

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

ARTHUR GANDRA DE MORAIS

**DÉFICIT DE DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E EFEITOS À
CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA: análise dos critérios de distribuição do
Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**

Belo Horizonte

2023

ARTHUR GANDRA DE MORAIS

**DÉFICIT DE DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E EFEITOS À
CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA: análise dos critérios de distribuição do
fundo especial de financiamento de campanha (FEFC)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito

Área de concentração: Direito e Justiça

Linha de pesquisa: Poder, Cidadania e Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito

Projeto coletivo: Intersecções Constitucionais entre Poderes no Quadro da Regulação Normativa da Política

Área de estudo: Direito Constitucional, Direito Eleitoral e Hermenêutica

Orientador: Prof. Dr. Rodolfo Viana Pereira

Belo Horizonte

2023

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

M827d Morais, Arthur Gandra de
 Déficit de democracia intrapartidária e efeitos à capacidade eleitoral
 passiva [manuscrito]: análise dos critérios de distribuição do Fundo Especial
 de Financiamento de Campanha (FEFC) / Arthur Gandra de Moraes. - 2023.
 137 f.

 Orientador: Rodolfo Viana Pereira
 Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
 Faculdade de Direito.
 Bibliografia: f. 130-137.

 1. Direito eleitoral - Brasil - Teses. 2. Direito constitucional - Teses.
 3. Campanha eleitoral - Financiamento - Teses. I. Pereira, Rodolfo Viana.
 II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 342.849.2



ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO ARTHUR GANDRA DE MORAIS

Realizou-se, no dia 05 de maio de 2023, às 09:00 horas, Virtual, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *DÉFICIT DE DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E EFEITOS À CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA: análise dos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)*, apresentada por ARTHUR GANDRA DE MORAIS, número de registro 2021654456, graduado no curso de DIREITO/NOTURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Rodolfo Viana Pereira - Orientador (UFMG), Prof(a). Eneida Desiree Salgado (UFPR), Prof(a). Adamo Dias Alves (UFMG).

A Comissão considerou a dissertação:

(X) Aprovada com autorização para publicação, tendo obtido a nota 90,0 (noventa pontos)_.

() Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 05 de maio de 2023.

Prof(a). Rodolfo Viana Pereira (Doutor) Nota 90,0 (noventa pontos).

Prof(a).  Eneida Desiree Salgado (Doutora) Nota 90,0 (noventa pontos).

Prof(a).  Adamo Dias Alves (Doutor) Nota 90,0 (noventa pontos).

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

A dissertação intitulada “DÉFICIT DE DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E EFEITOS À CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA: ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC)”, de autoria de ARTHUR GANDRA DE MORAIS, foi considerada _____ pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Rodolfo Viana Pereira Andrade
(Universidade Federal de Minas Gerais)
Orientador

Prof. Dr. Adamo Dias Alves
(Universidade Federal de Minas Gerais)

Profa. Dra. Eneida Desiree Salgado
(Universidade Federal do Paraná)

Prof. Dr. Bernardo Gonçalves Fernandes
(Universidade Federal de Minas Gerais)
Suplente

Belo Horizonte, 15 de maio de 2023.

Aos meus pais, Joelma e Eduardo, por terem me ensinado o valor da educação.

AGRADECIMENTOS

Sou um orgulhoso filho dos meus pais. Eles são meu norte moral, meus melhores amigos, me formaram como ser humano e me deram todas as oportunidades, as forças e os apoios a que alguém pode aspirar. Agradeço-os imensamente por serem as pessoas que são e a Deus por tê-los como pais.

Mas também sou filho da universidade pública, especialmente da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Nesse ambiente, onde hoje completo nove anos de casa, sete como membro da Vetusta Casa de Afonso Pena, me construí enquanto pesquisador, encontrei amigos e me servi de mestres.

A educação superior gratuita é um patrimônio do Brasil. A pesquisa, a duras penas realizada, igualmente. Ter a oportunidade de ter acessado lugares que, por vezes, não eram projetados para mim, filho de um metalúrgico e de uma dona de casa, me fez ter mais orgulho e esmero pelo papel transformador da educação.

Assim, com estas breves palavras, dedico este trabalho à universidade pública, gratuita e de qualidade por prover a maior das oportunidades que um ser humano inquieto e curioso pelo saber desejaria. Esta é minha singela contribuição.

*“Traidor da Constituição é traidor da Pátria. Conhecemos o caminho maldito.
Rasgar a Constituição, trancar as portas do Parlamento, garrotear a liberdade,
mandar os patriotas para a cadeia, o exílio e o cemitério.
Quando após tantos anos de lutas e sacrifícios promulgamos o Estatuto do Homem da
Liberdade e da Democracia bradamos por imposição de sua honra.
Temos ódio à ditadura. Ódio e nojo.”¹.*

¹ Trecho do discurso de Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, na oportunidade da Promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em 05 de outubro de 1988.

RESUMO

Pretende-se investigar neste trabalho os efeitos da baixa democracia intrapartidária na capacidade eleitoral passiva dos filiados, especialmente quanto à distribuição de recursos de campanha no escopo do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Apresenta-se como hipótese que há efeitos e que estes são lesivos à capacidade eleitoral passiva dos filiados. Para demonstrar a hipótese, a análise fora estruturada em quatro vértices de análise: (a) verificar os elementos definidores da capacidade eleitoral passiva, investigando seu conceito e abrangência a título constitucional; (b) realizar levantamento dos requisitos estabelecidos pelas resoluções dos partidos políticos para distribuição dos recursos do FEFC; (c) verificar o papel institucional do partido político dentro do paradigma constitucional brasileiro e seu papel de mediador sobre direitos políticos dos filiados, especialmente a capacidade eleitoral passiva; (d) avaliar, contrapondo o paradigma normativo e as reflexões desenvolvidas nos capítulos anteriores, os efeitos do déficit de democracia intrapartidária para a eficácia da capacidade eleitoral passiva dos filiados aos partidos políticos. Tem-se por fonte primária de análise as resoluções exaradas pelos partidos políticos nas eleições gerais de 2018 e 2022, as quais determinaram os critérios de distribuição do FEFC para os filiados, com enfoque especialmente nas regras de distribuição às candidaturas proporcionais. Ao fim, verificou-se que os critérios de distribuição do FEFC são majoritariamente subjetivos ou discricionários, e diagnosticou-se, de modo condicional, os seguintes efeitos: (i) insegurança aos filiados; (ii) baixa efetividade material da capacidade eleitoral passiva; (iii) potencial diminuição de acesso de novos quadros ou quadros marginalizados das agremiações aos cargos eletivos.

Palavras-chave: capacidade eleitoral passiva; democracia intrapartidária; fundo especial de financiamento de campanha; direito eleitoral; direito constitucional.

ABSTRACT

The aim of this work is to investigate the effects of low intra-party democracy on the passive electoral capacity of affiliates, especially regarding the distribution of campaign resources within the scope of the Special Campaign Financing Fund (FEFC). It is presented as a hypothesis that there are effects and that these are harmful to the passive electoral capacity of the affiliates. In order to demonstrate the hypothesis, the analysis was structured in three analysis vertices: (a) verify the defining elements of passive electoral capacity, investigating its concept and constitutional scope; (b) carry out a survey of the requirements established by the resolutions of political parties for the distribution of FEFC resources; (c) verify the institutional role of the political party within the Brazilian constitutional paradigm and its role as a mediator on the political rights of affiliates, especially electoral capacity passive; (d) evaluate, opposing the normative paradigm and the reflections developed in the previous chapters, the effects of the deficit of intra-party democracy for the effectiveness of the passive electoral capacity of the affiliated to the political parties. The primary source of analysis is the resolutions issued by political parties in the general elections of 2018 and 2022, which determined the criteria for distributing the FEFC to affiliates, with a special focus on the rules for distributing proportional candidacies. In the end, it was found that the FEFC distribution criteria are mostly subjective or discretionary, and the following effects were conditionally diagnosed: (i) insecurity for members; (ii) low material effectiveness of passive electoral capacity; (iii) potential reduction in the access of new cadres or marginalized cadres from the associations to elected positions.

Keywords: passive electoral capacity; intraparty democracy; special campaign financing fund; electoral law; constitutional law.

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1 – Sistematização das bases	29
Quadro 1 — <i>Ratio decidendi</i> dos julgamentos paradigma	53
Quadro 2 — Critérios de distribuição dos recursos do FEFC pelos partidos políticos nas eleições gerais de 2018	61
Quadro 3 — Critérios de distribuição dos recursos do FEFC pelos partidos políticos nas eleições gerais de 2022	75
Gráfico 1 — Critérios de distribuição dos recursos do FEFC para candidaturas proporcionais nas eleições (2018)	87
Gráfico 2 — Critérios de distribuição dos recursos do FEFC para candidaturas proporcionais nas eleições (2022)	88
Quadro 4 — Partidos políticos e número de filiados em 2021	99
Fluxograma 2 – Dimensões, indicadores e variáveis	110
Fluxograma 3 – Dimensão “B”: processo decisório	111
Quadro 5 — Valores da dimensão “processo decisório” nos indicadores mensurados	112
Gráfico 2 — Renovação política na Câmara dos Deputados	123
Gráfico 3 — Renovação Política no Senado Federal.....	124

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
Atual.	Atualizada
Cap.	Capítulo
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil
Coord.	Coordenador(es)
<i>e.g.</i>	<i>exempli gratia</i>
ed.	Edição
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanha
HC	Habeas Corpus
n.	Número
n.p.	Não paginado
ONU	Organização das Nações Unidas
Org.	Organizador(es)
P.	Página
PGR	Procuradoria Geral de República
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RE	Recurso Extraordinário
Rev.	Revista
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
<i>v.g.</i>	<i>verbi gratia</i>

DECLARAÇÃO DE PUBLICAÇÕES PARCIAIS DA PESQUISA

Em atendimento ao Art. 65, § 4º, do Regulamento do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, informa-se que não foram realizadas publicações ou divulgações parciais deste trabalho.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 DIREITOS POLÍTICOS: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	18
2 CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA: ANÁLISE EM DIMENSÕES.....	33
2.1 Capacidade eleitoral passiva: contexto teórico.....	33
2.2 Capacidade eleitoral passiva em dimensão material: teoria e prática da igualdade na garantia de condições materiais para a promoção de oportunidades sob a ótica do financiamento das campanhas	41
3 DO PROCESSO DECISÓRIO DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS PARA AS CAMPANHAS POLÍTICAS: LEVANTAMENTO DOS REQUISITOS DELIBERADOS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS	58
4 PARTIDOS POLÍTICOS E A DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA.....	90
4.1 Partidos políticos na arquitetura constitucional.....	90
4.2 Partidos políticos e a crise institucional: o papel profilático do aprimoramento da democracia intrapartidária.....	94
4.3 Democracia intrapartidária enquanto exigência constitucional: conceito, relevância e déficit	102
5 DÉFICIT DE DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E POSSÍVEIS EFEITOS FRENTE À CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	128
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	130

INTRODUÇÃO

O financiamento de campanhas políticas foi um tópico central ao debate político brasileiro desde o final dos anos 1990 e o início dos anos 2000². Escândalos como o *Collor-PC Farias e Mensalão*³, dentre outros, trouxeram à matéria carga moralizadora, correlacionando o financiamento das campanhas políticas, a doação de recursos por agentes privados aos certames eleitorais e a corrupção.

Nesse cenário, a reforma política⁴ – tanto doutrinariamente, quanto as propostas legislativas e provocações judiciais – se ocupou com o tema, oferecendo diagnósticos e

² “Antes de 1993, as doações para partidos e campanhas por parte das empresas eram proibidas. No sistema bipartidário adotado pelo regime militar (1964-85) a partir de 1965 os vínculos dos partidos políticos com os grupos de interesse na sociedade eram vistos com desconfiança. A proximidade de partidos com grupos econômicos ou, pior ainda, com sindicatos era vista como obstáculo para a representação do interesse nacional. Logo, aportes financeiros das associações de empresários, das empresas ou dos sindicatos de trabalhadores eram vedados. (...) As reformas introduzidas após 1993 foram uma reação à constatação de que a realidade do financiamento das campanhas após a abertura política ao longo dos anos 1980 já não obedecia mais às regras elaboradas durante o regime militar. Desrespeitando a lei em vigor, os partidos e candidatos começaram a recorrer regularmente a doações de empresas para disputar as campanhas eleitorais travadas após a volta ao governo civil em 1985. Tanto os partidos precisavam de mais recursos para disputar eleições mais abertas e competitivas quanto os grupos econômicos estavam dispostos a aportar recursos volumosos. Os representantes agora não teriam o seu papel reduzido ao aprovar decisões de um executivo autocrático, como no regime militar, mas teriam um papel importante nas decisões sobre os rumos da economia e na elaboração de uma nova Constituição para o país. O escândalo Collor-PC Farias foi o estopim para trazer à luz o descompasso entre a lei e a realidade, e uma das contribuições importantes da Comissão Parlamentar de inquérito precedendo o impeachment foi a elaboração de novas regras para o financiamento da política. Nas primeiras eleições após a redemocratização havia proibição para que empresas contribuíssem financeiramente para partidos e campanhas. As eleições presidenciais de 1989 constituem no primeiro grande teste para esta restrição. Neste ano, as duas principais campanhas adotaram modelos diferentes de financiamento. A de Lula foi baseada em pequenas doações de militantes e teve um gasto total de 19 milhões. Não existem fontes seguras a respeito dos recursos arrecadados por Collor de Mello, mas sabemos que seus recursos vieram basicamente de doações feitas por grandes empresários brasileiros. Na CPI que investigou a corrupção no governo Collor apareceram diversas menções ao grande volume de valores obtidos de maneira ilícita por Paulo Cesar (PC Farias, tesoureiro de sua campanha a presidente.) Um dos desdobramentos da investigação PC/Collor foi a aprovação, em meados da década de 1990, de uma série de mudanças na legislação eleitoral. A principal delas foi a criação do Fundo Partidário - que se tornaria umas das principais fontes de financiamento dos partidos - e a permissão que as campanhas pudessem ser financiadas pelas empresas”. NICOLAU, Jairo. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). **Journal of Democracy em Português**, Volume 6, Número 1, maio de 2017. p 98-99.

³ “(...) foi somente com as apurações do escândalo do mensalão (2005-2006) que apareceram as comprovações do amplo uso de caixa dois para financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais no Brasil. As investigações no âmbito da operação Lava-Jato mostraram que o financiamento ilícito da política brasileira atingiu uma escala inimaginável, a ponto de o TSE começar, em 2015, um longo processo de investigação das contas de campanha da Dilma Rousseff; investigação inédita na história das eleições presidenciais brasileiras”. NICOLAU, Jairo. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). **Journal of Democracy em Português**, Volume 6, Número 1, maio de 2017. p 101.

⁴ “O debate sobre a reforma política engloba uma série de temas, como o sistema eleitoral, a reeleição, a fidelidade partidária, entre outros, mas o tema do financiamento de campanhas ocupa uma posição central e tem presença constante. Independente do conteúdo, este debate segue certa regularidade. Tipicamente ele

respostas que buscavam atenuar ou solucionar o panorama posto. Com efeito, o campo de batalha da regulação do financiamento de campanhas fora alterado a partir de 2011.

O Supremo Tribunal Federal (STF) foi provocado, em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4650/DF sobre a constitucionalidade do financiamento privado de campanhas políticas, tendo declarado inconstitucional o financiamento empresarial. Assim, àquele momento, restaram constitucionais o financiamento por pessoas físicas e o financiamento público, especialmente por meio do Fundo Partidário.

Com efeito, oferecendo resposta ao novo paradigma posteriormente ao controle de constitucionalidade realizado pela Corte Constitucional, foi instituído o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), o qual separou valores bilionários para o financiamento das campanhas políticas, dotando-o de grande relevância aos pleitos. Assim, conforme aponta SCHLICKMANN⁵, considerando o baixo padrão histórico de doações individuais às campanhas, enveredou-se a um modelo majoritariamente público de fomento.

Os recursos do FEFC são determinados por lei própria, mas as regras de distribuição no caso concreto, campanha a campanha, são definidos pelos partidos políticos, por meio de suas estruturas deliberativas internas. Ainda que tenha sido objeto de controle judicial, tanto pelo STF, quanto pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), majoritariamente os recursos são distribuídos em respeito às regras determinadas pelas resoluções exaradas pelos partidos políticos, os empoderando enquanto *player* institucional e valorizando sua autonomia.

Contudo, a prática acima descrita é capaz de gerar dissonâncias. A título exemplificativo, o jornalista Marcos Uchôa, nas eleições de 2022 pleiteava cargo de deputado federal pelo Rio de Janeiro. Contudo, pós lançamento de sua candidatura, anunciou sua desistência

começa após as eleições (em anos pares) e se estende até junho ou julho no ano seguinte (anos ímpares), durando aproximadamente seis meses. No segundo semestre do ano pós-eleitoral a atenção política começa a focar outro assunto. Os candidatos que pretendem concorrer na próxima eleição começam a se posicionar, eventualmente mudando de filiação partidária para disputar por outra sigla. Na medida em que o enfoque do debate político começa a girar em torno do próximo pleito, o debate sobre a reforma política e o financiamento de partidos e campanhas mingua e desaparece, via de regra sem aprovação de reformas". NICOLAU, J. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. In: **Caderno de Estudos Sociais e Políticos**, v.4, n.7, jan-junho, 2015. p. 105.

⁵ SCHLICKMANN, Denise Goulart. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha como instrumento de financiamento público de campanhas: natureza e aspectos críticos. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**. Ano 23. n. 45. jul./dez. 2018.

exatamente pela dificuldade de receber recursos pelo partido político, acusando ainda a liderança partidária de ter descumprido acordos de financiamento de sua campanha – reforça-se, num cenário de preponderância das agremiações partidárias na definição dos recebedores dos recursos de financiamento⁶.

Apresentando os limites assumidos e explorados no decorrer do trabalho que se introduz, tem-se que os direitos políticos detêm posição central à Constituição brasileira de 1988. Apresentando resposta à ditadura militar finda, garantiu-se por meio da Carta o pluralismo de ideias, o multipartidarismo e o livre acesso ao poder político, dentre outros direitos. Ademais, o arranjo institucional inaugurado alçou o partido político como entidade mediadora das candidaturas, impondo que, para lançar-se candidato, deveria o cidadão estar filiado a uma agremiação obrigatoriamente.

Os direitos políticos detêm dimensões formais, com os requisitos de elegibilidade, registrabilidade e as causas de inelegibilidade. Contudo, entende-se na elaboração deste trabalho que também há dimensão material a este fio do direito, a qual deve ser promovida para garantir o efetivo adimplemento e gozo dos cidadãos.

Decantando os direitos políticos, destaca-se a existência da capacidade eleitoral – a qual se divide em um viés ativo e outro viés passivo; qual seja, o direito de votar e o direito de ser votado -, compondo a capacidade eleitoral passiva o objeto deste trabalho.

Conforme será explorado no decorrer do texto, a doutrina política registra que os recursos empregados nas campanhas políticas são instrumentos que promovem (potencialmente) a maior probabilidade de êxito nos pleitos eleitorais. E nesse sentido, considerando a relevância do financiamento com origem pública, especialmente do FEFC no cenário atual, o qual é distribuído na ponta pelos partidos políticos às campanhas, se sustentará que este impacta na efetividade da capacidade eleitoral passiva.

Nada obstante, os partidos políticos vivenciam crise institucional, impactando diretamente na sua capacidade de representatividade. As razões para tanto são diagnosticadas de modo diverso, contudo, há sugestão de que um dos pontos nevrálgicos

⁶ MARCOS Uchôa anuncia desistência de candidatura a deputado federal pelo Rio. **Uol eleições**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/08/30/marcos-uchoa-anuncia-desistencia-de-candidatura-a-deputado-federal-pelo-rio.htm#:~:text=O%20jornalista%20Marcos%20Uch%C3%B4a%20anunciou,partido%20do%20financiamento%20da%20campanha>. Acesso em: 04 jun. 2023.

para tanto é a democracia interna destas agremiações – ou democracia intrapartidária –, a qual seria deficitária. Outrossim, a crise anunciada afora impactar a representatividade das greis, pode, de modo incidental, considerando seu papel na arquitetura constitucional e ainda na distribuição dos recursos de campanha, influenciar a eficácia material da capacidade eleitoral passiva, especialmente se os seus produtos deliberativos internos forem produtos de processos internos não democráticos.

Partindo desse pressuposto fático introdutoriamente apresentado, questionou-se, para fins de concepção deste trabalho, especialmente considerando a relevância do FEFC e sua origem pública, se haveria efeitos decorrentes do diagnóstico de déficit de democracia intrapartidária enunciado pela doutrina e a promoção material da capacidade eleitoral passiva. Propôs-se a hipótese de que os efeitos existiriam e, ao fim, estes seriam deletérios à capacidade eleitoral passiva.

Pretende-se, para tanto, a análise das resoluções exaradas pelas agremiações partidárias para definir a distribuição dos recursos do Fundo para as eleições gerais de 2018 e 2022, especialmente para o cargo proporcional de deputado federal daqueles pleitos. Este recorte foi realizado, pois, as eleições em comento foram as primeiras gerais a utilizarem os recursos do FEFC e, quanto aos cargos, considerando o número de candidatos registrados pelos partidos políticos frente ao número de cadeiras em disputa, estes implicam em tensão interna para a distribuição dos recursos, com os filiados concorrendo entre si pela alocação dos haveres.

A pesquisa realizada fora estruturada em quatro vértices de análise: primeiro, verificar os elementos constitutivos dos direitos políticos e aqueles definidores da capacidade eleitoral passiva, investigando seu conceito e abrangência a título constitucional, o que será explorado no capítulo 1 e 2; segundo, realizar levantamento dos requisitos estabelecidos pelas resoluções dos partidos políticos para distribuição dos recursos do FEFC, a ser apresentado no capítulo 3; terceiro, verificar o papel institucional do partido político dentro do paradigma constitucional brasileiro e seu papel de mediador sobre direitos políticos dos filiados, especialmente à capacidade eleitoral passiva, o que será desenvolvido no capítulo 4; quarto, avaliar, contrapondo o paradigma normativo e as reflexões desenvolvidas nos capítulos anteriores, os efeitos do déficit de democracia intrapartidária para a eficácia da capacidade eleitoral passiva dos filiados aos partidos políticos, o que será apresentado no capítulo 5. Ao fim, buscar-se-á, enquanto objetivo

geral, verificar se a hipótese suscitada se sustenta, com a existência de efeitos lesivos à capacidade eleitoral passiva.

1 DIREITOS POLÍTICOS: ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Os direitos políticos transpõem momentos históricos, cabendo, inicialmente, entendê-los, numa visão estrita etimológica, como o direito ao “direcionamento e da ordenação da administração da cidade, ou do Estado”⁷. Em uma dimensão moderna, os direitos políticos são definidos como “o conjunto de normas que regula a atuação da soberania popular”, tendo sentido estrito⁸, na Constituição, como “conjunto de regras que regula os problemas eleitorais, quase como sinônimo de direito eleitoral”⁹. E não só: sintetiza MENDES que os direitos políticos formam a base do regime democrático¹⁰.

Ademais, conforme expõe SILVA, a Constituição de 1988 busca “unir elementos de democracia representativa e democracia direta, rompendo com a tradição constitucional brasileira de limitar a participação em momentos de eleição”¹¹. Assim, os direitos políticos vêm para “viabilizar o exercício da cidadania”¹².

⁷ “Para se definir os direitos políticos, é preciso buscar a definição da palavra política - derivada do grego *politikós*, que constitui adjetivo oriundo da palavra *pólis*, que significa cidade - não como a entendemos atualmente, mas, na realidade, cidades-Estado gregas, com autonomia, independência e soberania. Inicialmente, *politikós* designava tudo que se referia à cidade, inclusive seu governo, passando, posteriormente, por força da obra de Aristóteles, *A Política*, a designar não só as atividades próprias das cidades, mas o saber e o estudo, de forma organizada, sobre essas atividades, bem como as obras que tratavam do assunto. Já o direito significa aquilo que é reto, que não se desvia, que dirige, endireita e ordena, originando-se do vocábulo latino *directum*, oriundo do verbo *dirigere*”. CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos Políticos**: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2004. p. 9.

⁸ No mesmo sentido, ver: CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos Políticos**: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2004. p. 10.

⁹ SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 329-330

¹⁰ E continua sobre os direitos políticos: “A expressão ampla refere-se ao direito de participação no processo político como um todo, ao direito ao sufrágio universal e ao voto periódico, livre, direto, secreto e igual, à autonomia de organização do sistema partidário, à igualdade de oportunidade dos partidos. Nos termos da Constituição, a soberania popular se exerce pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular”. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação. 2018. p. 775.

¹¹ E segue: “A relação entre democracia representativa e democracia direta é muitas vezes compreendida como se entre ambas houvesse uma hierarquia: democracia direta seria a forma pura, ideal, preferível, enquanto democracia representativa seria simplesmente uma solução conjuntural, imperfeita, um mal necessário. Como já foi ressaltado nos capítulos iniciais deste livro, essa é uma versão equivocada. A opção por uma democracia representativa não é justificada por uma dificuldade logística de realização da democracia direta. Ela é uma opção por um modelo de democracia (...)”. SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2021. p. 295.

¹² PANUTTO, Peter; MAGGIO, Agnese Caroline Conci. O alistamento eleitoral como condição para o exercício da cidadania. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral**: Elegibilidade e inelegibilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 138.

Noutro giro, expõe MENDES em sua doutrina diferenciação teórica, apontando que “os direitos políticos abrangem o direito ao sufrágio, que se materializa no direito de votar, de participar da organização da vontade estatal e no direito de ser votado”¹³. Assim, quanto ao âmbito ou escopo de proteção constitucional, haveria sobreposição (ou subsidiariedade) entre o que se entende – e se definirá de modo pormenorizado no decorrer deste capítulo – como capacidade eleitoral, em seu viés ativo e passivo, com a noção de direito de sufrágio exposta pelo autor. De mesmo modo apontam COSTA¹⁴ e PEREIRA¹⁵ em suas doutrinas. Com efeito, registra-se, a título de desambiguação, que far-se-á, no curso deste trabalho, o uso da terminologia capacidade eleitoral para expressar o que as doutrinas acima expostas expressam como direito de sufrágio ou direito ao sufrágio.

Localizando-os na história, os direitos políticos são direitos de primeira geração¹⁶, os quais garantiram desde o raiar do Estado Liberal a igualdade formal entre os cidadãos para o exercício político – seja do voto, seja da ocupação de cargos e funções públicas. Os direitos políticos são uma das bases de garantia aos cidadãos no modelo democrático de organização social transportado como paradigma aos Estados ocidentais contemporâneos, sendo perpassado como garantia em diversos momentos da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, de modo mais estrito em seu art. 21¹⁷, bem como no art. 23 do Pacto de San José da Costa Rica¹⁸.

¹³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação. 2018. p. 775.

¹⁴ “O direito de sufrágio é o direito público subjetivo de votar em candidatos a cargos eletivos”. COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 10. ed. rev. ampl. e atualizada de acordo com a LC nº 135, de 2010, com a Lei nº 13.165, de 2015 e com o Novo Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105, de 2015) – Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 46.

¹⁵ PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade. *In*: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. (org.). **Direito eleitoral: debates ibero-americanos** – Curitiba: Ithala, 2014. p. 278.

¹⁶ PANUTTO, Peter; MAGGIO, Agnese Caroline Conci. O alistamento eleitoral como condição para o exercício da cidadania. *In*: FUX, Luiz. PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande. AGRA, Walber de Moura Agra. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 138.

¹⁷ Artigo 21: 1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

¹⁸ Artigo 23: 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade,

(...) os direitos políticos formam o microsistema jurídico de princípios e prerrogativas que prescreve a cidadania e informa as diversas maneiras de exercício da soberania popular em uma democracia, tendo estes o relevo de serem os primeiros direitos reconhecidamente fundamentais ao indivíduo, posto que se inserem nas garantias de liberdade contra o arbítrio estatal.

Desta forma, com referência ao Estado brasileiro, tal qual se extrai da Constituição Federal de 1988, os direitos políticos pertencem à categoria de direitos e garantias fundamentais de primeira geração (ou dimensão, pois são pressupostos de primeira hora e insubstituíveis para a conformação livre da esfera pública, haja vista formarem estruturalmente a base do regime democrático sob o qual se assenta a garantia de preservação de todos os demais direitos fundamentais.¹⁹

Por se tratar de direito e garantia fundamental, seu entendimento impõe harmonia entre os pilares da arquitetura constitucional, garantindo, pelo histórico constitucional de 1988²⁰, o respeito às bases democráticas²¹ – as quais são premissa lógica da nova Carta, em contraposição ao regime ditatorial imediatamente anterior -, sendo os direitos políticos constitutivos democráticos instrumentalizados pela lei maior²². Nesse sentido, anota GUEDES²³ que “o significado jurídico de Democracia deve revelar-se, sobretudo, *constitucionalmente adequado*, isto é, o sentido jurídico da ideia de democracia deve ser, em primeiro lugar, extraído da concreta conformação normativa que lhe confere a constituição vigente”.

