos; c) O Estado mexicano não violou o art. 24 do Pacto de São José relativo à igualdade perante a lei.

É interessante observar como essa decisão vai em sentido contrário ao que foi decidido no Caso Nicarágua, no qual a Corte decidiu não ter ocorrido violação ao art.

---

<sup>139</sup> *Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e inefectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.* (CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2008, p. 39).

24 do Pacto. E isso se explica pela especificidade do caso *Yatama versus Nicarágua*. Ou seja, esse precedente da Corte Interamericana, relativo aos direitos políticos e à necessidade ou não da filiação partidária para ser eleito, deve ser lido tendo em vista o contexto muito específico. Vale citar, inclusive, que na decisão desse mesmo caso, em que critica a Nicarágua pela exigência de filiação, a Corte reconhece a importância dos partidos políticos para o fortalecimento e defesa da democracia (CtIDH, 2005, p. 93).

O caso da Nicarágua é um precedente isolado e dele não se pode afirmar que há no Pacto de São José a imposição das candidaturas avulsas, mas sim do reconhecimento de que é possível compatibilizar ambas as escolhas políticas (filiação partidária ou candidaturas avulsas) com a referida convenção internacional.

Os critérios para tanto estão ligados aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, internos de cada país, como a Corte decidiu em sede do caso *México versus Castañeda*.

A terceira decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre a restrição dos direitos políticos na legislação nacional ocorreu na Venezuela, em que Leopoldo López Mendoza provocou a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Trata-se de uma decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos, publicada em 1º de setembro de 2011. De acordo com a decisão, Leopoldo López Mendonza foi eleito prefeito de Chacao, dentro do Distrito Metropolitano de Caracas, em 2000, sendo reeleito em 2004. Ao final do segundo mandato, ele desejava se candidatar para Alcaldía Mayor de Caracas, um cargo político administrativo que congregava toda a região metropolitana de Caracas. Porém, tendo em vista decisão do Controlador Geral da República, que impôs duas sanções de inelegibilidade, Mendoza acabou sendo impedido de se candidatar.

A primeira sanção imposta pela Controladoria diz respeito a um suposto conflito de interesses, no qual Mendonza, antes de ser tornar prefeito, trabalhava na Petróleos de Venezuela S.A. e como voluntário de uma ONG que recebeu auxílio financeiro dessa estatal. Foi aplicada multa e sanção de inabilitação para o exercício de funções públicas pelo prazo de três anos. A segunda sanção, por sua vez, relaciona-se com a suposta aplicação de verbas orçamentárias em desacordo com as finalidades legais enquanto era Prefeito Municipal de Chacao. No que tange a essa segunda sanção também foi imposta multa a Mendonza e a impossibilidade de se candidatar a funções públicas por 6 anos. Essas duas decisões foram confirmadas pela Sala Constitucional

do Tribunal Supremo de Justiça da Venezuela e foram os impeditivos para a candidatura de Mendonza à Alcadía Mayor de Caracas.

Quatro tópicos que foram analisados pela Corte: 1) o direito a ser eleito, conforme artigo 23.1 e 23.2 do Pacto de São José<sup>140</sup>; 2) a violação das garantias judiciais nos processos administrativos, art. 8 do pacto<sup>141</sup>; 3) a igualdade perante a lei, artigo 24;<sup>142</sup> 4) e o dever de se adotar disposições de direito interno para salvaguardar essas garantias.

Todas as questões foram rejeitadas, mas, quando da análise da imposição de restrição ao direito político de um cidadão, a Corte entendeu que deveria incidir o disposto no art. 23 do Pacto de São José.

Apesar dos argumentos do Estado, de que se tratava de um esforço maior de combate à corrupção, a Corte expôs que os Estados somente poderiam restringir os direitos políticos de um cidadão pela prática de um ato ilícito que conjugasse os três

---

<sup>140</sup> Artigo 23 - Direitos políticos: 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

<sup>141</sup> Artigo 8º - Garantias judiciais: 1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. 2. Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: a) direito do acusado de ser assistido gratuitamente por um tradutor ou intérprete, caso não compreenda ou não fale a língua do juízo ou tribunal; b) comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada; c) concessão ao acusado do tempo e dos meios necessários à preparação de sua defesa; d) direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor; e) direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio, nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei; f) direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no Tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos; g) direito de não ser obrigada a depor contra si mesma, nem a confessar-se culpada; e h) direito de recorrer da sentença a juiz ou tribunal superior. 3. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza. 4. O acusado absolvido por sentença transitada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos. 5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.

<sup>142</sup> Artigo 24 - Igualdade perante a lei: Todas as pessoas são iguais perante a lei. Por conseguinte, têm direito, sem discriminação alguma, à igual proteção da lei.

elementos do art. 23.2:<sup>143</sup> a) decisão proferida por juiz competente; b) condenação transitada em julgado; c) decisão em sede de processo penal.<sup>144</sup>

Do exposto extraem-se duas premissas fundamentais para a restrição dos direitos políticos: a) esse direito fundamental é de extrema importância democrática e somente pode ser restringido nos termos do art. 23. 2 do Pacto de São José; b) tal dispositivo prevê três grandes garantias nesse sentido: i) juiz competente; ii) decisão transitada em julgado; iii) decisão proferida em processo penal. No caso em questão, esses requisitos não foram preenchidos, de forma que a restrição da elegibilidade de Mendonza foi considerada ilegal.

Esse caso não diz respeito diretamente a candidaturas independentes, mas afeta a restrição de direitos políticos por parte do ordenamento jurídico e jurisdicional de um país signatário do Pacto de São José. Sendo assim, uma futura decisão do STF acerca da inconstitucionalidade das candidaturas independentes no Brasil não seria uma violação ao tratado, já que a decisão foi proferida por juízo competente do Estado. Em respeito ao mérito (candidaturas independentes), mostra-se que se até mesmo decisões judiciais e administrativas podem restringir direitos políticos

---

<sup>143</sup>Artigo 23 - Direitos políticos: A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

<sup>144</sup> El artículo 23.1 de la Convención establece que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores, y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana.

La Corte estima pertinente reiterar que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. En el presente caso, si bien el señor López Mendoza ha podido ejercer otros derechos políticos (supra párr. 94), está plenamente probado que se le ha privado del sufragio pasivo, es decir, del derecho a ser elegido.

En virtud de lo que antecede, la Corte determina que el Estado violó los artículos 23.1.b y 23.2 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, en perjuicio del señor Leopoldo López Mendoza. (CtIDH, 2011, p. 45).

dispostos na Convenção Interamericana, é, portanto, lícito impor restrições por meio de uma disposição constitucional, que gozam de hierarquia superior. Ou seja, o Pacto não pode ser fundamento para candidaturas independentes frente a uma restrição justa de direitos políticos imposta pelo Constituinte Originário do país signatário.

Observando os três julgados pode-se concluir que normas internacionais, ainda que de direitos humanos, não podem se sobrepor a normas de natureza constitucional, salvo se passarem pelo procedimento do §3º do art. 5º da CR/88. Outro ponto é a restrição trazida aos direitos políticos do art. 14, §3º, V da CR/88, que é justa e não questionável perante a Corte Interamericana, uma vez que respeita a proporcionalidade, a legalidade e a razoabilidade. Por fim, a negativa judicial de registro de candidaturas não vinculadas a partidos políticos não restringe os direitos políticos dos brasileiros para além do que todo o sistema político e eleitoral brasileiro já o faz.

Os partidos políticos cumprem a relevante função de contribuir para a formação da unidade política do Estado, seja porque legitima o ponto de vista majoritário, seja porque defende as minorias representadas. As agremiações participaram da pré- formação da vontade política estatal, e promovem a coesão social, superando os interesses individuais e particulares. São *corpus* intermediários de legitimação do poder estatal, situando-se entre o povo e os governantes.

Apesar da relevância dos partidos políticos em sede nacional, o art. 60, §4º, II da CR/88 não os inclui entre as cláusulas constitucionais de eternidade. Destarte as candidaturas avulsas podem ser possíveis futuramente, se o Pacto de São José (art. 23) for entendido como emenda constitucional.

As candidaturas independentes não podem exercer vários papéis essenciais para a democracia representativa brasileira, que os partidos políticos têm exercício com maestria desde o início da República em 1889, quais sejam: seleção e recrutamento (as agremiações exercem a seleção dos dirigentes para os cargos de governo entre seus integrantes, dentre os mais aptos para aquela função); formação de programas político-sociais (definem e expressam os programas políticos que serão adotados pelo governo na condução da política nacional, além de canalizar os debates ideológicos a serem concretizados em planos e projetos nacionais); legitimação e estabilização sociais (poder de enquadrar os eleitos, para que respeitem os compromissos e os programas partidários, assegurando coerência e estabilidade aos órgãos de governo); integração social (transformam demandas particulares e pontuais

em reivindicações políticas, para assim estabelecer laços entre os integrantes da legenda); educação e mobilização política (oferecem ao cidadão uma visão política e uma série de linhas-mestras para a compreensão do cenário político em que vivemos, bem como a oportunidade de expor e pôr à prova suas opiniões, que no futuro podem se tornar projetos viáveis para a nação); e contra majoritária (exprime o descontentamento dos excluídos do governo e tenta derrubar projetos revolucionários e contra democráticos).<sup>145</sup>

Um candidato independente não tem como selecionar e recrutar brasileiros para além de sua campanha; não forma programa político-social apto a canalizar os debates ideológicos múltiplos existentes na sociedade, normalmente muito mais complexos que os defendidos sua campanha eleitoral; não é capaz de estabilizar a sociedade política de massa e nem terá um grupo pré-determinado a lhe fiscalizar as ações, podendo em tese fazer o que bem lhe aprouver quando no exercício da função pública; não promove educação em direitos políticos, pois sua atuação é vinculada apenas no período eleitoral; e não possui força política suficiente para exercer a função contra majoritária no colegiado que fizer parte.

As candidaturas avulsas apenas proliferaram pontos de vista particulares e, ao contrário dos partidos políticos, não espelham a multiplicidade de perspectivas políticas para além do binômio situação-oposição. A CR/88 tendo o pluralismo político como fundamento da República (CR/88, art. 1º, V), e tal pluralidade é incompatível com os interesses singulares das candidaturas independentes, que ao invés de defenderem um posicionamento coletivo, sustentam-se na bandeira dos interesses e ideologias apenas do candidato.

A crítica aos partidos políticos como instrumentos intermediários entre o cidadão e o candidato não são contemporâneas. Já no século XIX a temática era discutida, como veremos a seguir.

Moises Ostrogorski em 1912 argumentou que os partidos políticos são instrumentos pré-democráticos e de caráter totalitário, mas que só poderiam desaparecer quando os cidadãos exercitassem regularmente os poderes democráticos do Estado sem interferência de terceiros (OSTROGORSKI, 2008, p. 68).

Robert Michels, em 1914, afirmou que as massas democráticas sofrem uma restrição em sua vontade quando são obrigadas a revestir seus dirigentes de uma

---

<sup>145</sup> Nesse sentido: SEILER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora UnB, 2000, pp. 30-36; ALMOND, G. A. POWELL, G. B. **Uma teoria de política comparada**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

autoridade contrária ao próprio princípio democrático, ainda que sejam indispensáveis para a própria existência da agremiação política (MICHELS, 1982, p. 56). Esses líderes se perpetuam no poder e tornam-se caciques do partido, mas sem eles a própria democracia pode se esfarelar (MICHELS, 1982, p. 237).

Maurice Durveder defendeu, em 1951, que as agremiações partidárias acabam formando cúpulas de dirigentes, com diretórios nacionais cheios de membros natos, formadores de uma elite permanente e de pouquíssima mobilidade e acessão (DURVEDER, 1970, p. 178). Um mal necessário à democracia partidária de qualquer Estado.

O cientista político Angelo Panebianco, em sua teoria partidária, entende que as agremiações político-partidárias são, antes de tudo, organizações e como tais a composição organizativa deve estar bem formulada e fortalecida (PANEBIANCO, 2005, p. 14). Para ele, o fim dos partidos políticos agrava a crise dos regimes democráticos na contemporaneidade (PANEBIANCO, 2005, p. 535).

A tentativa de instalar candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro é evidente pressão de natureza exogenética. A democracia partidária só vem ganhando força no decorrer dos anos. Prevista no Código Eleitoral de 1932 (art. 58 do Decreto-Lei 21.076/1932), a possibilidade de candidatura avulsa foi retirada de nossa legislação eleitoral pela Reforma Eleitoral de 1945 (art. 39 do Decreto-Lei 7.586/1945), não mais fazendo parte dos compêndios posteriores.<sup>146</sup>

Outro ponto negativo das candidaturas avulsas é que os eleitos não teriam como participar da vida interparlamentar com eficiência, vez que não integrariam nenhum grupo político, não teriam uma liderança, não participariam do colégio dos líderes e não teriam uma bancada fixa, oscilando entre bancadas.

O financiamento de campanha também seria um grande problema nas campanhas sem partido políticos, sem fiscalização partidária e com a possibilidade de aumento de caixas dois. O financiamento eleitoral se dá majoritariamente por verbas públicas administradas pelos partidos políticos sob rígido controle de contas. Além disso, soma-se a proibição de doações por parte de pessoas jurídicas. Assim, as campanhas avulsas dependeriam exclusivamente de investimento privado de pessoas físicas.

---

<sup>146</sup> Nesse sentido: PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, pp. 279-282.



Outrossim, no presidencialismo de coalizão brasileiro a figura do partido político é essencial, na medida em que candidatos independentes eleitos não teriam como participar da composição ministerial (na esfera federal) e secretarial (na esfera estadual e distrital), que é reservada aos partidos da base aliada.

Como se mostrou, a regulamentação das candidaturas independentes no Brasil dependeria da aprovação de Emenda Constitucional sobre o tema ou de mudança do entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre o tema.

Todavia, a despeito dessas circunstâncias legais, esse não é o melhor caminho para o fortalecimento da nossa democracia.

O caminho a ser seguido passa pela elaboração de leis que favoreçam o gradual reforço da democracia partidária em busca da consolidação do instituto da fidelidade partidária.<sup>147</sup>

#### 5.4 AS CANDIDATURAS INDEPENDENTES E SEUS EXTREMISMOS

O discurso que sustenta as candidaturas independentes defende o individualismo de figuras pré-estabelecidas formando microgrupos com visões próprias.

Esses grupos acabaram criando líderes carismáticos, messiânicos, que muitas vezes apresentam comportamentos autoritários. A história mostra que o enfraquecimento das instituições abre espaço para o individualismo, que em determinados casos pode chegar ao autoritarismo como na Venezuela.

Um dos caminhos escolhidos por minorias que não conseguem ingressar no poder por meio de partidos políticos são as candidaturas independentes. Outro caminho é o ingresso em partidos frágeis para a criação de um líder que tente alcançar apoio social (*audience*).

Uma vez no poder, contudo, disseminam seu pensamento idiossincrático e se reúnem sob o manto de um partido político que em verdade é mera fachada. O que se tem na prática é um discurso individualista de minorias não representativas na vida partidária nacional. Aliado às teorias desenvolvidas acima por Urbinati (2006a),

---

<sup>147</sup> Nesse sentido: SILVA, Virgílio Afonso da. Partidos e reforma política. **Revista Brasileira de Direito Público**, n. 11, 2005, pp. 9-19.

Luhmann (1996) e Roseblum (2008), acrescentamos os ensinamentos de Hannah Arendt<sup>148</sup> em sua obra “As origens do totalitarismo” (2013).

Hannah Arendt traz elementos que mostram que o nazismo se iniciou como um pensamento pequeno e isolado (idiossincrático), mas foi crescendo e se tornou um regime totalitário e massacrante, com extermínio de milhões de judeus e outras minorias como os Sinti e Roma, homossexuais e pessoas com deficiência. A autora analisa antissemitismo e o imperialismo para mostrar como se chegou a configurar a dominação nazista.

Sobre o antissemitismo, Hannah Arendt explica que se trata de problema atrelado a certos aspectos históricos, havendo uma clara divisão entre o antissemitismo na Idade Média e na Modernidade. Em um primeiro momento, a perseguição teria caráter religioso, ao passo em que durante a Modernidade o antissemitismo estaria ligado a intenções políticas.

Para a autora, com o declínio dos Estados-nação nas décadas anteriores à Primeira Guerra Mundial, o antissemitismo voltou a ganhar força entre os grupos de exceção democrática. Neste sentido, observemos os ensinamentos Silva (2010, p. 34), especialista no estudo do antissemitismo:

Com a crise que viria a afetar os Estados nacionais a frágil condição que os judeus partilhavam na Europa passa a evidenciar-se. Desde a segunda metade do século XIX que os judeus se encontram inseridos na sociedade de um modo igualitário, isto é, partilham dos mesmos direitos e possuíam as mesmas oportunidades. Se por um lado esta nova categoria revela-se como um fator equalizador da sociedade no sentido em que os privilégios são de certa forma atenuados por este novo estatuto, para o povo judeu tal significaria uma diminuição do seu estatuto social e político assim como um risco para a sua entidade própria

Nesse contexto, o descontentamento geral em relação aos Estados nacionais passa a se refletir no povo judeu, vistos como representantes do próprio Estado, devido ao estereótipo que os identificava como investidores e financiadores. É nesse

---

<sup>148</sup> Hannah Arendt é uma filósofa nascida na Alemanha em 1906. É umas das principais pensadoras do século XX, autora de importantes obras, tais como “A condição humana”, publicada em 1958, e “As origens do totalitarismo”, que teve sua primeira edição em 1951. Vale dizer que boa parte das obras de Hannah Arendt foram diretamente influenciadas pela sua própria história de vida, já que ela, judia, foi perseguida durante a Segunda Guerra Mundial, sendo, inclusive, presa, em um campo de concentração durante a invasão nazista na França. Em 1941, conseguiu escapar da Guerra e foi viver nos EUA, onde conseguiu a cidadania americana e viveu o restante da sua vida.

cenário que o antissemitismo será um dos principais fatores do totalitarismo, que capturou esse sentimento popular.

Associado ao antissemitismo e à crise dos Estados Nacionais, há o imperialismo que, segundo Arendt, é um movimento que nasceu na esteira da expansão europeia e da colonização da África, em 1870, cujas ideias se disseminaram na Europa sob a forma de racismo. O imperialismo seria um “tubo de ensaio” do Totalitarismo, que se verá a partir do século XX na Europa.

Apesar de alguns elementos próprios desse conceito serem visíveis desde o Império Romano, Hannah Arendt explica que o imperialismo moderno (imperialismo dos Estados-Nação) se evidencia pela sua motivação sobretudo econômica. Nas palavras de Silva (2010, p. 40):

Para Hannah Arendt a emancipação política da burguesia representa o fator determinante para a passagem ao período do Imperialismo que marcou a corrida dos países europeus para África. Segundo a autora a burguesia enquanto classe dominante destaca-se pelos seus interesses econômicos dando ao Estado total autonomia no que concerne a questões de âmbito político. Esta representa, no entanto, uma influência determinante na evolução do imperialismo, já que como classe predominante do sistema capitalista desejava ver superadas as barreiras econômicas que as fronteiras nacionais representavam. Apenas através da adoção do imperialismo como política externa seria satisfeita a máxima capitalista de constante crescimento econômico. Uma das grandes questões que parecem surgir com o imperialismo prende-se com o problema da determinação dos interesses de estado com as necessidades econômicas. Até então as decisões de cariz econômico haviam sido subordinadas às deliberações políticas, com o imperialismo a situação parece alterar-se. Neste momento a economia passa a deter grande relevância no plano político. Arendt considera que surge assim uma preocupação até então desconhecida pelo governo dos vários estados nacionais. “Vários governos nacionais viam com apreensão a crescente tendência de fazer dos negócios uma questão política e de identificar os interesses econômicos de grupos, mesmo pequenos, com os interesses nacionais.” Com isto não devemos considerar o imperialismo como um mero desenvolvimento do capitalismo, pois ainda que o primeiro tenha sido influenciado pelo segundo, o que aqui merece ser alvo de destaque é a importância que a soberania dos Estados nação atingiram durante toda esta época e o problema das suas restrições que viriam a constituir o suporte das suas decisões internacionalistas. “O imperialismo deve ser considerado o primeiro estágio do domínio político da burguesia e não o último estágio do capitalismo. (ARENDR, 2003, p. 153)”.

Arendt explica que com o fim da Primeira Guerra e os sucessivos tratados de paz, sobretudo com a dissolução da Áustria-Hungria e o estabelecimento dos Estados-bálticos, surgiram dois novos conceitos na esfera política europeia, a saber: os apátridas e as nações de minorias (entre eles o povo judeu). Foi justamente por

não saber lidar com essas duas novas categorias jurídicas, que os Estados-Nação da Europa foram perdendo força ou transferindo parte da sua força para outras instituições, como a polícia. O risco disso é, de acordo com a autora, a transformação gradual de um Estado da Lei para um Estado Policial. Nas palavras de Arendt (2013, p. 310):

Desde os Tratados de Paz de 1919 e 1920, os refugiados e os apátridas têm-se apegado como uma maldição aos Estados recém-estabelecidos, criados à imagem do Estado-nação. Para esses novos Estados, essa maldição contém o germe de uma doença mortal. Pois o Estado-nação não pode existir quando o princípio de igualdade perante a lei é quebrado. Sem essa igualdade legal, que originalmente se destinava a substituir as leis e ordens mais antigas da sociedade feudal, a nação se dissolve numa massa anárquica de indivíduos super e subprivilegiados. As leis que não são iguais para todos transformam-se em direitos e privilégios, o que contradiz a própria natureza do Estado-nação. Quanto mais clara é a demonstração da sua incapacidade de tratar os apátridas como “pessoas legais”, e quanto mais extenso é o domínio arbitrário do decreto policial, mais difícil é para os Estados resistir à tentação de privar todos os cidadãos da condição legal e dominá-los com uma polícia onipotente).

Postas as premissas do antissemitismo, fortalecido após a Primeira Guerra Mundial e a crise dos Estados-Nação, e o imperialismo, que seria uma espécie de primeira fase até o totalitarismo, explica-se agora o totalitarismo em si.

De acordo com Hannah Arendt, o colapso do sistema tradicional de classes possibilitou o surgimento de um movimento político de controle de massas<sup>149</sup> ao qual ela batizou de totalitarismo. Na concepção da autora, pela sua capacidade de comunicação e absorção, o movimento totalitário foi muito eficaz na realização do controle social. Os populares, uma vez inseridos no sistema totalitário, ainda que de forma artificial, tornarão possível o efetivo controle desejado pelos seus líderes.

A autora explica que o sucesso do movimento totalitário foi possível graças à destruição de duas grandes ilusões, que eram premissas da democracia partidária

---

<sup>149</sup> Sobre o conceito de massa, Arendt (2003) explica que os movimentos totalitários são possíveis onde quer que existam massas que, por um motivo ou outro, desenvolveram certo gosto pela organização política. As massas não se unem pela consciência de um interesse comum e falta-lhes aquela específica articulação de classes que se expressa em objetivos determinados, limitados e atingíveis. O termo massa só se aplica quando lidamos com pessoas que, simplesmente devido ao seu número, ou à sua indiferença, ou a uma mistura de ambos, não se podem integrar numa organização baseada no interesse comum, seja partido político, organização profissional ou sindicato de trabalhadores. Potencialmente, as massas existem em qualquer país e constituem a maioria das pessoas neutras e politicamente indiferentes, que nunca se filiam a um partido e raramente exercem o poder de voto.

dos países europeus até meados do século XX. A primeira ilusão é a de que o povo, em sua maioria, participava ativamente da política e tinha simpatia por partidos. O totalitarismo mostrou, por outro lado, que as massas politicamente neutras podiam constituir maioria num país democrático e liderar pela minoria (ARENDR, 2013). A segunda ilusão diz respeito à crença de que as massas politicamente neutras não importavam. Os movimentos totalitários provaram que parte da força de um governo repousa tanto nos grupos silenciosos quanto nas organizações e instituições visíveis.

Contudo, a tomada de poder já evidencia uma contrariedade do totalitarismo. O líder totalitário enfrenta tarefas contraditórias. Ele precisa estabelecer o mundo fictício do movimento como realidade operante da vida de cada dia enquanto tem que se preocupar para que esse novo mundo não adquira estabilidade: a estabilização de suas leis e instituições certamente liquidaria o próprio movimento e, com ele, a esperança da futura conquista do mundo (ARENDR, 2003).

Para isso, o totalitarismo se vale do próprio poder para criar, através da propaganda, um mundo fictício, no qual a luta contra um inimigo imaginário constantemente renovado é o objetivo do governo de exceção.

Em relação ao problema constitucional, os governos totalitários agem de forma ainda mais perturbadora, como mostra Arendt. Os nazistas, por exemplo, nos primeiros anos do governo criaram diversas leis e decretos, porém não se preocuparam em abolir oficialmente a Constituição de Weimar.

No entanto, com o passar dos anos a quantidade de leis e decretos promulgados foi diminuindo cada vez mais, o que, de acordo com Arendt, pode ser explicado pelo fundamento básico dos nazistas, de que a lei e a ética confundem-se no totalitarismo, vez que a lei em vigor emana da ética coletiva.

Outra característica muito importante do governo totalitário é a ausência de uma estrutura monolítica do Estado. Por mais curioso que isso possa parecer à primeira vista, o Estado Totalitário não estrutura todo seu poder no próprio Estado, mas no partido, criado após a estabilização de seu ideário, inicialmente minoritário (idiossincrático) e que entra em ascensão com a escalada ao poder.

A relação entre as duas fontes da autoridade, entre o Estado e o partido, é a relação entre uma autoridade aparente e outra real, de modo que muitos descrevem o Estado no regime totalitário como simples fachada importante, a esconder o verdadeiro poder que emana do partido (ARENDR, 2003).

Em outras palavras, o Estado representa o poder aparente, que se apresenta para a sociedade, mas que, apesar das importantes instituições, não representa o real poder que sustenta o sistema totalitário. O partido, por sua vez, constitui a grande força, ainda que estivesse na maioria das vezes oculto. Uma manifestação interessante dessa configuração de forças pode ser observada na duplicação de órgãos:

Todos os níveis da máquina administrativa do Terceiro Reich eram submetidos a uma curiosa duplicação de órgãos. Com fantástica meticulosidade, os nazistas duplicaram no partido, através de algum órgão, todas as funções administrativas do Estado: até a divisão da Alemanha em Estados e províncias, introduzida pela constituição de Weimar, foi duplicada quando os nazistas dividiram o país em Gaue, de fronteiras diferentes das administrativas, de sorte que cada localidade pertencia, mesmo geograficamente, a duas unidades administrativas completamente diferentes. Essa duplicação foi mantida mesmo quando, a partir de 1933, os ministérios foram ocupados por importantes elementos nazistas; quando Frick, por exemplo, foi nomeado ministro do Interior, e Guerthner, ministro da Justiça. Uma vez engajados em carreiras oficiais fora do partido, esses antigos e fiéis nazistas perdiam o poder, tornando-se tão pouco influentes como qualquer outro servidor civil. Ambos estavam sob a autoridade real de Himmler, o prestigioso chefe de polícia, que normalmente seria subordinado ao ministro do Interior. Mais conhecido do resto do mundo foi o destino da antiga Secretaria de Relações Exteriores alemã na Wilhelmstrasse. Os nazistas deixaram o seu pessoal quase intacto e naturalmente nunca a aboliram; mas ao mesmo tempo mantinham ainda, da fase anterior ao poder, a Secretaria de Relações Exteriores do Partido, chegada por Rosenberg; e, como essa agência se especializara em manter contatos com as organizações fascistas da Europa oriental e dos Bálcãs, criaram um novo órgão para competir com a secretaria da Wilhelmstrasse, a chamada Secretaria Ribbentrop, que tratava dos negócios exteriores no Ocidente e sobreviveu à nomeação do seu responsável para a embaixada na Inglaterra. Finalmente, além dessas instituições partidárias, a Secretaria de Relações Exteriores recebeu nova duplicação sob forma de um órgão da SS, responsável “por negociações com todos os grupos racialmente germânicos da Dinamarca, Noruega, Bélgica e Holanda”. Esses exemplos provam que, para os nazistas, a duplicação de órgãos era questão de princípio, e não apenas expediente destinado a criar empregos para os membros do partido (ARENDDT, 2003, p. 445).

A duplicação e a conseqüente divisão de autoridade, entre uma aparente que, na maioria das vezes, era subordinada a outra, oculta, ajudam a entender parte do “amorfismo”, a ausência de forma do Estado totalitário.

Hannah Arendt vai muito além da mera duplicação de órgãos. Ela discorre ainda sobre a multiplicação de órgãos, sobretudo durante o regime nazista, não se limitou a criar dois órgãos, um aparente e um oculto.

A estratégia era criar uma competição entre os vários órgãos para determinar quem realmente representaria o desejo do líder. Não havia uma hierarquia definida,

todos se encontravam em pé de igualdade na disputa pela preferência do Führer. Arendt chama isso de princípio da liderança.

O líder não estabelecia uma hierarquia prévia e bem definida entre os órgãos, tornando possível substituir as autoridades que, ao perderem a confiança e o prestígio dados pelo líder, se tornassem uma ameaça ou um inconveniente para o regime. Essa dança das cadeiras era feita por meio do expediente de sobreposição de um órgão por outro, visto que as hierarquias não eram previamente fixadas e as estruturas eram instáveis, sujeitas ao movimento constante.

Vale ressaltar ainda que tal multiplicação de órgãos era essencial para o poder no regime totalitário, tanto do ponto de vista da constante mudança da estrutura de poder, o que conferia certo dinamismo a essas transferências, quanto pela possibilidade de se criar um cabide de empregos para os aliados do regime.

Uma outra consequência dessa constante transferência de poder é a ausência de conspirações internas. Arendt explica que isso se deve ao isolamento dos indivíduos, que constitui a base para o domínio totalitário, mas também o modo de atingir o topo da estrutura de poder. Essa dinâmica de múltiplos órgãos e constantes trocas nas hierarquias impedem a formação de células que ameaçam o próprio regime na medida em que cada sujeito luta individualmente pela atenção e confiança do Führer.

Para além dessas características citadas, Hannah Arendt ensina uma outra característica presente no Nazismo e nos regimes totalitários em geral: a imprevisibilidade. De acordo com a autora, um dos principais problemas desse regime é que os governantes “jogam a política” de um modo cruel, com um desprezo pelas consequências imediatas e pelos motivos utilitários: uma espécie de idealismo, uma crença inabalável em um mundo fictício regido pela lógica de suas ideias e crenças políticas.

Arendt compara o ditador com um conquistador estrangeiro: ele não teria pudor em utilizar as riquezas naturais e econômicas do país para nada, sem qualquer benefício ou lógica, apenas instrumentalizando-as com vistas à manutenção do poder. Essa falta de previsibilidade e irresponsabilidade econômica e social pelas suas ações introduziu um elemento inteiramente novo na política: a concepção de poder que reside exclusivamente na força da organização.

Arendt explica que as crises do século XX possibilitaram o surgimento desse movimento político inteiramente novo, que destruiu as bases da legalidade e da

individualidade humana. Que fique claro, contudo, que não se está afirmando que as candidaturas independentes representam necessariamente um caminho rumo ao totalitarismo ou à tirania. Contudo, a História nos mostra que o enfraquecimento das instituições pode trazer consequências danosas para a democracia.

O que se quis mostrar é que as minorias inconformadas com sua exclusão do seio dos partidos políticos procuram uma figura para expressão de seus anseios individuais e terminam elegendo um líder capaz de representá-los (idiosincrasia). Uma vez estabelecida uma massa expressiva de seguidores, o líder passa a defender o fim da democracia partidária, e para isso propõem soluções messiânicas, como são as candidaturas independentes no Brasil.



## 6 POR UMA REFORMA PARTIDÁRIA QUE RESULTE NO FOMENTO DA DEMOCRACIA

O distanciamento vivido no Brasil entre a sociedade civil e a política criou a necessidade de se buscar mudanças nas relações político-partidárias.

A possível solução dos problemas democráticos passa, obrigatoriamente, pela reformulação da democracia interna dos partidos políticos, bem como dos mecanismos de escolha das candidaturas (SANTANO, 2018, p. 137). Contudo, candidatos independentes não se apresentam como uma boa alternativa diante da realidade brasileira. Travestida de justa e democrática, a candidatura independente representa uma janela de difícil acesso para os candidatos.

Em regra, os candidatos independentes que possuem condições de êxito são aqueles que já são procurados pelos partidos para concorrerem ao pleito eleitoral: os midiáticos, os notoriamente conhecidos ou os muito abastados.

Ressalvadas tais exceções, o cidadão comum não tem condições de concorrer em pé de igualdade com os candidatos turbinados com os recursos do financiamento público de campanha (FEFC e Fundo Partidário). A fragmentação da representação política constitui, assim, um retrocesso para a democracia. Os partidos exercem as funções de seleção e recrutamento; formação de programas político-sociais; legitimação e estabilização social; integração social; educação e mobilização política; e contra majoritária (SEILER, 2000, p. 35).

A crítica às candidaturas independentes está limitada ao sistema político brasileiro, que é custeado majoritariamente por recursos públicos, cujo mandato proporcional pertence ao partido e onde os mandatos majoritários precisam de uma sólida base de apoio para garantir a governabilidade. As particularidades do sistema representativo brasileiro afastam a hipótese de que as candidaturas independentes representariam uma oxigenação e uma renovação saudável da política.

A harmonia entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário passa pela fiscalização de um sobre o outro. É o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*). Um candidato independente em nada contribuiria para o equilíbrio dos poderes, já que não estaria submetido aos ditames de uma organização política.

O fomento democrático nacional depende de uma maior transparência na representatividade e de um controle efetivo dos mandatários por parte de suas agremiações.

Palhares Moreira Reis (1992, p. 94) sustenta que o adequado funcionamento de um partido depende do cumprimento de algumas atividades básicas: (i) servir como elemento catalizador da opinião política a fim de transformá-la em ação política; (ii) selecionar e orientar os eleitos, que deverão fazer cumprir as linhas do programa partidário e as orientações da agremiação; (iii) informar e educar o eleitor, não só preparando-o para votar com consciência, mas também para a vida política.

O caminho a ser percorrido é longo, mas notam-se algumas mudanças que objetivam fortalecer os partidos políticos em detrimento da individualidade.

A estrutura dos partidos políticos deve ser repensada para atender a democracia partidária que o Constituinte de 1988 elegeu como fundamento do Estado brasileiro. Não basta buscar alternativas fáceis para a crise de representatividade dos partidos em fórmulas cada vez mais fragmentárias, como é o caso das candidaturas independentes.

## 6.1. DAS CLÁUSULAS DE DESEMPENHO<sup>150</sup> COMO FATOR DE FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTIDÁRIA

O Brasil, como demonstrado, optou, na Assembleia Constituinte de 1988, pela construção de uma democracia de partidos. Villas Boas (2013) afirma que o Brasil, após a redemocratização em 1985, firmou-se como um país pluralista e pluripartidário, que sempre prezou pela representação política através dos partidos políticos. Desse modo a democracia nacional não resiste sem o aparato partidário próprio. Os partidos são elementos essenciais para a redução da complexidade existente em toda sociedade (LUHMANN, 1996, p. 15).

Contudo, não se pode negar que os partidos políticos passam por problemas relacionados à democratização interna de suas estruturas, que descambam, todavia,

---

<sup>150</sup> O termo “cláusulas de barreira” também é utilizado na doutrina para fazer referência aos dispositivos legais que restringem a atuação e o funcionamento de partidos políticos que não obtiverem determinada porcentagem de votos para o Congresso. Entende-se, todavia, que termo cláusula de desempenho se mostra mais adequado, pois os partidos não são “barrados” da festa da democracia, mas sim sofrem algumas sanções ou restrições por não terem atingido desempenho satisfatório nas urnas.

em críticas rasas por parte dos defensores da democracia *da audience* e pelos defensores das candidaturas independentes.

Os problemas complexos devem ser resolvidos com uma certa estruturação mínima, não sendo viável a proposta de simples implosão de tudo que existe, como querem os defensores das candidaturas independentes. Não se pode querer dar a uma única pessoa todos os instrumentos eleitorais construídos para um microsistema mais complexo, como são os partidos políticos (LUHMANN, 1996, p. 16). A redução da complexidade social no núcleo dos partidos é fundamental para que candidaturas extremistas e até antidemocráticas não se multipliquem, como se observou nos estados de exceção surgidos no século XX (ARENDRT, 1993).

Um mecanismo viável e utilizado pelo Legislativo brasileiro para dar uma maior representatividade aos partidos políticos, e por consequência fomentar a sua democracia interna, é o que se denominou de cláusulas de desempenho, que funcionam a partir da criação de requisitos mínimos para manutenção de uma agremiação partidária.

O Congresso Nacional buscou, a partir da edição de cláusulas de desempenho, evitar o fenômeno da pulverização político-partidária e a utilização das legendas como plataformas de aluguel para candidaturas que não guardam qualquer afinidade com o partido.