Para alcançar a formação da noção de direitos políticos pela Constituição brasileira de 1988, a qual irradiará e dará as bases para se extrair o conceito constitucionalmente adequado e harmônico ao sistema de capacidade eleitoral, faz-se necessário revisar e

às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

¹⁹ MAIA, Clarissa. Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 89.

²⁰ “(...) em verdade, a associação entre constituição e democracia no Brasil data de época muito recente (...)”. PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade. *In*: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. (org.). **Direito eleitoral: debates ibero-americanos** – Curitiba: Ithala, 2014. p. 278.

²¹ Ver: GALINDO, Bruno. Constitucionalismo e soberania popular: fundamentos do Direito Eleitoral democrático. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 68.

²² Considerando o conceito de direitos políticos proposto, aponta Emiliane Alencastro que “é possível afirmar, inclusive, que o direito eleitoral está visceralmente ligado à Constituição”, devendo assim respeito às suas balizas. ALENCASTRO, Emiliane. Interconexões do Direito Eleitoral com o Direito Constitucional. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 40.

²³ GUEDES, Néviton. Comentários ao art. 14. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.:(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2018. Ebook. p. 1296.

definir seus alicerces teóricos. Estes são: o Estado Democrático de Direito, a soberania popular, o sufrágio, a cidadania e o direito de participação e ocupação das funções públicas. Portanto, a reflexão acerca da capacidade eleitoral, qual seja a aptidão de votar e ser votado e representar o corpo social por mandatos eletivos, como produto personalíssimo aos cidadãos²⁴, entendo, se dá a partir do decantar de diversos conceitos que compõem a noção de direitos políticos e direito de sufrágio²⁵.

Aqueles estão amarrados de modo umbilical, estabelecendo, ao fim, a tônica de análise para se decantar de qual caldeirão teórico e normativo se extrai a capacidade eleitoral do sujeito de direito político cidadão. Assim sendo, pretende-se neste capítulo, em breve síntese, estabelecer conceitos e modelagens aplicadas pela arquitetura constitucional brasileira quanto aos conceitos supra.

Conforme aponta GOYARD-FABRE²⁶, a democracia não é um modelo inerte e estático. A sua construção é histórica e mutável a depender da cultura política que a aplica – sendo, inicialmente, uma experiência localizada num período e demarcações geográficas específicas, com a investida grega-ateniense, e posteriormente retomada nas sociedades modernas como premissa básica de organização social, com ampla difusão.

Com efeito, ainda que boa parte dessas noções tenham sido modeladas e sofrido mutações com a prática da experiência democrática e os novos paradigmas de garantias aos cidadãos, “é falacioso acreditar que o transcurso dos séculos e a marcha das ideias deram origem a uma dualidade conflitiva e irreduzível entre as primeiras formas de democracia e aquelas que reinam hoje por toda parte do mundo”²⁷.

Formada pelos homens livres e não estrangeiros da *pólis*, a democracia grega vivenciou sua prática junto à *ágora*. O cidadão, em sua essência, era indissociável da cidade, e a sua

²⁴ Para mais informações, ver subtópico 2.1.

²⁵ Quanto ao método de análise, de mesmo modo entende André Luiz Nogueira da Cunha ao tratar, em seu trabalho, da interseção entre representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. Propôs que “como nosso Estado é democrático e o objetivo do trabalho é pesquisar os direitos políticos em um Estado Democrático de Direito, despendendo a análise, por ora, das outras formas de governo”. CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos Políticos: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004. p. 18.

²⁶ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

²⁷ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 1.

participação na vida pública compunha a sua própria noção de ser²⁸ – ou ainda, conforme trabalha CONSTANT²⁹, implicando na própria noção de liberdade dos indivíduos. Nesse sentido, uma pressuposição notável dessa matriz de arranjo comunitário é a gravosidade da pena de ostracismo no modelo, conforme se extrai do Críton³⁰ quanto a Sócrates ou, ainda, das críticas de Platão à democracia em sua República³¹.

Estabelecendo algumas premissas básicas ao modelo clássico, tem-se que três das bases da democracia ateniense são a *isonomia*, a *isagoria* e a *isotimia*. A *isonomia*, em princípio, remete à igualdade formal dos cidadãos. Numa leitura imediata, correlaciona-se a *isonomia* à igualdade perante a lei, impondo o império das normas sem qualquer distinção, seja censitário, seja de peso hierárquico ou de nascimento. Assim, registra BONAVIDES, “proclamava-se a inexistência de toda categoria de homens invioláveis”³².

Noutro giro, a *isagoria* tratava da igualdade do direito de palavra aos cidadãos. Conforme define BONAVIDES, “trata-se do direito de palavra, da igualdade reconhecida a todos de falar nas assembleias populares, de debater publicamente os negócios do governo”³³.

A *isotimia*, por sua vez, “abolía da organização democrática da Grécia os títulos ou funções hereditárias, abrindo a todos os cidadãos o livre acesso ao exercício das funções públicas”³⁴. Assim, não haveria hierarquia entre os cidadãos para a ocupação dos cargos públicos, sendo estes, a partir do mecanismo de escolha, eleitos para a execução das funções.

Conforme anunciado anteriormente, pretende-se a partir dessas bases realizar a extração de valores centrais que perduram à própria noção de democracia – cabendo então seu respeito para coesão lógica do sistema. Contudo, alguns ajustes interpretativos dessas

²⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros Editores. E-book. 2010.

²⁹ CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos** [livro eletrônico]: discurso pronunciado no Anteneu Real de Paris em 1819. São Paulo: Edipro, 2019.

³⁰ PLATÃO. **Críton (o dever)**. Domínio Público. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2269

³¹ PLATÃO. **A República [ou Da justiça]** [livro eletrônico]. São Paulo: Edipro, 2020.

³² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros Editores. E-book. 2010. fl. 350.

³³ E segue o autor: “Correspondeu esse princípio essencial da democracia antiga, segundo o já mencionado pensador, àquilo a que nós chamamos liberdade de imprensa. Com a *isagoria*, exercício da palavra livre no largo recinto cívico que era o Ágora, a democracia regia a sociedade grega, inspirada já na soberania do governo de opinião”. BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros Editores. E-book. 2010. p. 350.

³⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros Editores. E-book. 2010. p. 350.

bases devem ser feitos, sob pena de, ao transportar às noções modernas democráticas, incorrer em anacronismos.

Dentre diversos ajustes, destaco dois muito importantes para este trabalho. Primeiramente, mostra-se necessário anotar que a premissa de chamamento público à participação política no modelo clássico se dava a partir da democracia direta. Portanto, a noção de atuação nas funções públicas (*isotimia*) se dava pelo exercício imediato e direto dos cidadãos nos cargos, e não pela escolha de representantes.

Em segundo, a própria noção de cidadão, - qual seja o sujeito apto para o exercício da *isagoria* e da *isotimia*, bem como envolto à *isonomia* - era fundada em bases diferentes das contemporâneas – a qual se relaciona, conforme será explorado posteriormente neste capítulo à própria noção de sufrágio, entendido como o escopo de cidadãos convocados a assentir ou não às proposições públicas, seja pela manifestação da sua inteligência diretamente ou por voto em representantes³⁵. Naquele tempo, a condição de cidadão era garantida aos homens livres (ou não escravos) e não estrangeiros. Portanto, ainda que a soberania do poder público emanasse dos cidadãos, tal qual na atualidade, o escopo de sujeitos alçados à categoria de cidadãos era limitado, sendo ampliado nas experiências modernas.

Ao revolucionar o modo de organização social propondo a descentralização do poder aos homens livres³⁶ e não estrangeiros³⁷, o modelo democrático clássico perpassou por constituir, de modo primário, valores básicos nevrálgicos que perduram à própria noção

³⁵ Ou ainda, conforme define Bonavides: “O sufrágio é o poder que se reconhece a certo número de pessoas (o corpo de cidadãos) de participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública. Com a participação direta, o povo politicamente organizado decide, através do sufrágio, determinado assunto de governo; com a participação indireta, o povo elege representantes. Quando o povo se serve do sufrágio para decidir, como nos institutos da democracia semidireta, diz-se que houve votação; quando o povo porém emprega o sufrágio para designar representantes, como na democracia indireta, diz-se que houve eleição. No primeiro caso, o povo pode votar sem eleger; no segundo caso o povo vota para eleger”. BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros Editores. E-book. 2010. p. 239.

³⁶ A literatura registra, ainda, a importância do trabalho escravo à garantia de participação dos homens livres. Nesse sentido, aponta Benjamin Constant: “(...) a abolição da escravatura privou a população livre de todo o lazer que o trabalho dos escravos lhe permitia. Sem a população escrava de Atenas, vinte mil atenienses não teriam podido deliberar cada dia na praça pública”. CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos** [livro eletrônico]: discurso pronunciado no Anteneu Real de Paris em 1819. São Paulo: Edipro, 2019. p. 05.

³⁷ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros Editores. E-book. 2010.

de democracia enquanto regime político³⁸, os quais, na ponta, contribuem para a construção do entendimento atual de capacidade eleitoral.

A Constituição brasileira de 1988 estabelece o Brasil enquanto um Estado Democrático³⁹ no preâmbulo, ou mais profundamente, um Estado Democrático de Direito, no art. 1º da Carta⁴⁰. Tratando da instrumentalização democrática, especialmente quanto ao chamamento da população à composição dos quadros públicos e políticos, imprime-se as seguintes bases: a soberania popular (art. 1º, I, CF/88; art. 14, *caput*, CF/88), a cidadania (art. 1º, II, CF/88), o sufrágio universal (art. 14, *caput*, CF/88) e o voto direto e secreto, com valor igual para todos (art. 14, *caput*, CF/88). Todos esses são sinérgicos e interativos entre si, firmando o arcabouço de garantias aos componentes do corpo social, sendo a capacidade eleitoral – enquanto conceito e prática – resultado desse amálgama. E, ao fim, forma-se o corolário dos direitos políticos.

O Estado de Direito, enquanto conceito, projeta-se como a oposição liberal ao modelo absolutista. Tem como princípios, conforme sintetizam STRECK e MORAIS:

Com efeito, são princípios do Estado Democrático de Direito: A – Constitucionalidade: vinculação do Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica; B – Organização Democrática da Sociedade; C – Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, seja como Estado ‘de distância’, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como Estado ‘antropologicamente amigo’, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se da defesa e garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade; D – Justiça Social como mecanismos corretivos das desigualdades; E – Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas, também, como articulação de uma sociedade justa; F – Especialização de Poderes ou de Funções, marcada por um novo relacionamento e vinculada à produção dos ‘resultados’ buscados pelos ‘fins’ constitucionais; G – Legalidade que aparece como medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo, de regras, formas e

³⁸ GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 13

³⁹ PREÂMBULO: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”. BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. D.O.U. de 5.10.1988.

⁴⁰ “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: I - a soberania; II - a cidadania (...); 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: (...)” BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. D.O.U. de 5.10.1988.

procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência; H – Segurança e certezas jurídicas.⁴¹

Contudo, o Estado de Direito não estabelece a imagem completa do positivado na Constituição brasileira, sendo, aquele, aderido ao viés democrático – consubstanciando, assim, em Estado Democrático de Direito. Esse avanço terminológico, substancial e normativo, incorpora ao conceito camadas de complexidade, as quais impactam diretamente ao seu entendimento.

Nesse sentido, conforme bem preleciona HORTA⁴², o Estado Democrático de Direito impõe a superação da exclusiva proclamação dos direitos aos sujeitos enquanto atividade finalística, mas garante a promoção de meios eficazes para seu gozo; “traz à tona, formal e materialmente, a partir dos textos constitucionais diretivos e compromissórios, as condições de possibilidade para a transformação da realidade (...) para resgate das promessas incumpridas da modernidade”⁴³. Portanto, o avançar das gerações de direitos fundamentais, quais sejam a primeira (liberdade), a segunda (igualdade), e a terceira (solidariedade), são incorporadas de modo centrípeto, compatibilizando as idiosincrasias, contradições e conflitos internos⁴⁴. E assim sendo, em interlocução, o

⁴¹ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Estado Democrático de Direito. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.;(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 114.

⁴² HORTA, José Luiz Borges. **História do Estado de Direito**. São Paulo: Alameda, 2011.

⁴³ STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Estado Democrático de Direito. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.;(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 115.

⁴⁴ “Assim, o Estado Democrático de Direito teria a característica de ultrapassar não só a formulação do Estado Liberal de Direito, como também a do Estado Social de Direito – vinculado ao *welfare state* neocapitalista -, impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade. Dito de outro modo, o Estado Democrático é *plus* normativo em relação às formulações anteriores. A novidade que apresenta o Estado Democrático de Direito é muito mais em um sentido teleológico de sua normatividade do que nos instrumentos utilizados ou mesmo na maioria de seus conteúdos, os quais vêm sendo construídos de alguma data. Para sintetizar este debate, é possível afirmar que, como contraposição ao modelo absolutista, o modelo liberal se formaliza como Estado de Direito. Este se afasta da simplista formulação como Estado Legal, pois pressupõe não apenas uma regulação jurídico-normativa qualquer, mas uma ordenação calcada em determinados conteúdos. E é neste ponto que as várias possibilidades se produzem. Como liberal, o Estado de Direito sustenta juridicamente o conteúdo próprio do liberalismo, referendando a limitação da ação estatal e tendo a lei como ordem geral e abstrata. Por outro lado, a efetividade da normatividade é garantida, genericamente, por meio da imposição de uma sanção diante da desconformidade do ato praticado com a hipótese normativa. Transmutado em social, o Estado de direito acrescenta à juridicidade liberal um conteúdo social, conectando aquela restrição à atividade estatal a prestações implementadas pelo Estado. A lei passa a ser, privilegiadamente, um instrumento de ação concreta do Estado, tendo como método assecuratório de sua efetividade a promoção de determinadas ações pretendidas pela ordem jurídica. Em ambas as situações, todavia, o fim ultimado é a adaptação à ordem estabelecida. Quando assume o feito democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade e, assim, não lhe basta limitação ou promoção da atuação estatal, mas referenda a pretensão à transformação do *status quo*. A lei aparece como instrumento de transformação da sociedade não estando mais atrelada inelutavelmente à sanção ou à promoção. O fim que pretende é a constante reestruturação das

Estado Democrático de Direito infringe à análise do *status quo* dos direitos políticos, direitos de primeira geração, uma interpretação harmônica aos outros direitos das gerações seguintes, sob pena de reduzi-lo à fração de seu potencial e conteúdo garantido.

Enquanto mais um elemento desse corolário declarado, a soberania popular se relaciona intimamente com a igualdade formal política enunciada pela democracia e institucionalizada enquanto princípio do Estado Democrático de Direito.

Quanto à primeira parte de seu conceito, inscrito no art. 1º, I, da Constituição da República, a soberania denota a fonte do emanar do poder político. Na sequência, avançando à completude do conceito em análise, enuncia o art. 14, *caput*, da Constituição da República a soberania popular como a fonte do poder político do Estado brasileiro. Assim, o Estado Liberal supera a doutrina absolutista a qual concentrava esse poder na figura do líder absoluto, consolidando a noção de vontade popular, com o povo emanando poder⁴⁵.

Em síntese, cabe ao povo, nos termos da instrumentalização do *caput* daquele artigo – com sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, conforme regulado pela lei -, a escolha de representantes e a participação direta em oportunidades

próprias relações sociais. É com a noção de Estado de Direito, contudo, que liberalismo e democracia se interpenetram, permitindo a aparente redução das antíteses econômicas e sociais à unidade formal do sistema legal (...). Assim, e com o intuito de dispersar ou absorver as contradições decorrentes da diversidade socioeconômica, pondo à mostra o falacioso princípio da isonomia (formal) diante da lei, o liberalismo jurídico-político alberga as noções de um ordenamento completo, ausente de lacunas e hierarquizado, que, para conseguir a reprodução da dominação vigente, requer a aceitação acrítica de normas básicas, calibrando expectativas e induzindo à obediência no sentido de uma vigorosa prontidão generalizada de todos os cidadãos para a aceitação passiva de normas gerais e impessoais, ou seja, das prescrições legais ainda indeterminadas quanto ao seu conteúdo. Todavia, esse processo não se dá sem rupturas e transformações. O Direito do Estado vai assumindo o conteúdo das transformações pelas quais este passa. Em síntese, a transformação do conceito de Estado de Direito irá implicar a assunção de um novo feitiço para Estado e Direito. Tal estrutura mostra, *grosso modo*, duas dicotomias – absolutivas/liberal e Estado Legal/Estado de Direito – que vão se instalando conjuntamente com o estabelecimento do que convencionalmente apontar como Estado Moderno (...). STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.;(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 114.

⁴⁵ “O Estado de Direito consagrou o princípio da igualdade formal, dos direitos individuais, em especial a garantia da propriedade privada, da liberdade de contrato e da liberdade religiosa. O Estado aparta-se da igreja no trato da coisa pública. A soberania, que em um primeiro momento, quando das monarquias constitucionais, encontra seu fundamento de validade tanto no monarca quanto no povo, no século XX consolida-se como expressão da vontade popular. O povo, como verdadeiro soberano, exerce seu poder diretamente ou por meio de representantes. A soberania do Estado como oriunda da vontade popular passa a ser um importante instrumento de controle democrático do exercício do poder”. MALISKA, Marcos Augusto. Comentários ao art. 1º, I – Princípio da Soberania. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.;(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2018. Ebook. p. 297.

de convocação ordinárias previstas nos seus incisos ou extraordinárias com políticas de participação popular, *e.g.* orçamentos participativos.

Ademais, anota a doutrina, consonante ao tratado anteriormente, que:

Em qualquer quadrante (jurídico, político ou histórico) em que se busque um conceito adequado, Democracia será, em primeiro lugar, um regime de organização do poder político em que prevalece o domínio do povo. Nela é ele o soberano, o titular do poder do Estado, ainda que, frequentemente, sobretudo nos Estados contemporâneos, não o exerça de forma direta, mas por meio de seus representantes. De um jeito ou de outro, os textos constitucionais tornam-se indissolúveis os vínculos de dependência recíproca entre o princípio da soberania popular e princípio democrático. Isso significa concretamente que o exercício de todo poder estatal exige a legitimação pelo povo, devendo, por isso mesmo, permanentemente, ser reconduzível pela manifestação soberana do povo à sua fonte de legitimação democrática inquebrantável. Bem observados os exatos termos em que se encontra formulada a ideia de Democracia na Constituição de 1988, o seu significado jurídico, além de recusar, formalmente, por expressa disposição constitucional (art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República), qualquer ordem de domínio que não se origine na vontade soberana do povo, ou a ela se mantenha alheia, o que seria uma mera manifestação de arbítrio (seja de pessoa, grupo, partido ou classe social), deve também, entretanto, além disso, materialmente, se sustentar em princípios que são hoje pedras angulares do nosso ordenamento constitucional. A soberania popular, portanto, para corresponder a uma compreensão constitucionalmente adequada, tem que prestar homenagem, materialmente, a diversos princípios fundamentais, inscritos no texto constitucional, sem o que não poderá, à luz da nossa Constituição, pretender legitimar um regime substancialmente democrático.⁴⁶

Portanto, o respeito material aos valores democráticos promulgados pela Carta e à soberania popular dela simbiótico – não decorrente – é elemento de legitimidade da manifestação da inteligência popular expressa pelo sufrágio. O respeito a direitos fundamentais, direitos de minorias, aos princípios constitucionais fundamentais, ao sufrágio universal e à busca de ampliação da participação popular por meios formais e materiais, à garantia da igualdade de participação política – novamente, não só nas bases formais (*one man, one vote*), mas também materiais – é lastro de adequação, conforme aponta GUEDES⁴⁷.

⁴⁶ GUEDES, Néviton. Comentários ao art. 14. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.:(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2018. Ebook. p. 1309.

⁴⁷ Expõe o autor: “(...) constitucionalmente, Democracia já não se basta com a vontade soberana do povo, pois, hoje, quem diria(?), também a soberania popular tem que se legitimar. Em primeiro lugar, a soberania popular apenas se manifesta legitimamente, no Estado Democrático brasileiro, quando observa e se submete à onipresença dos princípios constitucionais fundamentais (CF, art. 1º): soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e o pluralismo político. Assim, uma proposta de lei, ou mesmo de Emenda à Constituição, se aprovada em detrimento desses princípios constitucionais, ainda que obtenha, antes (por plebiscito) ou depois (por referendo), a aprovação popular, ainda que à unanimidade de votos, não será menos ilegítima. Uma proposta de lei que se revele atentatória

A cidadania, do qual decorre a própria noção de cidadão, é conceito que ostenta “substância política, convertendo-se em um dos conceitos simbólicos e combativos, que tem sua existência não na voluntariedade do conhecimento, mas em sua adequação instrumental para o litígio com o adversário”⁴⁸. Segue a doutrina⁴⁹:

A palavra cidadania deriva-se do latim *civis*, *civitas* e *activa civitatis* para designar os laços que prendem um cidadão a uma organização política, dotando-o de prerrogativas de influir nas decisões políticas e obrigando-o a seguir o que fora decidido pelas instâncias legais. Representa a qualidade auferida aos seus detentores de ser cidadãos, membros de uma determinada comunidade política organizada, tornando-se os autores destinatários do ordenamento jurídico delineado. Dessa relação entre o detentor da cidadania e um Estado deriva uma série de situações jurídicas ativas e passivas que o obriga a obedecer ao conjunto normativo estabelecido.

Ela se configura na participação dos cidadãos nas decisões políticas da sociedade. Porém não se restringe ao voto, exaurindo-se de forma imediata – o voto é apenas uma etapa desse processo. Todas as vezes que um cidadão se posiciona frente à atuação estatal, criticando ou apoiando determinada medida, está realizando um exercício de cidadania. Tomada em acepção ampla, abrange uma série de fatores que permitem o exercício consciente dos direitos políticos, como à educação, à informação, ao emprego, à moradia etc. Tem seu nascimento tipificado quando o cidadão se torna consciente de seus deveres e de suas obrigações na sociedade.

Portanto, a cidadania representa a conexão do sujeito de direito político, qual seja o cidadão, com a organização social enquanto movimento político – sendo os cidadãos,

ao princípio da dignidade da pessoa humana, por exemplo, será sempre uma proposta inconstitucional e, ipso facto, ilegítima²⁷⁰, não importando para tanto que tenha alcançado a aprovação de todos cidadãos habilitados a votar. Impossível, outrossim, falar-se em Democracia sem o pleno respeito aos direitos fundamentais²⁷¹, nomeadamente, o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (art. 5o, caput, da Constituição), mas também aos direitos fundamentais sociais (art. 6o da Constituição) e aos direitos fundamentais econômicos (art. 170). Além do mais, a ideia de Democracia albergada pelo texto constitucional de 1988 não se basta, em uma compreensão mais formal, com o princípio da soberania popular apenas porque aceita e respeita a regra da maioria. Para se concretizar os verdadeiros desígnios democráticos, estabelecidos na Constituição de 1988, não obstante expressada pela vontade da maioria, a soberania popular tem, além do mais, que prestar atenção – com honestidade de propósitos – aos interesses das minorias, respeitando-lhes os espaços e as formas de expressão. A nossa Democracia também não será corretamente compreendida, em termos constitucionais, caso, com o mero recurso formal à soberania popular, não se confira correta atenção e obediência permanentes ao princípio federativo; ao voto direto, secreto, universal e periódico; à separação dos Poderes e aos direitos e garantias individuais, porquanto esses princípios jurídicos conformam o bloco jurídico essencial à configuração da própria identidade da nossa Lei Fundamental (art. 60, § 4o, da Constituição da República)”. GUEDES, Néviton. **Comentários ao art. 14. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W..;(Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2018. Ebook. p. 1310.**

⁴⁸ AGRA, Walber de Moura. *Comentários ao art. 1º, II. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W..;(Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 118-119.*

⁴⁹ AGRA, Walber de Moura. *Comentários ao art. 1º, II. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W..;(Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 119.*

conforme aponta CUNHA⁵⁰, os titulares dos direitos políticos dotados de capacidade eleitoral⁵¹. Assim, o cidadão compõe o sufrágio e, em adimplemento às regras de organização política⁵², é convocado para a formação da inteligência pública.

No contexto da Constituição brasileira, deve-se entender os termos cidadania e soberania popular como sinônimos, como vínculo jurídico-político do cidadão com o Estado, pelo qual exsurge o direito à participação política (direito de votar e ser votado), bem como deveres políticos para com o Estado (fidelidade à Pátria, prestação do serviço militar, obrigatoriedade do voto, etc.).

Desvestido do conteúdo meramente político que tal signo desperta, podemos compreender a soberania como o direito público subjetivo à participação política, vale dizer, ao exercício do direito de sufrágio e da elegibilidade, tal qual previsto no art. 14, *caput*, da CF/88. (...)

A cidadania é o direito de sufrágio político, é dizer, o direito de votar nas eleições, escolhendo seus representantes; bem assim, é o direito de candidatar-se a cargos públicos (direito de ser votado). (...) Há quem afirme, por descuro do direito positivo, que o sufrágio abrange tanto o direito de eleger, quanto o direito de ser eleito. Mas sem razão. **Em verdade, o direito de sufrágio (= direito de votar; *ius singulii*) e a elegibilidade (= direito de ser votado; *ius honorum*) são espécies do gênero soberania popular (ou cidadania), como explicita o próprio art. 14 da CF/88, ao tratar conjuntamente dos dois institutos, quando da regulação sobre o modo de exercício da soberania popular: pelo sufrágio (*caput*) e pela elegibilidade (§3º).** (grifou-se).⁵³

Rememorando o apresentado supra, tem-se que os direitos políticos são direitos de primeira geração e, num regime democrático, firmam-se no seio de sua prática. Sendo seu exercício basilar para a legitimidade democrática, aqueles se manifestam em toda arquitetura constitucional, instrumentalizando em garantias para os cidadãos. Essas garantias são sinérgicas e, com base no Estado Democrático de Direito, devem respeito

⁵⁰ CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos Políticos:** representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2004. p. 12.

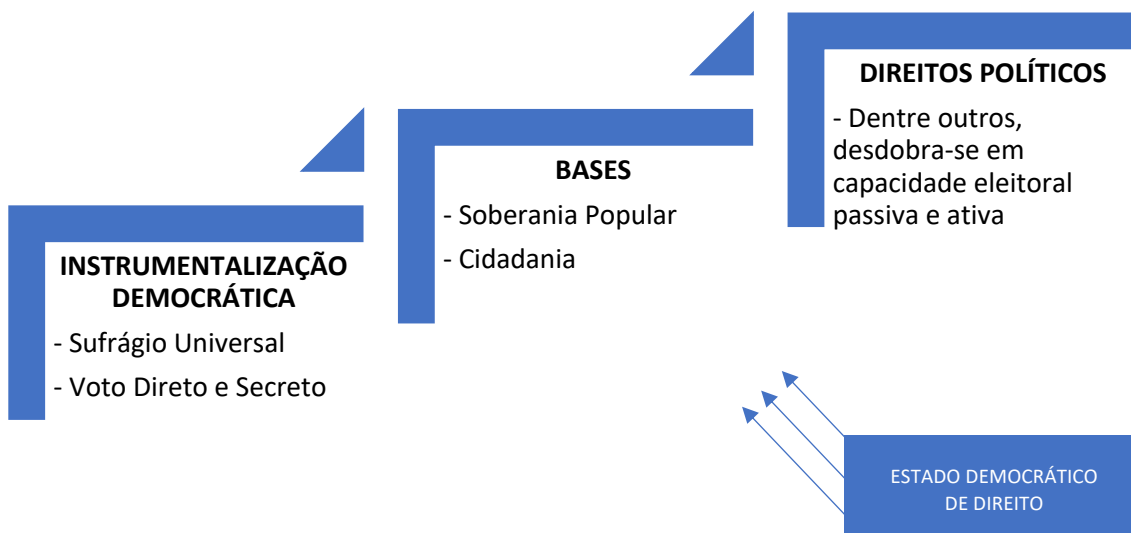
⁵¹ CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos Políticos:** representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2004. p. 53.

⁵² “A cidadania não é conferida igualmente a todos, nem mesmo aos nacionais, pois há critérios diferenciados para a obtenção do direito ao voto e para a ascensão a certos cargos em relação à idade e à naturalização ou nacionalidade natural, mas que não são considerados ofensivos à igualdade constitucional, pois, conforme a lição de Bandeira de Mello, a ofensa ao princípio da isonomia somente ocorrerá se um dos quatro critérios abaixo descritos não estiver presente: a) que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto, um só indivíduo; b) que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, nela residentes diferenciados; c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica; d) que, *in concreto*, o vínculo de correlação suprarreferido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa – ao lume do texto constitucional – para bem público”. CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos Políticos:** representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2004. p. 16-17.

⁵³ CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos Políticos:** representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2004. p. 44-45.

histórico e provisional às gerações de direitos fundamentais, as quais se aderem umas às outras, garantindo a fruição formal e material desses direitos.

FLUXOGRAMA 1 – SISTEMATIZAÇÃO DAS BASES



Fonte: elaboração própria.

A título de síntese e demonstração empírica do afirmado, destaca-se situação problema vivenciada quanto ao sufrágio universal. A definição de sufrágio, enquanto um dos elementos que compõem a instrumentalização da soberania, dá o tom do sustentado supra. Senão, vejamos: proclamada a base de que o poder emana do povo na soberania popular, o sufrágio representa o demográfico reconhecido pelo Estado para “participar direta ou indiretamente na soberania, isto é, na gerência da vida pública”⁵⁴.

O sufrágio universal na estrutura constitucional brasileira é resultado de avanços históricos, como por exemplo com o reconhecimento, ainda que tardio, do voto feminino. Nada obstante, mesmo no cenário atual da garantia formal de voto a todos os nacionais independentemente de gênero ou critérios censitários, facultativamente aos maiores de dezesseis anos e menores de dezoito anos, aos maiores de setenta anos, aos analfabetos, e obrigatório aos maiores de dezoito anos, excluídos os estrangeiros e conscritos (art. 14,

⁵⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros Editores. E-book. p. 293.

§§ 1º e 2º, CF/88), há desdobramentos na prática democrática que demonstram a necessidade de garantia material à plena capacidade eleitoral ativa.

O Brasil é um país de dimensões continentais e, ainda que engendrados os esforços para a maior disponibilização de urnas para recolhimento dos votos dos eleitores, o deslocamento de eleitores para os locais de votação é um desafio logístico estrutural. Nesse sentido, a Lei nº 6.091/74 garante e regula o fornecimento de transporte gratuito em dia de eleição aos eleitores residentes nas zonas rurais. De mesmo modo, a Lei nº 4.737/65, em seu art. 297 e art. 304, estabelece como crime eleitoral a promoção de embarços ao exercício do sufrágio, como pela restrição aos meios de transporte⁵⁵. Nada obstante, no pleito de 2022 os tribunais superiores, seja o Eleitoral, seja o STF, manifestaram pela garantia de transporte também àqueles cidadãos residentes das zonas urbanas dos municípios, os quais fazem uso de transporte público para tanto.

O STF em sede da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.013/DF, provocado pela Rede Sustentabilidade, deferiu liminar por meio do Ministro Relator Roberto Barroso, referendada pelo plenário da Corte, para determinar a manutenção do transporte público urbano coletivo de passageiros em níveis normais no dia do pleito, bem como vedar a não disponibilização de transporte, seja pelo dia de eleições, seja pelo dia de domingo. Ademais, considerando a competência municipal no tema, recomendou aos entes “que tiverem condições de fazê-lo que ofereçam o transporte público urbano coletivo de passageiros gratuitamente aos seus eleitores, por ato próprio e de forma imediata”⁵⁶.

Nessa esteira o TSE, por meio da Instrução nº 0601572-64.2022.6.00.0000, alterando a Resolução-TSE nº 23.669/21, a qual dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para aquele pleito, em seu art. 20-A⁵⁷ c/c decisão em sede da Pet nº 0601800-39, determinou

⁵⁵ Art. 297. Impedir ou embarçar o exercício do sufrágio: Pena – detenção até seis meses e pagamento de 60 a 100 dias-multa. (...) Art. 304. Ocultar, sonegar, açambarcar ou recusar no dia da eleição o fornecimento, normalmente a todos, de utilidades, alimentação e meios de transporte, ou conceder exclusividade dos mesmos a determinado partido ou candidato: Pena – pagamento de 250 a 300 dias-multa. BRASIL, Lei nº 4.747, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. DOU de 5.7.1965 e republicado em 8.4.1974

⁵⁶ STF. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.013/DF MC-ED-Ref.** Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 25-11-2022 PUBLIC 28-11-2022

⁵⁷ “Art. 20-A. Os entes federados, direta ou indiretamente, por suas concessionárias ou permissionárias, não podem reduzir o serviço público de transporte coletivo de passageiros habitualmente ofertado no dia das eleições sob pena de configuração dos crimes eleitorais constantes nos arts. 297 e 304 da Lei n. 4.737,

(i) a impossibilidade de redução do serviço de transporte público coletivo de passageiros habitualmente ofertado, sob pena de crime eleitoral; (ii) a possibilidade de criar linhas especiais ou disponibilização de veículos públicos para promover o acesso dos eleitores às áreas de votação; (iii) a garantia de transporte público gratuito; e (iv) a restrição de operações da Polícia Rodoviária Federal (PRF) sobre transporte público coletivo e individual, em garantia à normalidade de acesso dos eleitores às zonas eleitorais. Na Instrução retro, anotou o Ministro Relator Alexandre de Moraes:

Importa, lembrar, ainda que o Código Eleitoral, em seu art. 304, prevê tipo penal eleitoral relativo a “ocultar, sonegar, açambarcar ou recusar no dia da eleição o fornecimento, normalmente a todos, de (...) meios de transporte, ou conceder exclusividade dos mesmos a determinado partido ou candidato”. Confira-se: (...)

Esse tipo penal eleitoral soma-se ao tipo do art. 297 do mesmo diploma legal (“impedir ou embaraçar o exercício do sufrágio”). **Ambos os crimes são modo efetivo de repercutir a matéria, porque realçam o direito ao sufrágio e a obrigatoriedade de manutenção do nível habitual de oferta do serviço público de transporte coletivo de passageiros no dia das eleições, inclusive sob pena de configuração dos tipos penais eleitorais deles constantes.** (Grifou-se)

Portanto, verifica-se exatamente a confluência do afirmado supra, com a necessidade de garantia pelo Estado não somente do direito formal à manifestação da inteligência do sufrágio pelos cidadãos através do voto, mas também de meios para promover a eficácia da sua fruição – seja pela regulação passiva, com garantias negativas, ou por garantias positivas, por vias materiais.

de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, sem prejuízo de outras incidências penais porventura caracterizadas. § 1º O Poder Público, em comum acordo com a Justiça Eleitoral, sem nenhuma distinção entre eleitores e sem a veiculação de propaganda partidária ou eleitoral, poderá: I - criar linhas especiais para regiões mais distantes dos locais de votação; e II - valer-se de veículos públicos disponíveis ou requisitar veículos adaptados para o transporte coletivo, como ônibus escolares. § 2º Os entes federados e respectivos gestores que venham a empregar disponibilidades orçamentárias para o custeio de transporte público coletivo de passageiros no dia das eleições, inclusive em locais de difícil acesso, não estarão desrespeitando a Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, especialmente no que se refere às metas de resultados fiscais, criação ou expansão de despesas e concessão de subsídio”. TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução-TSE nº 23.669, de 14 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as Eleições 2022. DJE-TSE, nº 236, de 23.12.2021, p. 67-132 e republicado no DJE-TSE, nº 33, de 3.3.2022, p. 2-67 e no DJE-TSE, nº 144, de 1º.8.2022, p. 2-67.

2 CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA: ANÁLISE EM DIMENSÕES

2.1 Capacidade eleitoral passiva: contexto teórico

Conforme exposto, aos cidadãos é garantida a titularidade dos direitos políticos. Nesse sentido, na esteira do que sintetiza a doutrina de CUNHA, tem-se que os direitos políticos “possuem duas modalidades, ligadas à ideia de capacidade eleitoral ativa e passiva, que são os direitos políticos ativos (cuidam do eleitor) e os direitos políticos passivos (tratam dos eleitores elegíveis e eleitos)”⁵⁸. Assim sendo, “pela aquisição de capacidade política-eleitoral estabelece-se o cidadão, que é a pessoa do povo que possui parcela do poder de escolher e decidir sobre os destinos do Estado”⁵⁹. Portanto, faz-se necessário adentrar à caracterização da capacidade eleitoral e, considerando o escopo do trabalho, especialmente a passiva, no paradigma constitucional brasileiro.

A capacidade *stricto sensu* é tratada no ordenamento jurídico brasileiro, tipicamente, na seara civil. Naquela, a capacidade se manifesta como habilitação, aptidão, ou ainda disponibilidade do sujeito em exercer direitos e adquirir deveres na ordem civil (art. 1º, Lei nº 10.406/02). Trata-se de característica relacionada e intrínseca à personalidade, a qual é adquirida no nascimento com vida, pondo a salvo, desde a concepção, os direitos dos nascituros (art. 2º, Lei nº 10.406/02), sendo modulada a capacidade por limites formais, delimitando, nos termos do art. 4º e seguintes da Lei nº 10.406/02, a incapacidade absoluta e relativa, bem como a regra da capacidade plena.

Defende GRAU que o direito não pode ser seccionado em frações estanques; ou ainda, “não se interpreta o direito em tiras, aos pedaços”⁶⁰, havendo avizinhamentos sistêmicos. Assim sendo, é possível afirmar, numa aproximação segura, em harmonia e analogia à sistemática civil, que a capacidade eleitoral – enquanto *capacidade* – bebe na mesma fonte personalíssima. Portanto, entende-se que a capacidade eleitoral, em essência, dá

⁵⁸ Segue o autor: “(...) o que não se deve confundir com outras duas modalidades dos direitos políticos, que são os direitos políticos positivos (tratam das normas que asseguram a participação no processo político eleitoral, votando ou sendo votado, abrangendo as duas modalidades acima mencionadas) e os direitos políticos negativos (tratam das normas que impedem a atuação eleitoral, tendo núcleo nas elegibilidades”. CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos Políticos**: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2004. p. 11.

⁵⁹ CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos Políticos**: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2004. p. 53.

⁶⁰ GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo de juízes**: (a interpretação/aplicação do direito e os seus princípios). 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 86.

conta da manifestação da própria personalidade política do cidadão, titular dos direitos políticos, o qual, por deter esta capacidade – qual seja a aptidão para exercer direitos políticos e de sufrágio e adquirir obrigações frente ao sufrágio – tem garantida a potência de ostentar sua inteligência política.

Seguindo, a capacidade eleitoral se manifesta inicialmente em duas modalidades: a capacidade eleitoral ativa e a capacidade eleitoral passiva. Estas representam, respectivamente, o direito do cidadão de votar e o direito do cidadão de ser votado – em reverberação histórica com os pilares clássicos da democracia da *isagoria* e da *isotimia*. Estas detêm duas dimensões, quais sejam a dimensão formal e a dimensão material. Isso se dá em estrita consonância com as bases do Estado Democrático de Direito anteriormente expostas, o qual, reitera-se, não pretende apenas proclamar e regular os direitos (formal), mas também garantir meios para sua plena fruição (material). Com efeito, considerando o escopo deste trabalho, analisar-se-á a capacidade eleitoral em sua modalidade passiva, em ambas dimensões.

A capacidade eleitoral passiva, em sua dimensão formal, é representada pelas condições de elegibilidade (viés positivo; requisitos a serem adimplidos) e, *pari passu*, pelas condições de inelegibilidade⁶¹ (viés negativo; requisitos a não serem incididos):

No quadro do Direito Constitucional brasileiro, há dois troncos de requisitos oponíveis àqueles que desejam postular candidatura: as chamadas condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade.

(...)

Sob a ótica estrita do Direito Constitucional, bastaria ao interessado preencher as condições de elegibilidade e não incidir nas causas de inelegibilidade para exercer, na plenitude, seu direito fundamental ao sufrágio passivo, registrando sua candidatura.⁶²

⁶¹ “Inelegibilidade é a impossibilidade de o cidadão ser eleito para cargo público, em razão de não poder ser votado, ceifando-o de exercer seus direitos políticos na forma passiva. Em decorrência, fica vedado até mesmo o registro de sua candidatura; não obstante, sua cidadania continua ativa, logo, o direito de votar nas eleições permanece intacto. Portanto, elas são causas que retiram a prerrogativa da elegibilidade e estão relacionadas na Constituição ou em lei complementar; podem ainda ser inatas ou cominadas”. AGRA, Walber de Moura. Requisitos de registrabilidade. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 241.

⁶² PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade. *In*: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. (org.). **Direito eleitoral: debates ibero-americanos** – Curitiba: Ithala, 2014. p. 279-280.

São requisitos de elegibilidade, inicialmente, aqueles previstos no art. 14, §3º e 8º, da CF/88, quais sejam: a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária; a idade mínima, a depender do cargo a ser pleiteado; aos militares alistáveis, afastar-se da atividade se com menos de dez anos de serviço, ser agregado pela autoridade superior, caso com mais de dez anos de serviço. Há, ainda, para o cargo de Presidente e Vice-Presidente da República, restrição de nacionalidade, nos termos do art. 12, §3º, da CF/88.

Com efeito, ainda que a Constituição brasileira tenha reservado somente ao seu texto a criação de requisitos de elegibilidade – cabendo à legislação infraconstitucional sua regulação, nos termos do art. 14, §3º, da CF/88 -, bem apontou PEREIRA que existem requisitos de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade⁶³, previstas por normas infraconstitucionais e regulamentos eleitorais, os quais devem ser adimplidos pelos cidadãos que pleiteiem mandatos eletivos, sob pena de indeferimento do registro das candidaturas. Ainda que não tenham nenhuma referência direta na Constituição brasileira, esses requisitos e condições regulam o processo de habilitação da candidatura, tocando assim no cerne dos direitos políticos, complementa o autor⁶⁴.

Noutro giro, quanto às inelegibilidades, estas são reguladas tanto por normas constitucionais, quanto por normas infraconstitucionais (art. 14, §9º, da CF/88). Essas inelegibilidades podem ser absolutas, relativas, transitórias, diretas ou reflexas – sem prejuízo de outras capitulações possíveis, exploradas pela doutrina. São absolutamente inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos (art. 14, §4º, da CF/88). São transitoriamente inelegíveis aqueles que incidam em causas de inelegibilidade previstas nas normas infraconstitucionais, especialmente em sede da Lei Complementar nº 64/90. Por sua vez, são relativamente inelegíveis aqueles cidadãos que incidam nas causas previstas nos parágrafos sexto a oitavo do art. 14 da CF/88. Ao fim, as inelegibilidades diretas atingem

⁶³ “Todavia, outras exigências impostas pela legislação ordinária (e até mesmo por Resoluções do TSE) devem ainda ser observadas, sob pena de indeferimento do pedido de registro. Caso emblemático é o do artigo 11, §1º da Lei 9504/97 que elenca um conjunto de documentos cuja apresentação é obrigatória para todo candidato. Alguns exemplos: fotografia, autorização do candidato, cópia da ata da convenção partidária, declaração de bens, propostas defendidas pelos candidatos a cargos majoritários, etc.”. PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade. *In*: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. (org.). **Direito eleitoral: debates ibero-americanos** – Curitiba: Ithala, 2014. p. 280.

⁶⁴ PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade. *In*: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. (org.). **Direito eleitoral: debates ibero-americanos** – Curitiba: Ithala, 2014. p. 279.

o próprio sujeito que deu causa ao ato suspensivo da elegibilidade e, em oposição, inelegibilidades reflexas aquelas em que o próprio sujeito não tenha dado causa, vide o disposto no art. 14, §7º, da CF/88.

Conforme sinalizado na introdução deste trabalho, a regulação da política foi afetada por relevante carga moralista na proposição de restrições aos direitos políticos e às liberdades no curso do pleito eleitoral. E as inelegibilidades foram um dos campos de batalha preferenciais para este embate social de moralização da política, com o avançar e recrudescimento de várias normas, pretendendo dar resposta social⁶⁵ aos pujantes casos de corrupção vivenciados na praça pública institucional brasileira.

Ainda que, de fato, haja correlação⁶⁶ entre moralidade e elegibilidade⁶⁷, a doutrina já apontou de modo bastante acertado a insuficiência⁶⁸ dessas medidas e, ainda, que o modo como estas foram introduzidas ao ordenamento, por vezes, estressou o tecido

⁶⁵ “A última razão e mais curiosa é a carga moralizadora que recaiu sobre a legislação na última década. Empreendemos uma cruzada pela moralidade na Política e o Direito Eleitoral foi eleito a trilha de salvação. Veja: não a educação, não a formação para a cidadania e sim, as regras sobre propaganda, recursos em campanha e habilitação à candidatura”. PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade. In: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. (org.). **Direito eleitoral: debates ibero-americanos** – Curitiba: Ithala, 2014. p. 279.

⁶⁶ “(...) a moral se configura como condição preliminar de legitimidade da atividade político-administrativa, por meio de um processo de juridicização da moral que dissocia por completo o momento da gênese normativa da sua aplicação, privilegiando e dotando de superior relevância a função do intérprete sobre o legislador. Assim, tem-se, por um lado, o protagonismo judicial e, por outro, o acanhamento e a deslegitimação do parlamento”. MAIA, Clarissa. Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 102.

⁶⁷ “Um estudo em separado da elegibilidade e da moralidade para o exercício do mandato eletivo sempre se revelará incompleto, uma vez que qualquer situação concreta que envolva ambos os conceitos necessariamente impõe uma análise conjunta de ambos os direitos fundamentais. Com efeito, o valor da moralidade para o exercício do mandato eletivo, revestindo-se de normatividade e imperatividade a partir do momento em que introjetado na Constituição Federal por meio de norma de estrutura principiológica, passa a moldar a elegibilidade, sendo por ela também moldado (...)”. E concluir: “A moralidade das candidaturas, conceito extraído a partir da norma contida no art. 14, §9º, da Constituição, é direito humano, direito fundamental e direito político positivo ativo, que tem por titular o povo ativo, aquele a quem se permite o exercício do direito de sufrágio e ao qual é outorgada nítida posição jurídica subjetiva. Como direito fundamental, é possível que a moralidade das candidaturas, em casos concretos os mais diversos, entre em rota de colisão autêntica com o direito, igualmente humano, fundamental e político, à elegibilidade”. DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. A elegibilidade como direito fundamental. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 18 e 30.

⁶⁸ Ocorre que, constantemente, os ímpetus higienistas carregam doses importantes de autossuficiência e de certeza. Reforçados pelo argumento do apoio popular, não costumam ser contidos pelas barreiras e limites impostos pela Constituição”. PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade. In: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. (org.). **Direito eleitoral: debates ibero-americanos** – Curitiba: Ithala, 2014. p. 279.

constitucional⁶⁹, cerceou direitos fundamentais⁷⁰, promovendo a criminalização da política⁷¹. Exemplo nesse sentido é a Lei Complementar nº 135/10, qual seja a Lei da Ficha Limpa, a qual reformou a Lei Complementar nº 64/90.

Afora ter expandido os tipos previstos pela Lei Complementar nº 64/90, houve controvérsia acerca da sua aplicabilidade imediata ou não ao pleito de 2010, trazendo ao plenário do STF a ponderação da moralização da política requisitada socialmente, a qual demandou as mudanças legislativas nela previstas, em contraponto ao limite constitucional do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da CF/88)⁷². Tratando os *leading cases* acerca da inelegibilidade em razão de renúncia a mandato (art. 1º, I, “k”, da Lei Complementar nº 64/90), firmou a Corte a tese que “a Lei Complementar 135/2010 não é aplicável às eleições gerais de 2010, em face do princípio da anterioridade eleitoral (art. 16 da Constituição Federal)”, consubstanciado no Tema nº 367 da Corte. Contudo, em sede das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) nº 29 e nº 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4578, a Corte reconheceu a aplicabilidade da

⁶⁹ Ver também: PECCINI, Luiz Eduardo. A jusfundamentalidade do direito a ser votado: provocações e reflexões acerca das inelegibilidades em tempos de “Ficha Limpa”. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

⁷⁰ Nesse sentido: ROCHA, Virgínia Afonso de Oliveira Morais da; BITTENCOURT, Mateus Salles. **A presunção de inocência no Brasil contemporâneo: aspectos eleitorais e criminais**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

⁷¹ “Nesse sentido, a pesquisa traçou relações entre a realidade hodierna de criminalização dos políticos, representantes do povo – eleitos por voto popular, com importantes contribuições trazidas por autores que percebem, nos efeitos do punitivismo neoliberal imperante, um progressivo desamparo nos direitos fundamentais, notadamente observados nas constantes e assustadoras flexibilizações dos direitos constitucionais – como no caso da supressão dos direitos políticos, que são subespécie dos direitos humanos – e do esvaziamento dos direitos fundamentais assecuratórios da proteção dos cidadãos na processualística penal. Os efeitos do punitivismo neoliberal sobre a legislação eleitoral, valendo-se de alicerces teóricos preocupantes, são hoje bastante evidentes. A expansão reinante da criminalização dos políticos apresentase, na maior parte das vezes, de forma velada, como se não estivéssemos tratando verdadeiramente de problemática penal, mas tão somente de ‘condições de elegibilidade’, como se a inelegibilidade não fosse uma pena, e sim um ‘prêmio’”. AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política”** como instrumento democrático – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 1-2.

⁷² Nesse sentido, ver: STF. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) nº 630147**. Relator(a): AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2010, DJe-230 DIVULG 02-12-2011 PUBLIC 05-12-2011 REPERCUSSÃO GERAL - ADMISSIBILIDADE EMENT VOL-02639-01 PP-00001; STF. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) nº 633703**. Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-219 DIVULG 17-11-2011 PUBLIC 18-11-2011 RTJ VOL-00221-01 PP-00462 EMENT VOL-02628-01 PP-00065; STF. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) nº 511961**. Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009, DJe-213 DIVULG 12-11-2009 PUBLIC 13-11-2009 EMENT VOL-02382-04 PP-00692 RTJ VOL-00213-01 PP-00605

Lei da Ficha Limpa no pleito subsequente, atingindo, entretanto, fatos anteriores à sua vigência.

Firmados esses pontos e estabelecidas as balizas constitutivas da capacidade eleitoral passiva, a doutrina também reflete sobre o nascimento deste direito. COSTA, em obra paradigmática no tema, sustenta que a registrabilidade – ou, mais especificamente, o registro de candidatura, com o adimplemento das condições de elegibilidade e a não incidência nas condições de inelegibilidade, com o cumprimento das condições de registrabilidade - é pressuposto lógico para a existência da capacidade eleitoral passiva, ancorado na teoria do fato jurídico. Assim, registrada a candidatura, surgiria o direito de ser votado, em paralelo lógico ao alistamento para a capacidade eleitoral ativa, *verbis*⁷³:

O direito de sufrágio é o direito público subjetivo de votar em candidatos a cargos eletivos. Nasce do ato jurídico de alistamento, pelo qual o seu titular se insere no corpo de eleitores. **Portanto, o alistamento é o ato jurídico do qual dimana o direito de votar (*ius singulii*), de exercer a cidadania pela escolha livre e soberana dos seus representantes nas democracias indiretas. (...)**

O direito de votar (*ius singulii*) é pressuposto do direito de ser votado (*ius honorum*), sendo seu antecedente lógico e cronológico. Para que o cidadão possa ser candidato a cargo eletivo, é necessário preencher os pressupostos constitucionais e infraconstitucionais denominados de condições de elegibilidade. (...)

Rigorosamente falando, portanto, **o direito de ser votado (elegibilidade) nasce da ocorrência de determinado fato jurídico, que condiciona a sua compostura eficaz. (...)**

Analisando o que se passa no mundo jurídico, através das normas fixadas pela legislação eleitoral, haveremos de compreender que **o direito de ser votado (*ius honorum*) apenas surge a partir do registro de candidatura do cidadão perante a Justiça Eleitoral**. De fato, antes do registro de candidato, o nacional pode até pleitear partidariamente a possibilidade de concorrer a cargo público eletivo, mas apenas assume a condição de candidato, para todos os efeitos jurídicos, após obter o registro de sua candidatura, da qual dimana o direito de ser votado, ou seja, o direito de participar do prélio eleitoral.

(...) **o direito de ser votado é efeito do fato jurídico do registro (FJ)**, nascido da incidência (•) da norma sobre o seu suporte fático (pedido de registro). Deste fato jurídico surge uma relação jurídica (RJ) entre o sujeito ativo (AS) que é o titular da elegibilidade, e o sujeito passivo total (SP), que são todos os outros cidadãos. Ao sujeito ativo é concedido o direito subjetivo de ser votado (elegibilidade), consistindo na faculdade de concorrer a cargos eletivos, que tem de ser suportados por toda a coletividade, não podendo ela opor qualquer tipo de embaraço ao seu exercício (dever de abstenção).

Tal explicação, com base na teoria do fato jurídico, já serve para por a nu que o fato jurídico originante do direito de ser votado é o registro de candidatura. Sem o registro não há elegibilidade, posto que não há

⁷³ CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos Políticos**: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2004. p. 46-48.

candidatura. (...) Sem o registro da candidatura não pode o cidadão pleitear os votos dos nacionais, nem fazer propaganda eleitoral em seu nome, nem constar o nome das cédulas eleitorais (em eleição para o Executivo).

Mesmo que o nacional possua todas as condições de elegibilidade constitucionais não poderá ainda ser reputado elegível, porque se possuir todas elas, mas não obtiver o registro de candidatura, não poderá postular a designação pelos eleitores a um mandato. (...)

O conteúdo da elegibilidade é o direito de ser votado, de se candidatar. Quem não pode se candidatar não é elegível, não tem o direito de oferecer o seu nome ao crivo do eleitorado para o fim de pleitear um cargo eletivo. **Sem o registro da candidatura não nasce o direito de ser votado.** (Grifou-se).

Nada obstante, abre-se uma divergência ao entendimento supra. Conforme já sustentado, é seguro posicionar o direito político, enquanto direito fundamental, como vinculado à própria personalidade do sujeito. Os limites formais impostos pelas condições de elegibilidade, de registrabilidade e de inelegibilidade dão eficácia ao direito o qual, contudo, existe por si só anteriormente ao ganho de eficácia. Assim, ao provocar o Estado, o cidadão manifesta sua intenção de exercer o direito, sem que, contudo, ele não exista anteriormente.

Entende-se que o registro de candidatura, de fato, garante a eficácia da capacidade eleitoral passiva, exatamente por dar meios aos candidatos para se posicionarem como tal e provocarem o sufrágio para captar votos. Contudo, reduzir o nascimento do direito ao registro abranda sua abrangência.

Isso se dá, pois, conforme é uníssona a doutrina⁷⁴, o direito de se oferecer ao sufrágio e se eleger a cargos políticos é direito público subjetivo, exigível por todos os cidadãos frente ao Estado. Nessa esteira, a densidade do direito não está limitada a um fato jurídico, existindo de modo perene e potencial, ainda que não dotado de plena eficácia, a todos os cidadãos, seja individualmente, seja enquanto sufrágio, ainda que não registrada a candidatura.

⁷⁴ Nesse sentido: COSTA, Felipe Pinelli Pedalino. **Capacidade Eleitoral Passiva**. 1º Seminário de direito eleitoral: temas relevantes para as eleições de 2012. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012; CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos Políticos**: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2004; DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. A elegibilidade como direito fundamental. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral**: Elegibilidade e inelegibilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2018; PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade. *In*: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. (org.). **Direito eleitoral**: debates ibero-americanos – Curitiba: Ithala, 2014. COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 10. ed. rev. ampl. e atualizada de acordo com a LC nº 135, de 2010, com a Lei nº 13.165, de 2015 e com o Novo Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105, de 2015) – Belo Horizonte: Fórum, 2016.

Portanto, não se pode limitar a condição de candidato como determinante à própria existência ou ao nascimento do direito. Os cidadãos são sujeitos políticos na essência, compondo o Estado, sendo garantido a todos os que cumpram – ou virtualmente cumpram – os requisitos formais a potência de ocupar cargos públicos, em consonância à *isotimia*.

Coadunando ao entendimento supra, PANUTTO e MAGGIO anotam que “a existência da elegibilidade é anterior ao pedido de registro, posto que a sentença que autoriza o registro possui mero caráter declaratório”⁷⁵. Ou seja, pela processualística eleitoral, a decisão que garante o registro não cria o direito, mas somente o declara. E não só: o próprio sistema garante a existência do direito de ser candidato numa leitura ampla ao flexibilizar, por exemplo, as comprovações etárias mínimas para cargo eletivo no legislativo, visto que, em regra, as comprovações se dão ao momento do registro e, em alguns casos, em consonância ao art. 11, §2º, da Lei nº 9.504/97, garante-se a comprovação na data da posse – salvo quando fixada em dezoito anos, hipótese em que será aferida na data-limite para o pedido de registro.

A divergência supra se faz importante, visto que, ao restringir o nascimento do direito posteriormente ao registro de candidatura, isenta-se o Estado de garantir a promoção material ao direito somente aos cidadãos-candidatos em campanha. Com efeito, entende-se que deve o Estado sustentar meios que garantam ao cidadão pretendente a pleitear cargos públicos caminho sem embaraço para o exercício de seu direito, seja no dever de abstenção, seja no próprio incentivo de que o sufrágio se empodere do seu direito e busque, em caso de interesse, ocupar seu espaço junto aos quadros políticos.