A multiplicação dos partidos políticos é um ciclo vicioso: líderes partidários, ao perderem espaço em um partido, fundam uma nova agremiação ou tomam conta de uma legenda de aluguel, geralmente de menor expressão e mais fragmentada. Tal agremiação, para se fortalecer, “vende” espaço para pretensos candidatos abastados, que possuem poder político e financeiro. Tudo é negociado e o ideário da agremiação fica em segundo plano.

Observa-se que esse ciclo resulta no enfraquecimento dos partidos, que a cada dia possuem menos identidade perante o eleitorado. Por outro lado, quem se beneficia disso são os defensores das candidaturas independentes, que buscam aproveitar a situação e participar do jogo político sem maiores amarras.

Objetivando impedir a consolidação da democracia da audiência, o Congresso Nacional, no início dos anos 2000, tentou aprovar a cláusula de desempenho,<sup>151</sup> que

---

<sup>151</sup> Nos termos do art. 13 da Lei nº 9096/95 teria direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não

impunha rígidos critérios para que os partidos pudessem receber recursos do fundo partidário, assim como para fazer uso do direito de antena e presidir comissões no Congresso, elementos essenciais da vida política do Estado.

Acaso tivessem sido implementadas todas as restrições, após as eleições gerais de 2004, somente 7 partidos conseguiriam ultrapassar a cláusula de desempenho, o que resultou numa discussão sobre tais cláusulas como instrumentos de frenagem das minorias políticas. Na sequência foi realizado o julgamento das ADI n. 1351<sup>152</sup> e 1354,<sup>153</sup> que reconheceram a inconstitucionalidade desse dispositivo.

Embora sua implementação não tenha alcançado o resultado pretendido, a cláusula de desempenho refletiu o fortalecimento dos partidos, promovendo a eliminação das chamadas legendas de aluguel e candidaturas midiáticas ou da audiência.

---

computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

<sup>152</sup> “PARTIDO POLÍTICO - FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR - PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA - FUNDO PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. NORMATIZAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÁCUO. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional”. (ADI 1351/DF, Rel. Min. Marco Aurélio de Melo, p. 19.06.2007).

<sup>153</sup> “EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUSPEIÇÃO DE MINISTRO DA CORTE: DESCABIMENTO. PARTIDOS POLÍTICOS. LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 13 E DAS EXPRESSÕES A ELE REFERIDAS NO INCISO II DO ART. 41, NO CAPUT DOS ARTS. 48 E 49 E AINDA NO INCISO II DO ART. 57, TODOS DA LEI Nº 9.096/95. 1. Manifestação de Ministro desta Corte, de lege ferenda, acerca de aperfeiçoamento do processo eleitoral, não enseja declaração de suspeição. Descabimento de sua arguição em sede de controle concentrado. Não conhecimento. 2. O artigo 13 da Lei n 9.096, de 19 de novembro de 1995, que exclui do funcionamento parlamentar o partido político que em cada eleição para a Câmara dos Deputados, não obtenha o apoio de no mínimo cinco por cento dos votos válidos distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles, não ofende o princípio consagrado no artigo 17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal. 3. Os parâmetros traçados pelos dispositivos impugnados constituem-se em mecanismos de proteção para a própria convivência partidária, não podendo a abstração da igualdade chegar ao ponto do estabelecimento de verdadeira balbúrdia na realização democrática do processo eleitoral. 4. Os limites legais impostos e definidos nas normas atacadas não estão no conceito do artigo 13 da Lei nº 9096/95, mas sim no do próprio artigo 17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal, sobretudo ao assentar o inciso IV desse artigo, que o funcionamento parlamentar ficará condicionado ao que disciplinar a lei. 6. A norma contida no artigo 13 da Lei nº 9.096/95 não é atentatória ao princípio da igualdade; qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral, pode participar da disputa eleitoral, em igualdade de condições, ressalvados o rateio dos recursos do fundo partidário e a utilização do horário gratuito de rádio e televisão - o chamado "direito de antena" -,ressalvas essas que o comando constitucional inscrito no artigo 17, § 3º, também reserva à legislação ordinária a sua regulamentação. 7. Pedido de medida liminar indeferido.” (ADI 1354/DF, Min. Rel. Mauricio Correa, p. 25.05.2001).

Passada essa experiência da cláusula de desempenho brasileira, o Congresso Nacional<sup>154</sup> voltou a analisar essa temática quando da PEC 322/2009. Todavia, seu conteúdo deu lugar a PEC 182/2007 (aprovada em primeiro turno como substitutiva), que por sua vez teve seu conteúdo reduzido pela Emenda Constitucional 91, limitando-se a dispor a respeito da dita janela de transferência dos parlamentares.<sup>155</sup>

Paulo Bonavides (1999, p. 255), partindo do pressuposto de que o sistema brasileiro é partidário e não individualista, propõe que o partido que não tenha obtido ao menos 5% dos votos de um território eleitoral ou que não tenha conseguido alcançar uma cadeira em pelo menos três circunscrições eleitorais diferentes, não logre representação parlamentar no Congresso Nacional.

Noutros termos, para que pudessem ter seus candidatos validados e eleitos, os partidos deveriam alcançar ao menos 5% dos votos válidos de uma circunscrição eleitoral (de um Estado ou do DF) para o cargo de deputado federal; ou pelo menos a eleição de três deputados federais em três Estados diferentes, aí também incluso o DF. Diferentemente da cláusula anterior, essa não limitaria o acesso das minorias e ao mesmo tempo valorizaria o tempo e os recursos empregados pelos partidos políticos em candidaturas viáveis.

A criação de cláusula de desempenho é um avanço para democracia partidária brasileira, seja para frear candidaturas oportunistas e não democráticas, seja como mecanismo de unicidade intrapartidária (LUHMANN, 1996).

No mais, reduzir recursos financeiros e tempo de antena não significa impedir a criação de novos partidos ou a existência, manutenção e participação na vida política daqueles que não cumpriram os requisitos impostos pela cláusula. A cláusula de desempenho serve de estímulo às agremiações, com o objetivo de arregimentarem novos simpatizantes e, nas eleições futuras, conquistar as vagas que almejam, sem que para isso seja levado a contrair alianças cujo único interesse é angariar votos e dinheiro (MARISA, 2014. p. 101).

---

<sup>154</sup> Encontra-se em tramitação da PEC nº 322/2009, que acrescenta um parágrafo ao art. 17 da Constituição Federal, para prever que “somente exercerão mandato de deputado federal, deputado estadual ou deputado distrital candidatos de partidos que obtiverem um por cento dos votos válidos, excluídos os brancos e os nulos, obtidos em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com o mínimo de meio por cento dos votos em cada um deles”.

<sup>155</sup> EC 91. (...) Art. 1º É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

As cláusulas de desempenho fornecem ao sistema político da democracia de partidos, como a brasileira, a permanente funcionalidade, politização e união coletiva numa sociedade altamente complexa (LUHMANN, 1996).

Sem estas cláusulas a democracia de partidos se tornaria disfuncional, porque os partidos deixariam de exercer a sua principal função de elo catalizador do debate político de uma sociedade complexa. Estabelecer acordos e firmar alianças numa democracia pulverizada em vários partidos é tarefa árdua e infrutífera.

A coletividade nacional também se tornaria - sem partidos estruturados - apolítica, porque eles (os partidos) passam a ser constituídos não para a obtenção de determinados objetivos políticos, mas somente para a obtenção e manutenção das estruturas de poder, afastando a população do debate político. Ou pior, poder-se-ia cair na personificação típica da democracia da *audience*, em que os partidos seriam constituídos não para o estabelecimento de certos delineamentos políticos *para a sociedade*, mas para assegurar espaço de atuação de algumas lideranças que passam a ser figuras centrais do debate (AGRA; NETO, 2017, p. 709-710).

Há que se alcançar um meio termo entre a existência de uma democracia de partidos dos caciques e a democracia da audiência, alcançando, assim, uma verdadeira democracia de partidos. E nesse interim as cláusulas de desempenho fornecem um bom mecanismo de equilíbrio.

Assumindo os paradigmas anteriores pode-se definir as cláusulas de desempenho como uma exigência legal (ou até constitucional) de resultado nas urnas, possibilitando ao partido político seu livre funcionamento parlamentar e acesso a benefícios da lei eleitoral, como o direito de antena e ao fundo eleitoral.

Isso traduz a própria conformidade de sistema proporcional, ao qual quem tem mais referência político-partidária na sociedade terá mais cadeiras preenchidas, uma vez, contudo, não desprezando a existência e permanência das minorias que conseguem se eleger. De acordo com Villas Boas (2013, p. 8909), tal medida é necessária para frear o multipartidarismo excessivo, que tende a fortalecer demais a criação de partidos menores em detrimento dos maiores já existentes, o que causaria um desvirtuamento do próprio sistema proporcional.

Sobre o tema faz-se necessário mencionar os ensinamentos de Marisa Amaro Reis (2014) que distinguiu cláusula de barreira de cláusula de desempenho:

A cláusula de desempenho pode ser conceituada como o mecanismo previsto em lei que estabelece um “patamar mínimo de votos que um partido necessita atingir para conseguir uma cadeira no Legislativo” (NICOLAU, 2012). A denominação não se confunde com a chamada cláusula de barreira (ou de exclusão), uma vez que esta, mais limitadora, impediria a própria existência da agremiação que não atingisse tal percentual de votos. Preferível, portanto, a primeira denominação, deixando para a expressão “barreira” apenas o seu sentido gramatical, como o obstáculo (percentual mínimo de votos) que precisa ser ultrapassado para que o partido político consiga uma vaga no Poder Legislativo. (REIS, 2014, p. 92)

O pensamento anterior possui racionalidade, pois a cláusula de desempenho é um mecanismo menos excludente do que a cláusula de barreira, uma vez que seu objetivo é pura e simplesmente dificultar o acesso dos partidos menos representativos ao Legislativo, sem, contudo, impedir o seu funcionamento.

As cláusulas de desempenho se mostram mais democráticas, pois não determinam a extinção de agremiações menores, mas, ao retirar estímulos financeiros e direito de antena, afasta sua utilização como legendas de aluguel.

Os defensores<sup>156</sup> das cláusulas de desempenho sustentam que o controle quantitativo de partidos políticos é tão necessário quanto a manutenção da democracia de partidos. Sua criação traz inúmeros benefícios ao sistema partidário brasileiro, dentre os quais a redução do número de legendas, melhor governabilidade e coesão ideológica.

Isso se explica, pois, como já se mostrou, o excesso de legendas tende a confundir o eleitor na hora do pleito, principalmente quando surgem candidatos caricatos, que já não fazem suas propostas com base nos planos de governo apresentados pelos partidos, mas na audiência (AGRA; NETO, 2017, p. 703). De fato, sequer se sabe ao certo se tais candidatos possuem algum projeto político. Ademais, o elevado número de partidos com representação no Legislativo dificulta a formação de maiorias e, conseqüentemente, acaba por afetar a governabilidade do país (VILLAS BOAS, 2013, p. 8942-8943).

As cláusulas de desempenho fortalecem duplamente a democracia de partidos, como é o caso da brasileira, pois por um lado evita a pulverização partidária e de políticos de ocasião, e por outro robustece os partidos existentes, forçando-os a

---

<sup>156</sup> HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. HECK, Luís Afonso (trad.). 20. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998; SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. DUTRA, Waltensir (trad.). Rio de Janeiro: Zahar, 1982; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários a constituição brasileira**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997; NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo político: subsídios para a análise dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal**. Curitiba: Juruá, 2006.

promover uma maior democracia interna, seja na escolha dos candidatos, seja na preservação dos eleitos.

A criação legislativa de uma cláusula de desempenho, que venha adequar o acesso das legendas partidárias aos direitos eleitorais correlatos, baseia-se num mecanismo de unicidade da agremiação para conseguir um percentual mínimo de votos nacionais, o que não afronta ao texto da Constituição vigente, mas o preserva no que tange à democracia de partidos. A cláusula, em verdade, reforça ainda mais o preceito constitucional do caráter nacional dos partidos políticos, e os dá a incumbência de observação imperiosa da quota mínima de eleitos, sem reduzir seu escopo à eleição apenas de candidatos caricatos ou de caciques eleitoreiros.

#### 6.1.1 As cláusulas de desempenho e direito eleitoral brasileiro vigente

A Lei n. 9.096/95, em seu art. 13, disciplinou a primeira tentativa de implementação no Brasil da cláusula de desempenho pós ditadura militar, ao determinar que: tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, seja no Congresso Nacional, nas Assembleias estaduais ou nas Câmaras municipais, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos validos distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Essa norma era depreendida a partir dos seguintes artigos da lei 9.096/95:

Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios: I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Art. 48. O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos.

Art. 49. O partido que atenda ao disposto no art. 13 tem assegurado: I - a realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada; II - a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.

Art. 56. No período entre a data da publicação desta Lei e o início da próxima legislatura, será observado o seguinte: I - fica assegurado o direito ao funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados ao partido que tenha elegido e mantenha filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados; II - a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados disporá sobre o funcionamento da representação partidária conferida, nesse período, ao partido que possua representação eleita ou filiada em número inferior ao disposto no inciso anterior; III - ao partido que preencher as condições do



Observa-se que tal restrição era puramente vinculada à necessidade de estabelecimento de um vínculo de confiança entre eleitor e candidatos, a ser feito pelos partidos políticos. Em nada prejudicava as minorias ou as evitava na administração do Poder. O que se queria era evitar o desvirtuamento da ideia de unicidade dos partidos políticos e seus filiados, por um vínculo de confiança, reduzindo assim a complexidade da vida em sociedade (LUHMANN, 1996).

Tal norma, contudo, não alcançou sua efetividade, sendo objeto de questionamento perante o STF, que, no julgamento da ADI n. 1.351, declarou a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei nº 9.096/95, bem como das normas correlatas atinentes ao acesso ao fundo eleitoral e ao direito de antena. Vale ressaltar que o STF concedeu ao Congresso a prerrogativa de editar a lei modificativa, mas não o deu parâmetros de trabalho, o que dificultou os parlamentares até o ano 2015 (Lei n. 13.165/15) estabelecer o que realmente havia de inconstitucional na norma assim declarada. Sobre o tema, assevera Villas Boas:

A verdade é que a falta de clareza nos votos proferidos tornou desafiadora a tarefa de identificar os citados “limites esclarecidos” a fim de que se compreenda o exato entendimento da Corte Constitucional acerca da matéria. Diante de tantos argumentos levantados pelos Ministros para declarar inconstitucional a cláusula de barreira, mostra-se inviável a apuração da *ratio decidendi* do STF, o que deu margem a diversas interpretações desse julgamento. Prova disso, é a existência da PEC no 2, de 2007, de autoria do Senador Marco Maciel. Nos fundamentos dessa proposta, o Senador aduz ter sido a via eleita para sua edição (lei ordinária) o único obstáculo à constitucionalidade do dispositivo impugnado no STF, de modo que seria

---

inciso I é assegurada a realização anual de um programa, em cadeia nacional, com a duração de dez minutos; IV - ao partido com representante na Câmara dos Deputados desde o início da Sessão Legislativa de 1995, fica assegurada a realização de um programa em cadeia nacional em cada semestre, com a duração de cinco minutos, não cumulativos com o tempo previsto no inciso III; V - vinte e nove por cento do Fundo Partidário será destacado para distribuição a todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, na proporção da representação parlamentar filiada no início da Sessão Legislativa de 1995.

Art. 57. No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte: I - direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas: a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos; b) nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do inciso anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e os nulos; II - vinte e nove por cento do Fundo Partidário será destacado para distribuição, aos Partidos que cumpram o disposto no art. 13 ou no inciso anterior, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III - é assegurada, aos Partidos a que se refere o inciso I, observadas, no que couber, as disposições do Título IV: a) a realização de um programa, em cadeia nacional, com duração de dez minutos por semestre; b) a utilização do tempo total de vinte minutos por semestre em inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais e de igual tempo nas emissoras dos Estados onde hajam atendido ao disposto no inciso I, b.

plenamente admitida a instituição de uma “cláusula de desempenho” mediante Emenda Constitucional. (VILLAS BOAS, 2013, p. 8954-8955)

É importante ainda ressaltar que a norma já tinha sido alvo de questionamento em sede da Medida Cautelar em ADI n. 1.354 e nessa ocasião o STF decidiu de forma diferenciada. A Corte entendeu que o artigo 13 da Lei n. 9.096/95, que exclui do funcionamento parlamentar o partido político que não alcançasse a cláusula de desempenho (ou seja, que em cada eleição para a Câmara dos Deputados, não obtenha o apoio de no mínimo cinco por cento dos votos válidos distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles), não ofenderia ao princípio consagrado no art. 17, CR/88. A *ratio essenti* da norma seria traçar parâmetros de proteção para a própria convivência partidária.

Segundo os ministros, os limites legais impostos e definidos nas normas infraconstitucionais do art. 13 da Lei n. 9.096/95 se fundamentam no próprio art. 17, da CR/88, sobretudo ao assentar, no seu inciso IV, que o funcionamento parlamentar ficará condicionado ao que disciplinar a lei. Em suma, a norma contida no art. 13 da Lei n. 9.096/95 não seria atentatória ao princípio da igualdade, já que qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral, pode participar da disputa eleitoral em igualdade de condições e assim alcançar a cláusula de desempenho. Entendimento até aqui defendido e alicerçado na própria democracia de partidos.

A minirreforma política de 2015, instituída pela Lei n. 13.165/15 (art. 4º - alterou o art. 108 do CE) determinou que apenas seriam eleitos os candidatos proporcionais que obtivessem ao menos dez por cento de votos do quociente eleitoral, evitando-se, dessa forma, que candidatos sem expressão, que foram eleitos exclusivamente em virtude de uma “cauda eleitoral” - isto é, aqueles que são eleitos por conta dos votos de outros candidatos da legenda - ocupassem assento no Legislativo (AGRA; NETO, 2017, p. 709). Sendo assim, a norma evitou que a legenda fosse alugada por candidatos independentes como meio para ter acesso ao Legislativo, sem possuir qualquer vínculo político-partidário com ideários daquele grupo.

O art. 109 do CE, com a alteração dada pela Lei n. 13.165/15, passou a prever que os lugares preenchidos com o quociente eleitoral serão distribuídos pelo número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação dividido pelo número de lugares estabelecido para o partido em função do cálculo do quociente partidário (art.

107, CE) mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima. Um complemento a norma anterior de refreamento das candidaturas por meio de legendas de aluguel.

O artigo 109, contudo, foi objeto da ADI n. 5.420/DF e o plenário do STF entendeu pela inconstitucionalidade do trecho “número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107”, constante do inciso I do art. 109 do Código Eleitoral (com redação dada pela Lei n. 13.165/2015), mantido, nesta parte, o critério de cálculo vigente antes da edição da Lei n. 13.165/2015, qual seja, que os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima serão distribuídos pelo número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação. Argumenta-se que o trecho impugnado foi considerado um erro de redação, pois atenta contra o sistema representativo e o pluralismo político. Segundo os ministros, caso fosse mantido, o critério beneficiaria apenas um partido político, que levaria todas as sobras eleitorais em razão de ter atingido a maior média de quociente partidário.

Em seu voto, o ministro Dias Toffoli esclareceu que a decisão é no sentido de manter o critério de distribuição das vagas remanescentes vigente antes da alteração da regra para as sobras, mantendo-se a exigência de que o candidato alcance votação nominal mínima de 10% (dez por cento) do quociente eleitoral. Na verdade, o que se observou foi um ativismo judicial, complementando o julgado da ADI 1351/DF, ao demonstrar para o legislador nacional quais seriam os parâmetros aceitáveis de uma cláusula de desempenho.

A última e não menos importante cláusula de desempenho foi inserida pela EC nº 97 de 04 de outubro de 2017 e alterou os termos do art. 17, §3º, da CR/88.

A redação original do art. 17, §3º, da CR/88 previa que todos os partidos políticos tinham direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito a tempo para propaganda em rádio e televisão, na forma da lei.

Com a reforma introduzida pela EC n. 97/17, o art. 17, §3º, da CR/88 passou a prever que somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (i) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma

delas; ou (ii) tiverem elegido pelo menos quinze deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Ressalte-se que a referida norma somente terá aplicabilidade plena nas eleições gerais de 2030. No entanto, foi criada uma regra de transição.<sup>158</sup> Antes da EC n. 97/17, todos os partidos políticos tinham acesso ao fundo partidário e ao direito de antena em conformidade com os preceitos da Lei n. 9.504/96 (art. 47) e da Lei n. 9.096/95 (art. 7º, §2º; art. 38 e seq.). Atualmente, existem critérios de desempenho a serem atendidos.

Os preceitos legais permaneceram, mas a partir das eleições de 2020 nem todos os partidos terão direito de acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão: a) nas eleições de 2020 e 2022, só terão acesso os partidos que obtiverem nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas ou tiverem elegido pelo menos onze deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; b) nas eleições de 2024 e 2026, os partidos que obtiverem nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas ou tiverem elegido pelo menos onze deputados federais

---

<sup>158</sup> Art. 3º. O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação (EC nº 97/2017)

distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; c) nas eleições de 2028 e 2030 os partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas ou tiverem elegido pelo menos treze deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação; e por fim e) nas eleições de 2032 e seguintes os partidos políticos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas ou tiverem elegido pelo menos quinze deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Como pode-se observar, essa discussão é de fundamental importância para a democracia de partidos brasileira. Não há um consenso sobre o tema<sup>159</sup>, mas é salutar que todo sistema político-partidário disponha de mecanismos para frear a criação indiscriminada de partidos e, por conseguinte, fortalecer a democracia intrapartidária nas agremiações já existentes (VILLAS BOAS, 2013, p. 8931).

A nova norma constitucional consegue chegar a um equilíbrio mínimo entre esse sistema de partidos e o que o quer destruir, passando necessariamente pelas cláusulas de desempenho. Mostrando que não há uma fragilidade das cláusulas de desempenho, mas sim a necessidade de que elas sejam equilibradas e não se tornem cláusulas de barreira, como explica Villas Boas:

Eis aqui o núcleo do problema inerente à implantação da cláusula de barreira no sistema jurídico brasileiro, pois a constitucionalização dos partidos políticos, reconhecendo-os como vitais à democracia, cercou-os de direitos fundamentais que podem ser limitados, evidentemente (pois dentro do sistema constitucional não há direito absoluto), mas nunca excessivamente restringidos, sob pena de violação de outros princípios de maior proteção. (VILLAS BOAS, 2013, p. 8931)

---

<sup>159</sup> Contrários às cláusulas de barreira argumentam que a restrição representaria um duro golpe ao pluralismo político, o que não é verdade. “O maior número de partidos políticos não garante o empoderamento de minorias, muito pelo contrário. Essas agremiações minúsculas representam muito mais interesses de grupos políticos, em sua grande maioria, sem que tenham amparo em segmentos sociais estabelecidos ou que sustentem opções políticas exequíveis para os caminhos da sociedade. Nascem para a disputa de poder no seu sentido maquiavélico mais puro, onde os fins justificam os meios, sem se importar com os reais interesses da sociedade. Na verdade, as minorias excluídas continuam sendo mantidas longe de todo o sistema político.” (AGRA; NETO, 2017, p. 713-714).

As cláusulas de desempenho, quando equilibradas, resultam na qualificação e na seleção natural dos partidos políticos que se fortalecem.

Para alcançar esse equilíbrio, alguns princípios inerentes aos partidos políticos brasileiros devem ser ponderados quando da criação dos critérios restritivos: a) soberania popular; b) pluralismo político; c) pluripartidarismo; d) liberdade dos partidos políticos; e) princípio da isonomia e da igualdade de chance; f) proteção às minorias; g) liberdade de associação; h) igualdade de voto (VILLAS BOAS, 2013, p. 8935).

A adoção de cláusulas de desempenho traz para a democracia de partidos brasileira um avanço na direção do fortalecimento democrático nacional, seja através do impedimento para a criação de novos partidos (nânicos) ou pelo incentivo à fusão de legendas ideologicamente similares, ou ainda ao evitar a disseminação de legendas de aluguel.

#### 6.1.2. O que poderia ser alterado nas cláusulas de desempenho para o fortalecimento da democracia de partidos

As cláusulas de desempenho são fundamentais para o fortalecimento da unidade dos partidos políticos, evitando-se a pulverização partidária e o desaparecimento da democracia dos partidos. Elas, contudo, não podem representar um instrumento de extinção das minorias e não podem ser tão restritivas a ponto de tolher o próprio direito de existência dos partidos, como ocorre em cláusulas de barreira.

O sistema proporcional assegura aos interesses minoritários (organizados partidariamente segundo os critérios estabelecidos numa democracia de partidos) representação política na medida de sua corporificação eleitoral deficitária no sistema das maiorias – majoritário.

Sartori (1994, p. 45), ao citar Lord Acton, adverte que o teste mais seguro para julgarmos se um país é realmente livre é o grau de segurança desfrutado pelas minorias. A ditadura da maioria deve ser evitada tanto quanto uma democracia de partidos em prol apenas da pulverização político-partidária.

A cláusula de desempenho existe na maioria dos países que possuem um sistema de representação proporcional, seja puro, como no caso brasileiro, ou misto, como na Alemanha (LEÃO VIANA, 2006, p. 81-82).

O sistema político alemão é talvez o mais emblemático quanto à imposição de uma cláusula de desempenho. Lá é exigido um percentual de 5% (cinco por cento) dos votos para que o partido tenha acesso ao *Bundestag*<sup>160</sup> (FERNANDES NETO; CUNHA, 2019, p. 198). Ou seja, somente 50% das vagas são preenchidas proporcionalmente, por meio de listas elaboradas pelos partidos (fechadas) – onde os partidos indicam um ranqueio ordenado de candidatos, e são essas vagas que dependem do atendimento a cláusula de desempenho. As vagas restantes (os outros 50%) são preenchidas por meio de sistema distrital (majoritário). Vota-se, pois, duas vezes: uma no sistema proporcional e outra no candidato do distrito do eleitor. Se há 10 vagas a serem distribuídas num distrito alemão para o parlamento (*Bundestag*), cinco serão para os candidatos majoritários e as outras cinco para os candidatos proporcionais. Contudo, essas cinco vagas proporcionais só serão distribuídas entre os partidos que alcançarem o percentual mínimo de 5% (cinco por cento) dos votos totais apurados.

É interessante notar a explicação que Pontes e Holthe dão para justificar a implementação da cláusula de desempenho na Alemanha:

Outro instituto alemão que merece nossa atenção especial é a cláusula de barreira (de desempenho ou de exclusão). A inserção de uma cláusula de barreira no Código Eleitoral alemão de 1949 buscou evitar novas situações de grande fragmentação partidária, a exemplo da ocorrida nos anos 1920 (em que até 17 partidos chegaram a estar representados no Parlamento, inviabilizando a formação de maiorias governamentais estáveis) e que, entre outros fatores, motivaram a derrocada da República de Weimar e a ascensão do nazismo. Para evitar tais situações, bem como impedir o acesso de partidos extremistas (ex.: neonazistas) ao Parlamento e favorecer a governabilidade e a estabilidade do sistema político, o sistema eleitoral alemão previu que apenas os partidos que ultrapassem a cláusula de barreira (consistente no desempenho mínimo de 5% dos segundos votos válidos em nível nacional ou a conquista de pelo menos 3 mandatos majoritários em qualquer dos distritos da Alemanha) participam da distribuição das cadeiras do Parlamento. (PONTES. HOLTHE, 2013, p. 23).

---

<sup>160</sup> “No âmbito nacional, o Parlamento alemão é o *Bundestag*, o qual, entre outras funções, elege o Chanceler Federal, que representa o chefe do Governo da Alemanha. Registre-se ainda, no âmbito do Poder Legislativo nacional, a existência de uma segunda casa legislativa, que vem a ser o Conselho Federal (*Bundesrat*). Este último possui importância limitada, tendo em vista que apenas se manifesta nos projetos de lei relacionados com os interesses federativos (ex.: competências e finanças dos *Länder*). Considerando que o *Bundesrat* é formado por 69 representantes eleitos indiretamente pelos 16 governos estaduais, o presente estudo não se debruçará sobre as regras dessas indicações estaduais. Tampouco serão objeto de estudo as regras eleitorais dos deputados dos parlamentos dos estados-membros (*Landtag*) ou dos parlamentos municipais”. (PONTES. HOLTHE, 2013, p. 4).

Na Alemanha encontrou-se um equilíbrio<sup>161</sup> entre a preservação da maioria e os direitos das minorias e esse deve ser o primeiro ponto a ser levado em consideração na edição das cláusulas de desempenho no Brasil ou numa democracia de partidos.

Leão Viana esclarece que o tema deve ser estudado com cuidado pelos congressistas do presente, pensando nos congressistas do futuro. Na Alemanha, a cláusula de desempenho foi severamente debatida e por três vezes modificada entre os anos de 1949 e 1956 no Parlamento alemão (LEÃO VIANA, 2006, p. 85-89).

Há que se estabelecer um critério de mudança e esta deve ser paulatina. O sistema alemão passou por quatro grandes mudanças: a) inicialmente, em 1949, a convenção da Constituição de Herrenchiessee declarou-se a favor da barreira, mas o Conselho Parlamentar colocou-se contra a implementação; b) ainda em 1949 aprovou-se a cláusula de desempenho; c) em 1953, mais três mudanças importantes foram determinadas para o sistema eleitoral alemão: c.1) a divisão dos assentos no Parlamento, era de 60% (sessenta por cento) pelo voto majoritário e 40% (quarenta por cento) pela lista partidária, agora seria igualitária; c.2) ampliação da cláusula de desempenho para todo território alemão; c.3.) estabelecimento do mínimo 5% (cinco por cento) de votos aos partidos como condição para elegerem os proporcionais; e d) em 1956, chegou-se finalmente ao patamar de 5% (cinco por cento) dos votos válidos

---

<sup>161</sup> Nos termos da Seção 4 da Lei Eleitoral Federal (LEF), cada eleitor alemão tem direito a um 1º e a um 2º voto, da seguinte forma: a) O 1º voto do eleitor é concedido diretamente para um candidato de um dos 299 pequenos distritos eleitorais. Neste caso, cada partido político apresenta um único candidato por distrito e aquele que obtiver mais votos nessa circunscrição eleitoral é considerado eleito (exigida apenas a maioria simples). Portanto, podemos concluir que cerca de metade dos deputados do Bundestag é eleita em pequenos distritos uninominais (i.e., cada distrito tem direito a um único representante político), pelo critério majoritário da maioria simples e pelo voto personalizado (voto no candidato). O 2º voto do eleitor é concedido não para um candidato, mas para um partido político, que deverá organizar a sua lista fechada no âmbito de cada um dos 16 estados, com o rol de candidatos que é então apresentado ao eleitor na sequência em que deverão ser eleitos. A quantidade de cadeiras obtidas por cada partido no 1º voto não é difícil de calcular, pois o candidato mais votado de cada distrito tem a sua eleição garantida. Só participa da segunda distribuição o partido que tenha alcançado ao menos 5% (cinco por cento) dos votos totais na Alemanha. (PONTES. HOLTHE, 2013, p. 6-14). A cláusula de barreira aumentou a exigência e impactou positivamente na consolidação do sistema partidário, fazendo com que pequenos partidos migrassem para a CDU (Nohlen, 2009). Um partido tem direito à representação no parlamento (*Bundestag*) se atinge 5% (cinco por cento) de votação em todo território nacional. Para a distribuição dos mandatos das listas partidárias das unidades federadas, somente são considerados partidos aptos a obterem representação os que atingiram 5% (cinco por cento) da votação no segundo voto (de lista proporcional) ou os que, ao menos, elegeram um candidato em um distrito de uma unidade federada por meio do primeiro voto (voto distrital majoritário). Esta garantia de representação abaixo de 5% (cinco por cento) foi ampliada, em 1956, para a exigência mínima de direito à representação, se uma legenda elege no mínimo 3 candidatos pelo voto distrital. (KRAUZE. KESTLER, 2017, p. 88).



ou três mandatos consecutivos como critérios para a cláusula de desempenho (LEÃO VIANA, 2006, p. 85-89).

Observe-se que a implementação da cláusula ocorreu paulatinamente ao longo dos anos, evitando-se mudanças bruscas.

No Brasil, desde a ADI n. 1351 - que julgou inconstitucional as cláusulas de barreiras criadas para as eleições de 2006 -, o Congresso Nacional brasileiro editou a EC n. 97/17, que se mostra condizente com a preservação das minorias, uma vez que as agremiações que representam parte das minorias podem alcançar a cláusula de desempenho, e, caso não consigam, não terão suas vidas políticas extintas, devendo se empenhar para alcançar mais votos na próxima eleição.

Assim como aconteceu na Alemanha, a inserção das cláusulas está acontecendo de forma paulatina, sempre buscando preservar o equilíbrio e a maturação gradual.

Outra mudança considerável foi trazida pela própria EC n. 97 diz respeito à extinção das coligações proporcionais, o que visa o fortalecimento de cada partido individualmente.

Muito embora as coligações partidárias no sistema proporcional representem uma forma de sobrevivência para as pequenas agremiações, a prática se mostrou danosa para a democracia, pois viabilizava uma reunião de partidos sem qualquer afinidade ideológica, contribuindo para a fragmentação política e distanciando-se cada vez mais do eleitorado.

As coligações no Brasil funcionavam como uma bancada de negócios. Os partidos se reuniam em busca do poder, visando tão somente o dia do pleito. As coligações não levam em conta afinidade político-partidária, mas tão somente o somatório de tempo de TV, a participação no Fundo Eleitoral e a possibilidade de conseguir mais assentos nas Casas Legislativas.

Impedir o acesso ao fundo partidário para as agremiações que não atingirem a cláusula de desempenho pode servir como elemento unificador das pequenas agremiações e estruturador de uma verdadeira democracia de partidos, não pulverizada.

Com o fim do financiamento de campanha por pessoas jurídicas, em decorrência do julgamento da ADI n. 4560/DF, e a falta de experiência nacional no que se refere às doações de pessoas físicas – que não compreendem nem mesmo o jogo político, quanto mais se engajar e doar dinheiro para que ele aconteça – , o

financiamento público tornou-se a maior fonte de custeio das despesas eleitorais dos partidos, suportadas tanto pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), criado pela Lei n. 13.478/2017, quanto pelo Fundo Partidário previsto na Lei n. 9.096/95, que expressamente permite sua utilização para despesas dos pleitos eleitorais (art. 44, III da Lei n. 9.096/96). Assim, sem o Fundo Partidário e o FEFC, as pequenas legendas teriam de buscar investidores privados (pessoas físicas) ou se reunificarem sob a agremiação originária, anteriormente fragmentada por dissensos entre seus caciques.

A perda do direito de antena pelas agremiações que não alcançassem a cláusula de desempenho não prejudicaria a vinculação de seus ideários políticos. Outros meios de comunicação de massa são inclusive mais eficazes que o rádio e a TV, como as redes sociais e a internet. Ademais, os programas partidários gratuitos na televisão – os exibidos fora do período de propaganda eleitoral – já foram extintos em 1º de janeiro de 2018 (art. 5º da Lei n. 13.487/2017), restando, agora, exclusivamente, a propaganda eleitoral gratuita em cada ano eleitoral (FERNANDES NETO; CUNHA, 2019, p. 201).

A vedação ao acesso gratuito a rádio e televisão, como prevê a EC n. 97, excluirá os partidos que não alcançarem o desempenho mínimo para funcionamento (e não os grupos minoritários) dessa exposição midiática, exigindo maior engajamento de todos os partidos e não só das minorias. Poder-se-ia argumentar que quem se beneficiará diretamente dessa mediada são os grandes partidos, que antes já gozavam do privilégio de tempo diferenciado de rádio e televisão, proporcional às bancadas na Câmara dos Deputados (cada vez maiores), mas nem sempre isso ocorre na prática.

Nas eleições de 2020, para os cargos de vereança em Belo Horizonte/MG, a candidata Professora Duda Salabert (37.613 votos) não gastou recurso de fundo eleitoral e nem obteve tempo de rádio e TV para além do mínimo garantido ao seu partido. Todavia, foi a candidata mais votada da municipalidade. Sua campanha em veiculada em redes sociais e outros meios via internet.<sup>162</sup> Vale ressaltar que seu

---

<sup>162</sup> Dados coletados em <[https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/12/22/interna\\_politica,1222884/vereadora-mais-votada-de-bh-duda-salabert-propoe-batalha-de-ideias.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/12/22/interna_politica,1222884/vereadora-mais-votada-de-bh-duda-salabert-propoe-batalha-de-ideias.shtml)> e em <<https://resultados.tse.jus.br/oficial/#/eleicao;e=e426;uf=mg;mu=41238/resultados>>, acessado em 22 de junho de 2021.

partido não era o do candidato a prefeito, que foi eleito em primeiro turno de votação, graças a sua força política.