Destaca-se ainda, conforme veremos posteriormente neste trabalho, que o dever de democracia intrapartidária, enquanto direito fundamental dos filiados, deve ser garantido em eficácia vertical e horizontal – tendo em conta as características próprias dos partidos políticos, enquanto pessoas jurídicas de direito privado, mas com função pública –, sendo exemplo de incentivo material à capacidade eleitoral passiva. A sua existência e promoção fomenta, ainda que potencialmente, o ecossistema partidário e a relação da instituição partidária com os cidadãos que, obrigatoriamente, tem de se filiar a partidos políticos para pleitear candidaturas. Assim, oferece-se ao cidadão a sensação positiva; o

⁷⁵ PANUTTO, Peter; MAGGIO, Agnese Caroline Conci. O alistamento eleitoral como condição para o exercício da cidadania. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 142.

incentivo, na doutrina microeconômica, os quais podem reagir positivamente, entendendo aqueles que queiram concorrer que aquele ambiente é saudável para recebê-los para exercer seu direito subjetivo público, convidando-os e não repristinando-os.

Nada obstante, à parte da divergência exposta, a qual entendo ser digna de nota e reflexão, o escopo deste trabalho pretende analisar os efeitos do déficit de democracia intrapartidária frente a capacidade eleitoral passiva, especialmente no que tange à distribuição de recursos do FEFC. Assim sendo, para o caso em tela, a divergência supra se posta transversal ao debate, visto que o FEFC somente é distribuído àqueles já em *status* de candidato.

2.2 Capacidade eleitoral passiva em dimensão material: teoria e prática da igualdade na garantia de condições materiais para a promoção de oportunidades sob a ótica do financiamento das campanhas

Caracterizadas as balizas básicas da capacidade eleitoral passiva, com a necessidade de cumprimento pelo cidadão das condições de elegibilidade e registrabilidade, e a não incidência em inelegibilidades previstas, estabeleceu-se aqueles elementos da dimensão formal da prática do direito. Ou seja, quais requisitos formais são necessários a serem adimplidos pelos intentos candidatos para que se lancem ao sufrágio como opção de voto aos cargos eletivos.

Nada obstante, em revisão bibliográfica exposta no subtópico anterior, verifica-se que as reflexões acerca do sufrágio passivo recebem, usualmente, leituras a partir do prisma da inelegibilidade. Por meio desta, reflete-se quais os limites formais são admitidos pela constitucionalidade para a restrição do direito, expondo, desse modo, a caracterização à elegibilidade a partir do viés negativo.

Com efeito, entende-se que a capacidade eleitoral passiva (enquanto manifestação dos direitos políticos) não está resumida à sua dimensão formal ou negativa. Há elementos positivos que garantem e promovem, numa dimensão material, a prática do sufrágio passivo do candidato junto ao corpo de eleitores, devendo o Estado não só se abster de restringir em desconformidade à ordem constitucional, mas também fomentá-lo.

Os direitos políticos “consustanciam instrumentos para implantação de novos objetivos e anseios políticos, permitindo que a sociedade participe dos ativos sociais e dos rumos a

serem tomados pelo Estado”, estando ligada ao cerne do republicanismo⁷⁶. Portanto, os direitos políticos não existem somente em sede metafísica, dotando-se de valor prático e instrumental. E nesse sentido, a sua prática, especialmente da capacidade eleitoral passiva, orbita o processo eleitoral enquanto ambiente - seja preliminarmente à sua deflagração *lato sensu*, ao registro da candidatura *strictu sensu*, ou no curso do processo eleitoral em si, com a figura do cidadão enquanto candidato, já na seara das eleições.

O processo eleitoral é extenso e complexo e, com efeito, tentar compreender todas as implicações materiais – frente a princípios constitucionais e eleitorais que o tocam – durante sua prática escapa o escopo deste trabalho. Contudo, em retorno às bases democráticas, identifica-se que o processo político parte do pressuposto da não hierarquia entre os agentes, ou ainda, da igualdade de oportunidades entre os cidadãos, não havendo preferência senão a vontade do sufrágio e ao cumprimento dos requisitos formais que impliquem na definição dos ocupantes dos mandatos eletivos.

Outrossim, esta igualdade principiológica à democracia está em conflito aparente ao campo eleitoral. Ora, as eleições são momentos típicos de diferenciação entre os agentes, em que não se buscaria a igualdade, ao contrário, se buscaria a classificação dos candidatos pela escolha do corpo social. Portanto, questiona-se: há igualdade que deva ser garantida junto ao processo eleitoral? Havendo, qual igualdade deve ser garantida? Quais desigualdades devem ser combatidas ou corrigidas?

AGRA aponta em seu estudo que a igualdade é parte constante do processo eleitoral. Afirmar que “para que todos possam ter as mesmas possibilidades no processo democrático, as leis eleitorais precisam propiciar o maior nível de isonomia possível, ofertando mecanismos que possam coibir abusos”⁷⁷.

Contudo, nem toda desigualdade é constitucionalmente relevante. Pondera a doutrina que:

O tratamento desigual constitucionalmente relevante pode ser verificado em duas hipóteses. Na primeira hipótese, há de ser verificado um tratamento desigual quando uma pessoa, um grupo de pessoas ou uma situação forem essencialmente iguais e apesar disso tratadas diferentemente. A segunda hipótese estará presente sempre que uma pessoa, um grupo de pessoas ou uma

⁷⁶ AGRA, Walber de Moura. Requisitos de registrabilidade. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 238.

⁷⁷ AGRA, Walber de Moura. Requisitos de registrabilidade. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 238.

situação forem essencialmente diferentes e apesar disso tratadas indiferentemente⁷⁸.

A igualdade a ser defendida é a igualdade de chances entre os candidatos, aponta MAIA, sendo “compreensíveis os obstáculos à elegibilidade decorrentes de condições pessoais do sujeito que venham a comprometer”⁷⁹ essa igualdade. Assim sendo, a desigualdade constitucionalmente relevante deve ser compreendida e extraída no prisma do direito eleitoral (e constitucional) democrático:

Nas constituições em geral, a soberania popular é erigida como princípio fundante do próprio sistema. Na Constituição brasileira de 1988 não é diferente: a referência à própria soberania popular (arts. 1º, parágrafo único, e 14, *caput*) e a seus corolários como o Estado Democrático de Direito (arts. 1º, *caput*, e 17, *caput*), o pluralismo político (arts. 1º, V, e 17, *caput*), o sufrágio universal (arts. 14, *caput*), o republicanismo em normas que dificultam a perpetuação do poder (art. 14, §§5º e 6º), a moralidade e legitimidade dos pleitos eleitorais contra abusos do poder econômico ou político (art. 14, §9º), para não falar de princípios mais genéricos como a igualdade (art. 5º, *caput*) que também informam os pressupostos de um direito eleitoral democrático.

As normas eleitorais infraconstitucionais em geral não destoam disso, dado que são em boa medida normas regulamentadoras das suas congêneres constitucionais.

Contudo, transitar entre as potencialidades normativas da soberania popular é um desafio permanente para o direito eleitoral que deve servir na perspectiva do Estado Democrático de Direito, a alcançar a força normativa dos dispositivos aludidos (na conceituação de Loewenstein e Hesse), bem como pontuações máximas, ou próximas disso, nas dimensões analíticas preconizadas por Szmolka Vida, notadamente no campo do pluralismo e competição política na obtenção do poder e no desenvolvimento dos processos políticos. (grifou-se).⁸⁰

Em resumo: as eleições são momentos de diferenciação entre os agentes – e, portanto, tipicamente desiguais. Contudo, ainda que se admita a desigualdade como inerente ao processo, há desigualdades que são constitucionalmente relevantes, devendo ser moduladas e compatibilizadas à igualdade norteadora do sistema democrático. E conforme se extrai da doutrina retro, o direito eleitoral – enquanto regulador dos direitos políticos – deve respeito não só hierárquico, mas ao próprio espírito da Constituição.

⁷⁸ MARTINS, Leonardo. Comentário ao art. 5º, caput – Direito Fundamental à Igualdade. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.:(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 224.

⁷⁹ MAIA, Clarissa. Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 98.

⁸⁰ GALINDO, Bruno. Constitucionalismo e soberania popular: fundamentos do direito eleitoral democrático. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 81.

Portanto, deve-se promover a leitura do direito eleitoral sob o prisma democrático, em aderência aos princípios constitucionais (e especificamente os constitucionais-eleitorais).

Incurtionando junto aos princípios constitucionais eleitorais, defendendo a igualdade como um destes, aponta OLIVEIRA que a regulação frente ao binômio igualdade-desigualdade com o estabelecimento de marco regulatório a fim de coibir abusos “é rigorosamente necessário para impor limites à atuação dos competidores, buscando garantir que as disputas ocorram num campo de jogo nivelado, no qual prevaleça o equilíbrio”⁸¹. Assim, defende o autor não a igualdade plena, mas a apresentação de solução ótima de equidade entre os competidores, combatendo aqueles ilícitos promotores de desigualdades que distorceriam o sistema e feririam a legitimidade das eleições⁸².

Em paralelo, SALGADO, em sua tese de doutoramento, defende o princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral como constante aos princípios constitucionais estruturantes do direito eleitoral. Esse princípio advoga pela máxima igualdade entre os candidatos, impondo uma “regulação das campanhas eleitorais, alcançando o controle da propaganda eleitoral, a neutralidade dos poderes públicos, a vedação ao abuso de poder econômico e a imparcialidade dos meios de comunicação”⁸³. E conclui: “a campanha eleitoral mostra se a eleição é livre e justa”⁸⁴.

Também nessa esteira preleciona GALINDO, propondo que “o direito eleitoral democrático precisa assegurar o pluralismo político almejando atingir a observância de premissas como: a) pleno reconhecimento das opções políticas da sociedade; b) igualdade de oportunidade no desenvolvimento dos processos políticos e eleitorais (...)”⁸⁵. Assim,

⁸¹ OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **Igualitarismo eleitoral**: por uma força de efeito ótima ao princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral**: Direito Constitucional Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 355.

⁸² OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **Igualitarismo eleitoral**: por uma força de efeito ótima ao princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral**: Direito Constitucional Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 356.

⁸³ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**. Curitiba, UFPR, 2010. p. 247.

⁸⁴ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**. Curitiba, UFPR, 2010. p. 247.

⁸⁵ GALINDO, Bruno. **Constitucionalismo e soberania popular**: fundamentos do direito eleitoral democrático. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura . (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral**: Direito Constitucional Eleitoral. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 82.

em consonância, a igualdade de oportunidade é pilar da prática da capacidade eleitoral passiva e, para o autor, denotaria a própria legitimidade do sistema⁸⁶.

Em síntese, a igualdade de oportunidades se relaciona à própria legitimidade do sistema, garantindo que o sufrágio seja abastecido, de forma equânime, das opções de candidatos que estão disponíveis – ou seja, de largada os candidatos devem se pautar na igualdade -, sendo diferenciados na disputa. E nesse sentido, a oportunidade detém viés da própria eficácia do direito (efetiva produção de efeitos).

Assim sendo, portanto, entende-se que a diferenciação – a qual se relaciona com o tipo de desigualdade a ser aceita – pode se dar por fatores típicos aos agentes, vide popularidade, histórico de representação popular, representatividade das propostas etc. Estas não estão sob o domínio do direito aprioristicamente (salvo abusos), sendo próprias e características dos agentes que pretendem se diferenciar na disputa. Contudo, há também fatores exógenos (implícitos, não diretamente decorrentes dos requisitos formais de elegibilidade, registrabilidade e inelegibilidade, ou dos próprios cidadãos-candidatos; ou ainda, condições materiais), os quais impactam diretamente na oportunidade, na chance de sucesso eleitoral.

Os recursos de campanha são um desses elementos exógenos (condição material) que promovem oportunidade. Sendo a eleição ambiente de prática finalística da capacidade eleitoral passiva, registra a doutrina de SALGADO e BERTOTTI que “integram o direito de concorrer a cargo eletivo: (i) elegibilidade e inelegibilidade; (ii) financiamento; e (iii) propaganda – os dois últimos como condições igualitárias de disputa”⁸⁷.

A doutrina das ciências sociais é profícua em demonstrar que a quantidade de recursos despendida por candidatos em suas campanhas detém correlação com as chances de sucesso eleitoral⁸⁸, ainda que não seja uma determinante, conforme se verificou no pleito

⁸⁶ GALINDO, Bruno. **Constitucionalismo e soberania popular: fundamentos do direito eleitoral democrático**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 82.

⁸⁷ SALGADO, Eneida Desiree; BERTOTTI, Bárbara Mendonça. **Os direitos políticos no ordenamento brasileiro e a multiplicidade de posições jusfundamentais**. In: PINTO, Amanda Luiza Oliveira; BERTOTTI, Bárbara Mendonça; FERRAZ, Miriam Olivia Knopik. (org.) **Reformas legislativas de um Estado em crise**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 97.

⁸⁸ Nesse sentido, ver: MANCUSO, Wagner Parlon; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento Empresarial na Eleição para Deputado Federal (2002-2010): determinantes e consequências. **Revista Teoria e Sociedade**. Número 23.2. julho-dezembro de 2015; MARENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: **Corrupção: ensaios e críticas**. Leonardo Avritzer... [et al.], (org.), 2. Ed. Belo Horizonte:

geral de 2018, com a eleição do então candidato Jair Bolsonaro à Presidência da República. Apesar da quantidade menor de recursos disponíveis que seus concorrentes, de fato, o maior recebimento e gasto de recursos implica em maior probabilidade de eleição, visto que campanhas políticas são atividades dispendiosas, garantindo ao candidato maior alcance das suas plataformas. Ou seja: a disponibilidade de recursos é elemento material que promove maior oportunidade e dá, incidentalmente, a possibilidade de maior eficácia à capacidade eleitoral passiva do candidato, garantindo a maior probabilidade de angariar votos e se sagrar vencedor, ocupando mandato eletivo.

Os recursos de campanha enquanto elementos implícitos que dotam a capacidade eleitoral passiva de eficácia, garantindo diferenciação entre os candidatos, não carregam, de plano, ilegalidade nessa inequidade. Com efeito, a legislação já atua para coibir seus abusos (por exemplo, abuso do poder econômico, político etc.)⁸⁹:

(...) são compreensíveis os obstáculos à elegibilidade decorrentes de condições pessoais do sujeito que venham a comprometer a igualdade de chances entre os candidatos, ou aquelas situações jurídicas consolidadas que impedem a participação do indivíduo no processo eleitoral, como sanção por abuso do poder econômico e político, ou pela condenação definitiva decorrente de prática de ato de improbidade ou de infração penal dolosa.⁹⁰

Só que, avançando a ideia, entende-se que deve o direito se preocupar na garantia da promoção da dimensão material de igualdade, em persecução ao pleno exercício da cidadania:

(...) para efetivação da soberania, é necessário que exsurja a cidadania, a qual se resume singela e tão somente à ocupação formal de um lugar no Estado

Editora UFMG, 2012; NICOLAU, Jairo. **Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014)**. *Journal of Democracy em Português*, Volume 6, Número 1, maio de 2017; SPECK, Bruno Wilhelm. **Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil**. In: **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**, edited by Lucia Avelar and Antônio Octavio Cintra, 3rd ed. Fundação Konrad Adenauer; Unesp: Rio de Janeiro, São Paulo, 2015; SPECK, Bruno Wilhelm. **Influenciar as Eleições ou Garantir Acesso aos Eleitos**. *Novos Estudos*, CEBRAP, 104, março 2016; RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas**. *Novos Estudos*. Número 73. novembro de 2005; SPECK, Bruno Wilhelm. **Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil**. p. 130, **REB - Revista de Estudos Brasileiros**, Primeiro Semestre, 2016, Volumen 3, Número 4; SPECK, Bruno Wilhelm. **Pensando a reforma do sistema de financiamento da política no Brasil**. *Rev. Parlamento e Sociedade*, São Paulo, v. 3, n. 4, jan./jun. 2015.

⁸⁹ Destaca-se: art. 22, 23, 24 e 26, Lei nº 9.504/97; art. 5º, Lei nº 13.165/15; art. 73, Lei nº 9.504/97; art. 1º, “d” e “h”, Lei Complementar nº 64/90.

⁹⁰ MAIA, Clarissa. **Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas**. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 98.

Democrático, devendo-se garantir o pleno exercício das cidadanias ativa e passiva.⁹¹

Nesse sentido, conforme apresenta SALGADO e BERTOTTI, a promoção da dimensão material das condições materiais supra acarreta a garantia da multifuncionalidade do direito de representação, a qual entende-se:

Nesse ponto cabe uma explicação acerca da distinção entre direito fundamental em sentido amplo (direito como um todo) e direito fundamental em sentido estrito. O primeiro refere-se ao bem jurídico protegido constitucionalmente. Já o segundo é cada pretensão jurídica que surge desse direito em sentido amplo. Essas diversas pretensões jurídicas geram deveres ligados à promoção, proteção e respeito do direito fundamental. A multifuncionalidade dos direitos fundamentais é exatamente essas múltiplas funções que um direito pode exercer. Ainda, tais pretensões podem ser vistas a partir de dois prismas, um objetivo, que vincula imediatamente o Estado e os particulares, e outro subjetivo, que gera para o titular da pretensão jurídica a possibilidade de exigí-la judicialmente ou administrativamente.

Nessa toada, vale evidenciar que cada pretensão jurídica gerada possui uma função distinta. Estas funções podem ser sistematizadas em dois grupos: (a) direitos fundamentais como direitos de defesa; e (b) direitos fundamentais como direitos a prestações. Este último, por sua vez, subdivide-se em dois subgrupos (b.1) direitos a prestações em sentido amplo (que engloba os direitos de proteção e os direitos à participação na organização e procedimento); e (b.2) direitos a prestações em sentido estrito (direitos a prestações materiais).

Em síntese, o direito em sentido amplo compreende diversas pretensões jurídicas, que geram deveres ligados à promoção, proteção e respeito do direito fundamental.⁹²

São recursos de campanhas diversos elementos, como tempo de televisão, palanque eleitoral e, ao cume, dinheiro. Conforme apresentado na introdução deste trabalho, o STF se ocupou fortemente no tema, especialmente em sede da ADI 4650/DF, na qual declarou inconstitucional o financiamento empresarial de campanhas políticas.

A declaração de inconstitucionalidade se deu por entender a Corte, dentre outros argumentos, que a mistura de interesses empresariais (patrocinada por doações) e dos candidatos (recebedores dos recursos) seria uma mistura tóxica, lesando o sistema e promovendo desigualdade, na qual os candidatos que detivessem maior captação de recursos junto às sociedades empresariais – as quais, de modo bastante catalogado,

⁹¹ PANUTTO, Peter; MAGGIO, Agnese Caroline Conci. O alistamento eleitoral como condição para o exercício da cidadania. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 136.

⁹² SALGADO, Eneida Desiree; BERTOTTI, Bárbara Mendonça. **Os direitos políticos no ordenamento brasileiro e a multiplicidade de posições jusfundamentais**. *In*: PINTO, Amanda Luiza Oliveira; BERTOTTI, Bárbara Mendonça. FERRAZ, Miriam Olivia Knopik. (org.) **Reformas legislativas de um Estado em crise**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 92.

contribuíam com a maior quantidade dos recursos doados nas campanhas eleitorais⁹³, distribuindo-os à revelia das ideologias políticas⁹⁴ – detinham maior probabilidade de serem eleitos e representarem os interesses das empresas, distorcendo o sistema de oferta de candidatos ao sufrágio e a representatividade nos cargos eletivos. Declarada a inconstitucionalidade, retirou-se a maior fonte de fomento financeiro privado às campanhas políticas, estabelecendo novo paradigma ao fomento das campanhas.

Sobre o novo paradigma, com a declaração de inconstitucionalidade, o sistema de financiamento das campanhas políticas se viu em nova realidade, sendo agora majoritariamente público⁹⁵. Isso se dá, pois, restaram constitucionais para o financiamento das campanhas políticas as doações por pessoas físicas nos limites da lei – as quais detinham pouca tração histórica, com baixa capacidade de arrecadação pelos candidatos neste modal, tendo em conta a baixa cultura política de doações por pessoas físicas no Brasil –, o autofinanciamento, e os recursos oriundos do fundo partidário (art. 44, III, Lei nº 9.096/95).

Na sequência, buscando suprir ou complementar os recursos até aquele momento disponíveis pós ADI 4650/DF, o mundo político ofereceu resposta com a criação do FEFC. Este foi inserido pela Lei nº 13.487/17, a qual reformou a Lei nº 9.504/97, prevendo-o nos arts. 16-C e 16-D, com objetivo de financiar as campanhas políticas. Desde seu advento, o FEFC já fora fixado em valores expressivos, com montante de R\$1.716.209.431,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais) para o pleito geral de 2018, e com o montante de R\$4.961.519.777,00 (quatro bilhões, novecentos e sessenta e um milhões, quinhentos e dezenove mil, setecentos e setenta e sete reais) para o pleito geral de 2022.

⁹³ HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo; SILVA, Edson Armando; SILVA, Joseli Maria; CAMARGO, Neilor Fermino. Redes de partidos políticos tecidas por financiadores: um estudo das Eleições de 2010 no Brasil. **Teoria e Sociedade**. Número 23.2 – julho – dezembro de 2015.

⁹⁴ PEREIRA, Rodolfo Viana; VIDAL, Luísa Ferreira. Big Donors Brasileiros: Retrato das 10 (Dez) Empresas que Mais Doaram Para as Campanhas e Para os Diretórios Nacionais dos Partidos Políticos dos Candidatos à Presidência da República nas Eleições de 2010. In: COSTA, Mônica Aragão M. F. ; GUERRA, Arthur Magno e Silva; RIBEIRO, Patrícia Henriques (Orgs.) **Direito Eleitoral: Leituras Complementares**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

⁹⁵ SCHLICKMANN, Denise Goulart. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha como instrumento de financiamento público de campanhas: natureza e aspectos críticos. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**. Ano 23. n. 45. jul./dez. 2018.

Tendo em conta os volumosos recursos públicos expendidos para o financiamento das campanhas e sua preponderância para o fomento das candidaturas, e considerando a implicação prática e material dos recursos financeiros para promoção da capacidade eleitoral passiva, estes foram judicializados. Dentre outras divergências, o STF e o TSE foram instados a se manifestarem sobre a distribuição dos recursos financeiros públicos para o fomento das campanhas políticas, especialmente tendo em conta a compatibilização entre a legislação de regência, a autonomia partidária, o valor de condição material dos recursos financeiros para efetivação da capacidade eleitoral passiva, a promoção da igualdade de oportunidade dos candidatos e o caráter público dos montantes, especialmente para grupos marginalizados e/ou minorias políticas. É o que se vê em sede da ADI nº 5617/DF, sobre os recursos do fundo partidário, junto ao STF, e em sede das Consultas nº 0600252-18.2018.6.00.0000/DF e nº 0600306-47.2019.6.00.0000/DF, sobre os recursos do FEFC, junto ao TSE.

Sobre os recursos do fundo partidário, conforme referenciado alhures, determina o art. 44, III, da Lei nº 9.096/95 que os recursos desta origem devem ser aplicados em parte no alistamento e nas campanhas eleitorais. Em paralelo, a legislação brasileira, buscando ampliar o pluralismo político com a participação de mulheres na política, instituiu ação afirmativa determinando que deverá ser respeitado mínimo de 30% das candidaturas para cada sexo (art. 10, §3º, Lei nº 9.504/97). E nesse sentido, a fim de garantir condições materiais, instituiu o art. 9º da Lei nº 13.165/15 que os partidos políticos reservariam mínimo de 5% (cinco por cento) e máximo de 15% (quinze por cento) dos recursos do fundo partidário para aplicação na campanha das candidatas mulheres nas três eleições subsequentes à publicação da norma⁹⁶.

Nada obstante, a Procuradoria Geral da República (PGR) provocou o STF em sede da ADI nº 5617/DF para a declaração da inconstitucionalidade do supramencionado art. 9º da Lei nº 13.165/15. Argumentou o *Parquet* que o dispositivo feriria princípios fundamentais, dentre eles o princípio fundamental da igualdade (art. 5º, I, da Constituição

⁹⁶ “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”. BRASIL, **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. DOU de 29.9.2015 - Edição extra, DOU de 26.11.2015.

de 1988), estipulando percentuais mínimos aquém dos percentuais das ações afirmativas (5% a 15%, contra 30% das ações afirmativas), inviabilizando a alocação a maior ou equitativa de recursos pelos partidos políticos, bem como restringindo a três eleições a regra. Assim, em decisão, determinou o STF que a interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 para equiparar os percentuais de destinação de recursos do fundo partidário às ações afirmativas de gênero, *in verbis*⁹⁷:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. ART. 9º DA LEI 13.165/2015. FIXAÇÃO DE PISO (5%) E DE TETO (15%) DO MONTANTE DO FUNDO PARTIDÁRIO DESTINADO AO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS PARA A APLICAÇÃO NAS CAMPANHAS DE CANDIDATAS. PRELIMINAR DE IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA À IGUALDADE E À NÃO-DISCRIMINAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA ACÇÃO.

1. O Supremo Tribunal Federal, ao examinar as alegações de inconstitucionalidade de norma, deve fixar a interpretação que constitucionalmente a densifique, a fim de fazer incidir o conteúdo normativo cuja efetividade independe de ato do Poder Legislativo. Precedentes.

2. O princípio da igualdade material é prestigiado por ações afirmativas. No entanto, utilizar, para qualquer outro fim, a diferença estabelecida com o objetivo de superar a discriminação ofende o mesmo princípio da igualdade, que veda tratamento discriminatório fundado em circunstâncias que estão fora do controle das pessoas, como a raça, o sexo, a cor da pele ou qualquer outra diferenciação arbitrariamente considerada. Precedente do CEDAW.

3. A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais, pois é precisamente na artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres.

4. Ação direta julgada procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “três ” contida no art. 9º da Lei 13.165/2015; (ii) dar interpretação conforme à Constituição ao art. 9º da Lei 13.165/2015 de modo a (a) equiparar o patamar legal mínimo de candidaturas femininas (hoje o 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% do montante do fundo alocado a cada partido, para eleições majoritárias e proporcionais, e (b) fixar que, havendo percentual mais elevado de candidaturas femininas, o mínimo de recursos globais do partido destinados a campanhas lhes seja alocado na mesma proporção; (iii) declarar a inconstitucionalidade, por arrastamento, do § 5º-A e do § 7º do art. 44 da Lei 9.096/95.

Na sequência, com o advento do FEFC, o debate acerca da equidade de distribuição foi transportado para este novo fundo, inicialmente quanto às questões de gênero. Assim, em

⁹⁷ STF. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF**. Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018.

sede da Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000, um conjunto de parlamentares mulheres provocaram o TSE questionando as regras impostas ao fundo partidário pela ADI 5617/DF. Nesse sentido, decidiu a Corte de Contas que sim, *in verbis* o dispositivo do Acórdão⁹⁸:

Consulta respondida afirmativamente, nos seguintes termos: a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos artigos 16-C e 16-D, da Lei das Eleições, e do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, regulamentada nos arts. 47 e seguintes do mesmo diploma legal, deve observar os percentuais mínimos de candidatura por gênero, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, na linha da orientação firmada na Suprema Corte ao exame da ADI 5.617. No caso de percentual superior de candidaturas, impõe-se o acréscimo de recursos do FEFC e do tempo de propaganda na mesma proporção.

Também acerca do FEFC, a Deputada Federal Benedita da Silva (PT-RJ) provocou o TSE em sede da Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000 sobre a possibilidade de, dentre outras demandas, determinar a distribuição proporcional e equitativa, com mínimo de 30% (trinta por cento) ou proporcional ao número de candidatos negros, dos recursos financeiros e tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão. Ainda, questionou a possibilidade de se garantir às mulheres candidatas a distribuição dos recursos financeiros e de antena no montante de 50% (cinquenta por cento), acompanhando os dados demográficos brasileiros – e não tendo como métrica a proporção de candidatas registradas para o pleito, vide Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000. Instada a decidir, respondeu afirmativamente a Corte Eleitoral quanto aos quesitos suscitados pela consulente e acima anotados, por maioria⁹⁹.

⁹⁸ TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000**. Acórdão de 22/05/2018. Relator: Ministra Rosa Weber. DJE – Diário da justiça eletrônico, Tomo 163, Data 15/08/2018.

⁹⁹ Direito Eleitoral. Consulta. Reserva de candidaturas, tempo de antena e recursos para candidatas e candidatos negros. Conhecimento. Quesitos 1, 2 e 4 respondidos afirmativamente. 1. Consulta a respeito da possibilidade de: (i) garantir às candidatas negras percentual dos recursos financeiros e do tempo em rádio e TV destinados às candidaturas femininas no montante de 50%, dada a distribuição demográfica brasileira; (ii) instituir reserva de 30% das candidaturas de cada partido a pessoas negras, nos termos da cota de gênero prevista na Lei nº 9.504/1997; (iii) determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros, destinando-se a estes no mínimo 30% do total do FEFC; e (iv) assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, respeitando-se o mínimo de 30%. I. Conhecimento da consulta 2. A consulente é autoridade com jurisdição federal e as indagações formuladas tratam de matéria afeta à legislação eleitoral e são dotadas de abstração e objetividade. Ademais, esta Corte já fixou que cabe à Justiça Eleitoral apreciar, no exercício de sua função consultiva, temáticas que digam respeito à garantia de igualdade material entre as candidaturas. Consulta conhecida. II. Racismo, desigualdade racial e participação política 3. O racismo no Brasil é estrutural. Isso significa que, mais do que um problema individual, o racismo está inserido nas estruturas políticas, sociais e econômicas e no funcionamento das instituições, o que permite a reprodução e perpetuação da desigualdade de oportunidades da população negra. 4. A desigualdade racial é escancarada por diversas estatísticas, que demonstram que, em todos os campos, desde o acesso à educação até a segurança pública, negros são desfavorecidos e marginalizados. O Atlas da Violência de 2019 demonstrou que 75,5% de todas

as pessoas assassinadas no Brasil eram negras. Esse dado é cruelmente ilustrado pelas mortes das crianças João Pedro Mattos, Ágatha Félix e Kauê Ribeiro dos Santos, que demonstram a importância do movimento social “Vidas negras importam”. 5. Como fenômeno intrinsecamente relacionado às relações de poder e dominação, o racismo se manifesta especialmente no âmbito político-eleitoral. Nas eleições gerais de 2018, embora 47,6% dos candidatos que concorreram fossem negros, entre os eleitos, estes representaram apenas 27,9%. Um dos principais fatores que afetam a viabilidade das candidaturas é o financiamento das campanhas. Quanto ao tema, verifica-se que, em 2018, houve efetivo incremento nos valores absolutos e relativos das receitas das candidatas mulheres por força das decisões do STF e do TSE. Enquanto em 2014 a receita média de campanha das mulheres representava cerca de 27,8% da dos homens, em 2018, tal receita representou 62,4%. No entanto, ao se analisar a intersecção entre gênero e raça, verifica-se que a política produziu efeitos secundários indesejáveis. Estudo da FGV Direito relativo à eleição para Câmara dos Deputados apontou que mulheres brancas candidatas receberam percentual de recursos advindos dos partidos (18,1%) proporcional às candidaturas (também de 18,1%). No entanto, candidatos negros continuaram a ser subfinanciados pelos partidos. Embora mulheres negras representassem 12,9% das candidaturas, receberam apenas 6,7% dos recursos. Também os homens negros receberam dos partidos recursos (16,6%) desproporcionais em relação às candidaturas (26%). Apenas os homens brancos foram sobrefinanciados (58,5%) comparativamente ao percentual de candidatos (43,1%). III. Igualdade, diversidade e representatividade 6. No mundo contemporâneo, a igualdade se expressa particularmente em três dimensões: a igualdade formal, que funciona como proteção contra a existência de privilégios e tratamentos discriminatórios; a igualdade material, que corresponde às demandas por redistribuição de poder, riqueza e bem-estar social; e a igualdade como reconhecimento, significando o respeito devido às minorias, sua identidade e suas diferenças. A ordem constitucional não apenas rejeita todas as formas de preconceito e discriminação, mas também impõe ao Estado o dever de atuar positivamente no combate a esse tipo de desvio e na redução das desigualdades de fato. 7. Sob o prisma da igualdade, há um dever de integração dos negros em espaços de poder, noção que é potencializada no caso dos parlamentos. É que a representação de todos os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade das decisões tomadas. Quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias sub-representadas. Para além do impacto na agenda pública, o aumento da representatividade política negra tem o efeito positivo de desconstruir o papel de subalternidade atribuído ao negro no imaginário social e de naturalizar a negritude em espaços de poder. 8. O imperativo constitucional da igualdade e a noção de democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra. No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade e o combate ao racismo não se limita às ações afirmativas. Se o racismo no Brasil é estrutural, é necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial. Um desses campos é a identificação de casos de discriminação indireta, em que normas pretensamente neutras produzem efeitos práticos sistematicamente prejudiciais a grupos marginalizados, de modo a violar o princípio da igualdade em sua vertente material. IV. Apreciação das indagações formuladas na consulta Quesito (i): Repartição entre as mulheres dos recursos financeiros e tempo de rádio e TV 9. O STF, na ADI nº 5.617, e o TSE, na Cta nº 0600252-18/DF, deram um passo decisivo no sentido do incremento da efetividade das cotas de gênero ao equiparar o percentual de candidaturas femininas ao mínimo de recursos do Fundo Partidário e do FEFC a lhes serem destinados, bem como do tempo de rádio e TV, respeitando-se, em todo caso, o mínimo legal de 30%. Em 2018, o número de candidatas eleitas para a Câmara dos Deputados cresceu 51% em relação à eleição de 2014, enquanto que, nas assembleias legislativas, o crescimento foi de 41,2%. 10. Apesar desses importantes avanços, os dados citados demonstraram que a não consideração das mulheres negras como categoria que demanda atenção específica na aplicação da cota de gênero produziu impacto desproporcional sobre as candidatas negras, caracterizando hipótese de discriminação indireta. É que, apesar de se tratar de norma geral e abstrata destinada a beneficiar todas as mulheres na disputa política, diante do racismo estrutural presente nas estruturas partidárias, seu efeito prático foi o de manter o subfinanciamento das candidaturas das mulheres negras e, logo, sua sub-representação. 11. A acomodação razoável para mitigar os efeitos adversos verificados não é a repartição dos recursos entre mulheres brancas e negras à razão de 50%, mas sim a aplicação da mesma lógica adotada nas decisões do STF e do TSE no sentido de que a repartição deve se dar na exata proporção das candidaturas de mulheres brancas e negras. Quesitos (ii), (iii) e (iv): Criação de reserva de candidaturas para pessoas negras com destinação proporcional dos recursos públicos e direito de antena 12. Compete prioritariamente ao Congresso Nacional estabelecer política de ação afirmativa apta a ampliar a participação política de minorias não brancas, atendendo ao anseio popular e à demanda constitucional por igualdade. À mingua de uma norma específica que institua ação afirmativa nessa seara, o Poder Judiciário não deve ser protagonista da sua formulação. Isso, porém, não quer dizer

Nada obstante às modulações das regras de distribuição expostas retro, faz-se interessante registrar que tanto o STF, quanto o TSE, na *ratio decidendi* dos seus Acórdãos, reconhecem (i) a aplicabilidade do princípio da igualdade aos certames eleitorais; (ii) o

que não haja papel algum a desempenhar. É legítima a atuação do Poder Judiciário para assegurar direitos fundamentais de grupos historicamente vulneráveis, como mulheres, negros ou homossexuais, contra discriminações, diretas ou indiretas. Assim, o TSE pode e deve atuar para impedir que a ação afirmativa instituída pela Lei nº 9.504/1997 produza discriminações injustificadas e perpetue a desigualdade racial.

13. Verifica-se que o funcionamento da reserva de gênero importou em uma forma adicional de discriminação indireta em desfavor das candidaturas de homens negros. Como os recursos públicos para as campanhas são limitados, ao destinar às candidaturas de mulheres recursos proporcionais aos patamares percentuais de suas candidaturas, esses recursos são naturalmente desviados das candidaturas dos homens. Ocorre, porém, que, devido ao racismo estrutural e à marginalização histórica, são as candidaturas dos homens negros que tendem a ser desproporcionalmente afetadas com a diminuição dos recursos disponíveis. Para mitigar tal efeito adverso, deve-se determinar o custeio proporcional das campanhas dos candidatos negros e assegurar tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão proporcional às candidaturas de pessoas negras, na exata proporção do número de candidaturas. V. Parâmetros para cálculo e fiscalização da destinação de recursos a candidaturas de pessoas negras

14. O volume de recursos destinados a candidaturas de pessoas negras deve ser calculado a partir do percentual dessas candidaturas dentro de cada gênero, e não de forma global. Isto é, primeiramente, deve-se distribuir as candidaturas em dois grupos – homens e mulheres. Na sequência, deve-se estabelecer o percentual de candidaturas de mulheres negras em relação ao total de candidaturas femininas, bem como o percentual de candidaturas de homens negros em relação ao total de candidaturas masculinas. Do total de recursos destinados a cada gênero é que se separará a fatia mínima de recursos a ser destinada a pessoas negras desse gênero.

15. Ademais, devem-se observar as particularidades do regime do FEFC e do Fundo Partidário, ajustando-se as regras já aplicadas para cálculo e fiscalização de recursos destinados às mulheres.

16. A aplicação de recursos do FEFC em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em âmbito nacional. Assim, o cálculo do montante mínimo do FEFC a ser aplicado pelo partido, em todo o país, em candidaturas de mulheres negras e homens negros será realizado a partir da aferição do percentual de mulheres negras, dentro do total de candidaturas femininas, e de homens negros, dentro do total de candidaturas masculinas. A fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos será realizada pelo TSE apenas no exame das prestações de contas do diretório nacional.

17. A aplicação de recursos do Fundo Partidário em candidaturas femininas é calculada e fiscalizada em cada esfera partidária. Portanto, havendo aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas, o órgão partidário doador, de qualquer esfera, deverá destinar os recursos proporcionalmente ao efetivo percentual de (i) candidaturas femininas, observado, dentro deste grupo, o volume mínimo a ser aplicado a candidaturas de mulheres negras; e de (ii) candidaturas de homens negros. Nesse caso, a proporcionalidade será aferida com base nas candidaturas apresentadas no âmbito territorial do órgão partidário doador. A fiscalização da aplicação do percentual mínimo será realizada no exame das prestações de contas de campanha de cada órgão partidário que tenha feito a doação. VI. Conclusão

18. Primeiro quesito respondido afirmativamente nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV destinados às candidaturas de mulheres, pela aplicação das decisões judiciais do STF na ADI nº 5617/DF e do TSE na Consulta nº 0600252-18/DF, devem ser repartidos entre mulheres negras e brancas na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

19. Segundo quesito é respondido negativamente, não sendo adequado o estabelecimento, pelo TSE, de política de reserva de candidaturas para pessoas negras no patamar de 30%.

Terceiro e quarto quesitos respondidos afirmativamente, nos seguintes termos: os recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e o tempo de rádio e TV devem ser destinados ao custeio das candidaturas de homens negros na exata proporção das candidaturas apresentadas pelas agremiações.

20. Aplicação do entendimento a partir das Eleições 2022, vencido, neste ponto, o relator. Impossibilidade de alteração das regras de distribuição de recursos aplicáveis às Eleições 2020, uma vez já apresentados pelos partidos políticos os critérios para a distribuição do FEFC e, também, iniciado o período de convenções partidárias. Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, em responder afirmativamente quanto ao primeiro, ao terceiro e ao quarto quesitos, e negativamente quanto ao segundo, nos termos e fundamentos constantes do voto do relator. Também por maioria, em decidir pela aplicabilidade da decisão a partir das eleições de 2022, mediante a edição de resolução do Tribunal, nos termos do voto do Ministro Og Fernandes. Brasília, 25 de agosto de 2020. MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – RELATOR (TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. DJE - Diário da justiça eletrônico, Data 05/10/2020).

valor dos recursos de campanha como condição material para efetivação da dimensão material de eficácia para a capacidade eleitoral passiva; e (iii) a modulação da autonomia partidária para a promoção da equidade. Senão vejamos no quadro analítico dos votos prolatados:

QUADRO 1 – *RATIO DECIDENDI* DOS JULGAMENTOS PARADIGMA

<p>(i) a aplicabilidade do princípio da igualdade aos certames eleitorais;</p>	<p>Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF</p>
	<p>(p. 21): “(...) não cabe sustentar que o percentual de candidaturas para as mulheres limita-se a reconhecer uma igualdade de oportunidades, no sentido de garantir iguais condições a partir de uma posição inicial, nomeadamente as candidaturas”; [Voto vencedor prolatado pelo Relator Ministro Edson Fachin]</p> <p>(p. 24/25) “Sob essa perspectiva, o caráter público dos recursos a elas destinados é elemento que reforça a obrigação de que a sua distribuição não seja discriminatória. A fundamentalidade das normas constitucionais referentes à atividade financeira do Estado na unidade entre obtenção de recursos, orçamento e realização de despesas engloba o regime jurídico das finanças públicas em máxima conformidade com os fins da Constituição da República. (...) Em virtude do princípio da igualdade, não pode, pois, o partido político criar distinções na distribuição desses recursos exclusivamente baseadas no gênero. Assim, não há como deixar de reconhecer como sendo a única interpretação constitucional admissível aquela que determina aos partidos políticos a distribuição dos recursos públicos destinados à campanha eleitoral na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, sendo, em vista do disposto no art. 10, § 3º, da Lei de Eleições, o patamar mínimo o de 30%”. [Voto vencedor prolatado pelo Relator Ministro Edson Fachin]</p>
	<p>Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000</p>
	<p>(p. 13): “Embora circunscrito o objeto da ADI 5617 à distribuição dos recursos partidários que veio a ser fixada por meio da Lei nº 13.165/2015, os fundamentos então esposados transcendem o decidido naquela hipótese, considerada, em especial, a premissa de que ‘a igualdade entre homens e mulheres exige não apenas que as mulheres tenham garantidas iguais oportunidades, mas também que sejam elas empoderadas por um ambiente que lhes permita alcançar a igualdade de resultados’. Aplicável, sem dúvida, a mesma diretriz hermenêutica; ‘<i>ubi eadem ratio ibi idem jus</i>’, vale dizer, onde houver o mesmo fundamento, haverá o mesmo direito”. [Voto prolatado pela Relatora Ministra Rosa Weber];</p>
	<p>Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000</p>
	<p>(p. 12/13): “24. Esse dever de inclusão de mulheres e homens negros em espaços de poder é potencializado no caso dos parlamentos. É que a representação de todos os diferentes grupos sociais no parlamento é essencial para o adequado funcionamento da democracia e para o aumento da legitimidade democrática das decisões tomadas. A democracia é autogoverno e, como tal, pressupõe que as pessoas sejam autoras das decisões capazes de afetar suas próprias vidas. No entanto,</p>

	<p>quando a representação política é excludente, afeta-se a capacidade de as decisões e políticas públicas refletirem as vontades e necessidades das minorias sub-representadas. Por isso, para impulsionar a aprovação de políticas públicas antirracistas é preciso combater a sub-representação política da população negra. (...) 26. De fato, o imperativo constitucional da igualdade e a própria noção de uma democracia participativa plural justificam a criação de ações afirmativas voltadas à população negra, ou mais precisamente às minorias não brancas, que sejam aptas a garantir a efetiva participação político-eleitoral destas. No entanto, o campo de atuação para a efetivação do princípio da igualdade – formal, material e como reconhecimento – e para o combate ao racismo não se limita à instituição de ações afirmativas. Se reconhecemos que o racismo no Brasil é estrutural, é possível e necessário atuar sobre o funcionamento das normas e instituições sociais, de modo a impedir que elas reproduzam e aprofundem a desigualdade racial”. [Voto vencedor prolatado pelo Relator Ministro Luís Roberto Barroso];</p> <p>(p. 25): “Assim, Senhor Presidente, eminente Ministro Relator, entendo, tal como Vossa Excelência, ser necessário e oportuno problematizar essa concepção de cidadania que tem sido utilizada como parâmetro para o exercício dos direitos políticos fundamentais, e todo regramento constitucional e infraconstitucional que lhe dá respaldo”. [Voto vista, seguindo o voto do Relator, prolatado pelo Ministro Edson Fachin];</p>
<p>(ii) o valor dos recursos de campanha como condição material para efetivação da dimensão material de eficácia para a capacidade eleitoral passiva;</p>	<p style="text-align: center;">Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF</p> <p>(p. 21): “(...) a inexistência de consenso revela não um limite à atuação do legislador, mas uma omissão inconstitucional, na medida em que priva as candidaturas de mulheres dos recursos públicos que irão custear suas aspirações políticas de ocupar uma posição democraticamente representativa, apenas pelo fato de serem mulheres”; [Voto vencedor prolatado pelo Relator Ministro Edson Fachin]</p>
	<p style="text-align: center;">Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000</p> <p>(p. 14): “(...) se a distribuição do Fundo Partidário deve resguardar a efetividade do disposto no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97, no sentido de viabilizar o percentual mínimo de 30% de candidaturas por gênero, consoante decidiu a Suprema Corte ao julgamento da ADI 5617, a mesma <i>ratio</i> projeta-se ao exame da aplicação dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – cuja vocação é, exclusivamente, o custeio das eleições – que há de seguir a mesma diretriz. Não por outra razão, a teor dos arts. 19, § 2º, da Res.-TSE nº 23.553/2017 e 16-C, § 11, da Lei nº 9.504/97, os recursos do Fundo Especial eventualmente não utilizados em campanha devem ser integralmente devolvidos ao Tesouro Nacional, vedada, ainda, a sua distribuição para outros partidos ou candidaturas, se o partido ou a coligação não apresentarem candidaturas próprias (art. 19, § 1º, da Res.-TSE nº 23.553/2017)”. [Voto prolatado pela Relatora Ministra Rosa Weber];</p> <p>(p. 16): “Em conclusão, a mudança no cenário de sub-representação feminina na política perpassa não apenas pela observância dos percentuais mínimos de candidatura por gênero, legalmente previstos, mas, sobretudo, pela imposição de mecanismos que garantam a efetividade da norma”. [Voto prolatado pela Relatora Ministra Rosa Weber];</p>

	<p style="text-align: center;">Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000</p> <p>(p. 3): “10. A despeito desses importantes avanços, os dados citados demonstraram que a não consideração das mulheres negras como categoria que demanda atenção específica na aplicação da cota de gênero produziu impacto desproporcional sobre as candidatas negras, caracterizando hipótese de discriminação indireta. É que, a despeito de se tratar de norma geral e abstrata destinada a beneficiar todas as mulheres na disputa política, diante do racismo estrutural presente nas estruturas partidárias, seu efeito prático foi o de manter o subfinanciamento das candidaturas das mulheres negras e, logo, sua sub-representação”. [Voto vencedor prolatado pelo Relator Ministro Luís Roberto Barroso];</p> <p>(p. 10): “13. Nesse contexto, o financiamento das campanhas assume papel central na viabilidade das candidaturas. Importante estudo da FGV Direito São Paulo em parceria com a CEPESP analisou as campanhas eleitorais, o financiamento e a diversidade de gênero nas eleições de 2018 17. O estudo identificou que a distribuição proporcional de 30% dos recursos do FEFC e do Fundo Partidário às candidaturas femininas promoveu um efetivo incremento nos valores absolutos e relativos das receitas das candidatas mulheres comparativamente às eleições de 2014, nas quais estas eram o grupo mais subfinanciado. Por exemplo, enquanto em 2014 a receita média de campanha das mulheres representava cerca de 27,8% da dos homens, em 2018 tal receita representou 62,4% 18. Ademais, verificou que a taxa de sucesso na eleição aumenta na medida em que aumentam os recursos investidos nas campanhas: “o acesso a recursos financeiros continuou bastante correlacionado com a quantidade de votos e, conseqüentemente, com a possibilidade de eleição, em 2018”. [Voto vencedor prolatado pelo Relator Ministro Luís Roberto Barroso];</p>
<p style="text-align: center;">(iii) a modulação da autonomia partidária para a promoção da equidade.</p>	<p style="text-align: center;">Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF</p> <p>(p. 19): “A autonomia partidária não consagra regra que exima o partido do respeito incondicional aos direitos fundamentais. O art. 17 da Constituição Federal dispõe ser livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, ‘resguardados os direitos fundamentais da pessoa humana’. Noutras palavras, a autonomia partidária não justifica o tratamento discriminatório entre as candidaturas de homens e mulheres. É certo que, enquanto pessoas jurídicas de direito privado, conforme preceitua o art. 44, V, do Código Civil, aplicam-se aos partidos políticos não só a garantia da plena autonomia, nos termos do art. 17, § 1º, da CRFB, mas também a própria liberdade de associação livre da interferência estatal (art. 5º, XVIII, da CRFB). O respeito à igualdade não é, contudo, obrigação cuja previsão somente se aplica à esfera pública. Incide, aqui, a ideia de eficácia horizontal dos direitos fundamentais, sendo importante reconhecer que é precisamente nessa artificiosa segmentação entre o público e o privado que reside a principal forma de discriminação das mulheres”; [Voto vencedor prolatado pelo Relator Ministro Edson Fachin]</p>
	<p style="text-align: center;">Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000</p> <p>(p. 15): “(...) concluo que a carência de regramento normativo que imponha a observância dos patamares mínimos previstos no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.504/97 à distribuição do tempo de propaganda eleitoral</p>

	<p>no rádio e na televisão não obstaculiza interpretação extraída a partir de preceitos constitucionais que viabilizem a sua implementação. Aplica-se, no ponto, a mesma <i>ratio decidendi</i> adotada pela Suprema Corte na ADI 5617, com prevalência aos direitos à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e à igualdade de gênero (art. 5º, caput, da CF). Por último, registro que, a meu juízo, a revisão de atos partidários, no que se inclui a revisitação das diretrizes norteadoras da distribuição interna de recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, bem assim a divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita entre os candidatos em disputa, não implica, em absoluto, desprestígio à autonomia partidária – consagrada na Carta Magna e reafirmada na Emenda Constitucional nº 97, aprovada pelo Congresso Nacional em 4 de outubro de 2017 –, mas amparo ao fortalecimento da democracia interna da própria grei, contribuindo para o desenvolvimento da política”. [Voto prolatado pela Relatora Ministra Rosa Weber];</p>
	<p style="text-align: center;">Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000</p> <p>(p. 11): “18. Nota-se, portanto, que as candidaturas negras contam, em regra, com menor apoio das estruturas partidárias”. [Voto vencedor prolatado pelo Relator Ministro Luís Roberto Barroso];</p>

Por todo o exposto, verifica-se que a igualdade de condições materiais determinantes para a efetividade da prática da capacidade eleitoral passiva é assunto sensível ao direito, denotando a promoção da dimensão material desse direito fundamental, sendo comprovado seja pela revisão doutrinária, seja pelos posicionamentos existentes do poder judiciário. Com efeito, faz-se necessário examinar os atuais critérios de distribuição desses recursos financeiros, para ampliar o diagnóstico a ser feito.

3 DO PROCESSO DECISÓRIO DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS FINANCEIROS PARA AS CAMPANHAS POLÍTICAS: LEVANTAMENTO DOS REQUISITOS DELIBERADOS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS

Conforme resenhado no subtópico anterior, as atuais fontes de financiamento às campanhas políticas podem ser privadas ou públicas. No primeiro grupo, resta constitucional a doação realizada por pessoas físicas, nos limites legais, ou o autofinanciamento a ser realizado pelo candidato. Já no campo dos recursos públicos, tem-se como fontes o fundo partidário e o FEFC. Nesse sentido, o objeto do presente trabalho pretende a análise dos recursos públicos distribuídos – considerando seu *mínus* público inerente -, especialmente os recursos do FEFC, dada sua relevância em valores nominais para o fomento dos certames eleitorais.

Nos termos da legislação de regência, o FEFC é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral. Os valores serão distribuídos em parte (2%) igualitariamente, e o restante proporcional à representação nas casas legislativas (art. 16-D, da Lei nº 9.504/97), podendo os partidos políticos renunciar aos valores do Fundo (art. 16-C, §16, da Lei nº 9.504/97).

Os valores a ele definidos serão disponibilizados aos partidos políticos, os quais terão acesso “após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido” (art. 16-C, §7º, da Lei nº 9.504/97), com dever de publicidade do ato. Para acesso aos recursos do Fundo, o candidato deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo (art. 16-D, §2º, da Lei nº 9.504/97).

Regulamentando o uso do FEFC, baixou o TSE a Resolução-TSE nº 23.605/19. Assim, fixou seu art. 6º:

Art. 6 Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta de integrantes do órgão de direção executiva nacional do partido (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º). (Vide, para as Eleições de 2020, art. 6º, parágrafo único, da Resolução nº 23.624/2020)

§ 1º Os critérios a serem fixados pela direção executiva nacional do partido devem prever a obrigação de aplicação do total recebido do FEFC de acordo com os seguintes percentuais (STF: ADI nº 5.617/DF , DJE de 3.10.2018, e ADPF-MC nº 738/DF, DJE de 29.10.2020; e TSE: Consulta nº 0600252-18, DJE de 15.8.2018, e Consulta nº 0600306-47, DJE de 5.10.2020):

I - para as candidaturas femininas o percentual corresponderá à proporção dessas candidaturas em relação a soma das candidaturas masculinas e femininas do partido, não podendo ser inferior a 30% (trinta por cento);

II - para as candidaturas de pessoas negras o percentual corresponderá à proporção de:

a) mulheres negras e não negras do gênero feminino do partido; e

b) homens negros e não negros do gênero masculino do partido; e

III - os percentuais de candidaturas femininas e de pessoas negras serão obtidos pela razão dessas candidaturas em relação ao total de candidaturas do partido em âmbito nacional.

§ 1º-A Na hipótese de federação, a comissão executiva nacional do partido deve observar os critérios fixados pela federação para distribuição do FEFC às candidatas e aos candidatos que a integram.

§ 2º Os critérios a que se refere o caput devem ser fixados em valores absolutos ou percentuais, de modo a permitir o controle da Justiça Eleitoral quanto à sua distribuição.

§ 3º Os diretórios nacionais dos partidos políticos devem promover ampla divulgação dos critérios fixados, preferencialmente em sua página na Internet.

§ 4º Após a reunião da executiva nacional que deliberar sobre os critérios de distribuição do FEFC, os diretórios nacionais dos partidos políticos devem encaminhar petição por meio eletrônico à Presidência do TSE indicando os critérios fixados para distribuição do FEFC, acompanhado de:

(...)

Art. 8º Os diretórios nacionais dos partidos políticos devem proceder a distribuição do FEFC às suas candidatas e aos seus candidatos de acordo com os critérios deliberados pela executiva nacional e informados ao TSE.

Parágrafo único. Para que a candidata ou o candidato tenha acesso aos recursos do FEFC, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo.

Observa-se, portanto, que afora os limites determinados pelo STF em sede da ADI nº 5.617/DF e do TSE em sede das Consultas nº 0600252-18.2018.6.00.0000 e nº 0600306-47.2019.6.00.0000, ambas tratando sob o prisma da efetivação de ações afirmativas e minorias políticas, os partidos políticos, em celebração à sua autonomia partidária, definirão os critérios de distribuição dos recursos do FEFC aos candidatos filiados a partir de processos internos deliberados pela executiva nacional da grei e informado ao TSE (art. 8º, da Resolução-TSE nº 23.605/19).

As eleições brasileiras trazem a certame público cargos majoritários, com número de cadeiras unitária ($n = 1$), e cargos proporcionais, com múltiplas cadeiras em disputa proporcionalmente à circunscrição eleitoral ($n > 1$). Exceção nesse sentido é a cadeira de

Senador da República, a qual, a cada oito anos, conta com duas vagas em disputa, mas filiadas ao sistema majoritário de contagem de votos.

Aos cargos majoritários não há disputa entre diversos candidatos pelos recursos, visto que cada agremiação política lança ao sufrágio número de candidatos no limite das cadeiras em disputa. Portanto, aqueles valores separados para financiamento da candidatura majoritária serão integralmente utilizados para o financiamento do candidato definido internamente pela grei.

Com efeito, quanto aos cargos proporcionais, cada partido político pode oferecer número máximo de candidatos no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um), vide art. 10, *caput*, Lei nº 9.504/97. Assim sendo, há disputa interna pela alocação dos recursos e, ainda, entre os membros do partido enquanto candidatos para ocuparem as cadeiras em competição. Logo, tendo em conta a necessidade de alocação de recursos escassos (ainda que volumosos) para candidatos disputando entre si mandato eletivo, este se mostra ambiente profícuo para verificar as aptidões internas eleitas pelos partidos políticos para a definição dos critérios ao recebimento do Fundo.