Alexandre Kalil, atual prefeito reeleito de Belo Horizonte, em sua primeira eleição, no ano de 2016, conseguiu ir para o segundo turno e depois sagrar-se vencedor tendo tão somente 23s (vinte e três segundos) de tempo no rádio e na televisão.

Sendo assim, a EC n. 97/17 coibiu a pulverização partidária, o que reduzirá a fragmentação no Poder Legislativo, aumentando a governabilidade do Executivo.

Além disso, vê-se um movimento de fusão entre os partidos, o que tende a diversificar os filiados, aumentando a democracia intrapartidária.

Vale aqui lembrar o entendimento de Urbinati (2006a), que aponta para o fato de que na democracia da *audience* são figuras que despontam ao invés de partidos, ao passo que em democracias de partidos onde as agremiações são flexíveis ou frouxas, sem barreiras, multiplicam-se partidos nanicos, o que enfraquece a própria ideia de democracia de partidos. Se isso não for freado pela adoção de uma cláusula de desempenho, sempre respeitando os direitos das minorias, tais agremiações continuarão sem qualquer representatividade e contribuirão para a fragmentação social e fragilização do sistema partidário nacional.

O excesso de partidos no Brasil e a total personalização da política enfraquece a democracia dos partidos e causa desconfiança entre os eleitores, que sequer conseguem identificar as diferenças entre os programas partidários existentes.

A partir da possível reunificação dos micropartidos e com a democratização interna das legendas, as agremiações tornam-se mais fortes e seus membros mais imbuídos nas causas partidárias. O resultado é uma democracia de partidos verdadeira e uma sociedade mais bem representada.

### 6.1.3. Cláusula de desempenho no Brasil: um caminho possível

Paulo Bonavides (2002, p. 102) ensina que a cláusula de desempenho na Alemanha tem servido para proteger o próprio regime democrático de partidos de ameaças de organizações político-ideológicas extremistas nascidas no seio de minorias radicais.

Christoph Peter (1995, p. 27) por sua vez esclarece que se primeiramente a cláusula de desempenho se dedicava a combater os partidos nãnicos, hoje é reconhecida como o melhor princípio para preservar a liberdade do Parlamento, à luz do abandono da democracia formal de Weimar (fragmentada) pela Lei Fundamental (unificadora) (PETER, 1985, p. 245). Manfred Unglaub (1995, p. 27) entende que o fato de os partidos menores ultrapassarem várias vezes a barreira dos 5% (cinco por cento) é uma comprovação de que nem só os grandes podem obter êxito nas eleições.

O modelo alemão de cláusula de desempenho é tido como bem-sucedido, vez que contribuiu para a criação de partidos fortes, permanentes, capazes de manter uma relação ideológica com seu eleitorado, ao tempo em que não precisou converter-se em um sistema bipartidário.

Posto isso, acredita-se que com a EC n. 97/2017, o Brasil tenha implementado os princípios básicos de regulação das cláusulas de desempenho no ordenamento jurídico nacional, importados dos alemães em certa medida. No entanto, alguns pilares precisam ser preservados quando da elaboração e implementação das medidas restritivas aos partidos.

O primeiro ponto é o equilíbrio, deixando necessariamente uma margem viável de participação das minorias nos pleitos. Elas devem ser bem dosadas: por um lado, não se deve permitir a existência de partidos ínfimos e que não são representantes de minorias, mas legendas de aluguel para atos atentatórios à própria sistematização democrática (e, portanto, autoritários). Por outro lado, deve-se garantir segurança mínima para a atuação das minorias. Não confundir minorias e partidos oportunistas, criados apenas para atender os anseios de uma dissensão interna entre seus membros diretores. Aliás, vale ressaltar que dentro de todos os partidos há minorias e elas devem ser consideradas, o que é viável apenas numa democracia de partidos fortes e que executem uma real democracia intrapartidária.

As cláusulas de desempenho são fundamentais para reunificar ideologias partidárias próximas. Com a reunificação, os líderes partidários são forçados a exercer uma democracia *interna corporis*, o que é ideal numa democracia de partidos como a brasileira.

Outro ponto significativo que as cláusulas de desempenho devem observar é a preservação do pluripartidarismo. Ou seja, a restrição não pode ser tão severa que leve à sobrevivência de apenas dois partidos políticos antagônicos, o que poderia ocasionar até mesmo a atrofia do sistema democrático partidário nacional. Veja o caso

alemão, já discutido acima: um dos principais benefícios da cláusula de desempenho adotada pela Alemanha foi contribuir para a criação de partidos fortes, permanentes, capazes de manter uma relação ideológica com seu eleitorado, não descambando num sistema bipartidário (LEÃO VIANA, 2006, p. 21):

A crítica de que a cláusula de exclusão nacional seria um mecanismo “exterminador” dos partidos não se sustenta. A afirmação de que ela fecharia o sistema partidário, não dando oportunidade a partidos pequenos, com suas ideias inovadoras, de participar das divisões dos mandatos, é derrubada com o exemplo dos verdes, que, desde 1983, têm conseguido superar a barreira dos 5%, e do PDS, que tem, desde 1990, conseguido superar a cláusula alternativa dos mandatos diretos, tendo em 1998 superado os 5%. Por outro lado, é provável que ela exerça certa influência em relação ao eleitorado, no que se refere à escolha do partido. No início de sua implementação, milhares de votos atribuídos a partidos que não alcançaram o patamar exigido foram desperdiçados, não entrando na soma para a divisão dos mandatos. A partir daí, com o decorrer das eleições, os eleitores passaram a atribuir seus votos a partidos que tivessem chances de ultrapassar a barreira dos 5%, além de procurarem uma agremiação partidária com a qual se identificassem ideologicamente. (LEÃO VIANA, 2006, p. 97).

A mudança, contudo, tem que ser sistêmica porque mais do que franquear os horários de antena e os acessos ao fundo partidário, uma cláusula de desempenho tem que ser capaz de desestimular as legendas de aluguel, a criação de oligopólios partidários nanicos e fomentar a democracia intrapartidária.

Uma mudança significativa seria no próprio Regimento Interno da Câmara Federal para restringir o direito a instalações, empregos, assistência e todos os privilégios que são concedidos aos partidos nela representados. Nos moldes atuais, qualquer partido que possuir um centésimo dos membros da Casa tem acesso a tais privilégios, o que embora possa beneficiar as minorias, na verdade são aproveitados pelas legendas de aluguel, verdadeiros mecanismos para instalação travestida de candidaturas independentes e de um sistema paralelo ao dos partidos, da *audience*, com a personificação política. Mas há quem pense diferente e tente inclusive emplacar as candidaturas avulsas, aqui já desqualificadas. Sobre o tema asseveram Rodrigues e Rodrigues:

Ao contrário sensu deste caminho (SIC – cláusulas de barreira), buscando desconstituir toda a importância dos Partidos Políticos para uma democracia representativa salutar, insurge-se no Senado Federal a PEC 6/2015 do Senado Federal, a qual busca permitir candidaturas avulsas de vinculação partidária, exigindo apenas o requisito de 1% (um por cento) das assinaturas da circunscrição eleitoral para o registro perante o Tribunal Superior Eleitoral (SENADO FEDERAL, 2017). Essa Proposta de Emenda à Constituição

representa uma total desconstrução do sistema partidário, uma vez que a base de relações entre o Poder Executivo e Legislativo se dá a partir dos partidos políticos, bem como são eles que possuem a capacidade de mudar o estado das coisas no âmbito político a médio e longo prazo. Permitir candidaturas avulsas é personalizar a política e, acima de tudo, marginalizar aqueles que são a base da política programática no país. (RODRIGUES. RODRIGUES, 2018, p. 57).

Outro ponto a ser considerado nas cláusulas de desempenho é a aplicação do princípio da confiança no qual Niklas Luhmann (1996) salienta que só há investimento numa relação social e política se há confiança.

Desta forma, uma vez eleito o parlamentar não pode se desfiliar do partido salvo hipóteses de justa causa reconhecida em lei: (i) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; (ii) grave discriminação pessoal; (iii) durante o período da janela partidária.

A mudança de partido rompe com a confiança e enfraquece a representatividade

Por fim e não menos importante, a cláusula de desempenho deve considerar o tempo, o decurso das alterações, ajustando quando necessário os pontos de enfraquecimento democrático e combate as minorias. Todos têm o direito de participar da vida pública do Estado brasileiro, desde que se ajustem as normas constitucionais vigentes.

As cláusulas de desempenho são fundamentais numa democracia de partidos pois além de representar um filtro, contribuem para o fortalecimento da democracia intrapartidária.

O modelo escolhido no Brasil não tolhe o direito das minorias e não foi projetado para resultar no o bipartidarismo.

As cláusulas de desempenho brasileira buscam fortalecer as entidades políticas como um todo e aparecem como um obstáculo para a perpetuação dos oligopólios na chefia de partidos políticos.

O que se pretende é a reaproximação entre eleitor e partido. A mudança do voto “em pessoas” para o voto “em partidos”, em ideologias. Isso facilitará a formação de majorias nos governos (governabilidade), afastando ainda as legendas extremistas.

## 6.2. DAS COTAS DE GÊNERO E O FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA PARTIDÁRIA

O fortalecimento da democracia brasileira, assim como da democracia intrapartidária, requer a reformulação de diversos pontos, como já exposto anteriormente. Após a análise das cláusulas de desempenho, passa-se agora a trabalhar com outro vetor importantíssimo para a democracia de partidos brasileira, as cotas de gênero.

A cota de gênero para a escolha dos candidatos em convenção e para a utilização de recursos financeiros não tem sido suficiente para garantir a efetiva participação das mulheres na política. É preciso, por isso, ir além.

As ações afirmativas de participação da mulher na política também devem garantir uma cota mínima nos cargos executivos dos partidos políticos e entre as cadeiras do Legislativo a serem preenchidas.<sup>163</sup>

Quando se fala em cota de gênero no Brasil, põe-se em discussão, indiretamente, a aplicação das cotas femininas, pois, como mostra a história política do país, os cargos eletivos sempre foram capitaneados por homens. Sendo assim, as cotas de gênero tem sido um recurso eleitoral para integrar a mulher na administração da vida política do Estado brasileiro. Contudo, caso no futuro essa discrepância ou

---

<sup>163</sup> No dia 14 de julho de 2021 o Senado aprovou projeto que determina uma porcentagem mínima de cadeiras na Câmara dos Deputados, nas assembleias legislativas dos estados, na Câmara Legislativa do Distrito Federal e nas câmaras de vereadores a ser preenchida por mulheres, convocando-se as suplentes caso não sejam eleitas em número suficiente para cumprir esse percentual. A proposta também garante recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do Fundo Partidário para as candidaturas proporcionais femininas. O PL 1.951/2021, do senador Angelo Coronel (PSD-BA), segue agora para a Câmara dos Deputados. O texto original, de Angelo Coronel, reservava 15% das vagas na Câmara dos Deputados e nos Legislativos estaduais, municipais e distrital a mulheres. Entretanto, o relator considerou que esse percentual já foi espontaneamente alcançado nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados. Assim, Fávoro acolheu emenda da bancada feminina no Senado, apresentada pela líder, senadora Simone Tebet, que estabelece um objetivo de ao menos 30% das vagas para mulheres, a ser alcançado de forma paulatina. Também acolheu parcialmente emendas da senadora Eliziane Gama e do senador Rogério Carvalho no texto do substitutivo, que amplia para 30%, como regra permanente, a reserva para mulheres das cadeiras nas Casas Legislativas eleitas pelo sistema proporcional, a ser alcançada de forma escalonada, sendo 18%, nas eleições de 2022 e 2024; 20%, nas eleições de 2026 e 2028; 22%, nas eleições de 2030 e 2032; 26%, nas eleições de 2034 e de 2036; e 30%, nas eleições de 2038 e 2040. O texto substitutivo também retira a exigência de obtenção de votação igual ou superior a 10% do quociente eleitoral para as candidatas mulheres. Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/14/aprovado-projeto-que-estabelece-cota-para-mulheres-em-eleicoes-proporcionais>.

falta igualdade material não exista mais, ou até se inverta, a cota de gênero também seguiria rumos diferentes.

Cota de gênero pode ser entendida como uma ação afirmativa do legislador brasileiro, apta a inserir as mulheres na política e na administração do Estado brasileiro, corrigindo um passado eleitoral marcado pela presença massiva ou integral de homens nos cargos eletivos. Vale ressaltar que não é um recurso aplicável a mulheres, mas a realidade brasileira é que assim a pôs (a cota). Ainda vale a ressalva que o termo mulher deve ser compreendido no seu sentido amplo, envolvendo assim as transexuais.

A mulher brasileira não foi habituada a estar no local de tomada de decisões do Estado, ainda que o faça com maestria em outros ambientes privados. Bolognesi (2013, p. 116) chama a atenção para os motivos pelos quais a mulher não está naturalmente inserida nesse debate. O fator tempo, para o autor, pode ser uma das principais razões, de forma que em um país bastante paternalista como o Brasil, a dupla jornada poderia ser um ponto negativo nesse sentido para as mulheres. Pondera ainda que:

Por outro lado, não podemos supor que a falta de participação feminina se deve somente a esse ponto (tempo). Aspectos como a negação de recursos partidários, emancipação financeira ou flexibilidade na carreira também podem estar associados à baixa interação das mulheres com a política (PERISSINOTTO & BOLOGNESI, 2008). (...) Tratando-se de um país com um sistema de lista aberta e candidaturas focadas no indivíduo e não no partido, esse recurso parece ainda mais relevante. Ponto esse que liga exatamente à flexibilidade na carreira profissional. Profissionais bem-sucedidos, profissionais liberais, funcionários públicos e professores, possuem grande mobilidade na carreira para dedicar-se à política. Somente no instante em que as mulheres estiverem ocupando tais postos (e não cargos) é que poderemos avaliar o impacto do gênero por si só nas eleições e profissionalização das carreiras políticas femininas (BOLOGNESI, 2013, p. 116).

Em certo ponto o autor tem razão, no que diz respeito, por exemplo, à falta de paridade participativa entre candidaturas femininas e masculinas dentro do próprio partido. Contudo, quanto ao fator tempo, a realidade brasileira parece desatualizada, uma vez que os vínculos familiares e as relações matrimoniais se alteraram bastante a partir dos anos 2000<sup>164</sup>.

---

<sup>164</sup> Sobre o tema: ABRAHÃO, Ingrith Gomes. A família monoparental formada por mães sozinhas por opção através da utilização de técnicas de inseminação artificial no ordenamento jurídico brasileiro. **Caderno de Estudos Jurídicos**. Belo Horizonte: PUC Minas, v. 7, n. 7, p. 108, 2004; ALCORTA, Irene Martinez; GROSMAN, Cecilia P. **Famílias ensambladas: nuevas uniones después del divorcio**.



De início, os motivos ligados à ausência de mulheres na participação política dizem respeito às próprias características formadoras da sociedade brasileira, em especial o modo de criação e administração dos partidos e das candidaturas, em que o fator econômico é determinante nas eleições.

A proposta da cota de gênero vem no sentido de reequilibrar a possibilidade de candidaturas femininas, mas não resolve as desigualdades internas dos partidos. Ou seja, é um elemento externo à agremiação (imposição legislativa) que influi na dinâmica dos partidos políticos, mas que não garante efetivamente a democracia intrapartidária. Não garante nem mesmo que haverá um percentual mínimo de mulheres eleitas, sejam para os cargos majoritários ou proporcionais. A cota está limitada à apresentação de candidaturas femininas.

Desse modo, neste tópico discutir-se-á a necessidade do atendimento à regra das cotas partidárias de gênero para o preenchimento efetivo das candidaturas femininas como forma de fortalecimento da democracia partidária brasileira. Além disso se evidenciará a necessidade de uma maior participação feminina no pleito a fim se alcançar um equilíbrio no Legislativo, concernente aos cargos eletivos de cada gênero e em cada Casa do Congresso Nacional.

### 6.2.1 A realidade brasileira quanto à previsão legislativa das cotas de gênero

---

Buenos Aires: Universidad, 2000; ALDROVANDI, Andréa; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. O direito de família no contexto de organizações socioafetivas: dinâmica, instabilidade e polifamiliaridade. **Revista Brasileira de Direito de Família**. Porto Alegre: Síntese, n. 34, p. 25, fev./mar. 2006; ALGRANTI, Leila Mezan. **Famílias e vida doméstica**. In: SOUZA, Laura de Mello e. (Org.). História da vida privada no Brasil: cotidiano e vida privada na América portuguesa. São Paulo: Companhia das Letras, 1997; BARROS, Sérgio Resende. **Direitos humanos da família**: dos fundamentais aos operacionais. In: GROENINGA, Giselle Câmara; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Coord.). Direito de família e psicanálise: rumo a uma epistemologia. Rio de Janeiro: Imago, 2003; BRAUNER, Maria Cláudia Crespo. **Direito, sexualidade e reprodução humana**: conquistas médicas e o debate bioético. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; BRUNO, Denise Duarte. **Adoção por um homem solteiro**: a paternidade em xeque. Revista Brasileira de Direito de Família. Porto Alegre: Síntese, v. 8, n. 35, p. 81, abr./maio de 2006; COSTA, Demian Diniz da. **Famílias monoparentais**: reconhecimento jurídico. Rio de Janeiro: Aide, 2002; FRANCIULLI NETTO, Domingos. **Das relações de parentesco, da filiação e do reconhecimento dos filhos**. São Paulo: Ltr, 2003; GRISARD FILHO, Waldyr. **Guarda compartilhada**: um novo modelo de responsabilidade parental. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002; KHEL, Maria Rita. **Lugares do feminino e do masculino na família**. In: COMPARATO, Maria Cecília; MONTEIRO, Denise de Sisa Feliciano (Org.). A criança na contemporaneidade e a psicanálise: família e sociedade I. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2001; SANTOS, Luiz Felipe Brasil. A obrigação alimentar na perspectiva ética. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha; PEREIRA, Tânia da Silva (Coord). **A ética da convivência familiar**: sua efetividade no cotidiano dos tribunais. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

O legislador brasileiro desde o começo da década de 90, em especial em 1995, com a Lei n. 9.100, passou a se preocupar com a criação de um percentual mínimo a ser reservado para as candidaturas femininas. A referida lei estipulou um percentual de 20% (vinte por cento) para mulheres nas listas partidárias das eleições de 1996 (art. 11, §3º). Observe-se que a preocupação não era quanto ao gênero, mas sim quanto à reserva de vagas para candidaturas femininas, reforçando o que foi demonstrado na introdução dessa unidade, que a cota é um mecanismo direcionado ao aumento da participação das mulheres nas eleições.

Em 1998, já com a lei geral das eleições, o legislador aumentou o percentual da cota das candidaturas femininas para 30% (art. 10, §3º, Lei n. 9.504/97).

Todavia, na prática, a participação das mulheres fica restrita à formação da lista de candidatos. As agremiações são majoritariamente geridas por homens.

Nas eleições gerais de 1994, 1998, 2002 e 2006, a participação feminina foi delineada da seguinte forma, segundo os estudos de Bolognesi (2013, p. 117): a) no ano de 1994, das 12.507 candidaturas legislativas (estaduais e federais), apenas 813 eram femininas, o que perfaz menos de 10% dessas candidaturas; b) em 1998, já com a cláusula cotista, o percentual foi de 15%; c) em 2002, houve um incremento de 2% em relação aos dados anteriores; e d) em 2006, o percentual era o mesmo, apenas com um pequeno decréscimo do número de candidaturas, de 2.507 (em 2002) para 2.390 (em 2006). Mas como interpretar esses dados à luz da cota de gênero?

O crescimento de 5% (cinco por cento) na proporção de candidaturas femininas no ano de 1998 pode ser interpretado como um efeito imediato da política de cotas. O que não significa que isso se deve ao incentivo por parte dos partidos, ao oferecerem as mulheres candidaturas viáveis, com recursos e tempo de mídia. Isso pode ter ocorrido também a partir de um incremento disperso em que os partidos só cumpriram a formalidade da lei sem que as mulheres se sentissem mais propensas e motivadas a se candidatar (SALLUM JR, 1999, p. 23).

Já em 2002, com o acirramento das eleições federais, quando o cargo de presidente da República seria obrigatoriamente renovado, houve aumento das candidaturas femininas, assim como das masculinas, o que sugere não só um acréscimo na interação entre política e mulheres, mais também um amadurecimento do eleitorado nacional. Os eleitores passaram a se informar melhor quanto às normas básicas de campanha, horário eleitoral gratuito, local de votação e participação de

todos na escolha dos candidatos, sejam homens ou mulheres. Seria o que Bolognesi (2013, p. 121) chamou de institucionalização da democracia e a participação política.

O ano de 2006, por sua vez, com um quadro de não renovação política da presidência, diante da reeleição do Presidente Lula, observou-se uma queda no número de candidaturas femininas, ainda que a participação das mulheres nas eleições tenha se mantido, o que não significa uma estagnação na participação feminina no pleito.

Esses dados iniciais indicam que houve sim um aumento da participação feminina na política, e que a política de cotas surtiu efeito, ainda que pouco representativo. Isso sugere que mesmo considerando a política de cotas como uma importante questão para o fomento da democracia de partidos brasileira, ela não foi capaz de integrar as mulheres na vida administrativa do Estado. E mais, nessa primeira análise observa-se que os partidos têm utilizado a cota de gênero apenas *pro forma*, e não para fundamentar uma efetiva participação dos dois gêneros em igualdade no pleito. As eleições gerais subsequentes vão confirmar essa realidade.

Nas eleições gerais de 2010 o número de candidaturas femininas para os cargos de deputado federal e estadual foi de 3.573, enquanto o número das masculinas foi de 13.918. Houve assim um acréscimo de 12% (doze por cento) de candidaturas femininas em relação ao ano de 2006.<sup>165</sup>

Já nas eleições de 2014 parece ter ocorrido uma mudança significativa na sociedade brasileira no tocante às candidaturas femininas: o quantitativo, segundo o TSE,<sup>166</sup> das candidaturas totais foram de 8.124 candidaturas femininas para 18.038 masculinas. Vale lembrar que nessas eleições a presidente Dilma estava concorrendo à reeleição, o que pode indicar uma mudança na política de cotas.

Por sua vez, em 2018 o aumento não foi tão significativo. O número total de candidaturas femininas foi de 9.204 e masculinas 19.881. Houve uma paralização no patamar mínimo exigido por lei.

Isso corrobora o que já fora afirmado. Os partidos têm utilizado a cota de gênero apenas *pro forma*, e não para promover uma efetiva participação de diversos gêneros

---

<sup>165</sup> Dados do TSE, disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>>, acessado em 12/09/2020.

<sup>166</sup> Dados do TSE <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>> acessado em 12/09/2020.

em igualdade no pleito. E essa tendência fica ainda mais clara quando se verifica quantas foram realmente as candidaturas femininas que lograram êxito.

No ano de 1994 apenas 6% das candidaturas femininas para os cargos de deputado federal/estadual tiveram êxito. Enquanto nos anos de 1998, 2002 e 2006, os percentuais foram de 5,6%, 6,3% e 8,8% respectivamente (BOLOGNESI, 2013, p. 121). Esses números em 2010 refletiram 45 deputadas federais e 468 deputados federais.<sup>167</sup> Em dados gerais, nas eleições de 2014 e 2018, as candidaturas femininas totais que alcançaram êxito foram de 11% e 16% respectivamente.<sup>168</sup>

O que se pode observar é que a cota eleitoral não é capaz de reestabelecer por si só uma paridade eleitoral entre campanhas masculinas e femininas, como assevera Bolognesi:

O que se pode afirmar com relativo grau de liberdade é que as mulheres definitivamente não ocupam um lugar central nas listas partidárias. Porém, quando as mesmas atingem o posto de candidatas, tornam-se igualmente elegíveis vis-à-vis os homens. Isso nos mostra que o veto não é eleitoral, ou seja, o eleitor não se sente desmotivado ou exerce preconceito para votar em candidatas. O incentivo dado no interior dos partidos políticos não parece fazer referência ao sexo. Mais uma vez parece-nos adequado afirmar que as cotas não perfazem seu papel quando tratamos de incremento na participação de minorias. Isso poderia ser aplicado facilmente a outros grupos tradicionalmente excluídos como trabalhadores manuais, mal educados, negros, homossexuais e outros. Porém, o que a literatura sobre políticas públicas pode auxiliar-nos na compreensão desse baixo impacto refere-se não ao formalismo do cumprimento de uma lei, mas à dimensão social em que estão envolvidos os atores relevantes das políticas públicas (BOLOGNESI, 2013, p. 123).

É interessante notar que o eleitorado feminino em 2014 era de 74 (setenta e quatro) milhões de brasileiros, enquanto o masculino era de 68 (sessenta e oito) milhões. Fato que se repetiu em 2018, com 77 (setenta e sete) milhões de cidadãs para 70 (setenta) milhões de cidadãos. O questionamento que se impõe é por que sendo as mulheres maioria votante não são maioria eleita no Congresso?

Um motivo aparente pode ser a defasagem entre o eleitorado e a participação efetiva da mulher na política brasileira, o que se evidencia justamente quando se comparam os dados entre as candidatas e as eleitoras escritas. No momento do salto entre cidadãs politicamente ativas e candidatas à deputada, as mulheres precisam

---

<sup>167</sup> Dados do TSE, disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>>, acessado em 12/09/2020.

<sup>168</sup> Dados do TSE <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>> acessado em 12/09/2020.

cumprir requisitos importantes dentro e fora dos partidos políticos e nem todas possuem disposição para isso (NORRIS, 1997).

É interessante o posicionamento de Fernanda Ferreira Mota e Flávia Biroli sobre a cultura brasileira da mulher na política:

A presença reduzida de mulheres na vida política brasileira não é uma circunstância ocasional. É um desdobramento dos padrões históricos da divisão sexual do trabalho e da atribuição de papéis, habilidades e pertencimentos diferenciados para mulheres e homens. Corresponde a uma realização restrita do ideal democrático da igualdade política, que reserva os espaços de decisão e as posições de poder a uma parcela da população com perfis determinados – homens, brancos, pertencentes às camadas mais ricas da população. As desigualdades de gênero, assim como a desigualdade racial e a de classe, são importantes para se compreender os mecanismos de divisão e diferenciação que impedem uma realização mais plural da política (MOTA; BIROLI, 2014, p. 210).

Formalmente as mulheres conseguem adentrar nas agremiações e alcançar candidaturas válidas, pois preenchem as condições legais para tanto, como a idade mínima para atividade política, filiação partidária e outros requisitos relacionados com as causas de inelegibilidade. Contudo, não conseguem alcançar a mesma igualdade nas participações efetivas dentro do partido, como cargos diretivos e igualdade na formação da lista dos elegíveis (candidaturas masculinas são mais impulsionadas pelo partido).

A defasagem participativa das mulheres na administração intrapartidária não guarda característica com a formação escolar dessas cidadãs, pois, como esclarece Álvares (2006, p.24), boa parte das mulheres filiadas apresentam boa formação, bom nível educacional, boa comunicação e conexão com sua base política, atributos importantes para a profissionalização do desejo de integrar a elite partidária ou legislativa do país.

Deste modo, tanto na vida intrapartidária quanto na estrutura social pode-se observar que as mulheres são excluídas dentro dos partidos políticos, mesmo sendo capacitadas e compondo a maioria do eleitorado. Existe aqui um evento de dupla exclusão dessa categoria específica (a mulher é excluída pelos homens na direção partidária e pelas próprias mulheres na hora de escolha na urna, ao não privilegiarem as candidaturas femininas).

A política de cotas mesmo sendo uma política pública redistributiva e de reequilíbrio de gênero nas eleições, não ocorre no seio de uma instituição

historicamente democratizada, os partidos políticos. E assim tem seus resultados minados dentro da própria agremiação, que acaba cumprindo a exigência legislativa apenas *pro forma*. Os reflexos disso são absorvidos nas candidaturas exitosas para o Legislativo brasileiro. Ou seja, a mudança institucional que tinha em vista a adoção de cotas acaba tendo esse caráter de manutenção do jogo político estabelecido na primeira República (BOLOGNESI, 2013, p. 126-127).

Essas distorções são objeto de análise nos tribunais eleitorais brasileiros, que tentam efetivar ao máximo a aplicabilidade da norma e assim promover uma verdadeira democracia de igualdades.

O que se pode concluir é que a participação feminina no pleito de fato aumentou significativamente com a política de cotas, mas as filiadas não parecem ser tratadas com igualdade dentro dos partidos políticos, como ocorre entre os filiados do sexo masculino. Isso é espelhado na proporção de candidaturas femininas que não alcançam êxito assim como leva a impressão de que o elemento gênero não parece ser tão decisivo na escolha política das mulheres. De uma forma ou de outra, é certo que somente as cotas de gênero, enquanto mudança de direito positivada desde 1995, não é suficiente para uma mudança mais profunda no cenário político brasileiro.

#### 6.2.2 A cota de gênero no âmbito dos tribunais eleitorais: por uma melhor aplicação dessa política democrática

As cotas de gênero para as candidaturas proporcionais impulsionaram, até certo ponto, a representação política feminina. No ano de 1995, com a edição da Lei n. 9.100, foi criada a reserva do percentual mínimo de 20% (vinte por cento) das vagas, para candidaturas femininas. Tal percentual representou um avanço quanto à garantia dos direitos das mulheres nas candidaturas a cargos políticos.

No ano de 1997, a Lei das Eleições aumentou em 10% (dez por cento) esse percentual para dispor que cada partido ou coligação reservará o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

O tema causou controvérsia e os tribunais eleitorais foram provocados para se manifestarem a respeito da aplicação da política de cotas de gênero. Um dos questionamentos diz respeito à expressão “cada sexo” do art. 10, §3º, da Lei n.

9504/97. Questionou-se se tal termo se refere ao gênero, e não ao sexo biológico. Também foi objeto de questionamento se os percentuais de gênero devem ser observados no momento do registro de candidatura, em eventual preenchimento de vagas remanescentes ou na substituição de candidatos.

Para além dessas questões o STF ainda se manifestou no sentido de que o patamar legal mínimo de candidaturas femininas previsto na Lei n. 9.504/97 (art. 10, §3º) equipara-se ao mínimo de recursos do Fundo Partidário alocado para cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais.

Pode-se observar que essa questão das cotas é recorrente na pauta dos tribunais eleitorais, o que se justifica pela cultura partidária patriarcal e pelas mudanças que a sociedade vem passando. Os tribunais têm ajustado a norma às novas interações sociais e aos desvios realizados pelos partidos políticos. É o que se passa em revista a partir de então.

O Supremo Tribunal Federal, em sede da ADI n. 5.617/DF, interpretou a norma contida no art. 10, §3º, da Lei das Eleições e concluiu em 2018 que o mínimo legal de 30% (trinta por cento) a ser destinado a candidaturas femininas para cada partido também deveria ser aplicado quanto à quota destinada ao partido pelo Fundo Partidário. A ação teve início diante das alterações implementadas pela minirreforma eleitoral trazida pela Lei n. 13.165/2015.

A ação direta foi julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade da expressão “três” contida no art. 9º da Lei n. 13.165/2015<sup>169</sup>. Isso significa que a reserva financeira para as campanhas femininas não se restringiu apenas para os pleitos anos subsequentes, como queria o legislador.

O STF deu interpretação conforme a Constituição ao art. 9º da Lei n. 13.165/2015 de modo a equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (do art. 10, § 3º, da Lei 9.504/1997, isto é, ao menos 30% de cidadãs), ao mínimo de recursos do Fundo Partidário a lhes serem destinados, que deve ser interpretado como também de 30% (trinta por cento) do montante do fundo alocado para cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais delas. Além disso, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas (mais de 30%), o mínimo de

---

<sup>169</sup> Art. 9º Nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas, incluídos nesse valor os recursos a que se refere o inciso V do art. 44 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei nº 13.165/2015).

recursos globais do partido destinados a campanhas delas deve ser alocado na mesma proporção das candidaturas.

Com o fim do financiamento privado de campanha por pessoas jurídicas, esses recursos públicos tornaram-se essenciais para toda e qualquer campanha eleitoral, em especial para as campanhas femininas, desprestigiadas dentro do próprio partido político.

O ministro Edson Fachin em seu voto ressaltou que a política de igualdade entre gêneros é base internacional de toda a coletividade, em especial numa democracia de partidos. E assim fundamentou seu voto no direito à dignidade (art. 1º, III, da CR/88), o pluralismo político (art. 1º, V, da CR/88), o objetivo de se construir uma sociedade livre, justa e solidária, o direito à igualdade (art. 5º, caput, da CR/88) e a autonomia partidária (art. 17, §1º, da CR/88); na base convencional (art. 5º, §2º, da CR/88): o direito à igualdade sem discriminações (art. 2º, 3º, 5º e 7º da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher); na ADPF 186, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski;<sup>170</sup> na Representação n. 32.255, Rel. Ministro Herman Benjamin;<sup>171</sup>; na Opinião Consultiva da Corte IDH sobre a Condição Jurídica dos Migrantes sem Documentos;<sup>172</sup> no Comentário Geral n. 18 do Comitê de Direitos humanos; e no Comentário Geral n. 25 do Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher.<sup>173</sup>

---

<sup>170</sup> "Não contraria – ao contrário, prestigia – o princípio da igualdade material, previsto no caput do art. 5º da Carta da República, a possibilidade de o Estado lançar mão seja de políticas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares" (ADPF 186, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 17.10.2014).

<sup>171</sup> "A autonomia partidária contida no § 1º do art. 17 da CF/88 não significa soberania para desprestigiar, direta ou indiretamente, valores e princípios constitucionais: é imperativo que agremiações observem a cota de gênero não somente em registro de candidaturas, mas também na propaganda e assegurando às mulheres todos os meios de suporte em âmbito intra ou extrapartidário, sob pena de se manter histórico e indesejável privilégio patriarcal e, assim, reforçar a nefasta segregação predominante na vida político-partidária brasileira." (Representação nº 32255, Acórdão, Relator(a) Min. Antonio Herman De Vasconcellos E Benjamin, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 53, Data 17/03/2017, Página 135-136).

<sup>172</sup> A não discriminação deve ser compreendida "como assentando que qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência por qualquer razão como raça, cor, sexo, língua, religião, opinião, seja ou não política, origem, nacional ou social, propriedade, nascimento ou qualquer outro status, que tem por propósito ou o efeito nulificar ou impedir o reconhecimento, o gozo e o exercício por todas as pessoas, de modo igual, de todos os direitos e liberdades" (Comentário Geral n. 18, Comitê de Direitos Humanos.).

<sup>173</sup> "Para fins da presente Convenção, a expressão 'discriminação contra a mulher' significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos



O que se ponderou é que a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam empoderadas por um ambiente político sadio e investimento financeiro que as permita alcançar a igualdade de resultados. A participação das mulheres nos espaços políticos é um imperativo do Estado, uma vez que a ampliação da participação pública feminina (desde 1995) permite equacionar as medidas destinadas ao atendimento das demandas sociais das mulheres.

O ministro ainda asseverou o caráter patriarcal dos partidos políticos ao mostrar que, de acordo com as estatísticas do TSE, no ano de 2014, a proporção geral de candidaturas era de 68,955% (homens) para 31,05% (mulheres), como já se indicou acima. Contudo, nessas mesmas eleições, o descumprimento do mínimo legal das cotas femininas foi alarmante, tendo se verificado em 11 dos 33 partidos registrados no Tribunal, quais sejam, DEM (29,49%), PCO (24,49%), PDT (29,68%), PHS (29,94%), PROS (28,45%), PRTB (28,27%), PSDC (29,34%), PSOL (29,61%), PT do B (29,68%), PTB (29,42%), e SD (26,35%). Com exceção do PSTU, que atingiu um percentual de 40% de candidaturas femininas, os 20 partidos restantes ficaram entre 30,08% (PSB) e 33,92% (PMN) – porcentagem próxima do limite mínimo. Nas eleições de 2018 o quadro se repetiu, como também já se mostrou acima.

Tendo tudo isso em voga, o STF tentou corrigir a distorção que o próprio sistema criou com a reforma de 2015. Qualquer razão que seja utilizada para impedir que as mulheres participem da elaboração de leis inviabiliza o principal instrumento por meio do qual se reduzem as desigualdades. Em razão desses entraves à plena inclusão política das mulheres, são, portanto, constitucionalmente legítimas as cotas fixadas em lei a fim de promover a participação política feminina, assim como do percentual financeiro mínimo recebido pelos partidos dos fundos públicos, como é o Fundo Partidário.