Frente ao panorama exposto, destaca-se abaixo levantamento realizado junto às normas disponibilizadas por todos os partidos políticos, nas eleições gerais de 2018 e 2022, como critério de distribuição dos recursos do FEFC entre os candidatos proporcionais, especialmente em relação aos cargos de deputado federal:

**QUADRO 2 – CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC PELOS
PARTIDOS POLÍTICOS NAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2018¹⁰⁰**

PARTIDO POLÍTICO	VALOR RECEBIDO VIA FEFC	NORMATIVO
MDB (PMDB)	R\$230.974.290,08	Resolução nº 002/2018
		<p>Art. 2º. Como premissas, a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) observará, o quanto possível, a viabilidade eleitoral dos respectivos candidatos, tendo como base pesquisas e estudos internos, e levará em consideração a prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidaturas, bem como a estratégia política-eleitoral do Partido em âmbito nacional, no tocante ao crescimento de suas bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.</p> <p>Art. 6º. Diante das premissas fixadas no art. 2º desta Resolução, será destinado R\$1.500.000,00 (um milhão e meio de reais) para os deputados Federais em exercício do mandato e suplentes que tenham exercido o mandato nesta legislatura, e R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais) para os Senadores em exercício do mandato, candidatos à reeleição ou a qualquer outro cargo eletivo, respeitados os limites de gastos previstos em lei.</p>
PT	R\$212.244.045,51	Resolução S/N
		<p>Art. 2º A Comissão Executiva Nacional do Partido dos Trabalhadores realizará a distribuição dos recursos do FEFC aos seus candidatos e candidatas, observadas a estratégia político-eleitoral nacional do Partido, as prioridades definidas pela Direção Nacional do Partido e o potencial eleitoral das candidaturas.</p> <p>§1º Havendo alterações no quadro político-eleitoral ou fatos supervenientes, poderão os recursos do FEFC serem realocados por deliberação do Comissão Executiva Nacional.</p> <p>§2º Os recursos oriundos do FEFC poderão, ainda, ser destinados para as candidaturas</p>

¹⁰⁰ Dados disponibilizados pelo TSE, em *hotsite* sobre o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) nas eleições gerais de 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 08/12/22.

		decorrentes de eventuais coligações com outros partidos.
PSDB	R\$185.868.511,77	Resolução CEN-PSDB nº 007/2018
		Não disponibilizados os critérios para a distribuição entre os candidatos, apenas as cotas para cada modalidade de candidatura em disputa: candidaturas femininas, majoritária nacional, majoritárias estaduais e proporcionais ou candidaturas masculinas.
PP	R\$131.026.927,86	Resolução 001/2018-CEN
		<p>Art. 2º. Aos Deputados Federais ou aos que tenham exercido o mandato por mais de 30 (trinta) meses, de qualquer gênero, e que sejam candidatos à reeleição, serão destinados a cada um R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais).</p> <p>§1º Em homenagem ao instituto da fidelidade partidária, sobre o valor discriminado no <i>caput</i>, será acrescido o equivalente a 2,5% (dois vírgula cinco por cento), para cada voto conforme a determinação do Partido, nas votações ocorridas no Plenário da Câmara dos Deputados, nos temas que o Partido fechou questão, quais sejam: DCR 1/2015; PEC 241/2016; PL 6.789/2017; SIP 1/2017; SIP 2/2017; e PL 8.703/2017.</p> <p>§2º Em homenagem ao instituto da fidelidade partidária, sobre o valor discriminado no <i>caput</i>, será descontado o equivalente aos seguintes percentuais, para cada voto contrário à determinação do Partido, nas votações ocorridas no Plenário da Câmara dos Deputados, nos temas que o Partido fechou questão, quais sejam: I – 15% (quinze por cento): DCR 1/2015; II – 5% (cinco por cento): PEC 241/2016; III - 5% (cinco por cento): PL 6.789/2017; IV – 10% (dez por cento): SIP 1/2017; V – 10% (dez por cento): SUP 2/2017; VI – 50% (cinquenta por cento): PL 8.703/2017.</p> <p>§3º Os Deputados Federais, de qualquer gênero, que não serão candidatos a nenhum cargo, poderão indicar qualquer candidato novo a Deputado Federal da sua preferência, ao qual será destinado o equivalente a 100% (cem por cento) do valor resultante dos critérios fixados neste artigo que seria destinado àqueles se fossem candidatos à reeleição, obedecido o disposto no art. 8º. (...)</p> <p>Art. 9º. Após cumprir o disposto no art. 3º da Resolução TSE 23.553, em obediência ao art. 16-</p>

		<p>D, §2º da Lei nº 9.504/2017, o candidato, de qualquer gênero, deverá fazer requerimento por escrito à Secretaria da Comissão Executiva Nacional do Partido, e fornecer:</p> <p>I – O valor pretendido, conforme regras estabelecidas nesta Resolução; (...)</p>
PSB	R\$118.783.048,51	Resolução CEN nº 002/2018
		<p>Art. 2º. Observado os percentuais previstos pelo artigo anterior, a distribuição de recursos será feita pela direção nacional, levando em consideração a prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidaturas, bem como a estratégia político-eleitoral do Partido em âmbito nacional, no tocante ao crescimento de suas bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e também o aumento do número de governadores.</p> <p>Art. 3º. Os candidatos a deputados estaduais e distritais só poderão receber recursos do Fundo Eleitoral se estiverem apoiando integralmente os candidatos (dobradinha) a eleição ou reeleição a Deputado Federal.</p>
PR	R\$113.165.144,99	Resolução Administrativa nº 005/2018
		<p>Art. 1º - O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) destinado ao Partido da República, nos termos da Lei 9.504/97, será distribuído dentro dos seguintes critérios:</p> <p>I – Os órgãos estaduais do Partido da República em cada Estado da Federação farão jus a percentual do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) nas seguintes proporções: a) 40% (quarenta por cento) na proporção dos votos nominais dos Deputados Federais da Bancada do Partido da República na Câmara dos Deputados na Data de 28/08/2017 e que tenham sido eleitos pelo partido nas eleições gerais de 2014; b) 30% (trinta por cento) na proporção das Bancadas do Partido da República na Câmara dos Deputados e no Senado Federal na data de 28/08/2017.</p> <p>II – Será destinado ao Órgão de Execução Nacional do Partido da República o percentual de 30% (trinta por cento) do total do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) que será distribuído por livre deliberação da Comissão Executiva Nacional do Partido da República, diante das peculiaridades e objetivos partidários em cada Estado da Federação, quando poderão</p>

		<p>ser adotados critérios políticos, pesquisas eleitorais e potencial eleitoral de candidatos e/ou coligações, para fins de distribuir pelas diversas eleições em todo território nacional, no interesse e na conveniência partidária.</p> <p>§1º - Os valores que os órgãos estaduais do Partido da República farão jus, nos termos do inciso I, alínea “a”, do presente artigo, serão distribuídos pela Comissão Executiva Nacional diretamente aos candidatos dos respectivos Estados da Federação, no interesse partidário e a livre critério do órgão de execução nacional partidário.</p>
PSD	R\$112.013.278,78	Resolução nº 84
		<p>Art. 1º - Fixar os seguintes parâmetros para a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento da Campanha (FEFC) através dos órgãos partidários do PSD nos Estados e Distrito Federal para as campanhas majoritárias e proporcionais, quando for o caso: a) O teto de R\$ 1.050.000,00 (um milhão e cinquenta mil reais) para o cargo de deputado federal; b) O teto de R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais) para o cargo de deputado estadual; c) O teto de R\$ 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais) para o cargo de Senador; d) O teto de R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais) para o cargo de Governador; (...)</p> <p>§2º - Para fins de distribuição dos valores aos candidatos, cada órgão partidário deverá considerar o total recebido, podendo ser priorizada a distribuição para aqueles com maior viabilidade e projeção eleitoral.</p> <p>Art. 5º - Após a Convenção, para distribuir os valores indicados no art. 1º, deverá ser reunida a respectiva comissão executiva para definir sobre a destinação dos recursos aos candidatos e candidatas aos cargos em disputa.</p> <p>Parágrafo único – A distribuição será feita conforme a estratégia partidária local, considerada a viabilidade e o potencial eleitoral dos respectivos candidatos, visando ao fortalecimento do PSD e o crescimento das bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.</p>
DEM	R\$87.503.080,78	Resolução nº 496/18
		Art. 1º. A distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha

		<p>(FEFC) será feita pela direção partidária nacional, levando-se em consideração a probabilidade de êxito das candidaturas, a estratégia política-eleitoral do Partido em âmbito nacional, o crescimento de suas bancadas nas Casas Legislativas, bem como o aumento do número de governadores. (...)</p> <p>Art. 4º. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) serão destinados aos candidatos às eleições proporcionais das 27 (vinte e sete) unidades da Federação, observando-se o teto de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para cada candidatura. § 1º. A distribuição dos recursos referidos no caput observará a viabilidade eleitoral das candidaturas, bem como a estratégia política-eleitoral do Partido, objetivando o crescimento de suas bancadas na Câmara dos Deputados e nas Casas Legislativas Estaduais e Distrital.</p>
PRB	R\$66.983.248,93	Resolução nº 002/2018
		Não disponibilizados os critérios para a distribuição entre os candidatos.
PTB	R\$62.260.585,97	Resolução PTB/CEN nº 83
		<p>Artigo 3º O valor remanescente do total de recursos do FEFC destinados ao Partido Trabalhista Brasileiro, equivalente a R\$ 43.582.410,18 (quarenta e três milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, quatrocentos e dez reais e dezoito centavos) serão distribuídos com a observância dos seguintes critérios: I – R\$ 2.112.524,33 (dois milhões, cento e doze mil, quinhentos e vinte e quatro reais e trinta e três centavos) serão proporcionalmente distribuídos conforme o número de votos válidos por estado da Federação, segundo dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral; II – R\$ 2.112.524,33 (dois milhões, cento e doze mil, quinhentos e vinte e quatro reais e trinta e três centavos) serão proporcionalmente distribuídos conforme o número de eleitores por estado da Federação, segundo dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral; III – Os diretórios estaduais ou comissões provisórias que tenham deputados federais ou estaduais no exercício dos respectivos mandatos receberão igualmente o valor de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) para efeito de aplicação nas campanhas; IV – R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) serão distribuídos com base no percentual de votos válidos por estado da</p>

		<p>Federação, excluídas as unidades em que a agremiação não elegeu deputados federais tampouco estaduais; V – Cada senador com mandato receberá o valor de R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais) para custeio de sua própria campanha, restando facultada a indicação de outro candidato da agremiação para receber o recurso a ele destinado caso não concorra à eleição; VI – Cada deputado federal com mandato receberá o valor de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) para custeio de sua própria campanha, restando facultada a indicação de outro candidato da agremiação para receber o recurso a ele destinado caso não concorra à eleição; VII – R\$ 7.657.361,66 (sete milhões, seiscentos e cinquenta e sete mil, trezentos e sessenta e um reais e sessenta e seis centavos) serão mantidos como fundo de reserva, com previsão de aplicação prioritária nas campanhas majoritárias, campanhas estratégicas, eventuais segundos turnos ou a título discricionário do presidente da Executiva Nacional.</p> <p>Parágrafo único: Para os fins do disposto nos incisos V e VI do caput deste artigo, caso os senadores e deputados com mandatos não concorram à eleição nem indiquem outros candidatos do partido para receberem os recursos a eles destinados, os montantes serão distribuídos aos respectivos diretórios estaduais ou comissões provisórias.</p> <p>Artigo 9º Como fundo de reserva, prioritariamente para as campanhas majoritárias, campanhas estratégicas, eventuais segundo turno, ou a título discricionário do presidente nacional. Os recursos provenientes do FEFC que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação das respectivas prestações de contas.</p>
PDT	R\$61.475.696,42	<p>Resolução nº 008/2018</p> <p>Art. 2º - Reservado os percentuais previstos no artigo anterior, ficará a cargo da Executiva Nacional do PDT, a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC.</p>
SD	R\$40.127.359,42	<p>Resolução nº 03/2018</p> <p>Artigo 10º - Para a fixação dos percentuais de distribuição de recursos do FEFC dispostos no art. 1º da presente resolução, bem como o</p>

		quantitativo a ser destinado a cada candidatura, a Comissão Executiva Nacional observará os seguintes critérios, dentre outros fundamentais para o bom desempenho eleitoral do partido: I - histórico político e de militância partidária do candidato ou candidata; II - potencial de votos da candidatura; III – respeito, defesa e fidelidade aos princípios ideológicos, políticos e programáticos do partido; IV – tamanho do colégio eleitoral; V- estrutura partidária local.
PODEMOS (PTN)	R\$36.112.917,34	Resolução PODE nº 006/2018
		Art. 3º. Em todas as situações previstas nesta Resolução, e dentro dos limites e condições nela fixados para cargos proporcionais e majoritários, inclusive no caso da celebração de coligações, competirá à Presidente Nacional do Partido definir o valor exato ou respectivo percentual e efetivar o repasse a cada candidato e/ou Diretório Estadual.
PSC	R\$35.913.889,78	Resolução CEN nº 05/2018
		Art. 3º - Após o pedido devidamente instruído ser recebido pelo órgão partidário da circunscrição do registro de candidatura, esse último deverá encaminhar a Comissão Executiva do Diretório Nacional para análise da viabilidade financeira e posterior aprovação.
PCdoB	R\$30.544.605,53	Resolução nº 02/2018 – CPN/CC/PCdoB
		Art. 1º A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, recebidos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, aos candidatos e às candidatas do Partido Comunista do Brasil – PCdoB, a cargos eletivos nas eleições de 2018, respeitará os seguintes critérios: I. Apoio às campanhas majoritárias do PCdoB, com prioridade para o Governo do Estado do Maranhão; II. Superação da Cláusula de Desempenho, de que trata o inciso I, do parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional nº 97, de 4 de 2017 e ampliação da representação parlamentar do PCdoB na Câmara dos Deputados, considerando: a) a competitividade de cada candidatura para mandato de Deputados e Deputadas Federais; b) a projeção de votos em cada Unidade da Federação, para a campanha dos candidatos e das candidatas a Deputados e Deputadas Federais, nas eleições de 2018; III. Aumento da representação parlamentar do PCdoB nos

		Poderes Legislativos dos Estados e do Distrito Federal.
		Resolução Orgânica nº 011/2018
PPS	R\$9.203.202,71	<p>Art. 2º - Os critérios para a distribuição dos recursos do fundo especial de financiamento de campanha entre os candidatos são os seguintes: I - Candidatos do sexo masculino a deputado federal ou a senador: a) Deputados federais e senadores da atual legislatura, estando ou não no exercício do mandato, receberão 4% (quatro por cento) do total de recursos a que tem direito o PPS; b) Deputados estaduais da atual legislatura no exercício do mandato receberão 2% (dois por cento) do total de recursos a que tem direito o PPS; II - Candidatas do sexo feminino a deputada federal ou a senadora: a) Deputadas federais da atual legislatura, estando ou não no exercício do mandato receberão 4% (quatro por cento) do total de recursos a que tem direito o PPS; b) Deputadas estaduais da atual legislatura no exercício do mandato receberão 3% (três por cento) do total de recursos a que tem direito o PPS;</p> <p>Art. 3º - Os candidatos a deputado federal dos movimentos da sociedade que se integraram recentemente ao PPS (Agora, Livres e Acredito), de ambos os sexos, receberão conjuntamente 2% (dois por cento) do total de recursos a que tem direito o PPS, mediante transferência eletrônica em favor de suas respectivas contas de campanha eleitoral específica do fundo especial de financiamento de campanha, após a indicação conjunta dos candidatos à Comissão Executiva Nacional feita por escrito pelos referidos movimentos.</p> <p>Art. 4º - Atendidos os candidatos nas situações previstas nos Artigos 2º e 3º, os recursos remanescentes do fundo especial de financiamento de campanha serão distribuídos aos demais candidatos por decisão da Comissão Executiva Nacional, de acordo com a avaliação política local de viabilidade eleitoral.</p> <p>§ 1º - A distribuição prevista no caput poderá ser feita por etapas, de forma a avaliar as necessidades ao longo da campanha.</p> <p>§ 2º - Podem receber recursos extras do fundo especial de financiamento de campanha, previstos neste artigo, candidatos já contemplados pela distribuição prevista nos Artigos 2º e 3º, de acordo com a avaliação política de viabilidade e necessidade.</p>

PV	R\$24.640.976,04	Resolução nº 01/2018
		Art. 3º - Os recursos serão distribuídos, assegurando o valor do artigo anterior, considerando-se a votação para deputado federal nas eleições de 2014, bem como o número de eleitores da Unidade da Federação, da seguinte forma: (...)
PSOL	R\$21.430.444,90	Resolução sobre utilização do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) 2018
		<p>Artigo 2º - Em cada tipo de candidatura os recursos serão distribuídos para cada estado da Federação levando em consideração percentuais alocados em faixas de prioridades [<i>faixa 1 – manter e ampliar; faixa 2 – com muitas chances; faixa 3 – com chances; faixa 4A – estados com chapas maiores (>15); faixa 4B – estados com chapas menores (<15); faixa 5 – bancada atual/reeleição/puxador de votos</i>], conforme a descrição abaixo: (...)</p> <p>Artigo 4º - Cada diretório estadual, por maioria absoluta dos seus membros, estabelecerá a forma de distribuição dos recursos alocados para a referida unidade federada, mas tal decisão deve respeitar os seguintes parâmetros: 1 – estabelecer percentual destinado a todas as candidaturas existentes, seja em forma de recursos financeiros ou de alocação de serviços necessários a campanha das candidaturas. 2 – Na decisão sobre estabelecimento de faixas de prioridades entre candidaturas proporcionais, a mesma deve ser fundamentada e registrada em ata. 3 – Qualquer candidatura pode recorrer da decisão, em caso de não cumprimento dos critérios estabelecidos, cabendo ao Diretório Estadual apreciar o referido pedido em primeira instância, num prazo máximo de 15 dias. 4 – Utilização de, no mínimo, 30% dos recursos devem ser destinados a candidaturas de mulheres, conforme decisão do TSE. 5 – Estabelecer regras de uso dos recursos que contemplem prioridade para candidaturas de negros e negras, indígenas e LGBT, de acordo com a realidade local.</p>
PROS	R\$26.124.350,14	Ata da Reunião realizada pela Comissão Executiva Nacional do Partido Republicano da Ordem Social – PROS, Realizada no dia 08 de agosto de 2018
		4) O PROS NACIONAL priorizará a aplicação de FEFC a candidaturas de deputados(as)

		federais e a direções hierarquicamente inferiores do PROS, ou outros partidos que priorizarem estas candidaturas, com comprovado potencial eleitoral, tendo em vista que deverão ser alcançados votos válidos de deputados(as) federais suficientes para superar a cláusula de desempenho prevista no artigo 17, parágrafo 3º, incisos I e II, da Constituição Federal, c.c artigo 3º, parágrafo único, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Emenda Constitucional 97/2017, de 04/10/2017.
PHS	R\$18.064.589,71	Ata da Assembleia – Comissão Executiva Nacional – 02 de agosto de 2018
		Para fins de distribuição dos valores aos candidatos, cada órgão partidário deverá considerar o total recebido, podendo ser priorizada a distribuição para aqueles com maior viabilidade e projeção nacional.
AVANTE (PTdoB)	R\$12.438.144,67	Resolução Eleitoral nº 001/2018
		<p>Artigo 1º - Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) serão utilizados, prioritariamente, nas candidaturas ao cargo de Deputado Federal, para o cumprimento da norma estabelecida pela Emenda Constitucional nº 97/2017, que instituiu a cláusula de desempenho.</p> <p>Parágrafo primeiro – Para o cumprimento da regra estabelecida no caput deste artigo poderá ser utilizado até 100% dos recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).</p> <p>Parágrafo segundo - A distribuição dos recursos será feita pela Comissão Executiva Nacional, levando em consideração a prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidaturas, bem como a estratégia político-eleitoral do Partido em âmbito nacional, no tocante ao crescimento de suas bancadas na Câmara dos Deputados.</p>
REDE	R\$10.662.556,58	Resolução nº 06/2018
		Não disponibilizados os critérios para a distribuição entre os candidatos, apenas percentuais para cada cargo em disputa.

PACOTÃO (PEN)	R\$9.936.929,10	<p>Resolução nº 04, de 03 de agosto de 2018</p> <p>Artigo 1º. Os recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, que forem destinados pela Justiça Eleitoral brasileira para a Direção Nacional do PATRIOTA, serão distribuídos e destinados para as campanhas proporcionais aos cargos de deputados federais, deputados estaduais e deputados distritais, em todo território nacional, visando dar mais organicidade nas respectivas campanhas eleitorais, pois o partido nesta eleição de 2018, terá de transpor a chamada “Cláusula de Barreira”, a qual fora instituída pela Emenda Constitucional nº 97 de 2017. (...)</p> <p>Artigo 2º. A distribuição de recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC será feita pela direção nacional, levando em consideração a priorização da eleição de uma bancada forte de deputados do PATRIOTA, bem como a análise da probabilidade de êxito das candidaturas nas 27 (vinte e sete) Unidades da Federação, com organicidade e coesão com candidaturas viáveis para os cargos de deputados federais, estaduais e distritais, nas respectivas Unidades da Federação.</p> <p>Parágrafo Único. Para a definição da distribuição dos valores do FEFC, para os candidatos a deputado federal, estadual e distrital, deverá ser analisada a estratégia político-eleitoral do PATRIOTA em âmbito nacional, traçada pela Secretaria Nacional de Organização do partido, visando o aumento da bancada partidária de deputados, para o devido atendimento da citada “Cláusula de Barreira” (Emenda Constitucional nº 97/2017).</p> <p>Artigo 3º. Somente poderão receber os valores oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, as candidaturas e candidatos do PATRIOTA ao cargo de deputado federal, estadual e distrital, que comprovarem que possuem a estratégia integral de apoio às candidaturas de filiados do PATRIOTA, por meio das chamadas “dobradas”, sob pena de terem suas filiações canceladas pela direção nacional do partido.</p>
PSL	R\$9.203.060,51	<p>Ata da reunião dos membros da Comissão Executiva Nacional do Partido Social Liberal (PSL) de 11 de julho de 2018.</p> <p>(...) ficou decidido, por unanimidade, que caberá ao Presidente da Comissão Executiva Nacional</p>

		do PSL decidir sobre a distribuição dos recursos, levando em consideração a prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidaturas, bem como a estratégia político-eleitoral do partido em âmbito nacional, no tocante ao crescimento de suas bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Os candidatos a deputados estaduais e distritais somente poderão receber recursos do fundo eleitoral se estiverem apoiando integralmente os candidatos do próprio PLS a eleição ou reeleição a deputado federal.
PTC	R\$6.334.282,12	Ata da Comissão Executiva Nacional do Partido Trabalhista Cristão de 03 de julho de 2018
		Art. 1º. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) serão distribuídos da seguinte forma: (...) V – O Presidente e o Tesoureiro da Comissão Executiva Nacional definirão os nomes dos candidatos beneficiados, bem como os valores que caberão a cada um, levando em conta sempre a viabilidade eleitoral do respectivo candidato;
PRP	R\$5.471.690,91	PRP – Resolução Nacional nº 06, de 17 de julho de 2018
		Artigo 5º. O PRP NACIONAL priorizará a aplicação de FEFC a candidaturas de deputados(as) federais e a direções hierarquicamente inferiores do PRP, ou outros partidos que priorizarem estas candidaturas, com comprovado potencial eleitoral, tendo em vista que deverão ser alcançados votos válidos de deputados(as) federais suficientes para superar a cláusula de desempenho prevista no artigo 17, parágrafo 3º, incisos I e II, da Constituição Federal c.c. artigo 3º, parágrafo único, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Emenda Constitucional 97/2017, de 04/10/2017.
DC (PSDC)	R\$4.140.243,38	Ata do Diretório Nacional de 8 de junho de 2018
		Não disponibilizados os critérios para a distribuição entre os candidatos.
PMN	R\$3.883.339,54	Ata da reunião da Executiva Nacional do Partido da Mobilização Nacional – PMN, realizada em 23 de junho de 2018

		Não disponibilizados os critérios para a distribuição entre os candidatos.
PRTB	R\$3.794.842,38	Resolução nº 10/2018
		Art. 4º - Os recursos oriundos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) serão recebidos pelo Diretório Nacional do PRTB diretamente na conta bancária destinada para este fim, e serão distribuídos para os Órgãos Regionais/Estaduais, que por sua vez, repassarão tais valores aos candidatos da legenda, levando em consideração os seguintes critérios: I – 5% (cinco por cento) dos valores serão distribuídos igualmente entre todos os Órgãos Regionais/Estaduais participantes do pleito; II – 60% (sessenta por cento) dos valores serão distribuídos com base na votação e representatividade alcançados nas eleições de 2014; III – 35% (trinta e cinco por cento) dos valores serão distribuídos com a finalidade de fomentar as novas lideranças e potenciais candidaturas em todo território brasileiro, com vistas ao atingimento das cláusulas de barreiras. (...)
PSTU	R\$980.691,10	Petição S/N
		Não disponibilizados os critérios para a distribuição entre os candidatos.
PPL	R\$980.691,10	Ata da Reunião da Executiva Nacional do Partido Pátria Livre, realizada em 03 de agosto de 2018
		d) Para a distribuição dos 75% aos órgãos estaduais serão considerados: 1 – necessidade de atingir a meta de 1,5% dos votos considerados em cada estado, 2 - os votos obtidos nos Estados nas eleições de 2014, 3 – os Estados que mais contribuíram com a Direção Nacional em 2018 (...)
PCB	R\$980.691,10	Ata da Comissão Política Nacional do PCB – CPN, de 11 de agosto de 2018
		Aponta valores nominais a serem distribuídos a candidatos.

		<p>Enquanto critério de distribuição para os deputados concorrentes em todos os Estados da federação, ressalvado Minas Gerais e Roraima, Rio de Janeiro e Pernambuco:</p> <p>“Obs. (2) O montante destinado à Faixa 4 será distribuído conforme o desenvolvimento do trabalho político naqueles estados, caracterizando uma divisão em Faixa 4A, onde verificamos uma maior viabilidade eleitoral do PCB, e</p> <p>Faixa 4B: Onde o potencial eleitoral ainda não está de todo consolidado”.</p>
PCO	R\$980.691,10	<p>Ata da reunião da Executiva Nacional do Partido da Causa Operária – PCO, realizada em 23 de julho de 2018</p>
		<p>Art. 2. A distribuição dos recursos aos específicos candidatos de cada cargo estará subordinada às deliberações da Conferência Nacional Eleitoral do PCO, bem como da direção partidária, em conformidade com as estratégias políticas e eleitorais fixadas pelo Partido;</p>
PMB	R\$980.691,10	<p>Resolução nº 003, de 17 de julho de 2018</p>
		<p>Art. 1º A distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será feita pela direção partidária nacional, levando-se em consideração a probabilidade de êxito das candidaturas, a estratégia política-eleitoral do Partido em âmbito nacional, o crescimento de suas bancadas nas Casas Legislativas.</p> <p>Art. 3º Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) serão destinados aos candidatos às eleições proporcionais das 27 (vinte e sete) unidades da Federação, observando-se o teto de R\$ 980.691,10 (novecentos e oitenta mil reais, seiscentos e noventa e um reais e dez centavos).</p> <p>Parágrafo Primeiro - A distribuição dos recursos referidos no caput observará a viabilidade eleitoral das candidaturas, bem como a estratégia política-eleitoral do Partido, objetivando o crescimento de suas bancadas na Câmara dos Deputados e nas Casas legislativas Estaduais e Distrital.</p> <p>Parágrafo segundo - o teto fixado no caput não se aplica às candidaturas masculinas.</p>

NOVO	R\$980.691,10	Resolução DN-NOVO nº 018/2018
		Não fez uso dos recursos do FEFC.

Seguindo à eleição geral de 2022, tem-se os seguintes critérios regulamentados pelas agremiações partidárias:

QUADRO 3 – CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC PELOS PARTIDOS POLÍTICOS NAS ELEIÇÕES GERAIS DE 2022¹⁰¹

PARTIDO POLÍTICO	VALOR RECEBIDO VIA FEFC¹⁰²	NORMATIVO
AGIR	R\$23.143.220,57	Ata da reunião da Executiva Nacional do AGIR, de 10 de junho de 2022
		<p>Artigo 1º: A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será utilizada da seguinte forma: I – 100% (cem por cento) do valor total será aplicado em candidaturas para cargos de Deputado Federal, Estadual/Distrital, Senador e Governador, cabendo à Comissão Executiva Nacional a liberação dos recursos financeiros, consideradas as estratégias político-eleitorais do partido em âmbito nacional e regional. (...)</p> <p>Artigo 3º: Excepcionalmente às candidaturas aos cargos de Deputado Estadual, Senador e Governador (tanto homens quanto mulheres) poderão receber recursos do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha, quando, a critério da Comissão Executiva Nacional, contribuírem para ultrapassar a Cláusula de Barreira.</p>
AVANTE	R\$68.682.506,29	Resolução Eleitoral nº 001/2022
		Artigo 1º - Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) serão utilizados, prioritariamente, nas candidaturas ao cargo de Deputado Federal, para o cumprimento

¹⁰¹ Dados disponibilizados pelo TSE, em hotsite sobre o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) nas eleições gerais de 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fec>. Acesso em: 11/12/22.