Outra medida corretiva dessa política de cotas surge quando os partidos políticos alegam não haver filiadas suficientes para serem candidatas nas eleições em proporção ao mínimo legislativo exigido. E para tanto o TSE exerceu o papel de órgão corretivo em sede do REspe n. 2939/PE no ano de 2012 e decidiu que sendo eventualmente impossível o registro de candidaturas femininas com o percentual mínimo de 30% (trinta por cento), a única alternativa que o partido possui é a de

---

campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo” (art. 1º, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher).

reduzir o número de candidatos masculinos para adequar os respectivos percentuais, cuja providência, caso não atendida, ensejará o indeferimento do demonstrativo de regularidade dos atos partidários (DRAP).

O ministro Arnaldo Versiani, relator do Respe n. 2939/PE, destacou que a finalidade do art. 10, §3º, da Lei das Eleições é justamente buscar o incremento da participação feminina no âmbito das legendas partidárias, dada a sua reduzida representatividade nas Casas Legislativas, que praticamente permaneceu inalterada no decorrer das legislaturas anteriores a 1998. Sendo assim, considerada a impossibilidade do lançamento de candidaturas femininas, a única alternativa que o partido dispõe é a de reduzir o número de candidatos masculinos, adequando os percentuais mínimos legais de cotas por gênero.

O TSE nessa ocasião demonstrou que uma estratégia político-partidária que barre a filiação partidária feminina a fim de justificar a falta de candidatas para preenchimento da cota de gênero não é condizente com os preceitos constitucionais de igualdade e nem com a razão de ser do art. 10, §3º, da Lei das Eleições.

Mais uma medida corretiva quanto às cotas de gênero foi tomada pelo TSE em 2014 em sede do AgR-REspe n. 160.892/PR, que decidiu que os percentuais de gênero devem ser observados no momento do registro de candidatura, em eventual preenchimento de vagas remanescentes ou na substituição de candidatos. Ou seja, não ultrapassado o prazo para substituição da lista de candidatos, os percentuais de gênero previstos no art. 10, §3º, da Lei n. 9.504/97 devem ser observados tanto no momento do registro da candidatura, quanto em eventual preenchimento de vagas remanescentes ou na substituição de candidatos.

O ministro Rel. Gilmar Mendes assentou que o entendimento de que a questão controvertida, no AgR-REspe n. 160.892/PR, envolve verificar se a substituição de candidatos deve seguir os percentuais de 30% e 70% estabelecidos para cada sexo, na hipótese de substituição entre candidatos. E a resposta dada pelo Tribunal foi que se acontecer uma renúncia, morte, ou perda do registro de uma candidata da agremiação, o percentual de sexo deve ser mantido. Sendo assim, se já estava em seu limite e não há outra filiada apta a substituir a candidata que saiu, cortes nas candidaturas masculinas deverão acontecer. Ou seja, para não alterar o respectivo percentual, a substituição deve ocorrer por alguém do mesmo sexo da pessoa substituída, em especial se for uma candidata.

O TSE aqui demonstrou que uma estratégia político-partidária de indicação da lista de candidatos nos moldes do art. 10, §3º, da Lei das Eleições, para depois operar uma substituição de candidaturas femininas por masculinas, não é possível e viola tal dispositivo legal e a cláusula cotista. Mais uma correção a tal política de reequilíbrio que os partidos políticos tentaram driblar.

No REspe n. 19392/PI, o TSE demonstrou mais uma ação partidária contrária à aplicação da política de cotas da Lei das Eleições. De acordo com o Tribunal, para ser caracterizada a fraude na cota de gênero, prescinde-se, para fim de perda de diploma, de prova incontestada da participação ou da anuência de todos os candidatos beneficiários que compuseram as listas partidárias. Tal comprovação é imprescindível apenas para impor aos beneficiários sua inelegibilidade em eleições futuras.

O ministro Rel. Luís Felipe Salomão observou que, desde a regulamentação legal da cota de gênero com a Lei das Eleições, os partidos políticos têm praticado vários subterfúgios para driblar a reserva feminina.

Nas eleições de 2018 ocorreu o que o ministro denominou de “candidaturas fantasmas femininas”, apenas para cumprir a cota eleitoral. Nestes casos, as candidatas não recebem nenhum voto, ou não possuem nenhum gasto eleitoral, ou ainda não recebem nenhum investimento de campanha. Em outros casos, as candidatas sequer sabiam que eram candidatas e nem mesmo foram votar.

Qualquer um desses subterfúgios (candidaturas fantasmas, substituição indevida de candidatos de gêneros diferentes ou empecilhos que barrem as candidaturas femininas) violam a cota de gênero e tem por consequência, caso a fraude seja comprovada, a cassação do diploma de todos os beneficiados com a fraude.

Por sua vez, as causas de inelegibilidade têm natureza personalíssima, assim a sua imputação depende de prova incontestada de participação (ou ao menos anuência) do candidato beneficiado pela fraude da política de cotas.

É interessante notar que o TSE entendeu que embora o objetivo prático do art. 10, §3º, da Lei n. 9.504/97 seja incentivar a presença feminina na política (cota de 30% por gênero), manter o registro apenas das candidatas também afrontaria a norma. E mais: que o círculo vicioso não se afasta com a correção parcial, pois a negativa dos registros após a data do pleito implica o aproveitamento dos votos em favor das legendas (art. 175, §§3º e 4º, do Código Eleitoral), evidenciando-se, mais uma vez, o inquestionável benefício auferido via fraude.

Em suma, todos os membros da legenda, em caso de fraude comprovada, perdem o diploma, por serem beneficiados por arrastamento. Contudo, a imputação de inelegibilidade é personalíssima e só atinge os candidatos comprovadamente fraudadores.

Todas essas manifestações do TSE e do STF vieram para corrigir aplicações inexatas da política de cotas por parte dos partidos políticos. É certo que novas fraudes surgirão como consequência do patriarcalismo do regime democrático partidário brasileiro, e uma vez que a política de cotas acaba por contrariar os interesses da oligarquia partidária nacional.

O TSE foi incitado, uma vez mais sobre a temática cotista, e se manifestou na Consulta n. 060405458/DF quanto a extensão do termo “*cada sexo*” do art. 10, §3º, da Lei n. 9.504/97. E a resposta foi que a expressão “*cada sexo*” é ampla e não se refere ao sexo biológico, mas ao gênero. Tal questão responde à questão do tratamento da situação dos transexuais, que biologicamente pertencem a um sexo, mas se autodeclaram como sendo do gênero oposto.

O ministro Rel. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto assentou a premissa de que a expressão “*cada sexo*” contida no art. 10, §3º, da Lei n. 9.504/97 refere-se ao gênero. Homens e mulheres trans poderão ser contabilizados nas respectivas cotas de candidaturas masculina ou feminina, desde que assim figurem nos registros do alistamento eleitoral. Isso se justifica porque a expressão “*cada sexo*” deve ser interpretada em função do gênero, e não do sexo biológico, haja vista que a teleologia do dispositivo legal.

Deste modo, homens transgêneros<sup>174</sup> devem ser contabilizados na cota masculina, e mulheres transgêneros (incluindo as travestis que se reconheçam como mulheres) na cota feminina.

---

<sup>174</sup> “O transexualismo é definido pela Organização Mundial da Saúde – OMS como o “desejo de viver e ser aceito como um membro do sexo oposto, usualmente acompanhado por uma sensação de desconforto ou impropriedade de seu próprio sexo anatômico e um desejo de se submeter a tratamento hormonal e cirurgia para tornar seu corpo tão congruente quanto possível com o sexo preferido”. Ressalte-se que nem todos os indivíduos considerados transexuais optam por realizar a cirurgia de mudança de sexo. A construção do gênero constitui fenômeno sociocultural que exige abordagem multidisciplinar a fim de conformar uma realidade ainda impregnada por preconceitos e estereótipos – geralmente de caráter moral e religioso – aos valores e às garantias constitucionais. (...) Assim, consideram-se homens transgêneros os que, conquanto tenham nascido com a anatomia sexual-biológica feminina, se auto reconhecem no gênero masculino; e mulheres trans as que, muito embora tenham nascido com a anatomia sexual-biológica masculina, se auto reconhecem no gênero feminino, independentemente de qualquer terapia hormonal ou de cirurgia de transgenitalização. As travestis são as pessoas que vivenciam papéis de gênero feminino e que se reconhecem ou como homem, ou como mulher, ou, ainda, como membro de um terceiro gênero ou não-gênero, desde que, em sua

A cota se destina não à orientação sexual (heterossexuais, homossexuais e bissexuais) e sim às identidades de gênero (masculino e feminino) independentemente da orientação sexual do candidato. Ou seja, uma mulher transexual faz jus à cota de gênero feminina, sendo operada ou não. Mas um homem gay (de orientação homossexual) não faz jus à cota feminina, entrando na contabilização das candidaturas masculinas.

A política de cota tem por alvo o incentivo a participação feminina não só no pleito, mais em toda a administração da vida pública do Estado. O disposto no art. 10º, §3º, da Lei das Eleições é apenas para que os partidos preencham um mínimo de vagas para candidaturas femininas, sem que para isso tenha relação com os assentos no Legislativo.

### 6.2.3 Democracia intrapartidária através de uma cota de gênero efetiva

Embora exista um percentual mínimo de candidaturas femininas, essa proporção não é reproduzida nos assentos nas Casas Legislativas e nem nos cargos executivos, que em sua maioria são exercidos por homens. E a primeira causa para esse problema aparece no próprio termo, levado diversamente à apreciação dos tribunais. O sistema de cotas deve ser entendido amplamente. Assim, para que haja uma efetiva aplicação de democracia cotista, as mulheres têm de ter voz, apoio, cargos e dinheiro, seja dentro dos partidos, nas eleições ou fora delas, nos órgãos diretivos partidários.

Nota-se que, embora exista uma quantidade mínima de mulheres nas listas de candidatos entregues à justiça eleitoral, o mesmo não ocorre nas listas de composição dos diretórios partidários. Raras são as agremiações cujas mulheres exercem papéis diretivos relevantes. Atrelada à falta de espaço na direção dos partidos está a baixa taxa de êxito no pleito, criando-se o ciclo vicioso.

A busca por uma maior participação feminina nos cargos eletivos tem sido uma pauta recorrente nas reformas políticas empreendidas pelo Congresso Nacional brasileiro. Ainda assim há uma baixa representatividade feminina nos cargos eletivos,

---

autodeterminação, identifiquem-se com o gênero feminino. Já os cisgêneros seriam os que possuem uma identidade de gênero correspondente ao sexo biológico". (Cta nº 060405458/DF, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE 03/04/2018).

pois a efetiva participação da mulher na política vai além da existência de cota quando da elaboração das chapas proporcionais, mormente porque a alistabilidade não reflete o número de assentos no Legislativo. Faz-se necessária a criação de medidas mais ousadas que resultem no verdadeiro protagonismo da mulher na política refletindo o seu peso no eleitorado, que é maior que 50% (cinquenta por cento).

Se, em pleno século XXI, as mulheres ainda não ocupam um percentual significativo dos postos de comando da política, esse fato se deve a uma discriminação histórica, e ao corporativismo por parte dos velhos e conhecidos ocupantes do poder. (SANTOS *et al.*, 2018).

Um primeiro ato de inclusão pode ser tomado por qualquer dirigente partidário ou administrador executivo, ao convidar mulheres para ocuparem cargos no partido, no secretariado governamental e/ou local e nos ministérios. Vale ressaltar que tais atos são muito mais eficazes numa política de igualdade do que qualquer imposição legislativa de cotas de gênero. As mulheres necessitam de cargos de chefia para que possam desenvolver sua capacidade política. (MIRANDA, 2019). E por que isso não acontece? É só olhar para o passado brasileiro.

A mulher brasileira conquistou o direito ao voto em 1927 com o alistamento de Celina Guimarães Viana. Em 1928, Alzira Soriano foi eleita primeira prefeita do município de Lages, mas em 2018 elegeu apenas uma governadora em todo Brasil: Fatima Bezerra.

Verifica-se que a despeito do aumento da representatividade feminina, graças ao sistema de cotas e às modificações legislativas e judiciais ocorridas ao longo dos anos, a proporção de mulheres em cargos eletivos segue aquém da realidade social brasileira. O cenário de castração política das mulheres é oriundo de processos sociais discriminatórios e excludentes que transbordam para a arena política (VELASCO, 2018).

Há uma estimativa de que somente 10% (dez por cento) dos cargos diretivos dos partidos políticos sejam exercidos por mulheres, embora este número aumente nos partidos que tenham adotado normas garantidoras da participação das mulheres dentro das estruturas decisórias internas (SACCHET, 2005).

Uma efetiva política afirmativa em prol das mulheres seria a implementação do sistema de cotas para os cargos diretivos dos partidos políticos. Isso representaria uma verdadeira mudança de paradigma na política partidária brasileira, pois a criação de cotas nos diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, bem

como nas comissões provisórias executivas, daria voz aos anseios e interesses das mulheres.

De fato, tal medida garantiria a efetiva participação feminina no poder decisório dos partidos políticos e assim poderia colocar em prática pautas de interesse das mulheres, bem como incentivar a participação feminina na construção de novas lideranças.

Questão tangencial foi submetida ao TSE na Consulta n. 060381639, de relatoria da ministra Rosa Weber, que entendeu que a previsão de reserva de vagas para candidaturas proporcionais (art.10, §3º, da Lei n. 9.504/97), deve ser observada também para a composição das chapas das comissões executivas e diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes. No entanto, o mesmo Tribunal afirmou que isso não é um imperativo categórico, senão em virtude de lei, levando o ministro Luís Roberto Barroso a propor que fosse encaminhado ao Congresso Nacional um pedido para que a obrigatoriedade da reserva de gênero de 30% (trinta por cento) nas candidaturas dos órgãos internos de partidos fosse incluída na legislação, com a previsão de sanções às legendas que não a cumprirem.

As agremiações partidárias exercem protagonismo no sistema democrático brasileiro, já que a democracia escolhida é a dos partidos políticos. Portanto, regras que estabeleçam paridade de gênero nos órgãos de direção (democracia paritária e intrapartidária), número mínimo de reuniões colegiadas, votações abertas para escolha de candidatos, condutas éticas e de respeito às minorias e inclusão da diversidade são indispensáveis para a garantia de partidos com padrões éticos condizentes com o seu papel democrático. Se não houver democracia dentro dos partidos, a democracia não se concretiza.

Fora do Brasil esse tipo de medida já existe. O Partido Trabalhista da Austrália e o Partido Sam Rainsy do Camboja adotaram a política de cotas internas para garantir a participação das mulheres em seus conselhos diretores. No México, o Partido da Revolução Democrática (PRD) e o Partido da Ação Nacional (PAN) adotam a política de cota de 30% (trinta por cento) de cargos diretivos para mulheres. Na Alemanha, a União Democrática Cristã (CDU) adotou a cota de 33% (trinta e três por cento) para membros do partido, em 1996. Se a cota não for atingida, as eleições internas devem ser repetidas (BALLINGON, 2012).

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Instituto Democrático Nacional (NDI) compilaram duas dezenas de estudos de casos relacionados ao empoderamento feminino no tocante às atividades partidárias. E deles resultaram quatro medidas essenciais para a participação feminina em sociedade.

A primeira medida é a adoção de uma declaração sobre a igualdade de gênero nos estudos dos partidos, isto é, para que o empoderamento feminino seja uma verdadeira bandeira de luta daquela agremiação partidária. Ver a realidade para projetar o futuro.

A segunda medida é realizar uma mudança nos estatutos dos partidos para estabelecer um percentual mínimo de mulheres nos seus cargos diretivos, isto é, uma forma de implementação das cotas. E, junto a isso, capacitá-las, para que possam desempenhar as funções para as quais foram eleitas.

A terceira medida proposta é a criação de metas para a participação nas convenções. As convenções anuais em regra, são os momentos deliberativos mais importantes das agremiações. É nesse momento que são construídas as alianças e que são estabelecidas as diretrizes partidárias. Sendo assim, é necessário garantir uma cota mínima de mulheres para a validar a convenção partidária.

Por fim, é necessário o ininterrupto desenvolvimento das políticas públicas de gênero para que sejam contemplados os interesses e os anseios das mulheres.

A maior participação feminina na organização política e orçamentária dos partidos resulta em maior visibilidade, capilaridade e transparência das agremiações partidárias perante a sociedade nacional e também a internacional. E como consequência mais segmentos da sociedade se sentem contemplados, formando assim uma rede de confiança e atração (LUHMANN, 1996), que ajudaria no recrutamento de novos filiados e no financiamento das campanhas pelos próprios filiados, enfim, numa efetiva melhora do nível de democracia interna dos partidos.

A organização dos partidos políticos, com a participação plural de representantes das várias camadas sociais existentes, afeta o modo de como as necessidades, interesses e demandas sociais são representados perante ações concretas na sociedade. Os estatutos e programas de um partido político são importantes para incentivar a igualdade de gênero – fornecem a visão do diferente para o partido, além de também mostrar as regras para atingir tal visão (BALLINGON,



2012). Quem melhor para propor normas que atendam aos interesses femininos do que as próprias mulheres?

A participação feminina é importante não somente durante o período eleitoral. As mulheres devem participar da vida partidária, da elaboração dos estatutos dos partidos e do desenvolvimento das bases ideológicas e dos programas partidários. Se isso não lhes é garantido nos estatutos dos partidos, deverá sê-lo por ato legislativo cotista amplificado.

Contudo, ainda há um problema a ser resolvido. As vagas a serem preenchidas no Legislativo, nacional, regional e local. A participação na vida partidária e a garantia de cotas nas listas eleitorais não solucionam toda a equação, pois faltam ainda que as mulheres efetivamente eleitas. Nesse ponto não há divergência com tudo o que aqui já se expôs, sendo necessário um sistema de quotas para a composição dos cargos eletivos, seja no sistema proporcional (Câmara, Assembleias ou Câmaras Municipais) ou majoritário (Senado).

Assim, um terço das vagas, no mínimo, deveria ser reservado para as mulheres, ou seja, 171 deputadas federais; 27 senadoras e, no caso de Minas Gerais, 26 deputadas estaduais, e em Belo Horizonte 14 vereadoras, por exemplo.

### 6.3 A ESCOLHA DOS CANDIDATOS E A DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA

Outra questão a ser analisada é a pouca democracia interna existente nos partidos. Seja na escolha dos seus candidatos, dos dirigentes, ou na distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC. O mesmo ocorre com a divisão do tempo de TV, que concentra tempo nas campanhas eleitorais apadrinhadas pelos líderes partidários, as denominadas de candidaturas viáveis (KFOURI, 2009, p. 40).

O modelo de financiamento público de campanha criado a partir do FEFC, reforçou ainda mais a proeminência dos partidos no cenário político. É a reafirmação constitucional da democracia de partidos, elencada pela própria CR/88. Isso não é de todo ruim, desde que as decisões sejam tomadas em coletivo pelos agremiados e não apenas pelo presidente ou pelos líderes da agremiação.

Muito embora o antigo modelo de doações privadas de campanha – que permitia a participação centrado em pessoas jurídicas – gerava concentração de recursos nas mãos dos dirigentes partidários, a nova forma de financiamento (FEFC)

colocou nas mãos dos membros das executivas dos diretórios partidários o poder de escolher a destinação de tal recurso, o que pode representar um possível retrocesso para a democracia interna dos partidos. Por outro lado, pode também ser uma oportunidade de desenvolver os laços intrapartidários entre os membros da agremiação política.

No que diz respeito às prévias e às convenções eleitorais, há também um hiato entre a participação dos filiados e a tomada de decisões internas nos partidos políticos. A ausência de regularidade nas atividades partidárias, especialmente em alguns diretórios municipais, representa um verdadeiro entrave na construção de uma democracia intrapartidária.

A realização de reuniões (convenções) com o único objetivo de elaborar a lista de candidatos proporcionais e escolher o candidato majoritário não é suficiente para que os filiados se conheçam e construam laços de afinidade política, aptos a incentivar a vida pública dos cidadãos. Assim, qualquer divergência nas prévias pode gerar crises que refletem na representatividade extrapartidária (KATZ; MAIR, 2004, p. 29).

### 6.3.1 A escolha dos candidatos, os líderes partidários e a realidade das comissões provisórias

A democracia intrapartidária, para alcançar seu apogeu na democracia de partidos brasileira, passa necessariamente pelo grande fortalecimento das subdivisões internas dos partidos. Tal fato, contudo, dependerá de eleições regulares para os diretórios, da participação mais equilibrada dos membros na tomada de decisões e da alocação de recursos financeiros para as campanhas de forma igualitária. A figura dos líderes partidários não é descartada, porém estes atuariam de outro modo, não impondo suas vontades, e sim estabelecendo um centro democrático de discussões.

A maneira como as organizações partidárias se estruturam revela características importantes sobre os modelos de partidos que deveriam predominar e, em última análise, sobre o próprio sistema político escolhido.

De acordo com Panebianco (2005) e Katz e Mair (1994), práticas organizacionais, regras internas, formação da coalizão dominante e o processo de seleção dos candidatos são variáveis analíticas primordiais, pois determinam o acesso

ao poder interno do partido político, assim como afetam as relações desse ator político com o Estado e a sociedade civil. No entanto, inexistem controles dos dirigentes partidários sobre o processo de seleção dos candidatos, bem como sobre as demais zonas de incerteza. Falta uma relação democrática-representativa intrapartidária. (BRAGA, 2008, p. 459).

A autonomia que os partidos possuem para guiar suas relações internas não significa uma autorização constitucional para inobservância dos outros princípios constitucionais, como a soberania nacional, o regime democrático e os direitos fundamentais da pessoa humana, por exemplo. É claro que a autonomia partidária é de fundamental importância para a democracia partidária nacional, porém, tendo em mente a necessidade de um processo de democratização interna dessas instituições, o caráter de autonomia partidária não deve ser tido como absoluto (FERNANDES NETO, 2020).

Sobre essa temática o TSE muito decidiu acerca da autonomia dos diretórios regionais, em sede da Prestação de Contas n. 23.774/DF. De acordo com o Tribunal, a ausência de repasse de recursos do Fundo Partidário pelo diretório nacional aos diretórios estaduais consubstancia grave violação ao art. 44, I da Lei n. 9.096/95. Ou seja, a concentração dos recursos do Fundo Partidário e Eleitoral no Diretório Nacional causa enorme gravame ao exercício da democracia intrapartidária nos âmbitos regional e local, uma vez que, inviabiliza a própria existência dos órgãos estaduais e municipais da agremiação, bem como prejudica a realização de campanhas eleitorais.

As comissões regionais são de fundamental importância, tanto nas eleições como para a própria vida partidária local e nacional. Elas se tornam problema quando sua escolha, formação e duração, sob o argumento da autonomia partidária, passam a representar a vontade dos dirigentes nacionais ou estaduais e não dos membros das comissões que foram criadas.

Ressalte-se que é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento bem como para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual,

distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (art. 17, §1º, CR/88).

Ciente da importância das comissões regionais e do movimento parlamentar, no ano de 2017,<sup>175</sup> para manutenção da autonomia partidária dos caciques nacionais das agremiações, através do caráter provisório desses órgãos, o TSE decidiu, em sede do Registro de Partido Político n. 141796/DF, que a autonomia partidária não é absoluta. O Tribunal interpretou o *caput* do art. 17 da CR/88 no sentido de que o regime democrático partidário que deve ser resguardado. Assim, não obstante a redação conferida pela EC n. 97/2017 ao §1º, do art. 17 da CR/88, ao se assegurar a autonomia dos partidos políticos para estabelecer a duração de seus órgãos provisórios, tem-se que a liberdade conferida não é absoluta. Ou seja, o caráter provisório das comissões locais não deve ser eterno.

Em 2016, o TSE tentou regulamentar essa situação ao editar a Resolução n. 23.471/2016, passando a exigir que dos partidos políticos a extinção das comissões provisórias no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a partir de 3 de março de 2017.

O TSE editou, ainda, a Res. n. 23571/2018, que, em seu art. 39, dispõe que as anotações relativas aos órgãos provisórios partidários têm validade máxima de 180 (cento e oitenta) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo inferior diverso. Exceções são possíveis quando, em situações excepcionais e devidamente justificadas, o partido político requerer ao presidente do Tribunal Eleitoral competente a prorrogação do prazo de 180 (cento e oitenta) dias. Contudo, a dilação será apenas enquanto necessária para a realização da convenção e escolha dos novos dirigentes. Vale ressaltar que a prorrogação do prazo de validade dos órgãos provisórios não desobriga o partido de adotar, com a urgência necessária, as medidas cabíveis para a observância do regime democrático partidário constitucional.

---

<sup>175</sup> No ano de 2017, o Legislativo brasileiro aprovou a EC n. 97/17 acrescentando ao art. 17, §1º com a seguinte redação: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”. Ou seja, observando os entraves que as comissões provisórias poderiam trazer para a funcionalidade da agremiação por parte dos caciques eleitorais, os parlamentares ampliaram ao máximo a autonomia partidária, a fim de se dissolver as comissões regionais quando contrárias aos interesses dos líderes partidários.

Fernandes Neto (2020) esclarece que as comissões provisórias desde a redemocratização foram tratadas como prorrogáveis, até o legislador editar a Lei n. 13.831/2019 em resposta a Res. n. 23571/2018:

Durante um longo período, desde a redemocratização, após o registro dos partidos políticos no Tribunal Superior Eleitoral, não havia condição temporal para composição definitiva dos órgãos de representatividade partidária. As comissões provisórias, vigiam indefinidamente mediante simples solicitação de renovação perante a Justiça Eleitoral. A autorização legislativa advinha da disposição contida no art. 4º da Lei 9.504/97 que exigia a participação nos pleitos eleitorais das agremiações partidárias que “[...] até seis meses antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto” (FERNANDES NETO, p. 5).

O objetivo do legislador foi a dilação automática do prazo de centenas de comissões provisórias no Brasil, e a continuidade e exacerbação do modelo concentrado das decisões políticas dos partidos nas mãos dos líderes partidários. A expansão desmensurada do prazo das comissões provisórias em oito anos é suficiente para demonstrar a menor importância dada pelas próprias agremiações à democracia interna e à participação deliberativa dos seus filiados (FERNANDES NETO, 2020, p. 6).

Nesse sentido, a extensão das comissões provisórias para até oito anos é uma clara reação à decisão do TSE. A alteração promovida pela lei é absolutamente desarrazoada.

Todavia, o TSE decidiu, em sede do Registro de Partido Político n. 060041209/DF que, diante da disposição Resolutória do TSE e da nova redação do art. 3º, §3º, da Lei n. 9.096/95, não cabe ao Tribunal Eleitoral, no exercício de suas atribuições administrativas, competência para resolver incidente de inconstitucionalidade de norma que requer controle judicial difuso ou concentrado. Ou seja, ainda que a Lei n. 13.831/2019 (alteradora da Lei n. 9.096/95) represente potencial afronta à democracia interna que deve reger o funcionamento dos partidos numa democracia de partidos, não cabe ao TSE pronunciar sua inconstitucionalidade na via administrativa. Já existe ADI ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, que tem por objeto o referido dispositivo. Todavia, a ADI n. 6230/DF encontra-se pendente de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal.

Sopesando a autonomia partidária e o princípio democrático, fica evidente que a autonomia partidária não autoriza a promoção de mecanismos claramente antidemocráticos, como no caso em questão. Os partidos políticos não estão alheios ao regime democrático e nem isentos da prática democrática. O regime democrático brasileiro só se faz com instituições democráticas e partidárias. Sendo assim, a autonomia concedida constitucionalmente para elaboração de suas normas estatutárias não justifica a concepção de regras autoritárias e de autonomia irrestrita (FERNANDES NETO, 2020, p. 11).

A funcionalidade dos partidos políticos na sociedade democrática e partidária brasileira dependerá muito das práticas de valorização dos filiados, da consulta direta às bases regionais, inclusive por prévias nas comissões estaduais e municipais permanentes, deliberando sobre a seleção das candidaturas e órgãos diretivos internos, admitindo o dissenso e respeitando a proporcionalidade (FERNANDES NETO, 2020, p. 15).

Poderia se questionar em que isso prejudicaria a democracia partidária nacional quanto ao eleitorado. E a resposta é bastante clara, ainda que complexa. A falta de autonomia local faz com que o número de filiados diminua a cada eleição.

Braga (2008) analisou o funcionamento partidário local em São Paulo dos diretórios municipais do PP, PFL, PMDB, PSDB e PT e concluiu que o processo de eleição direta nos candidatos passava obrigatoriamente pela atuação ativa dos diretórios municipais, ainda que o cargo seja de nível nacional. E mais: o papel dos diretórios é essencial na reestruturação do poder dos grupos internos-partidários, tanto na dinâmica de arregimentação de sua militância, quanto no aumento do quadro de seus filiados e candidatos (BRAGA, 2008, p. 467).

Em uma democracia partidária, como é a brasileira, uma das principais funções dos partidos políticos no processo democrático é a seleção de candidatos a cargos eletivos. Tal importância decorre inicialmente do processo de recrutamento político em uma democracia representativa ampla. Além disso, é no amago dos partidos que as divergências e conflitos intrapartidários se resolvem e não na hora da eleição, rachando o partido e a própria democracia partidária.

Sendo assim, pode-se concluir que a escolha dos nomes em convenções passa necessariamente pela estabilidade dos órgãos partidários locais. Quanto mais rápido as comissões provisórias se tornarem permanentes (diretórios) e as comissões executivas estaduais e municipais foram estabelecidas pelos partidos políticos, mais

rápido e eficaz será o processo de escolha dos nomes em convenções. As comissões partidárias servem à vontade dos líderes partidários para manter seus apadrinhados no controle das comissões executivas, o que deve ser restringido pelo legislador ordinário.

### 6.3.2 Como deveria ser a democracia intrapartidária para a escolha dos candidatos: a autonomia intrapartidária

O Brasil é uma democracia partidária, então a efetivação dos mecanismos democráticos passa, necessariamente, por uma atuação ativa dos partidos políticos na sociedade brasileira. Não há como se pensar em democracia partidária sem que haja uma efetiva democracia intrapartidária. Todo brasileiro é elegível, desde que preencha todas as condições de elegibilidade e não incorra em nenhuma causa de inelegibilidade. Uma das condições de elegibilidade é a filiação partidária, devendo o então filiado ser escolhido em convenção para poder concorrer ao pleito.

Nesse ponto fica demonstrada a importância da formação de diretórios periodicamente eleitos, em detrimento de comissões provisórias nomeadas pelo órgão hierarquicamente superior.

O prazo legal de até oito anos de duração previsto no art. 3, §3º, da Lei n. 9.096/95 maltrata o conceito da palavra “provisória”. O prazo de duração das comissões “provisórias” não pode ser de oito anos, o dobro do mandato regular de um parlamentar que, salvo os senadores, possui mandato de quatro anos.

A partir de diretórios partidários estaduais e municipais bem estruturados é que se dará o primeiro passo para que os filiados tenham uma gerência proativa na administração da agremiação. Por conseguinte, o número de filiados tende a crescer, já que a militância será mais ativa e a sensação de participação crescerá. Lideranças locais fortalecidas, comissões permanentes estabelecidas e filiados com maior participação democrática nas decisões do partido geram uma verdadeira democracia intrapartidária (FERNANDES NETO, 2019, p. 103-105).

Mas não basta que as comissões estaduais e municipais sejam permanentes (diretórios), elas devem também ter autonomia administrativa e financeira. A primeira diz respeito à escolha dos dirigentes regionais até a escolha dos candidatos, enquanto a segunda refere-se ao repasse obrigatório do Fundo Eleitoral e Partidário a tais

órgãos, como determinou o TSE na Prestação de Contas n. 23.774/DF. De acordo com o Tribunal, a ausência de repasse de recursos do Fundo Partidário pelo diretório nacional aos diretórios estaduais consubstancia grave violação ao art. 44, I da Lei n. 9.096/95. Ou seja, a concentração dos recursos do Fundo Partidário e Eleitoral no Diretório Nacional causa enorme gravame ao exercício da democracia intrapartidária.

Os órgãos estaduais e municipais têm que gozar de autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (Lei n. 9.096/1995, art. 3º). Assim como os filiados de um partido político têm iguais direitos e deveres dentro do partido (Lei n. 9.096/1995, art. 4º).

As deliberações devem ser precedidas de debates e votações e, portanto, requer-se que a discussão ocorra de acordo com as regras-padrão do regime democrático de direito. Ou seja, com enfoque em tópicos definidos proceduralmente (elencados no regimento interno do partido) e que ocorra em tempos e espaços legalmente definidos. Tais deliberações não devem ser inacessíveis e nem ocasionais (URBINATI, 2006a, p. 203).

O mesmo se diz para a escolha dos elegíveis, ou seja, as assembleias primárias (eleitorais), em que os filiados se reúnem para votar, não devem se operar em silêncio e ao alvito dos líderes partidários nacionais. Há de haver um debate em todas as deliberações e decisões nunca ser tomadas verticalmente. (URBINATI, 2006a, p. 204). Este é um elemento importante que lança luz sobre a complexidade da deliberação democrática, que é uma espécie de trabalho político que combina interação e individualismo, cooperação e decisão pessoal, escuta e fala. A deliberação é uma forma colegiada de induzir os filiados a tomarem suas próprias decisões em conjunto e não de acordo com seus interesses particulares, embora de acordo com seu raciocínio individual, e nem com os dos líderes partidários. (URBINATI, 2006a, p. 205).

Roseblum esclarece que os partidos são ignorados e o partidarismo é contrastado quando há uma profunda polarização intrapartidária ou conluio entre partidos num cartel partidário (2008, p. 136). A discussão de temas afeitos aos partidos deve acontecer de forma igualitária, independente da condição hierárquica de quem o propõe.

Roseblum ainda salienta que não é suficiente que os filiados-eleitores ouçam ou leiam os argumentos a serem debatidos. Os filiados devem participar ativamente da deliberação sobre políticas e candidatos. Devem deliberar pessoal e coletivamente,



em condição de igualdade. Devem oferecer justificativas para indivíduos e medidas. A experiência de deliberação deve ser “inclusiva, crítica e dialógica” (2008, p.299). O objetivo da deliberação é melhorar a democracia intrapartidária e o partidarismo (2008, p. 310).

O grande erro dos partidos contemporâneos, segundo Roseblum, está na falta de interesse dos seus filiados em defender a bandeira partidária após as eleições. Não se sentem parte do partidarismo. Não participam diretamente na tomada de decisões na administração dos órgãos estaduais e municipais, quando existem.

O antipartidarismo contemporâneo é fácil de documentar: os partidos diminuem a participação dos seus filiados; afastam os eleitores, que não se sentem representados; as partes (filiadas) são capturadas por grupos de interesses especiais ou doadores ricos que os fazem esquecer do partidarismo e focarem apenas na campanha eleitoral; as posições do partido são muito centristas ou extremistas, não admitindo o diálogo entre os filiados; as partes não contribuem para a compreensão pública dos sujeitos ou medidas, que são escolhidos e tomadas apenas pelos líderes partidários, de cima para baixo; eles não respondem à opinião pública ou ao interesse público (ROSEBLUM, 2008, p. 456).

A democracia intrapartidária cria virtudes não só para a vida administrativa dos partidos políticos, mas para toda a democracia partidária brasileira, como inclusão, abrangência e disposição para fazer concessões nas políticas a serem adotadas numa sociedade pluralista como é a nacional. O filiado passa a ter mais compromisso com o partido. Esse compromisso acarreta autocontenção política, disciplina mental e emocional para discutir política, pois os partidários se veem firmemente do lado do partido, integrantes dele, ainda que reconheçam a sua parcialidade. Eles reconhecem o status de seu partido como apenas parte de uma política permanentemente pluralista e, com isso, a natureza provisória de ser o partido governante (ou perdedor). Não criam polarizações extremistas e antidemocráticas. Eles não se retiram, se separam e, passiva ou cinicamente, deixam a democracia para os outros; o nós do partido ID é sustentador. Tudo isso torna o partidarismo a identidade política do filiado e o conecta ao partidarismo como a prática da cidadania democrática (ROSEBLUM, 2008, p. 457).

Além de eleições regulares, os diretórios necessitam de autonomia administrativa. Além disso, é necessário contar com autonomia orçamentária mínima. Não basta que a Lei n. 9.096/95 determine a obrigatoriedade de que os recursos do

fundo partidário sejam aplicados nos órgãos partidários locais (art. 44, I). Esses recursos e os do FEFC são essenciais para a sobrevivência dos partidos políticos, uma vez que a doação por pessoa jurídica passou a ser vedada pela legislação.

O repasse obrigatório aos órgãos estaduais e municipais de fundos públicos de financiamento dos partidos não basta para que a democracia intrapartidária ocorra. É necessário que tais órgãos tenham independência para dispor sobre a aplicabilidade desses recursos, assim como as decisões devem ser colegiadas entre os filiados, tudo em concordância com o interesse partidário local. Os dirigentes nacionais não conhecem a realidade local como os próprios dirigentes locais, então nada mais democrático que esses órgãos possam destinar seus recursos financeiros em conformidade com essa realidade local.

Os diretórios partidários estaduais e municipais devem gozar de autonomia na escolha de seus representantes, bem como de autonomia financeira prevista em lei, isto é, repasse direto do Fundo Partidário. O fomento da democracia intrapartidária caminha lado a lado com o respeito aos interesses e as deliberações dos órgãos municipais e estaduais.

### 6.3.3 A viabilidade e a necessidade de uma democracia dentro da democracia de partidos

A falta de democracia intrapartidária não é um fenômeno novo nem tampouco se originou no Brasil a tendência à formação de oligopólios político-partidários. Na Alemanha, Robert Michels (1982) propôs uma lei de ferro apta a evitar oligarquias políticas, que atestasse formas de organização hábeis ao desenvolvimento do ideário de nação em bloco, ainda que contasse com a participação das minorias. Independentemente de quão democrática tenha sido essa teoria no começo, as tendências oligárquicas fortaleceram-se, tornando praticamente inviável o exercício da democracia pelos grupos mais complexos e mais frágeis (minorias). Desse modo, mudanças que favoreçam a oxigenação interna nos partidos políticos tornam-se necessárias.

Robert Michels (1982) desenvolveu seu estudo tomando como base o Partido Social-Democrata Alemão (SPD) e tentou demonstrar que a democracia era impossível em organizações e sociedades complexas. Na sua opinião, fatores

mecânicos e institucionais relacionados à natureza das organizações sociais explicariam os fenômenos oligárquicos presentes nos organismos políticos:

A lei sociológica fundamental que rege inelutavelmente os partidos políticos podem ser assim formulados: a organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que delegam. Quem diz organização, diz oligarquia. (MICHELS, 1982, p. 237-238).

Dessa forma, com o passar o tempo, os dirigentes dos partidos tendem a se afastar dos interesses coletivos, direcionando o funcionamento da agremiação partidária para seus interesses próprios, culminando na perda da própria legitimidade da representação.

Michels (1982) descreve o processo de oligarquização em duas fases. A primeira diz respeito às origens da liderança e do desenvolvimento da maioria dos partidos, enquanto a segunda busca mostrar como esses dirigentes tendem a se desenvolver, tornando-se cada vez mais distantes dos demais membros do partido e, portanto, mais oligárquicos (BRAGA, 2012, p. 207-211).

Para ele, com o crescimento das organizações haveria uma natural centralização administrativa e a democracia direta nas organizações políticas daria espaço para outras formas de delegação e representação. Essa mudança resultaria no fim do perfil revolucionário dos partidos que ficariam cada vez mais burocratizados, elitizados e oligarquizados.

Nessas condições, a democracia nos grandes partidos políticos desapareceria, eis que a vida da agremiação seria dominada pelo antagonismo existente entre duas grandes tendências: a ininterrupta concentração de poderes no aparato organizacional pela elite oligárquica e a aspiração de participação pela coletividade, que cada vez mais se afastaria dos processos decisórios (BRAGA, 2012, p. 207-211).

Reconhecidas essas debilidades, observa-se que a democracia intrapartidária é proporcional à força organizacional de uma determinada agremiação. Quanto mais organizada, maior é a participação efetiva de seus membros. O que leva à questão trazida anteriormente, sobre a necessidade de se frear a pulverização partidária e o uso das legendas de aluguel. Já que a existência dos caciques políticos é recorrente nos partidos cujas estruturas partidárias são mais frágeis, ou que foram criadas apenas como dissidência da agremiação originária. Sendo assim, o fomento à

democracia intrapartidária passa pelo fortalecimento das instituições partidárias como um todo, evitando-se a sua pulverização e uso fora das especificidades que a Constituição lhe concede.

No Brasil, até 1995, a estrutura deliberativa dos partidos políticos obedecia aos ditames da LOPP (Lei Orgânica dos Partidos Políticos). A reforma partidária, que extinguiu que dissolveu a ARENA e o MDB, acabou com as restrições que inviabilizavam a criação de novos partidos. Contudo, onde abunda o direito sem restrições, sobram problemas de segurança jurídica: hoje o Brasil conta com mais de 3 (três) dezenas de partidos políticos.

No entanto, a reforma mantinha quase intacta a regulamentação acerca do arcabouço institucional das agremiações, que só veio a ser modificada com a promulgação da Lei n. 9.096/95, reestruturando toda a eleição geral no Brasil.

Antes disso os estatutos e regras formais dos partidos eram muito semelhantes, refletindo a organização federalista do Estado brasileiro. Vale lembrar que essa característica surgiu com o fim da República Getulista de partidos locais sem expressão nacional, que inviabilizavam a própria ideia de uma democracia de partidos.

Até a promulgação da Lei n. 9.096/95, em regra, a convenção era o órgão máximo de deliberação em cada esfera de atuação (local, regional e federal), devendo para tanto eleger seu respectivo diretório, que escolheria a executiva daquela esfera.

No âmbito municipal, constituía atribuição da convenção municipal a criação das diretrizes para o partido naquela esfera, a escolha de candidatos municipais, a eleição do diretório municipal e dos delegados à convenção estadual. O diretório municipal exercia as funções diretivas que podiam vir a ser delegadas para as respectivas executivas. Desse modo, a atuação dos membros partidários era necessária para a própria funcionalidade dos partidos, ainda que dominados pelos oligopólios locais.

No âmbito estadual a mesma estrutura se repetia. De forma semelhante, as atribuições das instâncias nacionais eram parecidas às dos outros níveis, adequando-se à sua esfera. Normalmente a convenção nacional, órgão supremo do partido, era quem podia aprovar alterações no programa e estatuto partidários.

O que se percebia de 1985 (abertura política) até a edição da Lei dos Partidos Políticos em 1995 era a tentativa de mobilização social para dentro das agremiações partidárias. Tinha-se de evitar o retrocesso ao sistema de exceção vivido

anteriormente. E para isso a população deveria sentir-se novamente representada pelos partidos políticos.

Contudo, em 1995, com a promulgação da nova Lei dos Partidos Políticos, Lei n. 9.096/95, regida pelo princípio da autonomia partidária, delegou-se aos partidos o direito de criar e modificar seus estatutos da forma que melhor se adapta a sua realidade de ente privado. E assim se abriu o caminho para a concentração de poder. Repita-se: onde abunda o direito sem restrições, sobram problemas de segurança jurídica.

Muito embora o texto normativo determine a comunicação à Justiça Eleitoral das alterações programáticas e estatutárias, bem como das composições de seus órgãos dirigentes, as agremiações gozam de total liberdade para dispor acerca das regras relativas aos mecanismos de intervenção e preservação da disciplina partidária, bem como da eleição dos diretórios e da criação e da dissolução das comissões provisórias.

Em síntese, de uma total restrição, característica de um regime de exceção, foi-se para uma total liberdade, sem controle estatal, devido ao medo de retrocesso ao sistema anterior. E deste modo o princípio da autonomia partidária tem sido usado como um sustentáculo de manobras antidemocráticas dentro dos próprios partidos políticos ao longo dos anos. Vale destacar que nem mesmo o Poder Judiciário intervém em tais questões, eis que os partidos políticos são pessoas de direito privado e possuem autonomia para se organizarem.

Mas não é demais lembrar que os fins de um partido político são públicos, ainda que sua instituição e manutenção sejam privadas. Eles são o mecanismo de filtragem das múltiplas vontades sociais relacionadas com a participação cidadã na administração da vida pública do Estado brasileiro. E mais, com a criação do FEFC e com o aumento dos valores do Fundo Partidário, as eleições passaram a ser, em sua grande maioria, financiadas com dinheiro público. Por tais motivos, o princípio da autonomia partidária não mais pode ser interpretado de forma elástica e absoluta.

Ora, uma vez que os partidos políticos e as eleições são basicamente custeadas com recursos públicos, esse dinheiro precisa ser auditado e a autonomia partidária deve ser mitigada em nome dos princípios da proporcionalidade, da legalidade, da impessoalidade, de legitimidade cidadã, do republicanismo. Logo, as decisões devem condizer com caráter político híbrido dos partidos políticos (pessoas

jurídicas de direito privado que exercem um mister público de altíssima relevância para a democracia nacional).

Voltando ao princípio da autonomia partidária, de fato, a autonomia dos partidos políticos para criação e administração *interna corporis* não é um direito absoluto. Não há direito absoluto (ALEXY, 2000, p. 297).<sup>176</sup> Se os partidos são considerados inegáveis instrumentos de concretização da democracia e atores fundamentais no processo de escolha dos representantes para o exercício dos mandatos eletivos, a autonomia partidária não pode ser invocada para justificar uma atuação sem limites e sem regras quanto à definição de seus órgãos, em detrimento do Estado Democrático de Direito<sup>177</sup> e da Democracia Partidária Constitucional de 1988.

A distribuição dos recursos do Fundo Partidário está disciplinada no art. 44 da Lei n. 9.096/95, que estabelece que tais recursos serão aplicados na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, o limite de 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional e de 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal. O legislador ordinário não olvidou o comando normativo da Constituição de 1988 (art. 1º), de que a democracia brasileira se pautaria na democracia de partidos políticos. E mais, que isso significaria a necessidade de desconcentração interna dos partidos para melhor representar os seus eleitores, através de seus órgãos municipais e estaduais.

Nota-se que embora não exista previsão expressa de critérios referentes à distribuição dos recursos do Fundo Partidário aos órgãos inferiores, a norma citada estabelece a aplicação vinculada dos recursos da agremiação na manutenção das sedes e dos serviços do partido, com o intuito de preservar o caráter nacional da agremiação, mas também garantir o funcionamento regular nas diversas municipalidades em que ele venha a espraiar suas ações partidárias.

---

<sup>176</sup> Robert Alexy, em vista do sistema alemão de regras e princípios propôs que “the collision law expresses the fact that the priority relations between the principles of a system are not absolute but only conditional or relative. The task of optimizing is to determine correct conditional priority relations. The fact that a determination of a conditional priority relation in accordance with the collision law is always the determination of a rule formed on the occasion of the case demonstrates that the respective levels of principles and rules are by no means unconnected. To solve a case by weighing is to decide by means of a rule that is substantiated by giving priority to the preceding principle. In this respect, principles are necessarily reasons for rules” (ALEXY, 2000, p. 279).

<sup>177</sup> BRASIL, TSE. Inst 750-72, Min. Rel. Henrique Neves, p. DJE de 13.4.2016.

Sobre o tema, vale lembrar que a LOPP estipulava o repasse direto dos recursos do fundo partidário ao diretório nacional e como ele deveria fazer o repasse para os Diretórios Estaduais e Municipais.

A LOPP determinava os percentuais desses repasses internos, reforçando o caráter desconcentrado das agremiações.<sup>178</sup> O diretório nacional deveria repassar ao menos 80% (oitenta por cento) da cota recebida às seções regionais, proporcionalmente ao número de deputados estaduais que o partido tivesse em cada Assembleia. Por sua vez, o diretório estadual repassava ao menos 60% (sessenta por cento) do montante recebido aos diretórios municipais, na proporção do número de votos de legenda obtidos pelo partido em cada município, na última eleição para a Câmara dos Deputados (RIBEIRO, 2013).

A desconcentração do dinheiro público para todos os órgãos diretivos das agremiações partidárias é, certamente, uma forma de fomento à democracia dos partidos políticos. Desconcentrar recursos financeiros é desconcentrar a tomada de decisões. Não por outra razão determinou-se que parte dos recursos do FEFC e do Fundo Partidário fossem utilizados para custear candidaturas femininas e de afrodescendentes.

É de se destacar, também, a acertada decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos autos da Petição n. 0001624-23, de relatoria do ministro Sérgio Banhos, que trata da distribuição de recursos do Fundo Partidário aos órgãos estaduais e municipais dos partidos políticos, o que reforça a melhor interpretação do princípio da autonomia partidária, mitigada pelos demais princípios democráticos, em especial o da democracia intrapartidária.

Sendo assim, questionado a respeito da desnecessidade de repasse do Fundo Partidário para os órgãos estaduais e municipais, o TSE assim manifestou:

Em que pese não haver previsão expressa de critérios referentes à distribuição dos recursos do Fundo Partidário aos órgãos inferiores, o art. 44, I, da Lei 9.096/95 estabelece a aplicação vinculada dos recursos da agremiação na manutenção das sedes e dos serviços do partido, com o intuito de preservar o caráter nacional da agremiação e o seu funcionamento regular nas diversas municipalidades.

A concentração dos recursos no órgão de direção nacional afronta o exercício da democracia nos âmbitos regional e municipal, uma vez que inviabiliza a existência dos órgãos estaduais e municipais da agremiação, além de prejudicar a realização de campanhas eleitorais.<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> LOPP, arts. 95-99. Lei n. 6365, de 14 de outubro de 1976.

<sup>179</sup> BRASIL, TSE, Pet.Civ nº 0001624-23.1996.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Sérgio Banhos, DJE de 21.06.2021.

Com tal fundamento, foi determinada a alteração de dispositivos do estatuto do PMN para estabelecer o montante de distribuição dos recursos do Fundo Partidário aos diretórios estaduais e municipais, na proporção das responsabilidades fixadas no estatuto.

Outro ponto atrelado a esse diz respeito ao prazo de mandato dos membros do conselho nacional de cada partido político, ainda tido como decisão *interna corporis* pelo judiciário eleitoral brasileiro. O Ministério Público, nos autos da mencionada Pet.Civ n. 0001624-23.1996.6.00.0000/DF de relatoria do ministro Sérgio Banhos, DJE de 21.06.2021, tentou limitar os mandatos dos integrantes do Diretório Nacional e da Comissão Executiva Nacional do PMN ao prazo de quatro anos, a exemplo do mandato dos cargos eletivos do Poder Executivo.

A tese apresentada pelo *parquet* visava impelir os partidos políticos a observarem uma simetria específica entre os prazos dos mandatos dos chefes do Poder Executivo e os dos dirigentes de partidos políticos.

Todavia, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que devem ser respeitados os limites de atuação dos partidos políticos e as suas escolhas discricionárias, consagrando as chamadas reservas estatutárias, de forma a evitar a desnecessária intervenção judicial, indeferindo, com tais fundamentos, o pedido formulado.

Acrescentou-se ainda que o prazo de mandato de oito anos para os membros do diretório nacional e da executiva nacional estão de acordo com o art. 15, IV, da Lei n. 9.096/95, que preconiza que o estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre o modo de organização e administração, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, bem como a duração dos mandatos e o processo de eleição dos seus membros.

A decisão, embora fundada em sólidos dispositivos legais, em nada contribuiu para a democracia interna os partidos políticos. O prazo de oito anos é deveras longo e prejudica a oxigenação de pessoas e ideias nos cargos das agremiações.

De todo exposto, defende-se a tese de que a eleição para cargos de administração do partido obedeça a uma democracia intrapartidária mínima e equânime com o tempo de mandato dos membros das mesas legislativas da Câmara

---



e do Senado Federais, qual seja, 2 (dois) anos. É uma conclusão simples, pautada em algumas razões, a saber. Primeiro, porque um mandato menor garante uma reunião constante dos membros partidários para formar pensamentos e bandeiras partidárias divergentes, mas com um fim comum, a manutenção e fortalecimento do partido. Segundo, para que possam participar de forma igualitária nos processos de tomada de decisões internas do partido, evitando assim os oligopólios e a criação de novas agremiações devido a dissidências internas dos agremiados. Terceiro, para que um único bloco partidário não esteja na direção do partido em duas eleições gerais consecutivas. Frise-se que uma democracia partidária forte passa necessariamente por partidos estruturados e arregimentados entre seus membros, que se reúnem com frequência e discutem suas diferenças internamente, buscando unificações de pensamentos políticos (URBINATI, 2006a).

Não basta, contudo, que os diretórios não-nacionais tenham direito a valores pecuniários e que os dirigentes tenham mandatos menores. É preciso que existam diretórios municipais e estaduais com autonomia político-administrativa-partidária. Ou seja, para uma maior harmonia de funcionamento dos partidos políticos há que se estabelecer limites para a dissolução das comissões provisórias.

Reconhece-se que já se tentou, sem sucesso, limitar o prazo de funcionamento das comissões provisórias, a fim de se ter os órgãos municipais e estaduais dos partidos de forma permanente.

Muito embora existam questionamentos a respeito da criação das comissões provisórias e até mesmo dos diretórios, nunca se buscou sua regulação à luz dos princípios que regem o direito eleitoral, em especial o princípio da anualidade. E é o que a partir de agora sustenta-se.

Positivado no art. 16 da Constituição da República Federativa do Brasil, o princípio da anualidade eleitoral preconiza que a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando a eleição que se realize até um ano da data da sua vigência. Tal princípio, ao diferir no tempo a aplicação da lei eleitoral, revela-se instrumento vocacionado a resguardar a normalidade e legitimidade do processo eleitoral, bem como o pleno exercício dos direitos políticos (STUDART, 2018).

O princípio da anualidade visa afastar a edição de leis casuísticas que possam vir a prejudicar a legitimidade do pleito eleitoral. Sua inserção na Constituição se

justifica diante da percepção de que a alternância e fluidez da legislação não deve ser a lógica da normatização dos procedimentos eleitorais (STUDART, 2018, p. 72).

Stuart (2018) defende aplicação do marco temporal da anualidade para as mudanças abruptas da interpretação da lei pela Justiça Eleitoral, seja editando uma resolução, respondendo a uma consulta, ou mesmo alterando sua jurisprudência.

A partir da utilização dos mesmos fundamentos norteadores do princípio da anualidade – proteção contra o casuísmo – é que se busca criar um marco temporal de extinção das comissões provisórias dos diretórios dos partidos políticos. Ou seja, os partidos políticos ficariam impossibilitados de dissolver as comissões temporárias até um ano da data do próximo pleito eleitoral, o que garantiria estabilidade nos seus processos decisórios, e certa temporalidade.

Tal medida evitaria a tomada de decisões que comprometem a transparência e a democracia interna das agremiações partidárias.

José Carlos Pimenta (2002, p. 116) destaca que há, no art. 16 da Constituição, um “propósito moralizador [...] no intuito de evitar os casuísmos das vésperas eleitorais” e esse propósito moralizador deve ser estendido para criar prazos limites de dissolução comissões provisórias.

A lei eleitoral determina o prazo de filiação partidária para um determinado candidato concorrer ao pleito e também deve indicar o prazo para que um determinado diretório ou comissão provisória tenha legitimidade para a escolha de delegados e dos candidatos.

Considerando que o art. 9º da Lei n. 9.504/97 estabelece que para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido pelo mesmo prazo, após essa data não dever-se-ia permitir a dissolução de comissões provisórias. As alterações nos órgãos de direção dos partidos somente deveriam ocorrer mediante convenções, votações ou deliberações coletivas, até porque não há mais prazo para que eventuais dissidentes possam mudar de partido.

Maltrata o princípio da boa-fé e da democracia partidária autorizar a dissolução de diretórios e comissões provisórias à véspera da eleição, durante o lapso temporal em que não mais é permitido ao filiado trocar de partido e concorrer ao pleito.

Retomando os possíveis problemas de falta de democracia intrapartidária demonstrados nesse tópico, que teriam por consequência a formação de oligopólios e novos partidos fracos, tem-se o seguinte: a democracia intrapartidária deve ser um

parâmetro orientador das ações de toda a sociedade brasileira. O legislador ordinário deverá com urgência editar norma proibitiva de intervenção dos diretórios nacionais nos estaduais e municipais, aplicando para tanto do Princípio da Anualidade, ou seja, proibindo a dissolução dos diretórios regionais e locais até um ano antes das eleições, e por outro lado exigindo que todos os partidos instituem seus diretórios locais de forma definitiva (sem as comissões provisórias). O legislador ordinário também deverá editar norma que reduza o prazo de duração das comissões provisórias que, atualmente, é de 8 (oito) anos. Em seguida, o legislador deverá determinar a aplicação mínima de recursos públicos para a manutenção dessas direções locais, com o objetivo de fomentar a participação cidadã dos munícipes de todo o Brasil na Administração da Nação como um todo. Defende-se ainda que haja eleições regulares para todos os cargos da administração do partido, e que a eleição obedeça a uma democracia intrapartidária mínima que garanta a participação de todos os filiados em grau de igualdade.

#### 6.4 DEPOIS DE ELEITOS E FINALIZADA A ELEIÇÃO: A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E O ENFRAQUECIMENTO DA DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA

No regime político partidário brasileiro (partidocracia), a importância das agremiações partidárias não se encerra e nem começa com o advento do período eleitoral. Os filiados devem atuar em conformidade com as diretrizes partidárias, independentemente de serem detentores de mandato ou não.

Há a necessidade de estabelecer sanções para as transgressões das normas partidárias.

Os partidos deveriam manter uma relação perene com seus filiados. A criação de comissões internas, grupos de trabalho e a realização constante de reuniões é uma forma de manter os filiados juntos.

Os filiados também devem manter uma relação de confiança (LUHMANN, 1996) com a agremiação partidária. Quando ocorrer alguma divergência de posicionamento, dever-se-á buscar a composição interna do conflito. Contudo, se o filiado agir contrariamente aos interesses do partido, são necessárias sanções, que podem variar de uma censura até a expulsão.

Agora quando a relação de confiança (LUHMANN, 1996) rompe-se por completo, dever-se-á procurar uma solução conjunta entre o ex-filiado e o partido, a fim de se manter o equilíbrio democrático nacional, em especial quando se tratar de indivíduos eleitos, em que a vontade do eleitorado deve ser mantida.

#### 6.4.1 A atuação partidária após a eleição e manutenção da democracia intrapartidária entre os eleitos e os membros do partido: convenções partidárias para além do pleito

Os prazos das comissões provisórias e a autonomia dos órgãos locais dos partidos representam entraves para a retomada da confiança da população brasileira, que clama por mais transparência e rigor na gestão da coisa pública, como mostrado no tópico anterior. Mas não se encerram aí os problemas de representação.

Os partidos políticos possuem caráter nacional, mas a sua atuação mais específica ocorre em nível local. Além disso, o papel dos diretórios estaduais e municipais é essencial na reestruturação do poder dos grupos internos-partidários, tanto na dinâmica de arregimentação de sua militância, quanto no aumento do quadro de seus filiados e candidatos (BRAGA, 2008, p. 467). Sendo assim, tais diretórios deveriam realizar ações específicas com maior periodicidade, para fortalecer essa relação de militância com seus filiados.

Uma vez fortalecidos os diretórios e tendo relação estreita com seus filiados é possível recuperar a confiança da sociedade nos partidos e assim diminuir a sensação de não representatividade.

Luhmann (1996) salienta que a confiança é interpessoal, e, portanto, limitada, servindo para superação do elemento de descrédito frente ao comportamento de outras pessoas. Ou seja, a sociedade não pode confiar em uma instituição na qual seus próprios filiados não confiem.

Ainda segundo Luhmann (1996), quanto maior for a familiaridade entre os interlocutores, maior será a confiança e a redução da complexidade relacional. A familiaridade ocorre quando há uma maior informação consciente do outro. Ou seja, os filiados só conseguem ter maior familiaridade com o partido, quando participam de

sua tomada de decisões de perto, e isso só é possível com órgãos partidários locais autônomos e livres.

Luhmann (1996) também demonstra que a confiança no sistema não é aplicável só aos sistemas sociais, mas em todo sistema pessoal, como o político. O modo de confiar não está fixo em emoções e sim definido prioritariamente na apresentação do ser. Ou seja, a sociedade passa a confiar nos partidos quando observam a união entre os seus membros, e isso só é possível quando há uma harmonia partidária.

Não custa lembrar que o cidadão, em uma democracia partidária como é a brasileira, tem o direito fundamental não apenas a governos probos, mas também a partidos políticos que operem de forma transparente e participativa. Preservar essa relação é, em última instância, fortalecer a soberania popular.

Urbinati lembra que os partidos políticos articulam o “interesse universal” a partir de pontos de vista periféricos (2006a, p. 196). Assim o partido político traduz as várias instâncias e particularidades em uma linguagem que é geral e tenciona representar o geral. Nenhum partido diz representar apenas os interesses daqueles que a ele pertencem ou que o apoiam. O partidarismo é uma manifestação ativa do geral em vez de uma apropriação do geral por um particular.

A função dos partidos vai muito além daquela instrumental, de provimento de organização e recursos para a alternância dos quadros políticos, e a resolução pacífica dos pleitos por sucessão. Sua função é acima de tudo aquela de integração da multidão, unificando as ideais e interesses da população e tornando o soberano permanentemente presente como um agente de influência e supervisão extra estatal. (URBINATI, 2006a, p. 201).

Desse modo, cabe uma pergunta: se os partidos são a sede inicial dos debates políticos de uma sociedade, que vão além do embate eleitoral, quando, onde e como os seus filiados realizarão esses embates de armas, que Urbinati (2006a, p. 194) classifica como essencial nas democracias de partidos? A resposta não é simples, mas tem um ponto de início.

O primeiro passo já foi exaustivamente trabalhado no tópico anterior, que diz respeito ao fim das comissões provisórias e à criação de diretórios partidários estaduais e municipais autônomos política, administrativa e economicamente do diretório nacional. O segundo aqui também já se delimitou as estruturas, e diz respeito ao fortalecimento da relação filiado e órgão partidário, seja na militância e/ou na

tomada de decisões. Defende-se ainda que o terceiro passo para o restabelecimento de uma relação estável entre filiados e partidos, numa democracia intrapartidária, está na realização de convenções partidárias periódicas para discutir os rumos da agremiação e não relegar essa importante ferramenta de discussão somente para os períodos eleitorais.

É no seio das convenções que os partidos poderão promover uma discussão ampla entre seus filiados sobre os assuntos mais diversos que atingem tanto a existência do partido, como a inserção de seu ideário na sociedade. É nelas que se discutem estratégias de aproximação com a sociedade civil organizada. Urbinati (2013a) esclarece que um partido deve buscar uma relação muito estreita e continuada (não apenas no momento das eleições) com os seus filiados e com os cidadãos, para mobilizá-los ou torná-los partícipes (em favor de um partido) por meio de narrativas ideológicas que criam identidades de pertencimento ou de inspiração ideal e servem de instrumentos interpretativos e críticos (URBINATI, 2013<sup>a</sup>, p. 87). O partido é um corpo intermediário da democracia representativa, que desempenha várias funções de limitação do poder: escolha dos candidatos, controle dos eleitos (que o mandato livre torna legalmente irresponsáveis perante os cidadãos), estímulo e orientação da opinião. Enfim, ele é uma verdadeira escola para a formação do pessoal político das instituições periféricas e centrais do Estado (URBINATI, 2013a, p. 88).

Decisões democráticas intrapartidárias através do voto trazem para dentro do partido uma democracia que dele se espera externamente na sociedade civil organizada. Opiniões políticas dos filiados, consolidadas no âmago partidário, buscam visibilidade para além do dia de eleição, e ainda que elas não possam clamar por nenhuma legitimidade mantida na tomada de decisões, elas têm o poder de influenciá-la e fazê-la seguir seus movimentos (URBINATI, 2013a, p. 7)

Políticas formadas para além do âmbito das convenções partidárias regulares tendem a ser melhor discutidas, formadas, realizadas e cumpridas. E o resultado não poderá fugir do que Luhmann (1996) chama de confiança de massa. Ou seja, “eu confio porque um próximo a mim confia”, e assim sucessivamente até toda uma coletividade confiar na mesma coisa, que aqui se resume à representatividade que os partidos devem buscar ter na sociedade brasileira.

Urbinati aponta que numa democracia de partidos fortes, as pessoas costumavam votar em partidos através de uma plataforma em que exerciam seus

juízos sobre a política futura. O voto delas não contém apenas a confiança na figura de algum notável, como na democracia da *audience* (2013a, p. 12). Na democracia partidária, a imagem do candidato não substitui a expectativa futura dos votantes, como na democracia plebiscitária, em que as eleições ocorrem com base na imagem do candidato e a referência aos programas e plataformas é quase irrelevante. A consequência é que a própria prestação de contas se torna sem sentido, já que os eleitores não têm nenhum controle sobre os assuntos e sobre as políticas, nem mesmo durante a campanha eleitoral. O que não ocorre numa democracia de partidos (URBINATI, 2013a, p. 14).

A atuação partidária junto aos seus filiados fora do período eleitoral é de fundamental importância não só para sua sobrevivência, mais antes de tudo para o próprio fortalecimento da democracia. Quanto mais essa relação for estreitada, maior também será o estreitamento da relação do eleitor com o partido. Unidos numa relação de confiança, os filiados devem ser os primeiros a transparecer essa confiança para a sociedade. E a consequência é o desenvolvimento da democracia intrapartidária e suprapartidária, num processo de constante aperfeiçoamento.

#### 6.4.2. Os partidos políticos e seus membros infiéis

Como exposto anteriormente, os órgãos de direção partidária possuem responsabilidades com seus filiados em período que transcende as eleições. O funcionamento harmônico da democracia partidária resulta numa relação de confiança depende também de reciprocidade por parte de todos os seus membros.

Ocorre que, por motivos diversos, a relação de confiança pode se enfraquecer. Neste caso, cabe aos filiados discutirem amplamente no âmbito de seus diretórios como essa relação pode ser reestabelecida e, quando não for possível seu restabelecimento, como pode ser desfeita sem o enfraquecimento da agremiação e dos demais filiados.

O que não pode acontecer é o filiado que, descontente com a agremiação, passar a agir contrariamente às diretrizes partidárias, atuando de forma individualista. Esse tipo de atuação contraria o estatuto do partido, de onde se extraem as possíveis formas de punição.

A relação entre o filiado e o partido é contratual e se baseia, portanto, num acordo realizado entre ambos. Esse contrato é o estatuto partidário registrado no TSE e a filiação partidária é o ato de vontade do filiado em seguir tudo que ali está disposto. Ocorre que os partidos políticos não são qualquer instituição de direito privado, eles se destinam a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (art. 1º da Lei n. 9.096/95).

Assim, a relação formada com o filiado é bem mais ampla que a de uma sociedade empresarial, o que justifica a disposição legal de que qualquer conduta disciplinar contra o filiado tenha que respeitar o devido processo legal (art. 23 da Lei n. 9.096/95), a ampla defesa e o contraditório

Deste modo, qualquer conduta punível do filiado deve ser necessariamente qualificada como contrária à expressa disposição estatutária (art. 23, §1º, da Lei n. 9.096/95), sendo-lhe assegurado o amplo direito de defesa (§2º) e deve ser apurada pelo órgão partidário competente (*caput*).

O estatuto do partido estabelecerá, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária na respectiva Casa Legislativa ao parlamentar que, por atitude ou voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários (art. 25 da Lei n. 9.096/95). Observe-se que cada partido terá uma lista de penalidades proporcionais ao ato ilícito praticado por seu filiado.

A título de exemplo tem-se o art. 217 do estatuto partidário do PT, que dispõe que à Comissão de Ética e Disciplina compete, no âmbito de sua jurisdição, apurar as infrações à disciplina, à ética, à fidelidade e aos deveres partidários (órgão competente). Já o art. 225 traz o devido processo legal ao dispor que filiados do partido, mediante apuração em processo em que lhes seja assegurada ampla defesa, estão sujeitos às medidas disciplinares estabelecidas no presente Estatuto. E o art. 227 traz o rol das condutas vedadas aos filiados, dignas de punição disciplinar. Observe-se a seguir:

Art. 227. Constituem infrações éticas e disciplinares: I – a violação às diretrizes programáticas, à ética, à fidelidade, à disciplina e aos deveres partidários ou a



outros dispositivos previstos neste Estatuto; II – o desrespeito à orientação política ou a qualquer deliberação regularmente tomada pelas instâncias competentes do Partido, inclusive pela Bancada a que pertencer o ocupante de cargo legislativo; III – a improbidade no exercício de mandato parlamentar ou executivo, bem como no exercício de mandato de órgão partidário ou de função administrativa; IV– a atividade política contrária ao Programa e ao Manifesto do Partido; V – a falta, sem motivo justificado por escrito, a mais de 3 (três) reuniões sucessivas das instâncias de direção partidárias de que fizer parte; VI – a falta de exaço no cumprimento dos deveres atinentes aos cargos e funções partidárias; VII – a infidelidade partidária, nos termos da lei e deste Estatuto; VIII – o não acatamento às deliberações dos Encontros e Congressos do Partido, bem como àquelas adotadas pelos Diretórios e Comissões Executivas do Partido, principalmente se, tendo sido convocado, delas não tiver participado; IX – a propaganda de candidato ou candidata a cargo eletivo de outro Partido ou de coligação não aprovada pelo PT ou, por qualquer meio, a recomendação de seu nome ao sufrágio do eleitorado; X – acordos ou alianças que contrariem os interesses do Partido, especialmente com filiados ou filiadas de partidos não apoiados pelas direções partidárias; XI – o apoio a governos que contrariem os princípios programáticos do Partido, principalmente quando em proveito pessoal, ou o exercício de cargo de governo – ministro ou ministra, secretário ou secretária, diretor ou diretora de autarquia ou similar – em qualquer nível, em governo não apoiado pelo PT, salvo autorização expressa das instâncias partidárias; XII – a obstrução ao funcionamento de qualquer órgão de direção partidária; XIII – a promoção de filiações em bloco que objetivem o predomínio de pessoas ou grupos estranhos ou sem afinidade com o Partido; XIV – a não-comunicação ao conjunto dos filiados e filiadas dos nomes inscritos nas chapas; o não encaminhamento das fichas de cadastro de filiação; a não-divulgação da lista de filiados e filiadas ao conjunto do Partido; o impedimento, por ato ou omissão, da aplicação das normas ou da fiscalização nos processos eleitorais internos; o pagamento coletivo da contribuição de filiados e filiadas, ou impedimento à participação de qualquer filiado ou filiada devidamente habilitado na sua instância; XV – a formulação de denúncias infundadas contra outros filiados ou filiadas ao Partido; XVI – a não-contribuição financeira com o Partido, nas formas deste Estatuto, quando estiver ocupando cargo eletivo ou cargo em comissão. (BRASIL, Estatuto partidário PT, 2017).

Por outro lado, o art. 228 do Estatuto informa que as penalidades aplicáveis variam de acordo com a conduta lesiva a integridade do partido e podem ser: I – advertência reservada ou pública; II– censura pública; III– suspensão do direito de voto por tempo determinado; IV– suspensão das atividades partidárias por tempo determinado; V – destituição de função em órgão partidário; VI – desligamento de cargo comissionado; VII – negativa de legenda para disputa de cargo eletivo; VIII– expulsão,<sup>180</sup> com cancelamento da filiação; IX – perda de mandato.

<sup>180</sup> “Art. 231. Dar-se-á a expulsão nos casos em que ocorrer: I – infração grave às disposições legais e estatutárias; II – inobservância grave dos princípios programáticos, da ética, da disciplina e dos deveres partidários; III– infidelidade partidária; IV – ação do eleito ou eleita pelo Partido para cargo executivo ou legislativo ou do filiado ou filiada contra as deliberações dos órgãos partidários e as diretrizes do Programa; V – ostensiva hostilidade, atitudes desrespeitosas ou ofensas graves e reiteradas a dirigentes, lideranças partidárias, à própria legenda ou a qualquer filiado ou filiada; VI – improbidade no exercício de mandato parlamentar ou executivo, bem como no de órgão partidário ou função administrativa; VII – incidência reiterada de conduta pessoal indecorosa; VIII – violação reiterada de qualquer dos deveres partidários; IX – reincidência em promover filiações em bloco que objetivem o

Como visto, os filiados estão obrigados a obedecer aos princípios doutrinários e às normas programáticas do partido, sob risco de responderem a processo disciplinar que poderá acarretar o cancelamento da filiação partidária.

Também merecem estudo as hipóteses de infidelidade partidária, que têm como centro gravitacional o filiado titular de mandato eletivo. Nestes casos, as penalidades são mais graves porque o ato em si também é mais grave e lesivo ao partido político, haja vista que o eleito tem maior visibilidade midiática. O ato tem a capacidade de enfraquecer substancialmente a própria existência da agremiação.

A fidelidade partidária, em especial do mandatário eleito pela agremiação, é expressamente adotada no Brasil no art. 17, §1º da CR/88. De acordo com esse dispositivo, entende-se que um dos elementos indispensáveis ao partido político é a sua ideologia, e que é importante que os mandatários eleitos sob determinada sigla partidária possuam um vínculo forte com a ideologia da campanha (SILVA e SANTOS, 2013).

Em 1989, uma importante decisão do STF no julgamento do MS n. 20927/DF firmou entendimento sobre a inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos candidatos eleitos e suplentes. O mandato pertencia ao indivíduo e não ao partido político. Em 2008 isso foi revisto.