¹⁰² Critérios divulgados pela Portaria TSE nº 589 de 20 de junho de 2022. Disponível em: <https://sintse.tse.jus.br/documentos/2022/Jun/22/diario-da-justica-eletronico-tse/portaria-no-589-de-20-de-junho-de-2022-altera-o-anexo-da-portaria-tse-no-579-2022-que-divulga-a-dist>. Acesso em: 11/12/22

		<p>da norma estabelecida pela Emenda Constitucional nº 97/2017, que instituiu a cláusula de desempenho.</p> <p>Parágrafo primeiro — Para o cumprimento da regra estabelecida no caput deste artigo poderá ser utilizado até 100% dos recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).</p> <p>Parágrafo segundo - A distribuição dos recursos será feita pela Comissão Executiva Nacional, levando em consideração a prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidaturas, bem como a estratégia político-eleitoral do Partido em âmbito nacional, no tocante ao crescimento de suas bancadas na Câmara dos Deputados.</p>
CIDADANIA	R\$87.225.635,48	Resolução nº 009/2022 – Comissão Executiva Nacional do Cidadania
		Art. 2º - Considerando o total de recursos destinados ao Partido no corrente ano e as informações prestadas pelos órgãos partidários estaduais que fundamentaram a estratégia eleitoral da agremiação para as eleições de 2022, a divisão dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC se dará na seguinte forma: (...)
DC	R\$9.913.025,00	Ata da Reunião Extraordinária da Comissão Executiva do Diretório Nacional da Democracia Cristã, de 15 de julho de 2022
		Não define regras para a distribuição entre os candidatos, apenas cotas proporcionais em relação aos cargos em disputa.
MDB	R\$360.347.998,12	Ata da Reunião da Comissão Executiva Nacional do Movimento Democrático Brasileiro – MDB, de 29 de junho de 2022
		Art. 2º. Como premissas, a distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) observará, o quanto possível, a viabilidade eleitoral das candidaturas, tendo como base pesquisas e estudos internos, de modo a levar em consideração a prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidatas e candidatos, bem como a estratégia política-eleitoral do Partido em âmbito nacional,

		no tocante ao crescimento de suas bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. (...)
NOVO	R\$89.279.510,78	-
		Declinou o uso de recursos do FEFC.
PATRIOTA	R\$85.681.637,05	Resolução Nacional nº 02, de 06 de julho de 2022
		<p>Art. 3º. O PATRIOTA NACIONAL priorizará a aplicação de FEFC às candidaturas de deputadas e deputados federais e às direções hierarquicamente inferiores que priorizem estas candidaturas, tendo em vista que deverão ser alcançados os votos válidos suficientes para superar a cláusula de desempenho prevista no art. 3º, parágrafo único, inciso II, alíneas “a” e “b, da Emenda Constitucional 97/2017.</p> <p>Art. 6º. São estimados os seguintes valores para distribuição para candidatas e candidatos: de R\$0,00 (zero reais) até o teto máximo previsto na legislação, condicionando à comprovação de registro de candidaturas eleitoralmente viáveis para atingimento da cláusula de desempenho, com observância dos requisitos das cláusulas anteriores.</p>
PCB	R\$3.100.949,86	Resolução sobre critérios para distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha nas Eleições de 2022
		<p>Art. 2º. Ficará a critério de cada Comitê Regional definir os quantitativos a serem distribuídos aos(as) candidatos(as), obedecendo à reserva de candidaturas femininas e ao valor proporcional às candidaturas negras, nos termos estabelecidos pelo TSE.</p> <p>Art. 3º. Os critérios de prioridade e hierarquia de valores estabelecidos às respectivas candidaturas levou em consideração o potencial eleitoral, com perspectivas para a continuidade do trabalho político e na organização partidária.</p>
PCdoB	R\$75.557.724,94	Resolução nº 02/2022 – CC/PCdoB
		Art. 1º - A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, aos candidatos e às candidatas do Partido Comunista do Brasil - PCdoB a cargos eletivos nas

		<p>eleições de 2022, observará os critérios estabelecidos na Resolução nº 02/2022, da Comissão Executiva Nacional da Federação Brasil da Esperança e os seguintes critérios: I. Prioridade para a eleição de Deputados e Deputadas Federais na Câmara dos Deputados, com a reeleição da atual Bancada Parlamentar e conquista de novas cadeiras, segundo deliberação da Comissão Política Nacional do Comitê Central do PCdoB; II. Ampliar a votação para a Câmara dos Deputados, segundo deliberação da Comissão Política Nacional do Comitê Central do PCdoB;</p> <p>Parágrafo único. Quanto às candidaturas a Deputados estaduais e distritais, bem como a cargos majoritários, o financiamento estará subordinado ao disposto nos incisos deste artigo.</p> <p>Art. 3º - Compete à Comissão Política Nacional do Comitê Central do PCdoB decidir, por maioria simples de votos, a respeito da distribuição dos recursos do FEFC, de acordo com os critérios previstos no art. 1º desta Resolução.</p>
PCO	R\$3.100.949,86	<p>Ata da reunião da Executiva Nacional do Partido da Causa Operária – PCO, realizada em 02 de julho de 2022</p> <p>Art. 1. A distribuição dos recursos aos candidatos de cada cargo estará subordinada às deliberações do Congresso Nacional do PCO, bem como da direção partidária, em conformidade com as estratégias políticas e eleitorais fixadas pelo Partido;</p> <p>Art. 2. Compete à Comissão Executiva Nacional do PCO deliberar acerca das distribuições específicas a cada candidato, de acordo com os critérios previstos nesta Resolução;</p> <p>Art. 3. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha não serão concentrados em uma ou poucas candidaturas, devendo ser distribuído o mais amplamente possível.</p> <p>Art. 4. As candidaturas jovens, assim consideradas aquelas até os 35 anos de idade, nos termos do Congresso a AJR (Aliança da Juventude Revolucionária) deverão ser incentivadas, com o objetivo de ampliar a militância deste setor dentro da agremiação partidária.</p>
PDT	R\$251.579.810,35	Resolução nº 004/2022

		<p>Art. 3º - Reservados os percentuais previstos no artigo anterior, ficará a cargo da Executiva Nacional do PDT, a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC. (...)</p> <p>Parágrafo Quarto – Critérios a serem observados pelas executivas estaduais; a) viabilidade Eleitoral dos candidatos e candidatas; b) regionalização e segmentação dos candidatos e candidatas; c) atendimento na íntegra à Lei de representatividade dos candidatos e candidatas pretos, pardos e indígenas, autodeclarados.</p>
PL	R\$286.707.146,46	Resolução Administrativa nº 002/2022
		<p>Artigo 1º - O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) destinado ao Partido Liberal, nos termos da Lei 9.504/97, será distribuído dentro dos seguintes critérios: (...)</p> <p>c) os recursos a que se referem as alíneas “a” e “b” acima descritas só serão destinados às Unidades Federativas, após deliberação da Comissão Executiva Nacional do Partido Liberal, diante das peculiaridades e objetivos partidários em cada Estado da Federação, quando poderão ser adotados critérios políticos, pesquisas eleitorais e potencial eleitoral de candidatos(as) e/ou coligações, fundamentado nas diretrizes político-partidária-eleitoral que venham a ser estabelecidas pela Executiva Nacional, no interesse e na conveniência partidária.</p>
PMB	R\$3.100.949,86	-
		Não disponibilizado no <i>hotsite</i> de publicidade do TSE para os critérios. ¹⁰³
PMN	R\$14.422.852,36	Resolução nº 001/2022
		<p>Art. 1º - Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, serão distribuídos pelo Presidente Nacional do PMN, diretamente aos candidatos ou às executivas estaduais, observados os seguintes critérios: (...) 5. Análise pela presidência da Executiva Nacional, do potencial de elegibilidade da candidatura;</p>

¹⁰³ Complementarmente, em pesquisas aos indexadores de pesquisa ou no site da agremiação, não há registros das deliberações do partido político relativamente ao uso de recursos do FEFC.

PODEMOS	R\$189.453.784,22	<p>Resolução PODEMOS nº 007/2022</p> <p>Art. 1º. Os valores do FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS – FEFC serão enviados diretamente aos candidatos e/ou aos Estados, sendo que a distribuição será realizada com base no potencial eleitoral e com vista ao crescimento do partido, da seguinte maneira: (...)</p>
PP	R\$342.432.857,19	<p>Ata da reunião da Comissão Executiva Nacional do Progressistas – PP, de 22 de junho de 2022 / Resolução nº 001/2022-CEN</p> <p>Não há critérios definidos para novos candidatos. Para os candidatos à reeleição, estabeleceu:</p> <p>Art. 2º Aos Deputados Federais, de qualquer gênero, cor ou raça, e que sejam candidatos à reeleição, será destinado a cada um o valor de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e meio de reais).</p> <p>§ 1º Em homenagem ao instituto da fidelidade partidária, sobre o valor discriminado no caput, será descontado o equivalente a 60% (sessenta por cento) daqueles que votaram contra ou se abstiveram da votação ocorrida no Plenário da Câmara dos Deputados que aprovou o orçamento da União destinado ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC.</p> <p>§ 2º Os Deputados Federais, de qualquer gênero, cor ou raça, que não serão candidatos a nenhum cargo, poderão indicar à Comissão Executiva Nacional qualquer candidato novo a Deputado Federal da sua preferência, de qualquer gênero, cor ou raça, ao qual será destinado o valor resultante dos critérios fixados neste artigo que seria destinado àqueles que seriam candidatos à reeleição.</p> <p>§ 3º Os Deputados Federais, de qualquer gênero, cor ou raça, que serão candidatos a outro cargo, terão o valor que lhes será destinado conforme o cargo almejado nos termos dos artigos seguintes, reduzido proporcionalmente nos termos do § 1º deste artigo.</p>
PROS	R\$90.672.950,23	<p>Ata da reunião da Comissão Executiva Nacional do PROS, de 05 de agosto de 2022 / Resolução PROS Nacional nº 001/2022</p>

		<p>Art. 1º. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) serão distribuídos de acordo com a análise da densidade eleitoral provável de cada candidatura, a probabilidade de êxito, e se dará com base na previsão de votos de cada candidatura a ser feito pelo órgão partidário Estadual e/ou nacional, a fim de priorizar aquelas que demonstrem melhores chances de vitória nas eleições e que atendam ao projeto político-eleitoral do Partido em âmbito Nacional e Estadual/Distrital, de fortalecimento de suas bases.</p>
PRTB	R\$3.100.949,86	<p>Ata da reunião da Comissão Executiva Nacional do PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro, de 04 de julho de 2022</p>
		<p>Define regras de distribuição entre os estados da federação. E preleciona:</p> <p>Art. 3º. Descontados os valores de quotas obrigatórias, os órgãos estaduais ficam obrigados a destinar no mínimo 65% dos recursos restantes nas candidaturas a Deputado Federal, tendo em vista a meta de superação da cláusula de barreira, devendo o restante ser aplicado de acordo com a realidade local.</p> <p>Art. 4º. As dúvidas ou casos omissos serão resolvidos pelo Diretório Nacional do PRTB.</p>
PSB	R\$267.018.102,45	<p>Resolução CEN nº 001/2022</p>
		<p>Art. 4º. Observados os percentuais e critérios previstos nesta Resolução, a distribuição de recursos levará em consideração a prioridade de reeleição dos atuais mandatários, a probabilidade de êxito das candidaturas, bem como a estratégia político-eleitoral do Partido em âmbito nacional e estadual/distrital.</p>
PSC	R\$75.589.457,11	<p>Ata da reunião ordinária, realizada em 29 de junho de 2022 / Resolução CEN nº 04/2022</p>
		<p>Art. 2º - Na distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os dirigentes estaduais e/ou Deputados Federais, deverão observar a estratégia política-eleitoral local, visando ultrapassar a Cláusula de Desempenho estabelecida pela EC nº 97/2017.</p>

PSD	R\$347.240.187,15	Ata da reunião da Comissão Executiva Nacional do Partido Social Democrático – PSD, de 22 de julho de 2022 / Resolução nº 137 da Comissão Executiva Nacional do PSD
		<p>Art. 1º - Fixar os seguintes parâmetros para a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) através dos órgãos partidários do PSD para as campanhas majoritárias e proporcionais, quando for o caso: (...)</p> <p>Parágrafo único – Para fins de distribuição dos valores aos órgãos partidários e candidatos e candidatas, cada órgão partidário doador deverá considerar o total recebido, devendo ser priorizada a distribuição entre os órgãos partidários e as candidaturas competitivas e estratégicas visando o fortalecimento do PSD nas eleições de 2022.</p>
PSDB	R\$317.291.889,91	Resolução CEN-PSDB nº 045/2022
		Não estabelece critérios para distribuição entre os candidatos, apenas proporção para cada tipo de cargo em disputa.
PSOL	R\$99.204.061,63	Ata da Executiva Nacional do Partido Socialismo e Liberdade, de 02 de agosto de 2022
		<p>Art. 2º - Em cada tipo de candidatura os recursos serão distribuídos para cada estado da Federação levando em consideração percentuais alocados em faixas de prioridades, conforme critérios políticos previamente estabelecidos: (...)</p> <p>§ 3º Para as eleições de deputado federal os recursos serão distribuídos de acordo com a classificação dos estados nas seguintes faixas: I Manutenção e ampliação de mandatos serão classificados na faixa “A”; II Estados com possibilidade de eleger e com o número de vagas na chapa com menor que 10 vagas, acima de 52 vagas e entre 10 e 30 vagas serão classificadas respectivamente nas faixas “B1”, “B2” E “B3”; III Chapas com visibilidade política e que atingiram a cláusula de barreira em 2018 serão classificadas na faixa “C”; IV Chapas para acúmulo político partidário e que o número de vagas na chapa federal é abaixo de 11 e acima de 12 serão classificados respectivamente nas faixas “D1” E “D2”</p>

		<p>Art. 3º - Cada diretório estadual, por maioria absoluta dos seus membros, estabelecerá a forma de distribuição dos recursos alocados para a referida unidade federativa, mas tal decisão deve respeitar os seguintes parâmetros:</p> <p>§ 1º Destinar recursos a todas as candidaturas existentes, seja em forma de recursos financeiros ou de alocação de serviços necessários à campanha das candidaturas.</p> <p>§ 2º Deverão ser estabelecidas faixas de prioridades, seguindo modelo a ser fornecido pela Executiva Nacional, nas quais todas as candidaturas serão classificadas. Na decisão sobre estabelecimento de faixas de prioridades entre candidaturas proporcionais, a mesma deve ser fundamentada e registrada em ata. (...)</p> <p>§ 8º Dentro das respectivas faixas de prioridades das candidaturas proporcionais deverá ser garantido: I Candidatas mulheres devem, obrigatoriamente, receber individualmente 5% a mais que um candidato homem na mesma faixa de prioridade; II Candidato(a) negro/negra deve, obrigatoriamente, receber individualmente 5% a mais que um(a) candidato(a) branco(a) na mesma faixa de prioridade; III Candidato(a) indígena deve, obrigatoriamente, receber individualmente 5% a mais que um(a) candidato(a) branco(a) na mesma faixa de prioridade; IV Candidato(a) LGBT deve, obrigatoriamente, receber individualmente 5% a mais que um(a) candidato(a) branco(a) na mesma faixa de prioridade; V Candidato(a) PCD deve, obrigatoriamente, receber individualmente 5% a mais que candidato(a) branco(a) na mesma faixa; VI Candidato(a) quilombola deve, obrigatoriamente, receber individualmente 5% a mais que candidato(a) branco(a) na mesma faixa.</p>
PSTU	R\$3.100.949,86	<p>Ata da reunião da Comissão Executiva Nacional do PSTU, de 22 de julho de 2022</p> <p>Define critérios de distribuição por estado da federação. Para os recursos, utilizada a nomenclatura “prioridades eleitorais”:</p> <p>6 – O valor restante de 10% será aplicado nas prioridades eleitoras no 1º turno das eleições, que serão analisados e definidos pela direção executiva nacional, durante o processo eleitoral, sendo que o valor total recebido do FEFC será 100% aplicado nas eleições.</p>
PT	R\$499.600.297,43	Resolução DN de 30/06/2022

		Art. 4º Todas as candidaturas majoritárias e proporcionais do Partido dos Trabalhadores, de acordo com as prioridades e estratégias estabelecidas pela Comissão Executiva Nacional ou Diretório Nacional, receberão recursos do FEFC.
PTB	R\$113.528.665,08	Resolução PTB/CEN nº 113/2022
		Não define critérios de distribuição entre candidatos, apenas as proporções para cada espécie de candidatos.
PV	R\$50.094.618,62	Ata da reunião da Comissão Executiva Nacional do Partido Verde/ Resolução nº 02/2022
		Não define critérios de distribuição entre candidatos, apenas as proporções para cada ente da federação e privilégio ao financiamento da juventude militante.
REDE	R\$68.833.134,20	Resolução CEN nº 02/2022
		<p>Art. 2º - Observados os percentuais previstos no artigo anterior, os critérios de distribuição serão baseados: i. no desempenho de organização partidária compreendida no período de 2018 até 2022, incluindo a contribuição política de cada parlamentar em atividade para o conjunto da organização; ii. viabilidade das nominatas para cargos majoritários ou proporcionais, organizada e em comum acordo com a direção nacional; iii. densidade eleitoral da localidade e/ou influência regional das candidaturas estratégicas apresentadas pela Executiva nacional; iv. grau de viabilidade e/ou contribuição eleitoral para objetivo estratégico definido no Congresso Nacional de 2021 do Partido para 2022;</p> <p>Parágrafo único: É recomendável que as Direções Estaduais observem critérios de distribuição de suas respectivas cotas no sentido de estimular candidatos(as) indígenas, populações tradicionais, negros, jovens, LGBTQI+ e de pessoas com deficiência, visando assegurar a expressão de identidade social e representação.</p>
REPUBLICANOS	R\$240.623.848,78	Resolução nº 002/2022

		Não define critérios de distribuição entre candidatos, apenas as proporções para cada espécie de candidatos.
SOLIDARIEDADE	R\$112.249.504,43	Ata da 01ª Reunião da Executiva Nacional do Partido Político SOLIDARIEDADE, de 01 de julho de 2022
		Art. 1º - A distribuição de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será feita pela direção partidária nacional, levando-se em consideração os seguintes parâmetros, dentre outros fundamentais para o bom desempenho eleitoral do partido: I - histórico político e de militância partidária do candidato ou candidata; II - potencial de votos da candidatura e sua importância estratégica para o partido; III - respeito, defesa e fidelidade aos princípios ideológicos, políticos e programáticos do partido; IV - importância do respectivo colégio eleitoral para o planejamento estratégico de fortalecimento do partido; V- estrutura e organização partidária local.
UNIÃO	R\$776.539.652,02	Resolução CNI nº 002, de 29 de junho de 2022
		Art. 1º. A distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) será realizado da seguinte forma: (...) II - 65% (sessenta e cinco por cento) do valor total será aplicado em candidaturas para os cargos de Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital, cabendo à Comissão Executiva Nacional Instituidora a liberação dos recursos financeiros, consideradas as estratégias político-eleitorais do partido em âmbitos nacional e regional. Parágrafo único. A depender do desempenho eleitoral das candidaturas proporcionais e majoritárias, os percentuais acima previstos poderão ser ajustados, a qualquer tempo, por decisão da Mesa Deliberativa da Comissão Executiva Nacional Instituidora.
UP	R\$3.100.949,86	Resolução da Direção Executiva Nacional do Partido Unidade Popular (UP)
		Não define critérios de distribuição entre candidatos, apenas as proporções para cada espécie de candidatos.

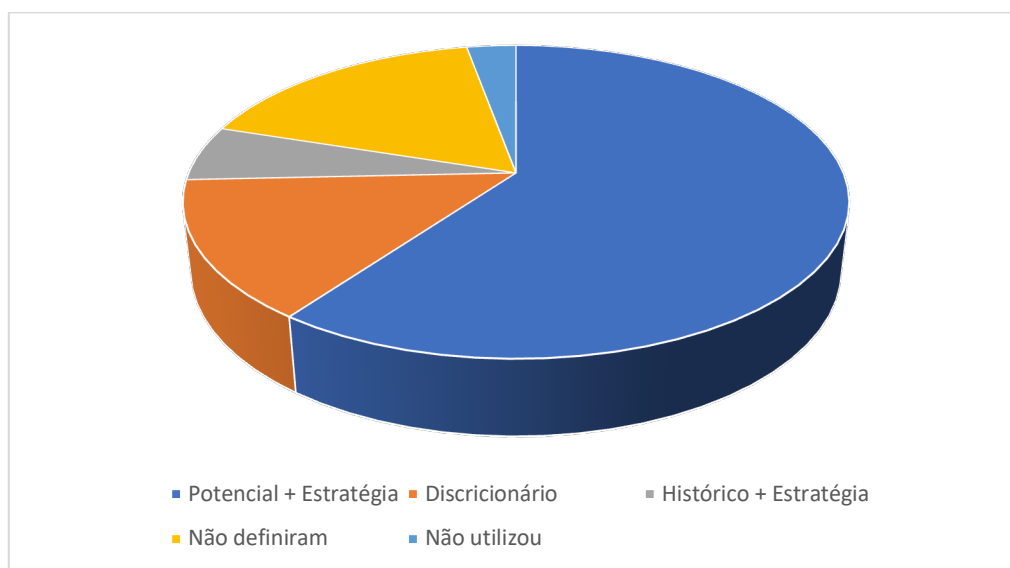
Conforme se observa dos quadros supra, as agremiações utilizam terminologias e estruturas diferentes para sedimentar os critérios de distribuição dos recursos do FEFC. Portanto, alguns esclarecimentos e desambiguações são necessárias:

- (i) Há partidos políticos que definem a distribuição de recursos por (mas não necessariamente só) potencial eleitoral das candidaturas. Contudo, não são estruturações uniformes. Exemplificando quanto aos dados coletados relativamente às eleições de 2018: o MDB (PMDB), PT, PSD, utilizam critérios puros e subjetivos de probabilidade de êxito, de potencial eleitoral e de estratégia político-eleitoral. Com efeito, o PSOL apresenta critérios de potencial eleitoral dividido em faixas objetivas, com cláusulas de equidade para distribuição de recursos para minorias políticas. Há, ainda, partidos que expressamente impõem a adesão às chamadas dobradinhas (apoio a candidaturas hierarquicamente alinhadas, dentro do partido ou na coligação) para o recebimento de recursos do FEFC, como o PSB e o PATRIOTA. Por sua vez, o PTB utiliza sistema misto, com a aplicação de critérios tanto discricionários, quanto a previsão de histórico eleitoral e valores fixos para candidatos que buscam a reeleição. Portanto, essa pluralidade de critérios foi alocada como estratégia político-eleitoral, considerando sua relação com as táticas de representação a serem privilegiadas pelas greis.
- (ii) Em consonância ao ponto (i), há partidos políticos que utilizam métricas de estratégias eleitorais, vide o cumprimento de cláusulas de barreira e de desempenho, especialmente tendo em conta a inserção pela Emenda Constitucional nº 97/17 a qual, se não cumprida, restringe acesso a recursos e flexibilização da fidelidade partidária, bem como o aumento da representatividade da agremiação. Em paralelo, também são propostas pelos partidos políticos a distribuição de recursos a depender do potencial eleitoral da candidatura – ou terminologias afins. Ambos os conceitos são sinérgicos entre si, tendo em conta o sistema de contagem de votos brasileiro, de lista aberta com a definição de eleitos a partir do cumprimento de quociente eleitoral por meio dessa lista, anteriormente com a aceitação de coligações proporcionais. Assim sendo, valorizar candidatos com maior potencial eleitoral pode ter o fito de potencializar a estratégia eleitoral dos partidos, visto que isso garantiria a maior conquista de cadeiras. Portanto, a título de

desambiguação, o rateio dos recursos por estratégias eleitorais e/ou por potencial eleitoral da candidatura serão conjuntamente considerados no diagnóstico.

Feitos os esclarecimentos, em análise ao levantamento realizado dos critérios para distribuição de recursos entre os candidatos proporcionais nas eleições de 2018, identifica-se que dos 35 (trinta e cinco) partidos aptos a receberem os recursos do FEFC, 23 (vinte e três) utilizam critérios de potencial eleitoral/estratégia político-eleitoral como métrica para a distribuição do Fundo (65,71%)¹⁰⁴; 3 (três) delegam à direção partidária discricionariedade para a definição dos valores (8,57%); 2 (dois) utilizam critérios de histórico eleitoral e estratégia político-eleitoral (5,71%); 6 (seis) não definiram critérios gerais de distribuição entre os candidatos proporcionais (17,14%); e 1 (um) não fez uso dos recursos do FEFC (2,85%). Assim, segue gráfico do consolidado por grupos¹⁰⁵:

GRÁFICO 1 - CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC PARA CANDIDATURAS PROPORCIONAIS NAS ELEIÇÕES (2018)



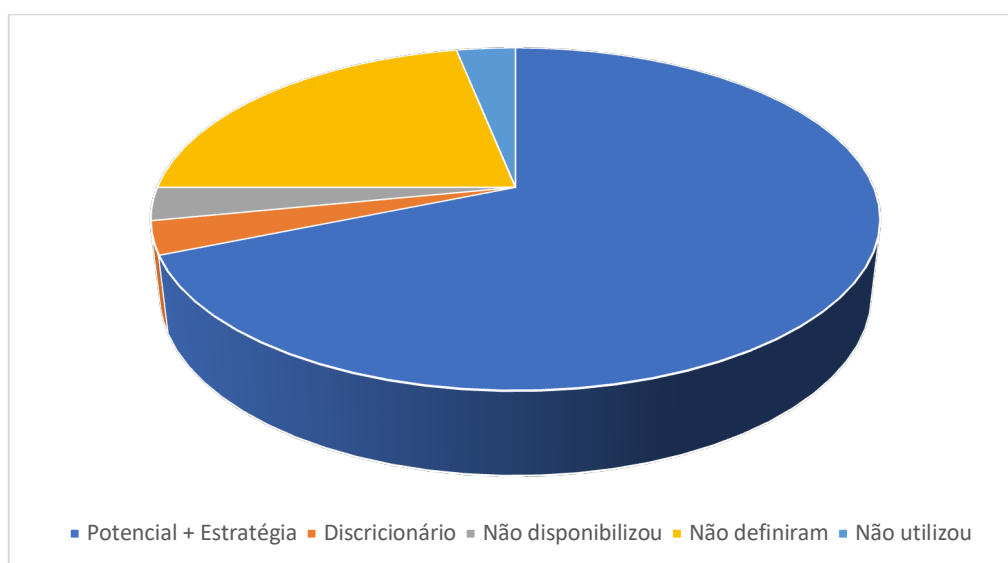
Fonte: elaboração própria

¹⁰⁴ Três casos utilizam sistemas específicos: o PTB utiliza sistema misto de potencial eleitoral e discricionariedade da Executiva Nacional. O PP utiliza valores fixos para reeleição e, complementarmente, quanto aos outros candidatos, não há regra fixa, sendo determinado a partir da discricionariedade de acordo com a requisição feita. Por sua vez, o PR utiliza critério de potencial eleitoral associado à discricionariedade da Executiva Nacional.

¹⁰⁵ O somatório total alcança **99,98%**, sendo feita a aproximação, apresentando os dados em duas casas decimais, distribuídos da seguinte forma: **Potencial + Estratégia:** MDB, PT, PP, PSB, PR, PSD, DEM, PTB, SD, PCdoB, PPS, PSOL, PROS, PHS, AVANTE, PATRIOTA, PSL, PTC, PRP, PRTB, PCB, PCO, PMB; **Discricionário:** PDT, PODEMOS, PSC; **Não definiram:** PSDB, PRB, REDE, DC, PMN, PSTU; **Histórico + Estratégia:** PV, PPL; **Não utilizaram:** NOVO.

Quanto às eleições de 2022, identifica-se que dos 32 (trinta e dois) partidos aptos a receberem os recursos do FEFC, 22 (vinte e dois) utilizam critérios de potencial eleitoral/estratégia político-eleitoral como métrica para a distribuição do Fundo (68,75%)¹⁰⁶; 1 (um) delega à direção partidária discricionariedade para a definição dos valores (3,12%); 7 (sete) não definiram critérios gerais de distribuição entre os candidatos proporcionais (21,87%); 1 (um) não fez uso dos recursos do FEFC (3,12%); 1 (um) não disponibiliza os critérios utilizados. Assim, segue gráfico do consolidado por grupos¹⁰⁷:

GRÁFICO 2 - CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FEFC PARA CANDIDATURAS PROPORCIONAIS NAS ELEIÇÕES (2022)



Fonte: elaboração própria

Verifica-se que em ambas as eleições, majoritariamente, os partidos políticos utilizam critérios de estratégia político-partidária e potencial eleitoral para a definição dos candidatos que receberão os recursos do FEFC – ou ainda, especificamente às eleições de 2018, critérios de histórico eleitoral. Em segundo lugar, a métrica utilizada é a discricionariedade dos órgãos nacionais, os quais determinarão os recebedores das cifras.

¹⁰⁶ Dois casos utilizam sistemas específicos: o PRTB e o PCdoB utilizam métricas de estratégia eleitoral e, subsidiariamente, a deliberação das Executivas Nacionais para a distribuição.

¹⁰⁷ O somatório total alcança **99,98%**, sendo feita a aproximação, apresentando os dados em duas casas decimais, distribuídos da seguinte forma: **Potencial + Estratégia:** AGIR, CIDADANIA, MDB, PCB, PL, PMN, PRTB, PSC, PSTU, REDE, SD, AVANTE, PATRIOTA, PCdoB, PDT, PODEMOS, PROS, PSB, PSD, PSOL, PT, UNIÃO; **Não definiram:** PP, PSDB, PTB, UP, DC, PV, REPUBLICANOS; **Não utilizaram:** NOVO; **Não disponibilizaram:** PMB.