Tendo essas premissas em mente, o STF, em 2008, buscou fortalecer os partidos políticos ao regulamentar as hipóteses da perda de mandato por infidelidade partidária. Tudo começou no julgamento conjunto dos MS nº 26.602, 26.603<sup>181</sup> e 26.604, ao qual o Tribunal assentou o entendimento de ser válida a perda do mandato por desfiliação injustificável do partido. Ou seja, o mandato pertenceria ao partido e não ao candidato. Nada mais era esperável numa interpretação conforme a CR/88

---

predomínio de pessoas ou grupos estranhos ou sem afinidade com o Partido; X – desobediência às deliberações regularmente tomadas em questões consideradas fundamentais, inclusive pela bancada a que pertencer o ocupante de cargo legislativo; XI – atuação contra candidatura partidária ou realização de campanha para candidatos ou candidatas de partidos não apoiados pelo PT; XII – condenação por crime infamante ou por práticas administrativas ilícitas, com sentença transitada em julgado. Parágrafo único: A pena de expulsão implica o imediato cancelamento da filiação partidária, com efeitos na Justiça Eleitoral”. (BRASIL. **Estatuto partidário PT**. 2017).

<sup>181</sup> “A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e fraudada, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional [...]” (STF, MS nº 26.603, rel. Min. Celso de Mello, j. 4.10.2007, DJ 2.10.2008).

que estabeleceu a democracia partidária como regime político nacional. A lógica dessa decisão é a seguinte:

(...) não é raro que se deixe um partido para filiar-se a outro com ideologia absolutamente contrária, mas que, a despeito disso, ofereça vantagens políticas, de ordem material ou pessoal. Tal conduta, além de pouco ética, constitui ato de deslealdade para com a agremiação e com os próprios eleitores, prejudicando o sistema representativo como um todo (SIQUEIRA JUNIOR, 2015, p. 92).

O Tribunal Superior Eleitoral, por sua vez, respondeu à Consulta n. 1.398 e declarou que o abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas.

Pode-se perceber que a infidelidade partidária do detentor de mandato tem um conceito mais extenso que a de um simples filiado.

Siqueira Junior (2015, p. 88) aponta que esse conceito deve ser delimitado como violação grave ao princípio que impõe que o parlamentar pautar sua atuação no mandato de acordo com a orientação programática do partido pelo qual foi eleito. É claro que o candidato tem liberdade de atuação, porém, sempre dentro dos limites da ideológica do partido. Nesse contexto é que, de acordo com o autor, foi definido pelo TSE que o mandato parlamentar pertence ao partido político e não ao indivíduo.

É importante ressaltar a diferença existente entre a perda de mandato por desfiliação/infidelidade partidária das hipóteses de cassação de mandato eletivo. Nesta última, há uma efetiva sanção por conduta ilícita, que gera a perda de mandato. Em contrapartida, no primeiro caso, o político que abandona o partido político pelo qual foi eleito abre mão do seu mandato eletivo.

Sendo assim, conclui-se que o candidato eleito possui o dever de, salvo em situações específicas (quando há justa causa), manter-se ligado ao partido político que o elegeu, como uma forma de evitar o constante troca-troca de partidos sem qualquer razão ideológica, apenas para benefício pessoal.

Vale dizer que não pode haver um lapso temporal muito grande entre a configuração da justa causa e o pedido de desfiliação partidária, sob pena de decadência da ação. Ou seja, o eleito não pode guardar uma justa causa na manga

para utilizar quando lhe aprouver, até porque esse procedimento é uma exceção à regra de fidelidade partidária obrigatória.

O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal do parlamentar eleito. Ao contrário, é a expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político. A titularidade das vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de fundamento constitucional constante no art. 14, §3º, V da CR/88, que define a filiação partidária como condição de elegibilidade. O eleito que comete ato de infidelidade partidária provoca uma subversão do sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, pratica ato de deslealdade para com a agremiação que trabalhou para elegê-lo, compromete o modelo representativo de escolha popular e fraudada a vontade soberana dos eleitores, desestabilizando todo o regime político democrático nacional.

A exigência de fidelidade partidária se traduz numa contrapartida que o filiado deve ter para com o partido que o acolhe. A democracia intrapartidária tem um viés duplo. Os partidos políticos, a partir da constituição de seus diretórios locais, em especial os municipais, devem zelar pelo fortalecimento e estreitamento da relação com seus filiados.

Em contrapartida, o filiado tem o dever de se manter fiel aos princípios doutrinários e as normas programáticas do partido, e não praticar nenhum ato lesivo à agremiação, ou seja, ato que se caracterize pela desobediência às normas estatutárias e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos partidários nacionais, estaduais ou municipais (ato de infidelidade partidária).

Ocorre que, ao se tornar titular de mandato eletivo, o filiado, assume um papel de destaque na defesa do ideário partidário. Qualquer ato de infidelidade partidária culmina em violação grave ao princípio que impõe que o parlamentar pautar sua atuação no exercício do mandato de acordo com a orientação programática do partido pelo qual foi eleito.

A exceção cabe quando é o próprio partido que provoca a quebra da relação de confiança com seus filiados, como é a hipótese prevista em lei de mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário.

Todos esses atos são necessários para a criação, manutenção e fortalecimento da democracia intrapartidária, mas neles não se findam. É preciso ir além, com a criação de uma sanção de quarentena (inelegibilidade) para quem trocar de partido

sem justa causa, assim como estabelecer formas de desfiliação que não prejudiquem a imagem do partido e de seus filiados.

#### 6.4.3 Quando a quebra da confiança partidária não tem mais solução

Tema desafiador para a vida partidária é a criação de hipóteses de punição por infidelidade partidária sem que tais medidas resultem em excessiva concentração de poder nas mãos dos dirigentes partidários e ao mesmo tempo sejam um benefício para o infiel que queira renunciar ao ideário que o elegeu, como ocorre, por exemplo, nas legendas de aluguel.

Baseando-se na teoria dos sistemas e da confiança de Luhmann, aqui se desenvolverá uma tese de como o membro pode se desligar da agremiação sem sofrer as sanções propostas em lei. E ao mesmo tempo como a agremiação sofrerá menos com essa saída. Um rompimento amistoso e não fragmentário que levaria a perda da própria ideia de democracia de partidos até aqui defendida.

A teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann (2013) compreende os diferentes tipos de sistemas existentes numa sociedade complexa e globalizada, assim como as condições diferenciadas que os permitem surgir. As complexidades sociais vão se reduzindo ao ponto de se tornarem sistemas organizados e interativos interna e externamente. Luhmann não defendia uma sociedade engessada e modelística (utópica e ideal). Para ele, a sociedade globalizada tende a ser caracterizada por momentos e os seus observadores ditam os rumos dos seus observados, sendo negacionistas das disparidades e impositores das condições individuais que os caracterizam. Luhmann tenta compreender a sociedade como um grande sistema formado por sistemas menores e menos complexos (2013, p. 8-16). Desta forma, a sociedade é múltipla quanto às bandeiras políticas que possui, cabendo a sistemas menos complexos unificá-las e assim constituir uma unicidade mínima para defesa perante o Estado. Nesse interim, os partidos políticos funcionam como um sistema de redução das complexidades político-sociais. São tão importantes quanto a própria ideia de democracia.

Os sistemas, contudo, são ainda muito complexos e neles estaria a figura abstrata dos partidos políticos como gênero. Há de se compreender que os sistemas

sociais são formados de subsistemas (organizações sociais concretas) que interagem entre si e com os demais sistemas desse universo que é a sociedade global. Assim surgem os partidos políticos como esferas concretas de bandeiras políticas a serem defendidas em coletividade.

Observe que Luhmann (2010, p. 180-211) compreende que não há sociedade política minimamente organizada sem a existência de partidos políticos unidos e fortalecidos. Os indivíduos por si só não formam a sociedade, instâncias sistêmicas intermediárias são necessárias para a redução das complexidades presentes em cada indivíduo e no conjunto.

Os mecanismos de redução da complexidade social, os códigos próprios dos diferentes subsistemas, os esquemas binários de regulação das relações internas de cada subsistema e os intercâmbios entre eles são todas questões presentes nos partidos políticos como unidades subsistêmicas concretas e que indivíduo nenhum consegue desenvolver sozinho. Luhmann (1996) não se prende ao fanatismo e às soluções fáceis dos problemas sociais, como são as candidaturas independentes num sistema em que os partidos políticos são enfraquecidos.

O primeiro código próprio de todo sistema é a ideia de sistema como uma unidade de indivíduos complexos em busca de uma unidade menos complexa (LUHMANN, 2010). E o que os une é a confiança binária de relação das relações indivíduo-indivíduo e indivíduo-sistema, segundo códigos. O terceiro elo é assentado na possibilidade de subdivisão interna desse sistema em subsistemas menos complexos que o sistema inicial do qual derivam.

Pensando nos partidos políticos, tem-se a sociedade brasileira de forma macro como uma super complexidade política, ou seja, capaz de aceitar todas as formas possíveis e imagináveis de pensamentos políticos existentes. Os indivíduos minimamente organizados formam ideários políticos macros sem ligação partidária alguma, como, por exemplo, esquerda, direita, liberal, progressista, e assim sucessivamente. Há então a formação do sistema político, mas ainda não há os partidos políticos, que surgem quando os indivíduos refinam suas perspectivas políticas e se unem por um elo mais próximo, ditado pela confiança uns nos outros. É neste ponto então que nascem os partidos políticos como unidades autônomas dos outros sistemas (econômico, social, latifundiário, dentre outros) e unificadoras desses pares. São menos complexos e mais fortalecidos que o indivíduo como ente autônomo na sociedade. Mas ainda assim, novas subdivisões são possíveis nesse subsistema,

unindo cada vez mais os iguais e os colocando em debate com os desiguais, em busca de uma igualdade sistêmica. São os diretórios intrapartidários.

Depreende-se do que já foi dito que não há como conceber uma sociedade democrática de partidos políticos, como é a brasileira, sem a figura dos partidos como mecanismos de redução da complexidade do pensamento político. Luhmann (1996, p. 20-30) ainda salienta que a confiança é um, se não o principal, mecanismo social de redução das complexidades da sociedade pós-guerra, pois a confiança produz sinergia, numa conectividade interna psicossocial, e a partir disso pode-se realizar planos e orientações orientadas para o futuro desse subsistema.

Os sistemas não são garantia absoluta de redução da complexidade social. De qualquer forma, a complexidade é reduzida quando organizada em um sistema, à medida que se ampliam suas capacidades e reduzem-se as complexidades em seu entorno. Por outro lado, aumentando-se proporcionalmente as complexidades internas deste sistema, passa a ser necessária uma nova fragmentação em subsistemas. A confiança é o elo de intermediação dos indivíduos entre esse sistema e os demais (LUHMANN, 2010, p. 170-211).

Deve-se evitar que os sistemas deixem de se comunicar, o que levaria ao esfarelamento do tecido sistêmico social. Contudo, o aumento da complexidade sistêmica com o tempo não é fator de terror. Ao contrário, se a complexidade aumenta, deve aumentar também a capacidade para a reduzir. Por conseguinte, a confiança amplia consideravelmente a possibilidade de ação presente contra a complexidade, orientando-se para um futuro – ainda que incerto – mais confiável e provável<sup>182</sup>.

---

<sup>182</sup> “Finally, there have been recent developments in the conceptuality of complexity, which, limiting attention to systems, emphasize their inevitable intransparency. It is a question of how time is taken into account. Even the classical theory of complex systems had taken the time dimension into consideration, describing complexity as, among other things, the sequential diversity of system states. We reach beyond this if we treat the elements to be connected themselves as point-in-time related entities, as events or operations. The theory of complexity then requires recursive operations, in other words recursion to and anticipation of other, nonactual operations in the same system. It then no longer suffices to represent system development as a decision tree or cascade; recursion itself becomes a form in which the system enables boundaries to be drawn and structures to be formed. Dealing with complexity is therefore often described as a strategy without a fixed beginning and without a set goal. This means not least that the system sets in with all its own operations at the point of its own historical state, hence operating one-off in each case and having artificially to build all repetitions into its own mode of operation. Certain redundancies can be inserted in proceedings, and they help the system to cope within itself. But this does not change the principle that what is produced as operation depends on a point in time and is unpredictable. This means not least of all that communication can be registered only in retrospect, while observing that there is a future still to be decided. Resolved into the temporal dimension, complexity appears not only as a temporal sequence of different states but also as a simultaneity of already determined and still to be determined states. Society is clearly an extreme case in the field covered by the concept of complexity. Extreme not because it is more complex than other systems (such as brains) but because the nature of its elementary operations, namely, communications,

A confiança é um mecanismo de redução da complexidade que aumenta a capacidade do sistema de atuar coerentemente num entorno ainda mais complexo. Contudo, reduzir as complexidades não significa eliminar eventuais perigos. A confiança reduz as expectativas futuras de frustração. Uma organização social sistematizada, que deposita confiança nos seus membros e tem destes a confiança recíproca, confia numa ação futura feita a partir de uma promessa presente, fundada num passado de boas experiências entre os dois (organização e membros). O futuro se torna menos duvidoso e mais programático; e o sistema menos complexo e mais coerente. Os meios de comunicação passam para a sociedade informações simbolicamente generalizadas que transmitem uma complexidade reduzida.

O objetivo é provocar a racionalidade, a fim de se procurar meios seguros de confiança, capazes de aumentar a potencialidade sistemática para o tratamento da complexidade real. Sociedade complexa → meios de comunicação reduzem a complexidade → as pessoas se reúnem por grau de confiança em sistemas → os sistemas ganham tempo → reduzem a complexidade → se fortalecem (LUHMANN, 2012, p. 81).

A confiança, em Luhmann (1998, p. 20-30), é entendida como mecanismo de redução da complexidade social, na medida que supera a informação disponível (dada pelos meios de comunicação) e generaliza as expectativas de comportamento do grupo, ao substituir a informação insuficiente por uma segurança internamente generalizada. Para ele, a confiança não é o único fundamento do mundo, mas não poder-se-ia constituir uma concepção de mundo estruturada e complexa sem uma sociedade complexa e esta, por sua vez, não poderia ser constituída sem confiança.

Os partidos políticos surgem nessa sociedade complexa como um subsistema no qual os filiados e ativistas depositam confiança, que é retribuída com ações reflexas de confiança e segurança. Dentro de um macrossistema social há vários sistemas partidários com ideologias próprias, que simplificam a complexidade de toda uma coletividade. Mas dentro de cada um desses sistemas partidários há subsistemas

---

places considerable constraints on it. It is indeed astonishing that and how highly complex systems can be formed through operations of this type. For communication is extremely narrow-gauged and must rely on sequencing for interconnection. It hence requires a great deal of time, which always threatens it with deterioration. We shall be continually concerned with the structural consequences of this initial situation, that is, with forms that prove their worth especially in connection with the dissemination media of writing and printing, with the problems of concatenation and ramification, and the advantages of system differentiation. At present, we are considering only the general form that has developed because the system of society has to operate under these constraints if it is to evolve" (LUHMANN, 2012, pp. 80-81).



ideológicos também complexos, que merecem atenção dos sistemas, e a organicidade desses subsistemas depende da confiança depositada por cada membro na coletividade segura do sistema.

Luhmann (2012, p. 236-243), baseando-se nos esquemas binários de regulação das relações internas de cada subsistema, ensina que um sistema pode esfacelar ao não gozar de confiança, ou seja, ao se implementar a desconfiança intrassistêmica. Da mesma forma que o sistema reduz a complexidade social externa, e aumenta internamente sua complexidade, dependendo da confiança como mecanismo de controle, a desconfiança aumenta a incerteza de uma projeção futura, podendo destruir o próprio sistema (1996, p. 20-30).

A confiança pode ser rompida a qualquer tempo, devido à própria complexidade humana e social. O que antes era aceito passa a não ser. As pessoas mudam e as instituições também. Indivíduos passam a querer pertencer a outros sistemas, assim como os sistemas receberão novos indivíduos. Um rompimento harmônico deve ser construído.

Tomando os partidos políticos por análise, com o fim dos laços entre filiados e agremiações, a decisão não deve romper com o sistema maior, ou seja, a democracia partidária. O fim da relação binária eleito-agremiação não destrói o sistema partido político e nem a figura do eleito. Ambos tiveram do eleitor a confiança depositada como seus representantes. Deste modo a decisão de ruptura não deve ser nem do filiado nem do líder partidário. Essa decisão cabe ao grupo, à coletividade. Cabe àqueles que confiaram naquele que pretende sair. Nada mais legítimo que os fóruns de deliberação previstos no próprio estatuto.

Valendo-se do passado para projeção futura, lembra-se que a LOPP de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos n. 578/71) previa, em seu art. 72, que o senador, deputado federal, deputado estadual ou vereador que, por atitude ou pelo voto, se opusesse às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda for eleito, perderia o mandato. Era uma decisão fundada na confiança depositada na candidatura daquele eleito pela agremiação reunida.

O artigo 73 da referida lei considerava diretrizes legitimamente estabelecidas aquelas que forem fixadas pelas convenções ou diretórios nacionais, regionais ou municipais, convocados na forma do estatuto e com observância do quórum da

maioria absoluta. Note-se que os princípios da colegialidade e confiança eram basilares nessa tomada de decisão.

Já o artigo 74 enumerava condutas consideradas como hipóteses de descumprimento das diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária: (i) deixar ou abster-se propositadamente de votar em deliberação parlamentar; (ii) criticar, fora das reuniões reservadas do partido, o programa ou as diretrizes partidárias; (iii) fazer propaganda de candidato a cargo eletivo inscrito por outro partido, ou de qualquer forma, recomendar seu nome ao sufrágio do eleitorado; (iv) fazer aliança ou acordo com os filiados de outro partido.

Todavia, os parlamentares acumulavam recursos regulamentares de controle das instâncias partidárias. Com isso, as punições previstas em lei se tornavam letra morta. A regra da candidatura nata e as constantes mudanças na legislação eleitoral, que alteravam o tempo mínimo de filiação para disputar a eleição, sempre dificultaram tais punições (RIBEIRO, 2013).

Conforme mencionado anteriormente, na vigência da Constituição de 1988, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução-TSE n. 22.610, de 25.10.2007, alterada pela Resolução-TSE n. 22.733, de 11.3.2008, que disciplinou o processo de perda de cargo eletivo e de justificação de desfiliação partidária.

A referida resolução outorgou poderes aos partidos políticos para solicitar, na Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

Conforme o § 1º do art. 1º da Resolução-TSE n. 22.610/2007, considerava-se justa causa a incorporação ou fusão do partido, a criação de novo partido, a mudança substancial ou o desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal.

Tais hipóteses enfraqueciam a unicidade dos partidos políticos como redutores da complexidade social, uma vez que um dos operadores da justa causa é a criação de nova agremiação, que, como já indicado, ocorre no Brasil devido a dissidências internas entre os caciques eleitorais. Deste modo, a pulverização não é evitada e as legendas de aluguel se multiplicam.

Posteriormente, com a alteração da Lei n. 9.096/95, a criação de novo partido deixou de figurar como hipótese de justa causa para mudança de agremiação partidária.

Contudo, a atual lei dos partidos políticos (Lei n. 9.096/95) determina em seu art. 15 que o estatuto partidário deve conter, dentre outras, normas sobre fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa.

A referida lei estabelece que o estatuto do partido poderá prever, além das medidas disciplinares, normas sobre penalidades, inclusive desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Note-se, portanto, que existe um regramento que prevê a perda de mandato ante a mudança de partido sem justa causa (art. 22-a da Lei n. 9.096/95), bem como a possibilidade de sanções disciplinares para o filiado que, mesmo sem deixar o partido, vier a infringir normas estatutárias.

O que causa perplexidade é que uma eventual sanção de expulsão de um parlamentar de um partido político pode vir representar um ganho político para si próprio, que consegue a liberdade partidária sem maiores consequências para o seu mandato.

Não é raro ver cartas de expulsão forjadas que, na verdade, são verdadeiras cartas de alforria para os parlamentares, que poderão exercer seus mandatos sem estarem vinculados a um partido político ou poderão escolher uma nova agremiação fora do prazo da chamada janela partidária.<sup>183</sup>

Tendo como fundamento o princípio da simetria e em consonância com o prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos que recai sobre os que infringem a legislação eleitoral (lei da ficha limpa, abuso de poder, compra votos), aqueles que perdem o mandato por desfiliação partidária sem justa causa (art. 22-a da Lei n. 9.096) passariam a ser inelegíveis por igual período, independentemente do cargo político que perderam.

---

<sup>183</sup> A cada ano eleitoral, ocorre a chamada janela partidária, um prazo de 30 (trinta) dias para que parlamentares possam mudar de partido sem perder o mandato. Esse período acontece seis meses antes do pleito. Em 2018, o TSE definiu que somente poderá usufruir da janela eleitoral a pessoa eleita que esteja no término do mandato vigente.

Diferentemente das sanções por violação ao art. 22-a da Lei dos Partidos Políticos – desfiliação partidária sem justa causa – a criação de sanções por ato de infidelidade partidária (descumprimento de diretrizes partidárias, votos divergentes nas Casas Legislativas, dentre outros) exige maior cuidado para não descambar em tiraria dos caciques políticos.

Sendo assim, o ato de desfiliação sem justa causa do infiel não pode ser monocrático, devendo ser colegiado, ou seja, o indivíduo deve ser punido pelos seus pares e não por um único dirigente partidário. Para esse desiderato, deverá ser instaurado um processo administrativo interno nos diretórios partidários da circunscrição do cargo e o infiel terá de responder perante seus pares às imputações que lhes forem feitas. Uma vez cumprido todo o processo legal, a colegialidade decidirá por maioria absoluta.

Apenas em caso de decisão pela exclusão caberá recurso para as instâncias superiores do partido. Uma vez expulso será então anotada sua inelegibilidade para o pleito subsequente.

## 7 CONCLUSÃO

A Constituição da República de 1988 projetou o Estado brasileiro como uma democracia de partidos, fundada no pluralismo político (art. 1º, V, CR/88) e alicerçada no Estado Democrático de Direito. Isso significa que a nossa ideia de democracia está atrelada à de agremiações partidárias: os cidadãos têm direito de participar da vida política do Estado, por meio da escolha de representantes políticos filiados a partidos políticos, devidamente constituídos, registrados e em pleno funcionamento no Brasil. Os rumos da nação serão definidos por voto da maioria, regularmente eleita, sem desprivilegiar os direitos das minorias, também devidamente representadas por partidos políticos.

A CR/88 trouxe a chamada constitucionalização dos partidos (art. 17), que exige a filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, §3º, V). Os partidos são pessoas jurídicas de direito privado, registrados em Cartórios Cíveis de Registros de Pessoas Jurídicas, mas cujos estatutos são depositados no TSE.

Eles são mediadores entre os interesses privados e a ação governamental e representam os fluxos de interesses sociais dentro de uma democracia. No Brasil, fazem a ligação entre o público e o privado, uma vez que levam para o Legislativo os interesses dos mais diversos setores da sociedade. O papel de mediador dos partidos os torna “engrenagens” que oxigenam a democracia. Se a representação partidária estiver enfraquecida, a mediação não ocorrerá de forma satisfatória.

As duas décadas de regime militar, caracterizadas pelo alto gerenciamento estatal sobre as duas únicas agremiações existentes, impediram que os partidos fossem considerados verdadeiros agentes de formação da vontade popular. O momento subsequente a esse – presidencialismo de coalizão - é caracterizado pela pulverização dos partidos, que não possuem uma mera função representativa, mas são verdadeiros instrumentos democráticos de formação da vontade popular, numa sociedade complexa.

O enfraquecimento dos partidos políticos, por sua vez, leva ao enfraquecimento da própria ideia de democracia no Brasil, abrindo brechas para regimes de exceção e para o autoritarismo. Essa é, por sinal, uma realidade que não

é só brasileira. A Alemanha, que conheceu a ascensão do regime nazista, também resulta dos destroços da República de Weimar (1919/1933).

Nos termos de Urbinati (2006a) e Roseblum (2008), a forma da democracia partidária brasileira pode ser caracterizada como aberta ao exercício da participação popular através de partidos políticos fortes, estruturados e democráticos internamente. Os partidos políticos devem ser instituições mediadoras. Para tal, devem obter a confiança de seus membros para transformar os assuntos sociais em políticos.

A agremiação partidária é a principal fonte de criatividade política nas democracias, por exercer um papel implicitamente reconhecido de unificadora das divisões complexas sociais entre os eleitores e os eleitos. Em outros termos, os partidos reúnem parcelas da sociedade civil que compartilham de um mesmo interesse (unificação de parcialmente iguais) e, ao mesmo tempo, selecionam os interesses sociais de pares no interior do partido (democracia interna) a se tornarem uma reivindicação, ou seja, um interesse político (mediadores sócio-políticos). Eles são, portanto, instituições formadas por pessoas complexas e diferentes, e suplantam o individualismo em prol de um interesse político comum.

Os partidos políticos articulam o “interesse social universal” do ponto de vista periférico, a fim de reduzir a complexidade existente na sociedade. Nesse processo o transformam em múltiplos interesses políticos a serem defendidos por aquela agremiação.

Os partidos são, ao mesmo tempo, associações parciais (em relação aos múltiplos sistemas existentes na sociedade) e comunais (reúnem cidadãos que possuem algum interesse comum). Além disso, os partidos servem como ponto de referência entre eleitores e representantes, possibilitando o reconhecimento mútuo, a criação de alianças e compromissos políticos.

Da conclusão acima se extrai outra: a democracia brasileira, ao fazer a opção por uma democracia de partidos, não só compreendeu o papel dessas instituições como mediadoras das eleições, mas também como fontes formadoras do interesse político nacional.

Sem os partidos políticos a própria atuação democrática representativa ficaria prejudicada, pois, conforme a teoria participação ampla e irrestrita de todos os cidadãos na vida política do Estado, nem tudo que é social é político. Cabe justamente aos partidos promover a seleção e a discussão dos temas de relevância. Os partidos são filtros democráticos essenciais na democracia de partidos brasileira.

Por tudo o que se disse, tem-se que os partidos políticos no Brasil devem ser fortalecidos, ou seja, devem ser pesados/robustos/cheios, como aquelas instituições partidárias existentes em nações democráticas. Nelas, os partidos buscam uma relação estreita e contínua, para além no momento das eleições, com os cidadãos, quer eles adiram, quer não, às suas aspirações e aos seus programas.

A CR/88 aposta nos partidos políticos como instituições capazes de viabilizar a participação dos cidadãos na estrutura política brasileira. Isso, porém, só é possível em instituições partidárias fortalecidas, que ofereçam aos seus membros narrativas político-ideológicas plausíveis, com as quais eles se conectem; que sejam abertas ao diálogo; que também sejam hábeis em criar uma identidade com a sociedade. Busca-se formar uma relação de confiança entre cidadão e instituição política, diminuído a complexidade e o caos social.

Por outro lado, partidos leves ou líquidos são instituições partidárias igualmente presentes em nações democráticas. O termo remete à República de Weimar (1919/1933), na qual se observou que o declínio do partido-organização (pesado) correspondeu ao crescimento de um partido-esponja (líquido). Este se constituía por sondagem, o que resultou na inscrição do antissemitismo entre as suas bandeiras. Isso ajuda a entender a organização, o fortalecimento e a instituição do Partido Nazista, antes da implementação do regime totalitário.

À diferença dos partidos robustos, os partidos líquidos buscam captar interesses e opiniões, do que resulta uma distorção da representação, tal como ela é normativamente pensada em teorias democráticas. Na representação por partidos líquidos pesam não mais os ideários políticos, mas as sondagens das massas, ou seja, o que o “povo” quer ouvir. E é nesse ponto que surgem críticas ao regime democrático nacional de partidos políticos.

Manin (1996) separou a democracia através dos partidos políticos da democracia dos partidos políticos. Enquanto na primeira os partidos perdem importância para seu líder, na segunda visa-se o fortalecimento da instituição.

Na democracia através dos partidos políticos, assim como nas plebicitária e da *audience*, tem-se um líder a ser escolhido por seus representados. Estes integram uma sociedade de massa, na qual não importa mais a atuação dos partidos.

Na democracia brasileira, os partidos políticos têm papel fundamental não somente durante as eleições (direito de antena, divisão de cotas, dos fundos), mas também após o pleito. Como já foi dito, os partidos atuam como intermediadores da

vontade popular e descomplicadores das vontades políticas, numa sociedade extremamente complexa. Mas, além disso, a atuação parlamentar guarda ligação com as bancadas partidárias.

Vale retomar, a propósito, o Regimento Interno da Câmara Federal, que influencia os Regimentos das demais Casas Legislativas. Eles dispõem que os partidos políticos podem interferir na formação do colégio eleitoral, na formatação dos aplicativos a serem instalados nas urnas eletrônicas, na atuação de outros partidos na sociedade, na formação de bancadas, lideranças, comissões, votação em bloco, oposição ao governo, bloqueio de votação, etc. Ou seja, sem os partidos políticos a organização interna da Câmara cai, bem como toda a democracia.

Um partido fragilizado é facilmente cooptado por grupos ideológicos que não guardam afinidade com as bases daquela agremiação. Essas agremiações costumam ter donos, dirigentes que se eternizam no controle do diretório nacional, gerindo os recursos financeiros e dissolvendo comissões provisórias e diretórios locais. Partidos fragilizados perdem capacidade de processamento autônomo do interesse público, tornando-se presas fáceis para seus dirigentes e para os interesses econômicos externos. O regime então se torna uma democracia através dos partidos políticos.

Quando se questiona a atuação dos líderes partidários como um empecilho à democracia de partidos, seus defensores se esquecem que a democracia panfletária quer justamente isso: selecionar um líder e dar a ele todo o poder de decisão. O preço para se tornar um líder na democracia plebiscitária é alto. Para impulsionar *audience*, o líder precisa tentar agradar os interesses individuais dos representados, gerando a subjetivação da política.

Isso posto, chega-se à terceira conclusão: na democracia de partidos políticos, o fortalecimento das agremiações partidárias é essencial para se tornarem mecanismo de identificação político-eleitoral, robustos e cheios.

Em contrapartida, o enfraquecimento e o esvaziamento dos partidos políticos levam à subjetivação da política e ao enfraquecimento da própria democracia, já que a população se torna massa consultiva pseudodemocratizada.

A democracia de partidos brasileira realiza um contrapeso no sistema de poder objetivando barrar as pressões que a atividade política do Estado sofre do poder econômico e midiático.



Outras críticas à democracia de partidos são mais estruturais e articuladas com base no conceito de crise representativa (Manin, 1998) e fossilização dos partidos políticos.

Argumenta-se que a população brasileira não confiaria mais nos partidos políticos e que por isso não participaria efetivamente na tomada de decisões, sendo apenas espectadora das decisões dos líderes partidários. Os partidos seriam corruptos, burocráticos, arcaicos, ou seja, instituições fossilizadas. Então, para uma efetiva democracia, seria necessário devolver o poder decisório ao povo. Parte-se de uma ideia darwinista de evolução para pensar um fenômeno social: a representatividade parlamentar, do parlamentarismo para a democracia de partidos e, posteriormente, para a democracia da *audience*. Ocorre que, como se mostrou anteriormente nesta tese, os argumentos mobilizados nessa crítica ignoram o caráter sistêmico do problema.

Dizer que a população vê os partidos como instituições fossilizadas não é condizente com o que aqui foi apresentado. Os partidos sempre atuaram na vida política brasileira e toda vez que um regime de exceção quis se instalar, uma das medidas tomadas sempre foi o esvaziamento dos partidos.

Assim, a agremiação partidária deixa de cumprir sua função de mediação entre os representantes e os representados, e a disputa pelo poder continua ancorada na ideia de burocratização do sistema eleitoral brasileiro. Os partidos têm de encontrar meios em uma cultura de massificação que pode representar sua destruição.

O discurso de que os partidos são instituições fossilizadas e burocratizadas pode ser sedutor possibilitando a procura por “novas formas de representação”. Essa busca pode levar, no entanto, à destruição dos partidos políticos, sobretudo das suas condições de existência, tornando o terreno fértil para o individualismo e o abuso do poder econômico.

Ao contrário do que pregam os defensores de candidaturas independentes e das instituições suprapartidárias, a solução para a alegada fossilização dos partidos é o seu fortalecimento. É orientar a mudança dos partidos para que o cidadão seja partícipe do processo de administração do Estado em sociedades complexas, e não fazer da sociedade uma massa anônima, que escolhe um líder que melhor atenda aos seus anseios políticos, naquele espaço e naquele tempo, sem interferência de instituições político-partidárias.

Os partidos políticos no Brasil encontram-se bem estruturados. Recebem vultosas quantias financeiras do poder público e têm espaço gratuito no rádio e na tv. Isso não significa que gozam de prestígio entre os cidadãos. Na verdade, as instituições partidárias encontram-se, atualmente, destituídas de confiança social, em decorrência desses movimentos contraculturais do antipartidarismo. O resultado tende a ser nefasto para as agremiações, que se unem em alianças espúrias (ou “toma lá dá cá”) para alcançarem seus fins sociais.

Quanto mais fortes são os partidos políticos, menores são as chances de atos de corrupção. A corrupção é mais recorrente em um sistema de instituições que não conseguem se antepor às assimetrias da sociedade, em especial a econômica e a midiática. Os partidos vivem sob o assédio do poder econômico e, por isso, devem ser fortes organizacionalmente. Eles precisam estar organizados para poder enfrentar o jogo de interesses da política. A opção da democracia panfletária, da *audience* ou a candidatura independente, todavia, não resolve esse questionamento, só o aprofunda.

Na *audience*, as políticas públicas se tornam cada vez mais instáveis e, portanto, corruptíveis. Para conseguir manter seu poder, o líder fará qualquer aliança, sem se preocupar com os anseios sociais. Aliás, os anseios sociais não são sequer conhecidos por ele; isso só fica claro com as consultas em tempos de eleição. É certo que a burocratização partidária desaparece, mas sem ela há um distanciamento da sociedade. Os partidos políticos, como formadores das vontades políticas, são complexos, ainda que menos complexos que a sociedade. A tomada de decisões não é um processo simples. O subjetivismo das propostas deve dar lugar à objetividade político-partidária, numa relação de confiança construída entre eleitor-eleitorado, partido-filiado. Essa burocracia partidária, na verdade, é também é um elemento estabilizador, um elemento de segurança das decisões colegiadas, e essa sua dimensão não rara escapa aos críticos da democracia de partidos, já que na *audience* o Líder decide por todos. A democracia dos partidos tem nas instituições partidárias o centro da sua atuação. Por força dessas instituições, ela pode se pretender igualitária, equilibrada, livre e voluntária na direção dos assuntos públicos sociais.

As candidaturas independentes padecem de vícios semelhantes aos da *audience*. Elas têm caráter individualista, com bandeiras escolhidas e se formam em um diálogo que não possui a mesma capilaridade de uma candidatura construída no seio de um partido políticos. No limite, formam líderes sem maiores preocupações

com os anseios sociais. O candidato independente não passou por uma convenção, não firmou alianças, não teve embates políticos.

A quarta conclusão decorre dessa discussão: o aperfeiçoamento dos partidos deve ser constante, assim como o incentivo à participação popular, e a fragmentação política, na medida em que dificulta a governabilidade, deve ser evitada. As deliberações políticas não podem nascer do acaso, devem ser debatidas após amplo debate intrapartidário.

Passa-se a análise das candidaturas independentes que tem ganhado apoiadores no cenário nacional. Travestida de simplória, democrática e justa, pode guardar interesses escusos e perigosos a democracia.

O que se procura com a candidatura independente é o sistema de representação fluido, aberto, caracterizado pela indeterminação e dirigido por candidatos individuais, não pelos membros homologados de partidos-organização.

Defende-se que em candidaturas independentes haveria a retomada da relação íntima entre candidato e eleitor, o retorno do individualismo da campanha e, por conseguinte, o contato direto entre os agentes do pleito, sem a participação dos partidos políticos. Mas isso não basta. As eleições não encerram a democracia. É um equívoco pensar que haveria uma maior identificação entre a sociedade e as plataformas políticas defendidas por determinado candidato, evitando-se qualquer *lobby* pelos líderes dos oligopólios da democracia dos partidos, pois o que há é subjetivismo. Se com os partidos organizados difundindo seus ideários políticos a sociedade não consegue se identificar, como seria possível produzir essa identificação com um candidato sem qualquer vínculo objetivo com uma plataforma política a seguir?

A sociedade brasileira é complexa e heterogênea. É composta pela multiplicidade de centros de exercício do poder que devem conviver harmonicamente, independentemente de estarem ou não vinculadas a um partido político. Deve ser assegurada a liberdade de expressão, manifestação e opinião, garantindo-se a participação do povo na formação da democracia do país, ainda que desvinculada de uma bandeira partidária. Isso não significa que a sociedade consiga se manifestar ativamente quanto aos seus anseios sociais sem um mediador entre ela e o público. O líder nas candidaturas independentes não conseguiria fazer isso sozinho, ainda mais que sua atuação junto à sociedade tende a se concentrar apenas no período eleitoral.

As mencionadas candidaturas independentes são uma janela de difícil acesso para os candidatos. Ressalvadas algumas exceções (candidatos já conhecidos ou aqueles de alto poder econômico), o cidadão comum não tem condições de concorrer em pé de igualdade com os candidatos que dispõem de recursos públicos para campanha. Além disso, o candidato independente, por não estar submetido a uma agremiação partidária, pouco contribuiria para a fiscalização dos partidos (os filiados são os maiores fiscais dos seus partidos). Como consequência, surge a independência política dos representantes eleitos na tomada de decisões, tornando a representação política menos transparente ao eleitorado.

Candidatos independentes são eleitos pela percepção do que representam individualmente e por seu pensamento individual, ou, mais especificamente, não compartilhado, nem construído entre pares, sobre a política. Esses são elementos críticos porque a imagem formada para certo momento do pleito, em contraposição à imagem do adversário político que quer se vencer, supondo a vinculação partidária deste, acaba por conferir a candidatos independentes maior margem nas tomadas de decisão, o que, do ponto de vista da cidadania, pode equivaler a práticas muitas vezes tendentes ao arbítrio e que, por isso, põem as instituições em tensão.

Os partidos políticos são operadores do sistema representativo, o que, como se tem afirmado nesta tese, significa que, em algum grau, a sobrevivência do sistema representativo está atrelada à sobrevivência deles. Um desdobramento dessa dependência é que seus filiados e seus representantes, uma vez eleitos, precisam estar comprometidos com princípios e as normas programáticas do partido, pois, do contrário, acabam contribuindo, com suas palavras e ações, para fazer com que as agremiações partidárias caiam em descrédito junto à sociedade. Por isso se justificam, enfim, a regulação da fidelidade partidária. A candidatura independente, ao contrário, não se submete a qualquer norma programática. Ela é individual e autossuficiente.

Embora exista um processo em julgamento no STF, o Constituinte de 1988 optou pela exclusividade das candidaturas de pessoas filiadas a partidos políticos. E não só isso. O legislador ordinário, com a edição da Lei nº 13.448/2017, alterou o art. 11, §14º, da Lei nº 9.504/96 para reafirmar o preceito constitucional (art. 14) de que é vedado o registro de candidatura independente, ainda que o requerente tenha filiação partidária. A segurança jurídica passa pelo fato de que cada cidadão permanece com seus anseios e individualidades, mas, ao se filiar a determinada bandeira política, obriga-se, voluntariamente, a compor seus anseios particulares com o que aquela

coletividade julga ser o bem comum e com os meios que julga serem os mais adequados a realizá-lo. Ganha forma, assim, a candidatura que empunha uma bandeira partidária, submete-se às regras do respectivo estatuto e caminha de acordo com as normas programáticas da agremiação.

O equilíbrio entre minorias e majorias e a possibilidade de transformação de minorias em maioria passam pelos partidos, que se mostram, nesse processo, agentes de mudanças sociais.

Dito isso, chega-se à quinta conclusão: as candidaturas independentes tendem a enfraquecer a democracia de partidos políticos. No caso do Brasil, elas são inconstitucionais: não se ancoram nem na forma democrática inscrita na Constituição, nem se mostram condizentes com nossas práticas históricas. Elas se mostram uma solução fácil para problemas eminentemente eleitorais, os quais não resumem, contudo, o intrincado problema da representação política no mundo contemporâneo.

Explicitada essa estrutura, pode-se afirmar que não há democracia representativa sem a presença dos partidos políticos, tal como não há caminho para o fortalecimento da democracia sem o fortalecimento dos partidos políticos. Os partidos são organizações primordiais na democracia partidária, pois articulam o interesse universal a partir de pontos de vista díspares. Ninguém é capaz de cuidar das alianças ideológicas e da dinâmica política do Estado como eles. Quando isso não acontece, a política se torna uma acomodação pluralística barganhada, negociada muitas vezes com interesses espúrios.

O partido deve ser um ambiente de fomento à discussão, à inclusão social, campo de debate de ideias. Para isso é necessário criar uma relação de confiança entre cidadão e instituição política, que torne a política possível em situação de complexidade social.

Uma reforma política constitucional deve ser orientada, portanto, para o fomento da própria democracia de partidos. Propõe-se uma reforma escorada em quatro pilares: a) as cláusulas de desempenho como fator de desenvolvimento intrapartidário; b) o incentivo à política de cotas de gênero; c) a escolha dos filiados aptos a concorrerem a cargos políticos e o fomento da democracia intrapartidária; e d) a punição da infidelidade partidária. Observe que os quatro pilares requerem uma análise sistêmica dos partidos políticos como a) formadores da vontade política; b) partícipes ativos das eleições; c) operadores, ou “descomplicadores”, das vontades sociais; d) mediadores das figuras eleitor-eleitorado, filiado-partido (órgãos

dirigentes); e) atores pré-eleitorais, eleitorais e pós-eleitorais. Trata-se, como se tem afirmado nesta tese, de instituições elementares da democracia brasileira.

A tese tem por hipótese que é necessário transformar os partidos políticos brasileiros em agremiações pesadas/robustas/cheias, isto é, em instituições partidárias que buscam uma relação bastante estreita e contínua com a sociedade, uma relação que se estende para depois dos momentos eleitorais. Um caminho para tanto é qualificar o perfil da representação política brasileira, o que não passa por ter uma maior quantidade de candidatos (filiações a partidos ou independentes), mas sim por qualificar as opções oferecidas ao eleitorado tendo em vista a pluralidade da sociedade brasileira.

Foram buscados mecanismos hábeis a viabilizar uma democrática partidária nacional na qual as agremiações possuam militância com poder de voz e incentivos a participar nos processos decisórios, numa estrutura executiva organizada em diretórios estaduais e municipais periodicamente eleitos.

A escolha pelo pluripartidarismo não pode implicar a criação *ad infinitum* de partidos. Ao contrário, a proliferação de siglas pode descaracterizar a própria noção de democracia de partidos, dificultando a governabilidade (presidencialismo de coalizão). Há que se buscar, então, dar uma forma ao pluripartidarismo no Brasil que se relacione, ao mesmo tempo, com a pluralidade e a complexidade da nação brasileira, mas também articule ideários que contemplem particularismos sem abrir mão de se comunicar com a universalidade da cidadania. Observe-se que o Brasil tem, no ano de 2021, 33 (trinta e três) partidos políticos registrados no TSE. A pulverização de partidos é recorrente em democracias recém-formadas, como ocorreu na Alemanha pós nazismo. Esse fenômeno normalmente ocorre por dois motivos: a dissidência entre líderes partidários, que, sem apoio no seu partido originário, formam uma nova agremiação; a criação de legendas para manutenção de uma ideologia minoritária de exceção, que pretende tomar o poder a qualquer tempo, através da *audience*, como ocorreu na Alemanha nazista.

O fenômeno da pulverização tem o inconveniente de dificultar a governabilidade e de formar agremiações fracas. Por isso, devem existir mecanismos legais para desincentivar a criação de múltiplos partidos.

As cláusulas de desempenho impõem aos partidos uma exigência mínima de votos como forma de preservar a própria liberdade e a existência do Legislativo. Não procedem as críticas de que tais filtros inviabilizem a atuação das minorias. O que se

quer conter é a existência de partidos ínfimos, seja para manter os “desejos” de líderes políticos dissidentes, seja para servir de legendas de aluguel às candidaturas independentes (o que não implica confundir minorias com partidos “oportunistas”, criados apenas por causa de uma dissensão interna entre seus membros diretores). Vale ressaltar, por sinal, que dentro de todos os partidos há minorias e elas devem ser consideradas, o que é viável apenas numa democracia de partidos fortes e que executem uma real democracia intrapartidária.

As cláusulas de desempenho são fundamentais para reunificar ideologias partidárias que só se partiram por uma falta de democracia intrapartidária. Com a reunificação, os líderes partidários são forçados a exercer uma democracia *interna corporis*, ideal para o nosso sistema político.

A tentativa em curso no Brasil veio com a EC nº 97/17 e terá aplicabilidade plena nas eleições gerais de 2030. No entanto, foi criada uma regra de transição<sup>184</sup>. Antes da EC n. 97/17, todos os partidos políticos tinham acesso ao fundo partidário e ao direito de antena. Atualmente, existem critérios de desempenho a serem atendidos. A mudança, contudo, tem que ser sistêmica, porque, mais do que franquear os horários de antena e os acessos ao fundo partidário, uma cláusula de desempenho tem que ser capaz de desestimular as legendas de aluguel, a criação de oligopólios partidários nanicos e fomentar a democracia intrapartidária.

---

<sup>184</sup> Art. 3º. O disposto no §3º, do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação (EC nº 97/2017)

Assim, chega-se à sexta conclusão da tese: na democracia de partidos brasileira a instituição de uma cláusula de desempenho é necessária, conquanto atenda aos critérios democráticos da maioria e respeito à participação das minorias. Essa ação resultará na necessária reestruturação interna dos partidos políticos, em especial numa democracia intrapartidária. Serão evitadas dissidências e a criação de partidos como legendas de aluguel. A EC nº 97/17 é apenas um parâmetro inicial, que, com o passar do tempo pode e deve ser aprimorado a fim de moldar a norma democrática às novas exigências que a sociedade lhe impuser.

Esse movimento não pretende extinguir partidos, mas recuperar sua imagem perante a sociedade, a relação íntima entre eleitor e partido. As cláusulas não tolhem os direitos das minorias de participarem da vida política do Estado, nem são projetadas para voltarmos ao bipartidarismo. Ao contrário, elas visam fortalecer as agremiações e acabar com os mecanismos de perpetuação de oligopólios na política.

No que diz respeito ao regime de cotas de gênero, elas se justificam pela necessidade da mudança da cultura partidária patriarcal, que vem se implantando desde a primeira República. Por ela, as mulheres são tolhidas da vida pública, ainda que sejam maioria votante. A política de cotas de gênero representa a consolidação de um avanço civilizatório necessário e o aprimoramento do regime democrático brasileiro. O sistema de cotas também deve, todavia, ser entendido amplamente, a abraçar situações não apenas eleitoreiras. Assim, para que haja uma efetiva aplicação de democracia cotista, as mulheres têm que ter voz, apoio, cargos e dinheiro, seja dentro dos partidos, seja nas eleições ou fora delas, seja nos órgãos diretivos partidários.

Considerando o protagonismo dos partidos no nosso sistema político, urge criar regras que estabeleçam paridade de gênero nos órgãos de direção (democracia paritária), bem como a efetiva concessão de espaço para as mulheres nas comissões, grupos e projetos do partido. Isso trará maior transparência e capilaridade para os partidos e certamente qualificará a nossa representação política.

O segundo passo é a criação de cotas nas próprias Casas Legislativas, o que garantirá a efetiva eleição de mulheres.

A sétima conclusão da tese então é que a organização dos partidos políticos, com a participação efetiva de representantes das várias camadas sociais afeta o modo de como as necessidades, interesses e demandas sociais são representados por ações concretas na sociedade. A participação de todos os grupos sociais, em especial



a das mulheres, é importante não somente durante o período eleitoral. As mulheres devem participar da vida partidária, da elaboração dos estatutos dos partidos e do desenvolvimento das bases ideológicas e dos programas partidários. Se isso não lhes é garantido por ato intrapartidário, deve sê-lo por ato legislativo cotista decorrente da própria fundamentação constitucional de uma democracia de partidos.

Observou-se que a democracia intrapartidária é proporcional à força organizacional de uma determinada agremiação. Quanto mais organizada, maior é a participação efetiva de seus membros nos processos de tomada de decisão interna e externa, o que leva a questão, debatida anteriormente, da necessidade de se conter a pulverização partidária e o uso das legendas de aluguel.

Partindo dessas premissas e com base nos princípios republicanos de desconcentração político-partidária, defende-se a tese de que a democracia intrapartidária deve ser um parâmetro orientador das ações de reforma política da sociedade brasileira como um todo. O legislador ordinário terá que restringir intervenção dos diretórios nacionais nos estaduais ou dos estaduais nos municipais, aplicando para tanto do princípio da anualidade, ou seja, proibindo a dissolução dos diretórios e comissões provisórias até um ano antes das eleições. Com isso, as escolhas dos candidatos locais não serão impactadas por uma dissidência superior que lhe possa negar a existência.

A legislação também precisa ser revista para reduzir o prazo das comissões provisórias, que atualmente é até 8 (oito) anos. Tendo isso pronto, o legislador ainda determinará a aplicação mínima de recursos públicos para a manutenção dessas direções locais, com o intuito de fomentar a participação cidadã dos munícipes de todo o Brasil. Por fim, defende-se a tese de que haja eleições regulares (no máximo a cada 2 anos) para todos os cargos da administração do partido, e que a eleição obedeça a uma democracia intrapartidária mínima que garanta a participação de todos os filiados.

A oitava conclusão é justamente que os diretórios e as comissões executivas estaduais e municipais são tão importantes quanto as nacionais, e sua autonomia administrativa e financeiras deve ser garantida pelo legislador ordinário. Cada um deve agir na sua circunscrição e de acordo com a realidade que a sociedade local lhe impõe, sem maiores interferências. Para tanto, as eleições dos membros dirigentes também devem ser regulares e ensejar maior engajamento entre os filiados. Isto tudo

fortalece a democracia interna e aumenta a confiança depositada na agremiação. Partidos fortes sustentam democracias de partidos.

Por fim, buscam-se mudanças nas normas de punição dos infiéis, que não deverão ser tomadas apenas pela cúpula partidária. A partir da teoria da confiança espelhada entre filiados e partidos, defende-se que qualquer processo punitivo deva ser transparente e obedecer aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Assentadas tais premissas, defende-se que o processo sancionador daquele que desobedece às normas estatutárias seja colegiado, com a participação de seus pares, e não do dirigente partidário hierarquicamente superior. Para esse desiderato, abrir-se-ia um processo administrativo interno nos diretórios partidários da circunscrição do cargo e o infiel teria de responder perante seus pares as práticas que lhes forem imputadas, mediante um processo legal administrativo regular. Eventual aplicação de sanção seria objeto de recurso para instância superior, ao passo que a absolvição não poderia ser reformada. Todavia, se confirmada a expulsão do filiado, seria anotada sua inelegibilidade para a eleição subsequente.

Apresentadas as conclusões do trabalho, ficam algumas reflexões.

O desejo do constituinte de implementar uma democracia de partidos só se materializará com a redução do atual número de agremiações, o que possibilitaria qualificar a representação. A falta de democracia intrapartidária pode ser bem resolvida com um sistema legítimo de cláusulas de desempenho, de cotas de gênero, desconcentração e independência de diretórios e punições coletivas dos infiéis, sem necessitar que isso tudo seja descartado por outro sistema.

Embora o sistema político partidário apresente problemas, seja burocratizado e elitizado, as soluções messiânicas estudadas se mostram mais perigosas e danosas para a frágil democracia brasileira. As candidaturas independentes, são, na verdade, formas individualistas e antidemocráticas encontradas por líderes economicamente abastados ou midiaticamente reconhecidos, que preferem não passar pelo filtro da democracia partidária. Aceitar esse modelo pode ser um caminho sem volta para a eleição grupos autoritários e pouco comprometidos com seus eleitores.

O fortalecimento as agremiações partidárias é um obstáculo para o individualismo, para o autoritarismo e para a corrupção.

Não há democracia representativa sem a presença dos partidos políticos. Inexiste caminho para o robustecimento da democracia sem o fortalecimento dos partidos políticos.



## ANEXO I – DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS NAS COMISSÕES PERMANENTES ENTRE OS PARTIDOS E BLOCOS PARLAMENTARES

Proporcionalidade Partidária	Partidos/Blocos =>		Bloco PSL, PP, PSD, MDB, PR, PRB, DEM, PSDB, PTB, PSC, PMN	Bloco PDT, PODE, SOLIDARIEDADE, PCdoB, PATRI, PPS, PROS, AVANTE, PV, DC	Bloco PT, PSB, PSOL, REDE	NOVO	PTC
	Siglas	Membros					
<b>Comissões Permanentes:</b>			<b>301</b>	<b>105</b>	<b>97</b>	<b>8</b>	<b>2</b>
MESA DIRETORA	MESA	7	6	1			
AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO DESENV. RURAL	CAPADR	52	30	11	10	1	0
CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA	CCCTCI	42	25	8	8	1	0
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA	CCJC	66	39	14	12	1	0
CULTURA	CCULT	20	12	4	4	0	0
DEFESA DO CONSUMIDOR	CDC	24	14	5	5	0	0
DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER	CMULHER	22	13	5	4	0	0
DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA	CIDOSO	22	13	5	4	0	0
DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	CPD	20	12	4	4	0	0
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	CDEICS	18	10	4	4	0	0
DESENVOLVIMENTO URBANO	CDU	18	10	4	4	0	0
DIREITOS HUMANOS E MINORIAS	CDHM	18	11	4	3	0	0
EDUCAÇÃO	CE	42	25	8	8	1	0
ESPORTE	CESPO	21	12	4	4	1	0
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO	CFT	48	28	10	9	1	0
FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE	CFFC	22	13	4	4	0	1
INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENV. REGIONAL E AMAZÔNIA	CINDRA	20	12	4	4	0	0
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA	CLP	18	11	4	3	0	0
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	CMADS	18	11	4	3	0	0
MINAS E ENERGIA	CME	48	28	10	9	1	0
RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL	CREDN	38	22	8	7	1	0
SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO	CSPCCO	38	22	8	7	1	0
SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA	CSSF	52	30	11	10	1	0
TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO	CTASP	26	15	5	5	0	1
TURISMO	CTUR	20	12	4	4	0	0
VIAÇÃO E TRANSPORTES	CVT	48	28	10	9	1	0

**Comissões cumulativas**

Fonte: Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 23, de 2019.

**ANEXO II – DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS NAS COMISSÕES PERMANENTES ENTRE OS PARTIDOS DO BLOCO PSL, PP, PSD, MDB, PR, PRB, DEM, PSDB, PTB, PSC, PMN**

Proporcionalidade Partidária	Partidos/Blocos =>										
	PSL	PP	PSD	MDB	PR	PRB	DEM	PSDB	PTB	PSC	PMN
<b>Comissões Permanentes:</b>	<b>52</b>	<b>38</b>	<b>35</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>3</b>
<b>Membros</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Siglas</b>	<b>MESA</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
MESA DIRETORA											
AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO DESENV. RURAL	CAPADR										
CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA	CCTCI										
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA	CCJC										
CULTURA	CCULT										
DEFESA DO CONSUMIDOR	CDC										
DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER	CMULHER										
DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA	CIDOSO										
DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	CPD										
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	CDEICS										
DESENVOLVIMENTO URBANO	CDU										
DIREITOS HUMANOS E MINORIAS	CDHM										
EDUCAÇÃO	CE										
ESPORTE	CESPO										
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO	CFT										
FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE	CFFC										
INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENV. REGIONAL E AMAZÔNIA	CINDRA										
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA	CLP										
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	CMADS										
MINAS E ENERGIA	CME										
RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL	CREDN										
SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO	CSPCCO										
SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA	CSSF										
TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO	CTASP										
TURISMO	CTUR										
VIAGEM E TRANSPORTES	CVT										
<b>Comissões cumulativas</b>											

Fonte: Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 23, de 2019.

**ANEXO III – DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS NAS COMISSÕES PERMANENTES ENTRE OS PARTIDOS DO BLOCO PDT, PODE, SOLIDARIEDADE, PCdoB, PATRI, PPS, PROS, AVANTE, PV, DC**

Proporcionalidade Partidária	Partidos/Blocos =>		PDT	PODE	SOLIDARIEDADE	PCdoB	PATRI	PPS	PROS	AVANTE	PV	DC
	Siglas	Membros										
<b>Comissões Permanentes:</b>			<b>28</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>1</b>
MESA DIRETORA	MESA	1	1									
AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO DESENV. RURAL	CAPADR	11	3	2	1	1	1	1	1	1	0	0
CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA	CCTCI	8	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA	CCJC	14	4	2	2	1	1	1	1	1	1	0
CULTURA	CCULT	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
DEFESA DO CONSUMIDOR	CDC	5	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0
DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER	CMULHER	5	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0
DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA	CIDOSO	5	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0
DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	CPD	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	CDEICS	4	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0
DESENVOLVIMENTO URBANO	CDU	4	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
DIREITOS HUMANOS E MINORIAS	CDHM	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
EDUCAÇÃO	CE	8	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0
ESPORTE	CESPO	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO	CFT	10	3	1	1	1	1	1	1	1	0	0
FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE	CFFC	4	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0
INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENV. REGIONAL E AMAZÔNIA	CINDRA	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA	CLP	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	CMADS	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
MINAS E ENERGIA	CME	10	3	1	1	1	1	1	1	1	0	0
RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL	CREDN	8	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0
SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO	CSPCCO	8	2	1	1	1	1	1	1	0	0	0
SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA	CSSF	11	3	2	1	1	1	1	1	1	0	0
TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO	CTASP	5	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0
TURISMO	CTUR	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
VIAÇÃO E TRANSPORTES	CVT	10	2	2	1	1	1	1	1	1	0	0

\* **Comissões cumulativas**

Fonte: Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 23, de 2019.

## ANEXO IV – DISTRIBUIÇÃO DAS VAGAS NAS COMISSÕES PERMANENTES ENTRE OS PARTIDOS DO BLOCO PT, PSB, PSOL, REDE

Proporcionalidade Partidária	Partidos/Blocos =>		PT	PSB	PSOL	REDE
	Siglas	Membros				
<b>Comissões Permanentes:</b>			<b>54</b>	<b>32</b>	<b>10</b>	<b>1</b>
MESA DIRETORA	MESA					
AGRICULTURA, PECUÁRIA, ABASTECIMENTO DESENV. RURAL	CAPADR	10	6	3	1	0
CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA	CCTCI	8	4	3	1	0
CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA	CCJC	12	7	4	1	0
CULTURA	CCULT	4	2	1	1	0
DEFESA DO CONSUMIDOR	CDC	5	3	2	0	0
DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER	CMULHER	4	2	1	1	0
DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA IDOSA	CIDOSO	4	2	1	1	0
DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	CPD	4	2	1	1	0
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	CDEICS	4	2	1	0	1
DESENVOLVIMENTO URBANO	CDU	4	2	1	1	0
DIREITOS HUMANOS E MINORIAS	CDHM	3	2	1	0	0
EDUCAÇÃO	CE	8	4	3	1	0
ESPORTE	CESPO	4	2	1	1	0
FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO	CFT	9	5	3	1	0
FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE	CFFC	4	2	1	1	0
INTEGRAÇÃO NACIONAL, DESENV. REGIONAL E AMAZÔNIA	CINDRA	4	2	1	1	0
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA	CLP	3	2	1	0	0
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	CMADS	3	2	1	0	0
MINAS E ENERGIA	CME	9	5	3	1	0
RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL	CREDN	7	4	2	1	0
SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO	CSPCCO	7	4	2	1	0
SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA	CSSF	10	6	3	1	0
TRABALHO, ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO	CTASP	5	3	2	0	0
TURISMO	CTUR	4	2	1	1	0
VIAÇÃO E TRANSPORTES	CVT	9	5	3	1	0

\* *Comissões cumulativas*

Fonte: Ato da Mesa da Câmara dos Deputados nº 23, de 2019.

## ANEXO V – QUADRO ESQUEMÁTICO DA CRIAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS

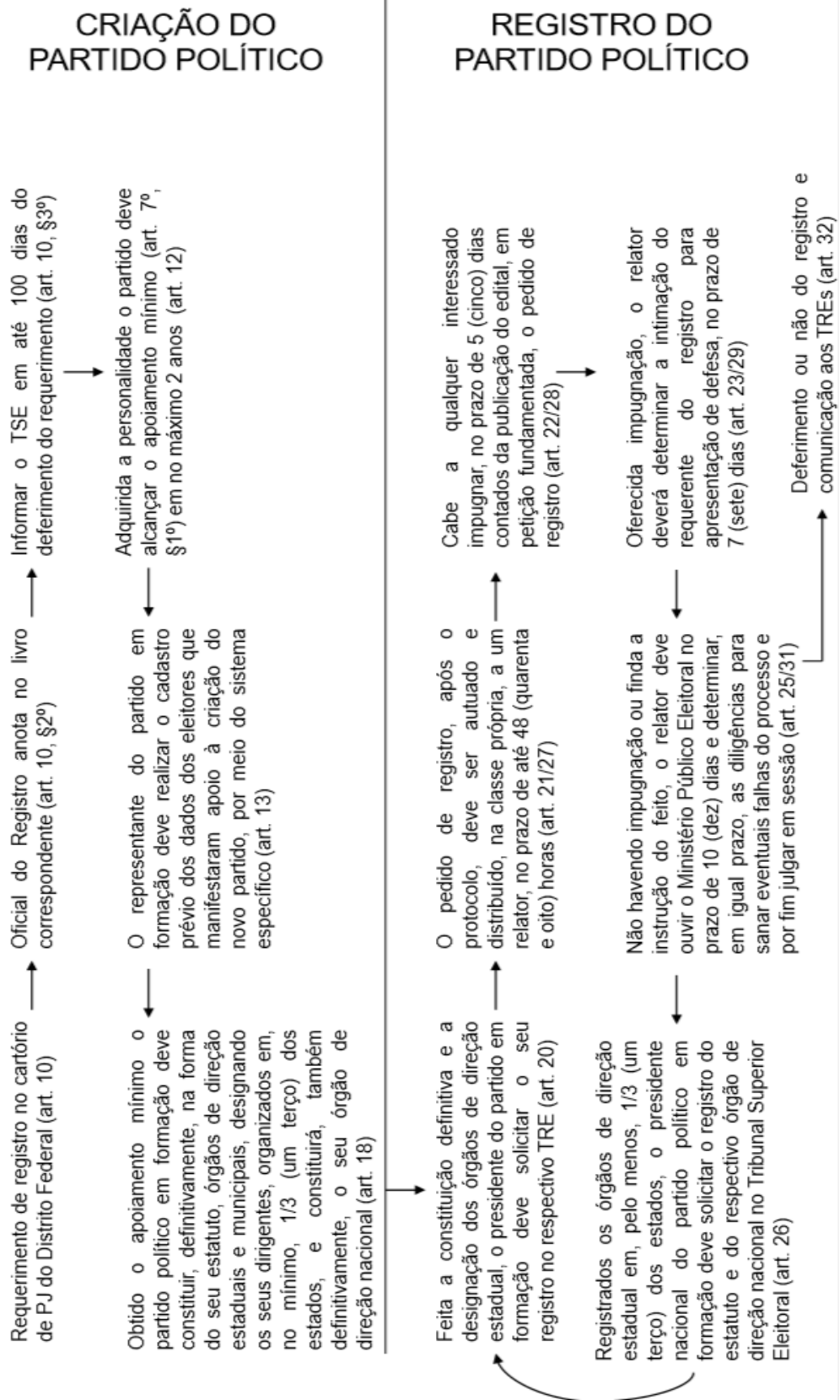
### CRIAÇÃO E REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

<u>Autonomia partidária</u>	<u>Requisitos</u>
<p>a. <u>Fundamentação legal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 17, §1º da CR/88;</li> <li>• Art. 3º da Lei 9.096/95;</li> <li>• Art. 44, V e § 3º CC/02.</li> </ul> <p>b. <u>Os partidos têm autonomia para:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir sua estrutura interna;</li> <li>• Organização;</li> <li>• Funcionamento;</li> <li>• Definir o cronograma das atividades eleitorais;</li> <li>• Definir os prazos dos mandatos dos seus órgãos internos;</li> <li>• Criar sua estrutura;</li> <li>• ETC.</li> </ul>	<p>a. <u>Criação</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fund. Legal: Lei 9.096/95 e Res. 23.571/18 TSE;</li> <li>• Fundadores: pelo menos 101 eleitores com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, devem elaborar o programa e o estatuto do partido e eleger, na forma do Estatuto, os dirigentes nacionais provisórios;</li> <li>• Ato no cartório: requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal;</li> <li>• Apoio dos eleitores: 2 anos da aquisição da personalidade jurídica (prazo) o partido deve obter o apoio de eleitores não filiados de pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles;</li> <li>• Definição dos órgãos partidários: obtido o apoio mínimo de eleitores na unidade da Federação, o partido político em formação deve constituir, definitivamente, na forma do seu estatuto, órgãos de direção estaduais e municipais, designando os seus dirigentes, organizados em, no mínimo, 1/3 (um terço) dos estados, e constituirá, também definitivamente, o seu órgão de direção nacional.</li> </ul> <p>b. <u>Registro</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Feita a constituição definitiva e a designação dos órgãos de direção regional e municipais, o presidente regional do partido político em formação deve solicitar o registro no respectivo Tribunal Regional Eleitoral;</li> <li>• Registrados os órgãos de direção regional em, pelo menos, 1/3 (um terço) dos estados, o presidente do partido político em formação deve solicitar o registro do estatuto e do respectivo órgão de direção nacional no Tribunal Superior Eleitoral;</li> <li>• Deferido ou não o registro do estatuto e do órgão de direção nacional, o tribunal deve fazer imediata comunicação do resultado aos tribunais regionais eleitorais, e estes, da mesma forma, aos juízes eleitorais.</li> </ul>



## ANEXO VI – ORGANOGrama DE CRIAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

### CRIAÇÃO E REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL – Res. 23.571/18 TSE



## ANEXO VII – ORGANOGRAMA DE PEC CANDIDATURA AVULSA (SENADO)

## PROPOSTAS DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO ACERCA DE CANDIDATURAS AVULSAS (SENADO)

Informações/Número da PEC	PEC 07/2012	PEC 06/2015
Casa iniciadora	Senado Federal	Senado Federal
Requerente	Senador Cristovam Buarque (PPS)	Senador Reguffe (PDT)
Protocolização	28/02/2012	06/02/2015
Justificativa	Aprimoramento da representação política e aproximação dos mandantes e mandatários	A filiação partidária não pode ser um obstáculo ao direito de ser votado do cidadão. Descredito das organizações partidárias brasileiras.
Proposta	Alterar o art. 14, § 3º, V – redação para permitir candidatura de lideranças sem filiação político partidária	Revogar o art. 14 § 3º, V e acrescentar o art. 17A – veda a filiação partidária como condição de elegibilidade; candidatura avulsa com requisitos mínimos de apoio

Fonte: Senado Federal

## ANEXO VIII – ORGANOGRAMA DE PEC CANDIDATURA AVULSA (CÂMARA)

### PROPOSTAS DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO ACERCA DE CANDIDATURAS AVULSAS (CÂMARA)

Informações/Número da PEC	PEC 229/2008	PEC 407/2009	PEC 350/2017	PEC 378/2017
Casa iniciadora	Câmara Federal	Câmara Federal	Câmara Federal	Câmara Federal
Requerente	Leo Alcântara (PR)	Lincoln Portela	João Dertly (REDE)	Renata Abreu (PODE)
Protocolização	21/02/2008	17/09/2009	13/07/2017	09/11/2017
Justificativa	<p>O Brasil é um País complexo, com diferenças regionais, econômicas e culturais reconhecidamente acentuadas. A pretensa uniformidade política de grandes partidos monolíticos não ecoa a heterogeneidade do nosso povo.</p>	<p>Pretendemos, com a iniciativa, permitir que sejam eleitos, pelo prestígio pessoal que têm junto à população, figuras que se destacam individualmente na sociedade e têm condições de representar, mesmo sem vínculo formal com a atividade partidária, os interesses de muitos brasileiros.</p>	<p>A candidatura independente favorece a renovação da classe política e a participação de integrantes dos movimentos sociais e das minorias no processo eleitoral.</p>	<p>Nos regimes democráticos, as eleições representam o ápice do exercício da soberania popular, sendo coerente defender que a ampla abrangência verificada no direito ao voto, que é de todo cidadão, também deva se estender ao direito de ser votado. Com efeito, não se justifica estabelecer óbices à capacidade eleitoral passiva, exigindo vinculação a um partido político, que poderá ou não lançar a candidatura do cidadão.</p>
Proposta	<p>Altera o inciso V do § 3º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a candidatura de pessoas sem filiação partidária, mediante apoio de um número mínimo de eleitores.</p>	<p>Acrescenta novo parágrafo ao art. 14 e revoga o inciso V do § 3º do mesmo artigo da Constituição Federal, dispondo sobre a possibilidade de candidatura a cargo eletivo sem filiação partidária.</p>	<p>Alterar o art. 14, § 3º, V; acréscimo do § 12 e 13 ao art. 14; acrescentar o art. 17º, e acrescentar art. 77, § 2º - Senado.</p>	<p>Altera o art. 14 da Constituição Federal, para permitir a apresentação de candidaturas a cargo eletivo independentemente de filiação partidária, desde que haja o apoio de, no mínimo, um por cento dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral.</p>

Fonte: Câmara Federal

## REFERÊNCIAS

### JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso especial eleitoral acerca de uso econômico de centro religioso nas eleições. RESPE nº 28948. Rel. Min. José Antônio Dias Toffoli. **DJE**, Brasília, 05 de fev. de 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta eleitoral acerca de extinção do mandato por abandono da legenda. Consult. nº 1.398. Rel. Min. Cezar Pelluso. **DJE**, Brasília, 25 de jun. de 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta eleitoral acerca de extinção do mandato por abandono da legenda - senador. Consult. nº 8.271. Rel. Min. Luciana Lossio. **DJE**, Brasília, 30 de mar. de 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESOLUÇÃO Nº 22.610. **DJE**, Brasília, 25 de out. 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESOLUÇÃO Nº 23.548. **DJE**, Brasília, 18 de dez. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESOLUÇÃO Nº 23.551. **DJE**, Brasília, 11 de abr. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESOLUÇÃO Nº 23.554. **DJE**, Brasília, 18 de dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade eleitoral acerca da cláusula de barreira partidária. nº 1.351. Rel. Min. Marco Aurélio Mello. **DJE**, Brasília, 07 de dez. de 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade eleitoral acerca da cláusula de barreira partidária. nº 1.354. Rel. Min. Marco Aurélio Mello. **DJE**, Brasília, 07 de dez. de 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança eleitoral acerca fidelidade partidária. desfiliação. Perda de mandato. arts. 14, § 3º, v e 55, i a vi da constituição. MS nº 26.602. Rel. Min. Eros Grau. **DJE**, Brasília, 05 de fev. de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança eleitoral acerca fidelidade partidária. desfiliação. Perda de mandato. arts. 14, § 3º, v e 55, i a vi da constituição. MS nº 26.603. Rel. Min. Eros Grau. **DJE**, Brasília, 05 de fev. de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de segurança eleitoral acerca fidelidade partidária. desfiliação. Perda de mandato. arts. 14, § 3º, v e 55, i a vi da constituição. MS nº 26.604. Rel. Min. Eros Grau. **DJE**, Brasília, 05 de fev. de 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Fundo Especial de Financiamento de Campanha**. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acessado em 01 de setembro de 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos Políticos Registrados no TSE**. Disponível em < <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>> acessado em 10 de outubro de 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas do eleitorado – Evolução do eleitorado**, 2019. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/evolucao-do-eleitorado>>, acessado em 10 de outubro de 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Violação do art. 23 da Declaração Americana de Direitos Humanos**. AgR-RO nº 471-53-SC. Rel. Min. Luiz Fux. j. 02 de dez. de 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Jurisprudência da CIDH**. 2005. Caso Yatama Vs. Nicarágua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C No. 127. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>> acessado em 10 de out. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Jurisprudência da CIDH**. 2005. Caso Yatama Vs. Nicarágua.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos Políticos Registrados no TSE**. Disponível em < <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>> acessado em 10 de outubro de 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Articulos**. 2008. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 06 de agosto de 2008. Série C No. 184. Disponível em <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_184\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.pdf)> acessado em 10 de out. 2019

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Articulos**. 2008. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Articulos**. 2011. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 02 de março de 2011. Série C No. 233. Disponível em

<[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_233\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_233_esp.pdf)> acessado em 10 de out. 2019.

## LEGISLAÇÃO

AGONU. **Declaração Universal de Direito do Homem**. 1948.

ALMEIDA, Cândido Mendes de. **Ordenações Filipinas**. Rio de Janeiro: Universidade de Coimbra, 1870. p. LXVI, Liv. I. Disponível em <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/pr oj/filipinas/ordenacoes.htm>> acessado em 01 de setembro de 2019.

BRASIL. Código Eleitoral. Lei n. 4737, de 15 de julho de 1965. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 de julho de 1965.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 05 de out. de 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 de mai. de 1990.

BRASIL. Lei n. 9.100 de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 02 de out. de 1995.

BRASIL. Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 01 de out. de 1997.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Ementa a Constituição, nº182. **DOU**, Brasília, 31 de out. 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Ementa a Constituição, nº322. **DOU**, Brasília, 01 de mar. 2009.

BRASIL. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de São José da Costa Rica), Dec. nº 678. 1992.

BRASIL. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**, Dec. nº 592. 1992.

BRASIL. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados**, Dec. nº 7.030. 2009.

COIMBRA, Arménio Alves Fernandes; SANTOS, Pedro Manuel Amaro; RODRIGUES, Joaquim Pereira; CASTRO, Manuel Fraga; WYNANTS, Hugues. **Ordenações**

**Manuelinas**. Coimbra: Universalidade de Coimbra Hemeroteca, 1998. Disponível em < <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas>> acessado em 01 de setembro de 2019.

## ARTIGOS/SITES

ABRAHÃO, Ingrith Gomes. A família monoparental formada por mães sozinhas por opção através da utilização de técnicas de inseminação artificial no ordenamento jurídico brasileiro. **Caderno de Estudos Jurídicos**. Belo Horizonte: PUC Minas, v. 7, n. 7, p. 108, 2004.

AGRA, Walber de Moura; NETO, Emiliane Priscilla Alencastro. A cláusula de barreira como instrumento de aperfeiçoamento da democracia. **Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI**, Itajaí, v.12, n.2, 2º quadrimestre de 2017.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; FREIDENBERG, Flavia. **Partidos políticos de América Latina**. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001. pp. 137-157.

\_\_\_\_\_. Las Tipologías y Funciones de los Partidos Políticos. In: VV.AA. **Curso de Partidos Políticos**. Madrid: Akal, 2003. p. 37-57.

ALDROVANDI, Andréa; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. O direito de família no contexto de organizações socioafetivas: dinâmica, instabilidade e polifamiliaridade. **Revista Brasileira de Direito de Família**. Porto Alegre: Síntese, n. 34, p. 25, fev./mar. 2006.

ALEXANDER, H. E. Introduction. In: ALEXANDER, H. E.; SHIRATO-RI, R. (eds.): **Comparative Political Finance Among the Democracies**. USA: Westview Press, 1994. p. 1-11. ÁLVAREZ CONDE, E. El Derecho de Partidos. Madrid: Colex, 2005.

ALEXY, Robert. On the Structure of Legal Principles. In: Ratio Juris. Vol. 13 No. 3, Kiel: Germany, September 2000, pp. 294-304.

ÁLVARES, M. L. M. Formação de elites e seleção de candidaturas: o 'jardim secreto' da elaboração das listas partidárias. Trabalho apresentado no 31º **Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu (MG), out 2006, p. 22-26.

ALVES, Adamo Dias; OLIVEIRA, Marcelo A. Cattoni de. Considerações sobre a reforma política: uma análise da relação entre Legislativo e Executivo contra o presidencialismo de coalizão e o bonapartismo. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, v. 9, p. 13-31, 2011.

ALVES, Maria da Conceição Lima. Política de cotas de gênero na legislação eleitoral: estudo comparado e avaliação do caso brasileiro. In: PEREIRA, Gabrielle Tatith et al. (Org.). **Resgate da reforma política: diversidade e pluralismo no legislativo Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas**, 2015, pp. 300- 315.

AMARAL, R. Apontamentos para a reforma política: A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa. **Revista de informação legislativa**. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, ano 38, no 151, jul/set. 2001.

BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto; SANTOS, Rodrigo Mioto dos. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. **Rev. direito GV**. 2015, vol.11, n.1, pp.223-225.

ARAS, Augusto, As Candidaturas Avulsas no Brasil. In: CARVALHO NETO, T. V.; FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, R. (Org.). **Reforma Política e Direito Eleitoral Contemporâneo: Estudos em Homenagem ao Ministro Luiz Fux**. vol. 1. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019, pp. 523/535.

BASTIDA FREIJEDO, F. J. La Relevancia Constitucional de los Partidos Políticos y sus Diferentes Significados. La Falsa Cuestión de la Naturaleza Jurídica de los Partidos. In: GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (coord.). **Derecho de Partidos**. Madrid: Espasa-Calpe, 1992. p. 67-92.

BOLOGNESI, Bruno. A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral?, **Paraná Eleitoral** v. 1 n. 2 p 113-129, 2013.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Democracia e Organização nos partidos políticos: Revisitando os Microfundamentos de Michels. In: **Revista de sociologia e política** v. 20, nº 44: 207-211 nov. 2012.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Os direitos fundamentais, a Constituição Federal de 1988 e os tratados internacionais em matéria de direitos humanos - revisitando o tema. In: Cicco Filho, Alceu José; Velloso, Ana Flávia Penna; Rocha, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **Direito internacional na Constituição: estudos em homenagem a Francisco Rezek**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 265-291.

BRITO, Luiz Navarro de. A representação proporcional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 19, p. 237-256, jul. 1965.

\_\_\_\_\_. O mandato imperativo partidário. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 56, p.147-154, jan. 1983.

BRUNO, Denise Duarte. Adoção por um homem solteiro: a paternidade em xeque. **Revista Brasileira de Direito de Família**. Porto Alegre: Síntese, v. 8, n. 35, p. 81, abr./maio de 2006.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. Princípios, regras e conflitos normativos: uma nota sobre a superabilidade das regras jurídicas e as decisões contra legem. **Direito, Estado e Sociedade** (Impresso), v. 37, p. 152-180, 2010.



\_\_\_\_\_. GODOI BUSTAMANTE, E. N. . Jurisdição Constitucional na Era Cunha: entre o Passivismo Procedimental e o Ativismo Substancialista do STF / Judicial Review in the Age of Eduardo Cunha: Between Procedural Passivism and Substantive Activism in Brazil's Federal Supreme Court. **Revista direito e práxis**, v. 7, p. 346-388, 2016.

\_\_\_\_\_. FREITAS, G. M. B. Separação e Equilíbrio de Poderes: reflexões sobre democracia e desenho institucional do STF pós-1988 Apontamentos a partir de um estudo de caso: ADPF 402-DF. **Cadernos ADENAUER (SÃO PAULO)**, v. 1/2017, p. 193-216, 2017.

CARRERAS SERRA, F. Los Partidos en nuestra Democracia de Partidos. In: **Revista Española de Derecho Constitucional**, año 24, no 70, p. 91-126. ene/abr. 2004.

CARVALHO, José Murilo de. O sistema eleitoral no Império. In: PEIXOTO, João Paulo, PORTO, Walter Costa (Org.). In: **Sistemas eleitorais no Brasil**. Brasília: Instituto Tan- credo Neves: Fundação Friedrich Naumann, 1987. p. 7-20.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Radicalizar a democracia: o desafio da reinvenção da política em tempos de ajuste. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís (MA), EDUFMA, v. 8, n. 2, p. 7-26, 2004. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3757/1822>>. Acesso em: 01 setembro 2019.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Direito e Legitimidade: uma reconstrução da tensão entre constitucionalismo e democracia nas tradições republicana e liberal do pensamento político moderno à luz da Teoria Discursiva de Jürgen Habermas. **Revista da Faculdade Mineira de Direito (PUCMG)**, v. 8, p. 87-121, 2005.

\_\_\_\_\_. A coesão interna entre Estado De Direito e democracia na teoria discursiva do direito de Jürgen Habermas. **Revista Brasileira de Estudos Jurídicos**, v. 1, p. 77-88, 2006.

\_\_\_\_\_. Minorias e democracia no Brasil. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, Porto Alegre, v. 1, n.4, p. 307-322, 2006.

\_\_\_\_\_. A Constituição entre o Direito e a Política. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 95, p. 155-183, 2007.

CIRINEU, Rodrigo, A candidatura independente é uma necessidade inadiável. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-out-25/cyrineu-candidatura-independente-necessidade-inadiavel>> Acesso em 19 de jan. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. Sentido e alcance do processo eleitoral no regime democrático. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 14, n. 38, 2000, p. 307-320

CROTHERS, Christian Suárez. La igualdad política. In: **Revista ius et praxis**, Santiago, n. 2, 2015.

CRUZ VILLALÓN, P. Teoría e Ideología del Partido Político. In: VEGA, P. de (ed.) **Teoría y Práctica de los Partidos Políticos**. Madrid: Edicusa – Cuadernos para el Diálogo, 1977. p. 29-42.

DANTAS, Ivo. Teoria Brasileira dos Partidos Políticos: Breves Notas ao Art. 17 da Constituição Federal de 1988. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. Coord. **Partidos Políticos e seu Regime Jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 19-60

DAHL, Robert A. Pluralism Revisited. In: **Comparative Politics**, v. 10, n. 2, p. 191-203, jan. 1978.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. CUNHA, Jânio Pereira da. A nova cláusula de barreira e a sobrevivência das minorias. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 1, p. 189-219, jan./abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **O caráter permanente das comissões provisória e o regime democrático**. Disponível em <<https://www.unifor.br/documents/392178/3101527/GT2+Raimundo+Augusto+Fernandes+Neto.pdf/a68bae2c-59ed-8f2f-099c-94d822e7bcef>>. Acessado em 24 de julho de 2020.

FERNANDEZ, Victor Abreu; SÁEZ, Manuel Alcantara; PÉREZ, José Carzola; FERNANDEZ-LLEBREZ, Fernando; GIRALDEZ, Teresa Garcia; BRAVO DE LAGUNA, Juan Hernandez; PEREIRA, Juan Montables; MARUGÁN, Paloma Róman; NOGUEIRA, José Vilas. **Curso del partidos políticos**. Madrid: Akal, 1997.

FIGUEIREDO, Marcelo. A democratização dos meios de comunicação – o papel da televisão. **Revista Diálogo Jurídico**. Ano 1, v. 1, n. 2, mai. 2001.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. & ALCÂNTARA, M. (orgs.). **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. Os partidos políticos nacionais. **Revista Forense**, n. 157, p. 7-20, jan./fev. 1955.

FREIJEDO, Francisco J. Bastida. La relevância constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestion de la naturaleza jurídica de los partidos. In: ENCINAR, José Juan González. **Derecho de partidos**. Org. Madrid: Espasa Universidad, 1992, pp. 69-92.

GOMES, Joaquim Barbosa. A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro. In: SANTOS, Sales Augusto. **Ações afirmativas e o combate ao racismo nas Américas**. Brasília: ONU, BID e MEC, 2007.

GOMES, Jose Jairo. Privação de direitos políticos. In: BARRETO, Ricardo de Oliveira Paes; AGRA, Walber de Moura (coord.) **Prismas do direito eleitoral: 80 anos do TRE/PE**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GOMES, S. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: Um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/218/21849108.pdf>. Acesso em: 1.set.2010.

GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. Democracia de Partidos “versus” Estado de Partidos. In: GONZÁLEZ ENCINAR, J. J. (coord.) **Derecho de Partidos**. Madrid: Espasa-Calpe, 1992, p. 17-39.

GUEDES, Sylvio. **No Brasil, possibilidade já existiu**. **Jornal Senado**, Brasília, 28 de out. de 2018. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd\\_054.html](http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_054.html). Acessado em 10de out. de 2019.

GUERREIRO, José Luís Garcia. Algunas cuestiones sobre la constitucionalizacion de los partidos políticos. In: **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, ES, n. 70, p.143-183, oct-dic, 1990.

JOBIM, Nelson; PORTO, Walter Costa. **Legislação Eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias**. v. 1. Brasília: Senado Federal, 1996.

KATZ, R. S.; MAIR, P. El Partido Cartel: La Transformación de los Modelos de Partidos y de la Democracia de Partidos. In: **Zona Abierta**. nº 108-109. [s.l.], p. 9-42. 2004.

KRAUZE, Silvana. KESTLER, Thomas. Sistemas eleitorais: um dialogo comparado Brasil e Alemanha. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, nº XVIII, 2017.

LACERDA, Maria Luisa de Medeiros; LUCENA, Alisson Emanuel de Oliveira. O monopólio das candidaturas pelos partidos políticos: impossibilidade das candidaturas avulsas. **Revista de Estudos Eleitorais**, Recife, n. 1, p. 65-78, 2017.

LAMOUNIER, Bolivar. A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate. In: **Revista de Cultura Política**, n. 7, p. 5-42, 1982.

LEÃO VIANA, João Paulo Saraiva. A cláusula de barreira na Alemanha. **Estudos Eleitorais**, São Paulo, v. 2, n. 3, mai./ago. 2006, p.2-21.

LOPEZ GUERRA, L. Sobre la Evolución de las Campañas Electorales y la Decadencia de los Partidos de Masas. In: **Revista Española de la Opinión Pública**, no 45, Madrid, p. 91-110. jul/sep, 1976.

\_\_\_\_\_. El Carácter Instrumental de las Organizaciones Partidistas de Masa. In: VEGA, P. (ed.) **Teoría y Práctica de los Partidos Políticos**. Madrid: Edicusa – Cuadernos para el Diálogo, 1977, p. 101-112.

MACEDO, Elaine Harzheim. SOARES, Rafael Morgental. **O poder normativo da Justiça Eleitoral e a separação dos poderes: um paradigma democrático?** CONPEDI, UFSC, p. 265/293, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0bd791e117caac17>>. Acesso em: 25 fev. 2016>.

MAINWARING, S. Políticos, partidos e sistemas eleitorais: o Brasil numa perspectiva comparativa. In: **Novos Estudos** no 29. CEBRAP: São Paulo, p. 34-58. 1991.

MELO, Ines da Trindade Chaves. Cláusula de barreira: dos aspectos histórico, constitucional e atual. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, Rio de Janeiro v. 8. n. 2. Segundo Semestre, p. 23-33.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos deputados e no Senado Federal. In: **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 18, n. 37, p. 201 – 225, out. 2010.

MIRANDA, G. L. A influência da arena eleitoral sobre o comportamento dos partidos políticos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 911-959, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n4/v52n4a04.pdf>. Acesso em: 10.set.2019.

MIRANDA, Mariana Araujo. **Participação Das Mulheres na Política: À Busca Pela Concretização da Igualdade de Gêneros Como Instrumento da Efetivação da Democracia**. Disponível em <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-eleitoral/participacao-das-mulheres-na-politica-a-busca-pela-concretizacao-da-igualdade-de-generos-como-instrumento-da-efetivacao-da-democracia>> acessado em 22 de junho de 2021.

MORLOK, Martin. Dos cuestiones clave en la regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia interna. **Teoría y realidad constitucional**, n. 35, 2015. Disponível em: <<http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/14917>>. Acesso em: 7 nov. 2019.

MOTA, Fernanda Ferreira; BIROLI, Flávia. O gênero na política: a construção do "feminino" nas eleições presidenciais de 2010. **Cadernos Pagu** [online]. 2014, n.43, pp.197-231.

MOURÃO, Gerardo Mello. História dos partidos políticos no Brasil. **Estudos Eleitorais**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 47-63, jan/abr. 2008.

MÜLLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582005000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000200005). Acesso em: 1.set.2019.

PONTES, Roberto Carlos Martins; HOLTHE, Leo Oliveira Van. O Sistema Eleitoral Alemão pós a Reforma de 2013 e a viabilidade de sua adoção no Brasil. **Consultoria Legislativa**, abril/2015.

RABAT, M. N. Mais Política e Menos Reforma. **Paraná Eleitoral** – Qual Reforma Política?. Curitiba: no 53/54, jul/dez, 2004.

RAIS, Diogo. FARIAS, Pedro Henrique Espagnol de. O STF e a cláusula de barreira: entre as experiências e suas projeções. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis: v. 21, n. 1, p. 95-118, nov. 2017.

REIS, Marisa Amaro dos. Cláusula de desempenho e fortalecimento dos sistemas representativo e partidário no Brasil. **Estudos Eleitorais**, v. 9, n. 1, jan/abril, 2014, p. 90-104.

REIS, Palhares Moreira. Os Partidos Políticos e a Experiência Brasileira. In: **Revista de Informação legislativa**. Brasília: Senado Federal, n. 114, abr./jun., 1992, p. 94-105.

RIBEIRO, Pedro Floriano. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº10. Brasília, janeiro - abril de 2013, pp. 225-265.

ROCA, Javier Garcia F. Cueva. MURILLO, Pablo. Democracia interna y control de los partidos políticos: crônica del encuentro ítalo-espanhol de outubro de 1983. **Revista de estudos políticos**: n. 42. nov/dez. 1984. p. 241.

RODRIGUES, Lucas Mateus Canabarro. RODRIGUES, Nina Tricia Disconzi. Os desafios para a adoção da cláusula de barreira partidária no Brasil à luz do Direito alemão. **Revista de direito brasileira**, São Paulo: v. 20, n. 8, p. 43-61, Mai./Abr. 2018.

SACCHET, Teresa, Political Parties: **When Do They Work for Women?**, from Expert Group Meeting on Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership, United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA), Division for the Advancement of Women (DAW), Economic Commission for Africa (ECA), Addis

Ababa, Ethiopia, Disponível em <[http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/docs/EP.10\\_rev.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eql-men/docs/EP.10_rev.pdf)> Acesso em 22 de junho de 2021.

SALGADO, E. D. Ativismo judicial no caso das candidaturas independentes | Judicial activism in the case of independent candidacies. **Revista Justiça do Direito**, v. 32, n. 1, p. 120-152, 15 maio 2018.

SALLUM JR., B. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimento. **Tempo Social**, São Paulo, v. 11, n. 2, out. 1999, p. 23-47

SAMPAIO, F. P. Os Partidos Políticos e a Partidocracia. Diké – **Revista Jurídica do Curso de Direito da UESC**. Ilhéus: Editora UESC Universidade estadual de Santa Cruz, 2002.

SANTANO, Ana Cláudia. Do Surgimento à Constitucionalização dos partidos políticos: uma reflexão histórica. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 20, n. 2, p.9-32, agosto, 2016.

\_\_\_\_\_. Os Partidos Políticos. **Paraná Eleitoral**. v. 62, p. 15-32, 2006.

SANTANO, Ana Cláudia. Do Surgimento à Constitucionalização dos partidos políticos: uma reflexão histórica. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 20, n. 2, p.9-32, agosto, 2016.

SCHOENSTER, Lauren. Clãs políticos seguem dominando Congresso na próxima legislatura. São Paulo: **Transparência Brasil**, 2014. Disponível em: <[http://excelencias.org.br/docs/parentes\\_%202015-2018%20vf.pdf](http://excelencias.org.br/docs/parentes_%202015-2018%20vf.pdf)>. Acesso em: 01 setembro 2019. pp.1-17.

\_\_\_\_\_. **Clãs políticos no Congresso Nacional**. São Paulo: **Transparência Brasil**, 2014a. Disponível em: <<http://excelencias.org.br/docs/parentes.pdf>>. Acesso em: 01 setembro 2019. pp.1-22.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna P. O Princípio da Fidelidade Partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação: Uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista do instituto de hermenêutica jurídica**, v. 14, p. 01-26, 2013.

\_\_\_\_\_; SOUZA, R. C. O Supremo Tribunal Federal e o processo legislativo constitucional: análise crítica da postura passivista procedimental adotada no julgamento do Mandado de Segurança nº 22.503-3/DF. **Revista da faculdade de direito da UFRGS**, v. 26, p. 146, 2017.

\_\_\_\_\_ ; STUART, Paulo Henrique M.; BARCELOS, Júlia Rocha de. Corrupção e Reforma Política. In: Cristiana Fortini. (Org.). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. 1. ed. Belo Horizonte: Forum, 2018, v. 1, p. 232-246.

SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton. Infidelidade partidária. **Estudos Eleitorais**, v. 10, n. 1, janeiro/abril, 2015, p. 84-126.

SELL, Carlos Eduardo. Max Weber: democracia parlamentar ou plebicitária?. In.: **Revista sociologia política**, v. 18, n. 37, out. 2010, pp. 137-147.

SILVA, Matheus Passos. **Breves Notas Sobre a Necessária Democratização Interna dos Partidos Políticos Brasileiros**. Disponível em: <[http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogopublicacoes/pdf/estudos\\_eleitorais/estudos\\_eleitorais\\_v11-n2.pdf](http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogopublicacoes/pdf/estudos_eleitorais/estudos_eleitorais_v11-n2.pdf)>. Acesso em 22 fev. de 2019.

SILVA, José Afonso da. Partidos políticos e sistemas eleitorais. In: **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, n. 17, p. 287-316, dez. 1980.

SILVA, Virgílio Afonso da. Partidos e reforma política. **Revista Brasileira de Direito Público**, n. 11, 2005, pp. 9-19.

SOARES, Glauco Ary Dillon. Desigualdades eleitorais no Brasil. **Revista de Ciência Política**, n. 7, p. 22-48, 1973a.

UNGLAUB, Manfred. Eleições e sistema político: experiências com o voto distrital misto na Alemanha. Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma. **Debates**. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995.

URBINATI, N. **O que torna a representação democrática?** Lua Nova, São Paulo, v. 67, 2006b, pp. 191-228.

URBINATI, Nadia. **Da democracia dos partidos ao plebiscito da audiente**. Lua Nova, São Paulo, v. 89, 2013a, pp. 85-105.

URBINATI, Nadia. Crise e metamorfose na democracia. In.: **RBCS**, v. 28, n. 82, jun. 2013b, pp. 5-16.

VILLAS BOAS, Marco Anthony Steveson. A cláusula de barreira no direito brasileiro. **RIDB**, Ano 2, n. 8, p. 8.891-8979, 2013.

VILLENA, Paulo Emilio Ribeiro. O pressuposto, o requisito e a condição na Teoria Geral do Direito e no Direito Público. **Revista da faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, v.594, pp. 185-202.

## LIVROS

ALGRANTI, Leila Mezan. Famílias e vida doméstica. In: SOUZA, Laura de Mello e. (Org.). **História da vida privada no Brasil**: cotidiano e vida privada na América portuguesa. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

ALCORTA, Irene Martinez; GROSMAN, Cecília P. **Famílias ensambladas: nuevas uniones después del divorcio**. Buenos Aires: Universidad, 2000.

ALMOND, G. A. POWELL, G. B. **Uma teoria de política comparada**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

ALVES, M. H. M. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. 4. ed., Petrópolis: Vozes, 1984.

ARISTOTELES. **Política**. São Paulo: Edipro, 2019.

ARENDT, Hannah. **A dignidade da Política**. Trad. de Helena Martins et alii. Rio de Janeiro: Relume- Dumará, 1993.

AZEVEDO, Gabriel. A importância dos candidatos independentes para a democracia brasileira. In: RIBEIRO, Patrícia Henriques. COSTA, Mônica Aragão M. F. GUERRA, Arthur Magno e Silva (Orgs.). **Direito eleitoral: leituras complementares**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

AZEVEDO, Helvécio de Oliveira. Histórico: a política brasileira, os sistemas eleitorais e o voto distrital no Império e na República. in: CAVALCANTI, Themistocles Brandão. [et al.]. **O voto distrital no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1975. p. 4-216.

BARROS, Sérgio Resende. Direitos humanos da família: dos fundamentais aos operacionais. In: GROENINGA, Giselle Câmara; PEREIRA, Rodrigo da Cunha (Coord.). **Direito de família e psicanálise**: rumo a uma epistemologia. Rio de Janeiro: Imago, 2003.

BALLINGON, J. **Empoderamento as mulheres para fortalecer os partidos políticos**. CHAVUET, Cláudia; et alii. (Trad.). Nova Iorque: PNUD Brasil, 2012.

BALMELLI, T. **Le Financement des Partis Politiques et des Campagnes Électorales**: Entre Exigences Démocratiques et Corruption. Suisse: Universitaires Fribourg, 2001.

BLANCO VALDÉS, R. L. **Las Conexiones Políticas**: Partidos, Estado, Sociedad. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

BLOEM, Ruy. **A crise da democracia e a reforma eleitoral**. São Paulo: Martins, 1955.



BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRAUNER, Maria Cláudia Crespo. **Direito, sexualidade e reprodução humana: conquistas médicas e o debate bioético**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRAVO, Juan Hernandez. La delimitación del concepto de partido político: las teorías sobre el origen y la evolución de los partidos. In: FERNANDEZ, Victor Abreu; SÁEZ, Manuel Alcantara; PÉREZ, José Carzola; FERNANDEZ-LLEBREZ, Fernando; GIRALDEZ, Teresa Garcia; BRAVO DE LAGUNA, Juan Hernandez; PEREIRA, Juan Montables; MARUGÁN, Paloma Róman; NOGUEIRA, José Vilas. **Curso del partidos políticos**. Madrid: Akal, 1997.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas Eleitorais x Representação Política**. Brasília: Senado Federal, 1990.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

CHACON, V. **História dos Partidos Brasileiros – Discurso e práxis dos seus programas**. 2. ed., Brasília: UnB, 1985.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. **Direito Eleitoral e processo eleitoral**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

COSTA, Adriano Soares da Costa. **Instituições de direito eleitoral**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

\_\_\_\_\_. **Instituições de direito eleitoral**. v. 1: teoria da inelegibilidade, direito processual eleitoral. 14. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

COSTA, Demian Diniz da. **Famílias monoparentais: reconhecimento jurídico**. Rio de Janeiro: Aide, 2002.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. SIDOU, Beatriz (trad.). Brasília: Ed. UnB, 2001.

\_\_\_\_\_. **La igualdad política**. São Paulo: Fondo de Cultura Economica USA, 2008.

\_\_\_\_\_. SHAPIRO, Ian; CHEIBUB, José Antonio. **The democracy sourcebook**. London: Mt Press, 2003.

DUVERGER, M. **Los partidos políticos**. Ciudad del Mexico: Fondo de cultura econômica, 1957.

\_\_\_\_\_. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. **Partidos políticos**: Desafios contemporâneos. Curitiba: Íthala, 2019.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. 2. ed., rev. e alt. Brasília: TSE/SDI, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia no limiar do século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Comentários a constituição brasileira**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

\_\_\_\_\_. **A Democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1972.

\_\_\_\_\_. **A reconstrução da Democracia**. São Paulo: Saraiva, 1979.

\_\_\_\_\_. **Constituição e Governabilidade**. São Paulo: Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_. **Os partidos políticos nas constituições democráticas**. Belo Horizonte: Edição da Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966.

FRANCIULLI NETTO, Domingos. **Das relações de parentesco, da filiação e do reconhecimento dos filhos**. São Paulo: Ltr, 2003.

GARCÍA-PELAYO, M. **Las Transformaciones del Estado Contemporáneo**. Madrid: Alianza, 1977.

GOMES, Jose Jairo. **Direito Eleitoral**. 12. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

GUSTIN, Miracy Barbosa Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 4 ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

GRISARD FILHO, Waldyr. **Guarda compartilhada**: um novo modelo de responsabilidade parental. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

HAGOPIAN, Frances. **The politics of oligarchy**: the persistence of traditional politics in contemporary Brazil. Dissertation (Ph.D.) - MIT, 1986.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. HECK, Luís Afonso (trad.). 20. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

KELSEN, Hans. Essência e valor da Democracia. In \_\_\_\_\_ . **A Democracia**. Trad. de Vera Barkow. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 23-107.

KFOURI, Gustavo Swain. **A (in) fidelidade partidária vista pelo Poder Judiciário brasileiro**. Dissertação (Mestrado) apresentada perante o Programa de Pós-graduação das Faculdades Integradas do Brasil (UniBrasil), 2009.

KHEL, Maria Rita. Lugares do feminino e do masculino na família. In: COMPARATO, Maria Cecília; MONTEIRO, Denise de Sisa Feliciano (Org.). **A criança na contemporaneidade e a psicanálise: família e sociedade I**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2001.

LAMOUNIER, Bolivar, MENEGUELLO, Rachel. **Partidos políticos e consolidação democrática**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, Jailma Maria de. **Partidos, candidatos e eleitores: o Rio Grande do Norte em campanha política (1945-1955)**. Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense. Orient. Dra. Ângela Maria de Castro Gomes. Niterói: Rio de Janeiro, 2010. p. 310.

LIMA SOBRINHO, Barbosa. Sistemas eleitorais e partidos políticos. In: LIMA SOBRINHO, B. (Org.). **Sistemas eleitorais e partidos políticos**. Rio de Janeiro: FGV, 1956. p. 53-110.

LINZ, J. J. Conclusiones: Los Partidos Políticos en la política democrática, problemas y paradojas. In: MONTERO, J. R.; GUNTHER, R.; LINZ, J. J. **Partidos Políticos: Viejos Conceptos y Nuevos Retos**. Madrid: Trotta, 2007, p. 277-306.

LUHMANN, Niklas. **Confianza**. Mexico: Universidad Iboamericana, 1996.

\_\_\_\_\_. **Introducion sistemy theory**. GILGEN, Peter (Transl.). Cambrigde: Politic, 2010.

\_\_\_\_\_. **Theory of society**. v.1. BARRET, Rhodes (Transl.). California: Stanford University Press, 2012.

\_\_\_\_\_. **Theory of society**. v.2. BARRET, Rhodes (Transl.). California: Stanford University Press, 2013.

MACEDO, Elaine Harzheim. **Decisões no processo de registro de candidatura e coisa julgada: os artigos 502 e 503 do NCPC e o Direito Eleitoral**. In: TAVARES, André Ramos; AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando. (Org.). O Direito Eleitoral e o Novo Código de Processo Civil. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, v. 1, p. 317-334.

MANIN, B. **The Principles of Representative Government**. Cambridge: University Press Cambridge, 1996.

MANSBRIDGE, Jane J. **Beyond Adversary Democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1983.

MAIR, P. e KATZ, R **How Parties Organize**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Teoria geral do controle de convencionalidade no direito brasileiro. In: MARINONI, L.G.; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.). **Controle de convencionalidade: um panorama latino-americano**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013. p. 3-56.

MCDONALD, Ronald. Electoral systems, party representation, and political change in Latin America. In: **Western Political Quarterly**, p. 694-708, sept. 20, 1967.

MEZZAROBBA, O. **Introdução ao Direito Partidário Brasileiro**. 2. ed. rev., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 198-200

\_\_\_\_\_. **A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro**. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15094/13749>>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2019.

MICHELS, R. **Los Partidos Políticos 1 – Un Estudio Sociológico de las Tendencias Oligárquicas de la Democracia Moderna**. Buenos Aires: Amorrortu, 5. reimp. 1996.

\_\_\_\_\_. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Editora da UnB, 1982.

MIRANDA, G. **O comportamento dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (1991-2007)**. Belo Horizonte. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

MONTESCHIO, Horácio. **Política Brasileira: A crise de representação e os instrumentos para o controle dos mandatos eletivos**. Editora Juruá, 2018. Curitiba.

MORAES, F. Os Partidos e a Evolução Político-Constitucional Brasileira. In: SALGADO, E. D.; DANTAS, I. (coord.) **Partidos Políticos e seu Regime Jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 61-70.

MOREIRA ALVES, Maria. Helena. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. 4. ed., Petrópolis: Vozes, 1984. p. 95-130.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. **Pluralismo político**: subsídios para a análise dos sistemas partidário e eleitoral brasileiros em face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2006.

NORRIS, P. **Passages to Power**: Legislative recruitment in advanced democracies. Cambridge: Cambridge University, 1997.

OLIVEIRA, Igor Bruno Silva. **A definição dos candidatos ao pleito eleitoral. O interesse do eleitor pelo processo de votação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

OLIVEIRA, Márcio Luís de; FERREIRA, Raphael Rodrigues. Registro de candidatura e antecipação da habilitação para se ser elegível. In: RIBEIRO, Patrícia Henriques. COSTA, Mônica Aragão M. F.; GUERRA, Arthur Magno e Silva (Orgs.). **Direito eleitoral: leituras complementares**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014.

OSTROGORSKI, Moisei. **La democracia y los partidos políticos**. São Paulo: Trota Editorial, 2008.

\_\_\_\_\_. **Democracy and the organization of political parties**. Garden City, NY: Anchor Books, 1964.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partidos**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PETER, Christoph. **Wahlrecht zwischen kontinuierät und reform**. Dusseldorf: Droste, 1985.

PIMENTA, José Carlos. **Processo eleitoral e controle jurisdicional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PORTO, Walter Costa. **O voto no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

PRESNO LINERA, M. Á. **Los Partidos y las Distorsiones Jurídicas de la Democracia**. Barcelona: Ariel, 2000.

RAWLS, John. **Polítical Liberalism**. New York: Columbia University Press, 1993. In: **O Liberalismo Político**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Ática, 2000.

REIS, Fabio Wanderley. Partidos, ideologia e consolidação democrática. In: REIS, F. W., O'DONNELL, Guillermo (Org.). **A democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

ROSEBLUM, Nancy. **On the side of the angels**: an appreciation of parities and partisanship. Princeton: Princeton University Press, 2008.

SALGADO, E. D. **Constituição e Democracia** – Tijolo por Tijolo em um Desenho (quase) Lógico: Vinte anos de construção do projeto democrático brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas independentes**. Curitiba: Íthala, 2018.

SANTOS, Luiz Felipe Brasil. A obrigação alimentar na perspectiva ética. In: PEREIRA, Rodrigo da Cunha; PEREIRA, Tânia da Silva (Coord). **A ética da convivência familiar**: sua efetividade no cotidiano dos tribunais. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SANTOS, P. P.; BARCELOS, J. R.; PORCARO, N. G. Participação da mulher na política: as reformas políticas que temos e as que queremos. In: Amanda Luiza Oliveira Pinto; Bárbara Mendonça Bertotti; Miriam Olivia Knopik Ferraz. (Org.). **Reformas Legislativas de um Estado em Crise**. 1. ed. Curitiba: Editora Íthala, 2018, v. 1, p. 123-148.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. V. 1. São Paulo: Ática, 1994

\_\_\_\_\_. **Partidos e sistemas partidários**. Trad. de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1982.

SCHMITT, Carl. **A crise da democracia parlamentar**. LOHBAUER, Inês (trad.). São Paulo: Scritta, 1996.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. NewYork: Harper Torchbook, 1962.

SEILER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Editora UnB, 2000.

SIEYES, Emmanuel-Joseph. **Ecrits politiques**. Ed. Roberto Zapperi. Paris: Editions des archives contemporaines, 1985.

SILVA, Adriana Campos; SANTOS, Polianna P. Democracia, direitos políticos e sistema proporcional brasileiro reflexões sobre a adoção de cálculo intracoligacional. In: VITA, Jonathan Barros, MATA DIZ, Jamile B da, BAEZ, Narciso Leandro C. (Org.). **Direitos Fundamentais e Democracia III**. 1. ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 357-377.

\_\_\_\_\_; STUDART, Paulo Henrique M. Reflexões sobre a criação de novos partidos políticos e a distribuição dos recursos do fundo partidário e do tempo de acesso gratuito do rádio e à televisão. In: RIBEIRO, Patrícia Henriques; COSTA, Mônica Aragão M. F.; SILVA GUERRA, Arthur Magno e. (Org.). **Direito Eleitoral**: leituras complementares. 1. ed. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2014, v. 1, p. 99-116.

\_\_\_\_\_ ; SANTOS, Polianna Pereira; STUDART, Paulo Henrique de Mattos. **Partidos políticos, coligações e blocos de atuação nas casas legislativas: o congresso nacional brasileiro**. In: VIII Congresso Latino americano de Ciência Política, 2015.

\_\_\_\_\_ ; SANTOS, Polianna P. Participação política feminina e a regulamentação legal das cotas de gênero no Brasil: breve análise das eleições havidas entre 1990 e 2014. In: SILVA, Adriana Campos; OLIVEIRA, Armando Albuquerque de; MORAES FILHO, José Filomeno de. (Org.). **Teorias da democracia e direitos políticos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2015. p.p. 247-267.

\_\_\_\_\_ ; CATTONI, Marcelo; MAGALHAES, J. L. Q.; HORTA, J. L. B.; OLIVEIRA, M. L. ; FERNANDES, B. G. A. ; MEYER, E. P. N. . Das Garantias Políticas: a Constituição como norma de reconhecimento. In: Adriana Campos; Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira. (Org.). **Constituição e Democracia 25 anos da Constituição Brasileira**. 1. ed. Belo Horizonte: Initia Via, 2015, v. 1, p. 72-322.

SOUSA, J. P. G. **Da Representação Política**. São Paulo: Saraiva, 1971.

SOUZA, Maria do Carmo C. Campelo de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil: (1930 a 1964)**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1983.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **A crise da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

STUART, Paulo Henrique de Mattos. **Processo Eleitoral e Segurança Jurídica: Princípio da Anualidade Eleitoral e estabilização da jurisprudência**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

URBINATI, N. **Mill and Democracy: From the Athenian Polis to Representative Government**. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

\_\_\_\_\_. **Representative democracy principles and genealogy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2006a.

VAN BIEZEN, I. **Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East Central Europe**. Great Britain: Palgrave MacMillan, 2003.

VERDÚ, Pablo Lucas. **Manual de derecho político**. Madrid: Tecnos, 1968.

WEBER, Max. Parlamento e Governo na Alemanha reordenada. In: WEBER, Max. **Escritos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. pp. 167-342.

WEBER, Max. O Presidente do Reich. In. **Escritos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2014b.

WEBER, Max. **O Estado nacional e a política econômica**. In: COHN, G. (org.). Weber. Col. "Os grandes cientistas sociais". 5ª ed. São Paulo: Ática, 1991.

ZAREH, Ghazarin. **The making of a party system - Minor Parties in the Australian Senate**". Australia: Monash University Publishing, 2015.