Somados, esses critérios representam, respectivamente às eleições, 79,99% e 90,62% das regras de distribuição nas eleições de 2018 e 2022.

Conforme já ponderado, ao delegar a definição de regras de distribuição dos recursos do FEFC aos partidos políticos, a justiça eleitoral busca celebrar a autonomia das agremiações. Contudo, as regras definidas são, em sua maioria, subjetivas ou discricionárias à estrutura da grei, não havendo parâmetros objetivos.

De fato, a autonomia partidária é baliza constitucional essencial às agremiações partidárias, sendo garantida expressamente em seu texto. E não há ilegalidade *per se* na decisão interna das agremiações – especialmente tendo em conta o sistema eleitoral de lista aberta para as eleições proporcionais, o qual privilegia as agremiações com os chamados “puxadores de voto”, colaborando para o adimplemento dos coeficientes eleitorais.

Nada obstante, há um ponto de tensão jurídica nessa dinâmica, tocando os interesses dos partidos políticos em captar mais votos, fomentando campanhas com maior potencial eleitoral ou que mais se alinhem às estratégias político-eleitorais, a autonomia partidária de definir internamente as regras e a dimensão material da capacidade eleitoral passiva materializada na efetividade dada ao direito pela distribuição de condições materiais àqueles candidatos não beneficiados ou preteridos no rateio de recursos do FEFC – os quais, pela própria origem pública dos recursos, podem deter expectativa de terem suas campanhas fomentadas, potencializando sua oportunidade de ocupar um mandato. Com efeito, entende-se que a democracia intrapartidária pode se postar como chave de resposta para esse nó górdio posto. Assim sendo, faz-se necessário entender sua posição na arquitetura constitucional, seu conceito e os ônus que esta impõe aos partidos políticos, garantindo legitimidade às decisões exaradas de critérios – especialmente subjetivos – de distribuição dos recursos do FEFC que, eventualmente, privilegiam candidatos em detrimento de outros.

4 PARTIDOS POLÍTICOS E A DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA

4.1 Partidos políticos na arquitetura constitucional

A democracia brasileira é fundada no sistema representativo. Assim, a participação política institucional se dá, primariamente, pela escolha de representantes pelo voto, os quais, se eleitos, ocuparão mandatos eletivos, seja por disputadas majoritárias ou proporcionais.

Conforme explorado no capítulo anterior, a capacidade de ocupar cargos eletivos pelo corpo de cidadãos é elemento histórico e nevrálgico da democracia, inicialmente entendido como *isotimia* e, na esteira histórica, avançando à concepção de capacidade eleitoral passiva como manifestação dos direitos fundamentais políticos. Também naquele capítulo, verificou-se que a regulação dos direitos políticos feita pela Constituição brasileira de 1988 e normas infraconstitucionais impõem requisitos formais a serem atestados, tanto positivos quanto negativos, de elegibilidade, de registrabilidade e de inelegibilidade, para que se certifique e declare ao candidato a viabilidade formal de se postar frente ao sufrágio e captar votos, concorrendo nas eleições.

Dentre os requisitos positivos elencados no art. 14, §3º, da CRFB/88, enquanto condição de elegibilidade, está a obrigatoriedade de filiação partidária em seu inciso V. Estabeleceu-se, por meio deste, o monopólio das candidaturas aos partidos políticos, constitucionalizando as greis¹⁰⁸. Essa decisão estrutural na modelagem constitucional “traduz a cultura e a trajetória histórica política do Brasil, (...) não sendo somente uma decisão tomada sem amparo fático-lógico”¹⁰⁹, posicionando o partido político como ator relevante à representação política.

Especialmente quanto à representação política, os partidos políticos são alçados pelo texto maior à “função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne o processo eleitoral”¹¹⁰, apregoa MENDES. Na

¹⁰⁸ “(...) pode-se dizer que no Império havia uma luta contra as organizações partidárias, para logo, nas Constituições de 1889 (já republicana) e 1934 existir uma postura de ignorância frente a elas, seguindo-se de seu reconhecimento na Carta de 1946 e sua plena constitucionalização em 1988”. SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala. 2018. p. 52.

¹⁰⁹ SANTANO, Ana Claudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala. 2018. p. 56.

¹¹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação. 2018. p. 821.

mesma esteira posiciona-se MEZZAROBÀ, caracterizando os partidos políticos como “medianeiras” entre o direito do cidadão de se candidatar e a representação política institucional¹¹¹, ou ainda, detentores da função de “intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais”, canalizando “a vontade de cada um dos representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada”¹¹².

A posição de intermediário ou mediador monopolista foi reafirmada pela legislação infraconstitucional. Apesar dos debates acerca da possibilidade (*ser* ou *dever ser*) das candidaturas independentes, a obrigatoriedade de filiação foi reiterada na minirreforma eleitoral de 2017, na qual, por meio da Lei nº 13.488/2017, promoveu-se alteração ao art. 11 da Lei nº 9.504/97, adicionando-se o §14 àquele artigo, apregoando que “é vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária”. Portanto, cede-se que os partidos políticos detêm o monopólio da oferta de candidaturas – instaurando assim uma democracia de partidos.

Complementarmente, a Constituição de 1988, regulando os partidos políticos, positiva que as agremiações são livres para serem criadas, fundirem, incorporarem ou serem extintas (art. 17, *caput*, da CF/88). É garantida, ainda, a autonomia aos partidos políticos, os quais podem definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios, sobre sua organização e funcionamento, 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, da CF/88).

Contudo, as garantias de *player* monopolista às candidaturas e entidade com autonomia – seja na sua organização interna, seja de mutação -, se dão frente a ônus institucionais.

¹¹¹ “A partir do surgimento dos partidos políticos e da consolidação de seu papel, originalmente instrumental de representação, o modelo das Democracias representativas recebe uma caracterização especial pela inserção das instituições político-partidárias como medianeiras da relação representante-representado. Desde então, passa-se à fase seguinte: o modelo de representação próprio às Democracias representativas partidárias”. MEZZAROBÀ, Orides. (Re)pensar o partido político como instrumento fundamental para consolidação da democracia representativa. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 167.

¹¹² MEZZAROBÀ, Orides. (Re)pensar o partido político como instrumento fundamental para consolidação da democracia representativa. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 169.

Devem os partidos políticos, *prima facie*, operar resguardada a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, *caput*, da CF/88), deter caráter nacional, prestar contas à Justiça Eleitoral, sendo proibidos de receber recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de se subordinar a estes, devendo ter funcionamento parlamentar consoante à lei (art. 17, I a III, da CF/88), sendo vedado ainda a utilização de organização paramilitar (art. 17, §4º, da CF/88). Ademais, detém ônus de desempenho para recebimento do fundo partidário (art. 17, §3º, da CF/88), para fidelidade partidária (art. 17, §§5º e 6º, da CF/88), bem como a aplicação mínima de recursos do fundo partidário e do FEFC de campanha para fins específicos (art. 17, §§7º e 8º, da CF/88).

Nada obstante, os ônus imputados aos partidos políticos não se restringem àqueles supracitados previstos no art. 17 da CF/88. Há também valores infraconstitucionais e princípios não expressos no texto constitucional que implicam em ônus.

Estabelece o art. 1º da Lei nº 9.096/95, *in verbis*, que os partidos políticos se destinam a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Portanto, na salvaguarda dos direitos fundamentais, devem os partidos políticos primarem pela eficácia horizontal dos direitos fundamentais em suas relações internas¹¹³.

Em paralelo, quanto aos princípios não expressos, destaca-se a democracia intrapartidária. Conforme já explorado, a democracia está na gênese da Constituição de 1988, sendo premissa do ordenamento jurídico brasileiro inaugurado pela Carta, irradiando sobre todo o sistema. Assim sendo, todo o funcionamento do Estado brasileiro deve atuar e promover bases democráticas, alcançando também os partidos políticos¹¹⁴.

¹¹³ SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 142.

¹¹⁴ “O ainda relevante papel dos partidos políticos nos Estados contemporâneos (...) pressupõe que sua atuação interna corresponde às exigências de um Estado democrático de Direito, em suas premissas básicas: garantia de liberdade e igualdade, respeito às regras preestabelecidas e adoção de processos democráticos para a alteração das regras, para a definição das diretrizes, para a eleição de dirigentes e para a indicação de candidatos”. SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 158.

Conforme aponta CAMPOS NETO, “o princípio democrático deva [*deve*] ser observado pelos partidos tanto em suas relações internas quanto externas”¹¹⁵. Nesse sentido também anota CÂMARA que “os partidos políticos devem reger-se pelos princípios da transparência, da organização e da gestão democráticas e da participação de todos seus membros”¹¹⁶. Ou seja, o dever de democracia alcança também os partidos políticos, sendo essa democracia principiológica esperada na gestão da grei denominada democracia intrapartidária (de onde se extrai o princípio).

(...) em face das funções que exercem o tratamento constitucional em relação aos partidos políticos é peculiar. Se lhes são asseguradas sua livre criação, fusão, incorporação e extinção, impõe-se, em contrapartida, o respeito à soberania popular, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, *caput*). Certo é, no entanto, que a deferência a esses valores, principalmente à democracia e aos direitos fundamentais – que não são exclusivos da arena política – devem ser observados por todas as associações, principalmente por aquelas que exercem função pública, como é o caso dos partidos. Trata-se de aplicar à sociedade civil o princípio democrático, que configura – ou deve configurar – toda a sociedade e não apenas o âmbito público.¹¹⁷

Nem os partidos políticos, nem sindicatos, nem outras organizações privadas que cumprem função pública podem se furtar à plena observância do conteúdo do princípio democrático – a elas também se estendem a realização dos valores da liberdade e da igualdade. Trata-se da eficácia horizontal do princípio democrático em sua inteireza.¹¹⁸

Sobre o regime jurídico dos partidos políticos, estes são pessoas jurídicas de direito privado no ordenamento constitucional de 1988¹¹⁹, vide art. 44, V, da Lei nº 10.406/02. Os partidos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, e deverão registrar seus estatutos no TSE (art. 17, §2º, da CF/88). Contudo, tratá-los como pessoas jurídicas de

¹¹⁵ CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 340.

¹¹⁶ CÂMARA, Diana Patrícia. Democracia paritária intramuros. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 345.

¹¹⁷ SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 139.

¹¹⁸ SALGADO, Eneida Desiree. **Princípios Constitucionais estruturantes do Direito Eleitoral**. Curitiba, UFPR, 2010. p. 26.

¹¹⁹ Anteriormente, os partidos políticos tinham natureza jurídica de pessoa jurídica de direito público, sofrendo transmutações, até alcançar o *status* atual. Nesse sentido, ver: SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013; MORAES, Filomeno. Os partidos e a evolução político-constitucional brasileira. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013.

direito privado de caráter associativo não representa a totalidade e a peculiaridade da sua posição institucional.

Cedição seu monopólio de candidaturas, intermediando a fruição de direito subjetivo público e direito político fundamental dos cidadãos, os partidos políticos detêm evidente função pública. Assim, filio-me à interpretação apresentada pela doutrina, pontuando que “os partidos políticos possuem importância que transcende os seus interesses particulares”¹²⁰, transacionando a esfera privada da sua natureza jurídica e do seu papel público essencial à instrumentalização da democracia, sendo “elos de ligação entre o Estado e a sociedade civil”¹²¹.

4.2 Partidos políticos e a crise institucional: o papel profilático do aprimoramento da democracia intrapartidária

Caracterizada a posição institucional dos partidos políticos quanto à capacidade eleitoral passiva e suas garantias e ônus anotados, expressa ou não expressamente, pelo texto constitucional, desenhando o *dever ser* da arquitetura constitucional, é necessário verificar o *ser*; ou seja, como os partidos políticos vem sendo compreendidos na prática política. E nesse sentido, tem-se que *Zeitgeist* contemporâneo coloca os partidos políticos no divã.

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, ao assegurar o pluripartidarismo, não previu que o voto popular chegaria a ser disputado com a existência de trinta e cinco partidos políticos. Em realidade, sua intenção era impedir a gradual concentração da disputa eleitoral em torno de poucas legendas, como no período militar, quando os candidatos eram da ARENA ou MDB.

A democracia representativa brasileira tem nos partidos políticos um dos principais pilares do seu funcionamento, pois, além de representar diferentes ideologias e convicções políticas existentes na sociedade, são os responsáveis por lançar candidatos a cargos eletivos, vez que no Brasil é proibido o registro de candidaturas avulsas. **Contudo, o atual desgaste das instituições nos mostra que a função dos partidos políticos, que é a organização e a representação da vontade popular, foi desvirtuada.** (Grifou-se).¹²²

¹²⁰ COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 19.

¹²¹ VIOLIN, Tarso Cabral. O regime jurídico dos partidos políticos no Brasil. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 88.

¹²² COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 15.

Há o entendimento, a bem da verdade verossímil, que os partidos políticos estão em crise, não sendo capazes de exercer seu arquétipo de mediador e lócus do debate público político institucional, o que implica em uma crise de representatividade. Exemplo primeiro nesse sentido são as diversas pesquisas de opinião realizadas no Brasil rotineiramente, as quais, via de regra, apresentam os partidos políticos como a/uma das instituições menos confiáveis no sentimento do público consultado.

O Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (INCT), em levantamento de 2018, apurou em seu estudo “A Cara da Democracia” que “77,8% dos entrevistados afirmaram não ter ‘nenhuma confiança’”¹²³ nos partidos políticos. Tais patamares se mantiveram estáveis nos resultados apurados em 2019 pelo mesmo instituto, com 71% daqueles ouvidos registrando não confiarem nos partidos políticos¹²⁴. Ainda, no estudo de 2018, explorando as motivações da falta de simpatia às legendas, a qual aceitava múltiplas respostas, apurou o instituto que 48,4% dos eleitores não sentem seus interesses representados, 17,8% entendem que os partidos oferecem poucas instâncias de participação dos cidadãos, 68,3% apontam a corrupção existente nos partidos como motivadora, 18,9% entendem que a maioria dos partidos não teriam um programa político a oferecer ao eleitorado, dentre outras razões¹²⁵. Na mesma esteira, o Datafolha apurou, conforme noticiou a Folha de São Paulo em 24 de setembro de 2021¹²⁶, que 61% dos entrevistados não confiariam nos partidos políticos, ampliando dos 58% apurados em 2019.

O sentimento de crise não se resume à opinião pública. A doutrina jurídica vem refletindo sobre a posição conferida aos partidos políticos enquanto atores institucionais na democracia representativa brasileira estabelecida pela Constituição de 1988. Aponta SALGADO que o modelo de democracia de partidos foi estruturado com lastro num paradigma social do século XX, o qual sofreu transformações no transcurso do tempo,

¹²³ INTC, Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação. A Cara da Democracia no Brasil: Partidos políticos. Belo Horizonte-Brasília-Campinas-Rio de Janeiro. Junho/2018. p. 5.

¹²⁴ INTC, Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação. A Cara da Democracia no Brasil: Partidos políticos. Belo Horizonte-Brasília-Campinas-Rio de Janeiro. Junho/2018. p. 14.

¹²⁵ INTC, Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação. A Cara da Democracia no Brasil: Partidos políticos. Belo Horizonte-Brasília-Campinas-Rio de Janeiro. Junho/2018. p. 13.

¹²⁶ CAI a confiança da população nas instituições e nos três poderes. **Datafolha**, 24 set. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/datafolha-cai-confianca-da-populacao-nas-instituicoes-e-nos-tres-poderes.shtml>. Acesso em 15/03/2023.

avançando de uma democracia de partidos para uma democracia com partidos. Desse modo, haveria um afastamento representativo dos partidos políticos:

As democracias contemporâneas confiam parte de seu funcionamento aos partidos políticos. Muitos Estados reservam às agremiações partidárias um papel de destaque – até de protagonismo sem rivais – em suas Constituições, talvez como herança de uma era em que os partidos de fato canalizavam os interesses da sociedade, serviam como canais de comunicação com o governo e, não menos importante, atuavam na formação da consciência política dos cidadãos.

No entanto, esse modelo de partido e esse arquétipo de cidadão frequentador de reuniões partidárias identificado ideologicamente estão longe da realidade. O modelo de massas, de forte identificação social e ideológica dos partidos com grupos sociais, foi substituído pelo modelo eleitoral. A democracia passou a ser “de audiência”, com partidos *catch all*, onde o perfil ideológico se extingue, combinando com os vagos programas partidários atuais. A função pedagógica dos partidos, em face da crise de sua identidade, também se dissipa.

A democracia de partidos do século XX parece dar lugar a uma democracia com partidos no novo século. Os profissionais de marketing substituem as bases da decisão sobre as mensagens partidárias, as diferenças entre os partidos passam a ser “laminadas a ouro” e os partidos não mais protagonizam o debate público.

Não obstante, seguem os partidos nos textos constitucionais. E sendo assim, devem seguir os princípios do Estado de Direito democrático e participativo, promovendo sua democratização em todos seus campos de atuação.

Noutro giro, COÊLHO sustenta que a crise dos partidos políticos tem raiz histórica. Aduz que “as organizações partidárias apresentam-se como estruturas insuficientes para efetivar a vontade da representação política da sociedade”, com legados de “clientelismo, patrimonialismo, paternalismo, cartorialismo e corporativismo”¹²⁷. Por sua vez, SCHEPPELE¹²⁸ - numa leitura internacional - indica que os partidos vivenciam “lutas internas insidiosas, deriva ideológica ou colapso de credibilidade”¹²⁹, as quais impactam na capacidade de oferecer respostas efetivas à sociedade e de oferecer opções de

¹²⁷ COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 20.

¹²⁸ SCHEPPELE, Kim. The Party is Over. In GRABER, Mark, LEVISON, Sandford eds. **Constitutional Democracy in Crisis?** Oxford: Oxford University Press, 2018

¹²⁹ Tradução livre. Originalmente: “(...) one will generally find that traditional parties in that country had first fallen victim to insidious infighting, ideological drift, or credibility collapse in a way that disrupted the ability of those mainstream parties to screen out toxic choices to put voters”. SCHEPPELE, Kim. The Party is Over. In GRABER, Mark; LEVISON, Sandford eds. **Constitutional Democracy in Crisis?** Oxford: Oxford University Press, 2018. p. 495.

candidatos não tóxicas, promovendo, no pior cenário, feridas à própria saúde democrática face ao perigo autocrático.

Em contraponto SANTANO e KOZICKI, analisando as razões da crise das agremiações partidárias, aponta que, nada obstante as críticas possíveis aos partidos, não há segurança empírica em se afirmar se a tribulação que se percebe é relativa às greis ou à própria democracia, a qual enfrenta periódicas crises. Assim, ressalva que ainda que afetados os partidos políticos, a crise de representatividade “não se refere exatamente a uma crise destas organizações, por mais que eles sejam os principais atores da democracia, e que muito provavelmente tenham colaborado para o recrudescimento deste descontentamento”¹³⁰.

As breves exposições de motivos retro demonstram que existem plurais e multifatoriais causas que dão conta ao sentimento de crise dos partidos políticos. Assim, não há explicação única que dê conta de diagnosticar a crise proclamada, tanto pela doutrina quanto pelo sentimento social.

Ainda que sejam profícuos os diagnósticos das razões da crise de representatividade – representatividade essa, registra-se, que impacta na própria capacidade do partido político de se cumprir seu papel constitucional como *player* monopolista mediador da capacidade eleitoral passiva -, não é objetivo deste trabalho delimitar aquele motivo essencial que poste desconfiar às agremiações. Com efeito, a existência de diversas hipóteses que sustentam a agrura das greis dá a segurança para entender que, primeiro, a crise é real e, segundo, algo deve ser feito.

A democracia intrapartidária também é indicada na doutrina nacional como elemento capaz de explicar, em parte ou na totalidade, a crise dos partidos políticos brasileiros. O estado da arte das produções acadêmicas, aprioristicamente, registrava a existência de déficit de democracia interna nas agremiações partidárias, vide GUARNIERI¹³¹ e

¹³⁰ SANTANO, Ana Claudia; KOZICKI, Katya. A democracia, a sociedade e os partidos políticos: uma análise da eventual existência de uma crise das organizações partidárias. **Quaesito Iuris**. vol. 10, nº. 03, Rio de Janeiro, 2017. p. 1273.

¹³¹ GUARNIERI, Fernando. Democracia Intrapartidária e reforma política. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 83-106, jul./dez. 2015.

SCHIER *et al*¹³². O diagnóstico é fundado pelas percepções gerais de insatisfatórios níveis de participação pelos filiados nas decisões estratégicas das agremiações.

Enquanto efeitos do déficit supra, BLASZAK anota que a falta de democracia interna compromete a legitimidade dos partidos para o exercício dos mandatos eletivos¹³³. SALGADO e HUALDE argumentam que “o partido político é o depositário da confiança constitucional na medida em que é constituído como protagonista da democracia representativa”¹³⁴ e a sua democracia interna é premissa à autenticidade democrática, sendo seu déficit lesivo ao sistema e um abandono às missões primárias das agremiações partidárias.

Em contraponto, sintetiza CAMPOS NETO, relatando a doutrina de Robert Michels, Moisey Ostrogorski e Angelo Panebianco, que a oligarquização – resultado do déficit de democracia intramuros – seria, em tese, natural¹³⁵. Haveria uma alteração do paradigma do partido político, inicialmente meio de associação para a vida democrática, e ao cabo fim em si mesmo, o qual se oligarquizaria para sustentar a persecução ao poder que lhe é típica. Assim, as agremiações partidárias tendem, em Ostrogorski, a se oligarquizar; a adimplir a Lei de Ferro da Oligarquia, em Michels; ou se institucionalizar, em Panebianco.

De pronto, registra-se que não é pretensão deste trabalho verificar a veracidade da assertiva, ou seja, da tendência de oligarquização dos partidos políticos. Contudo, ainda que se assuma verossímil a conclusão supra, essa posição é criticável. Primeiro, há um mandamento constitucional de democracia interna, garantindo a participação dos filiados, o que é, por si só, elemento de inconformismo frente pragmatismo da oligarquização natural. Segundo, ainda que os partidos políticos tendam à burocratização e delegação de

¹³² SCHIER, Paulo Ricardo; BRETAS, Carla Pranza; MATTOS, Kennedy Josué Grega de. Democracia interna dos partidos políticos e legitimidade do sistema representativo em larga escala. **Revista Paraná Eleitoral**, v. 4, n. 3, p. 351-364, 2015.

¹³³ BLASZAK, José Luís. Democracia interna dos partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 307.

¹³⁴ SALGADO, Eneida Desiree; HUALDE, Alejandro Pérez. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Editora Fórum, 2015. p. 67.

¹³⁵ CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 330/338.

poder interna, com o surgimento de aristocracias partidárias dirigenciais, assumindo o diagnóstico relatado supra, é ônus institucional dos partidos políticos garantir meios de influência dos filiados, sob pena de desvirtuamento da *ratio* prevista a essas agremiações pela arquitetura constitucional e lesões à sua legitimidade democrática.

Ademais, novamente, ainda que se assuma o diagnóstico de tendências oligárquicas às agremiações partidárias, o inconformismo – ainda que pela métrica legalista de adequação constitucional – chama à baila a necessidade de correção de rumos e persecução do *dever ser* dessas instituições. Faz-se necessário, portanto, refletir o que se espera dos partidos políticos no cumprimento da democracia intrapartidária, ou ainda, no que de fato se entende pela democracia intrapartidária.

Outro elemento digno de nota é que, no Brasil, ao menos 15.871.337 (quinze milhões, oitocentos e setenta e um mil, trezentos e trinta e sete) cidadãos estavam filiados a partidos políticos em 2021, conforme dados do TSE¹³⁶:

QUADRO 4 – PARTIDOS POLÍTICOS E NÚMERO DE FILIADOS EM 2021

LEGENDA	FILIADOS	LEGENDA	FILIADOS
AGIR	194.151	AVANTE	217.911
CIDADANIA	444.490	DC	174.814
MDB	2.076.087	NOVO	30.888
PATRIOTA	326.519	PCB	12.526
PCDOB	402.442	PCO	4.883
PDT	1.125.529	PL	761.583
PMB	48.344	PMN	207.038
PODE	405.228	PP	1.293.654

¹³⁶ TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do eleitorado – Eleitores filiados. Sistema de pesquisa. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-de-eleitorado/filiados>.

PROS	123.628	PRTB	145.221
PSB	627.445	PSC	407.226
PSD	404.492	PSDB	1.327.225
PSOL	226.039	PSTU	15.303
PT	1.607.654	PTB	1.053.652
PV	356.257	REDE	36.221
REPUBLICANOS	495.146	SOLIDARIEDADE	257.601
UNIÃO	1.058.580	UP	3.560
	TOTAL	15.871.337	

Considerando haver, em 2021, 146.765.823 (cento e quarenta e três milhões, setecentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e vinte e três) eleitores aptos no Brasil¹³⁷, a proporção demonstra haver 10,81% (dez por cento e oitenta e um décimos) do corpo de eleitores regulares filiados a partidos políticos. No curso deste trabalho, não foi identificado estudo que sintetize a proporção internacional de cidadãos filiados a partidos políticos. Com efeito, no caso brasileiro, trata-se de proporção relevante – num panorama em que se anuncia, no pior cenário, o pleno afastamento ou insuficiência dos partidos políticos no cumprimento do seu papel institucional. Nada obstante, há dúvidas quanto a causalidade, a saber, se o relevante número de cidadãos filiados a partidos políticos é contraponto à crise anunciada ou, de outro modo, é consequência da posição institucional das agremiações partidárias (o qual poderia ser superior).

Dado o exposto, a fim de realizar síntese, algumas ponderações são necessárias:

¹³⁷ TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas do eleitorado – Eleitorado mensal. Sistema de pesquisa. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=213290937509402>.

- (i) a crise de representação dos partidos políticos é verossímil, sendo possível de se aferir indícios em multifatores, excedendo o escopo deste trabalho delimitar sua razão;
- (ii) a doutrina anota a existência de falta de democracia intrapartidária como um dos elementos que compõem as razões de crise dos partidos políticos;
- (iii) pela pluralidade de fatores que contribuem em maior ou menor proporção à crise dos partidos políticos, não há segurança empírica em se afirmar que a crise seja restrita aos partidos políticos ou típica e afeta à democracia *lato sensu*;
- (iv) ainda que o escopo da crise seja mais amplo que as agremiações partidárias, os partidos políticos passam por questionamentos sociais e jurídicos quanto à sua capacidade de representação, sendo positivo aprimorá-los, corrigindo distorções e perseguindo os objetivos constitucionais;
- (v) não é possível aferir, empiricamente, a dimensão da contribuição do déficit de democracia intrapartidária anunciado pela doutrina nacional na crise dos partidos políticos, mas a adequação dos partidos políticos aos mandamentos constitucionais pode ser medida profilática que tenderia a colaborar para seu aprimoramento.

Conforme trabalhado nesta obra, os partidos políticos são mediadores à capacidade eleitoral passiva, seja na filiação obrigatória para concorrer, seja na definição de regras de distribuição dos recursos do FEFC. Os recursos financeiros são condições materiais contribuintes para a eficácia da dimensão material da capacidade eleitoral passiva, garantindo maior chance de sucesso eleitoral. Assim sendo, se as agremiações partidárias são faltantes em democracia nos seus procedimentos internos, há dúvida razoável sobre a legitimidade democrática dos seus produtos deliberativos, dentre eles as regras internas de alocação dos recursos do FEFC, trabalhadas no capítulo 3.

Portanto, faz-se necessário extrair: a) o conceito de democracia intrapartidária; b) se é possível diagnosticar e verificar o déficit de democracia intrapartidária; e c) havendo o déficit, analisar possíveis efeitos sobre a capacidade eleitoral passiva, tendo em conta a posição institucional dos partidos políticos.

4.3 Democracia intrapartidária enquanto exigência constitucional: conceito, relevância e déficit

O conceito de democracia intrapartidária não é pacífico. Há, na doutrina, algum alinhamento sobre suas bases gerais sem que, contudo, haja firmado pilares profundos para sua aferição. Apontam CROSS e KATZ, em nível internacional, que não há consenso sobre o que significa ser internamente democrático, ainda que o debate global reconheça a importância do seu *enforcement* enquanto resposta à crise de representatividade dos partidos políticos¹³⁸:

If these are questions for academic political science, for many those working to establish democracy in the third (or fourth) wave democracies, the answers are obvious: internal party democracy is either a necessity or a panacea. When the European Commission for Democracy through the Law (the ‘Venice

¹³⁸ “Se essas são questões para a ciência política acadêmica, para muitos daqueles que trabalham para estabelecer a democracia nas democracias da terceira (ou quarta) onda, as respostas são óbvias: a democracia interna partidária é uma necessidade ou uma panacéia. Quando a Comissão Europeia para a Democracia através da Lei (a “Comissão de Veneza”) emitiu o seu Código de Boas Práticas no Campo dos Partidos Políticos, identificou “reforçar os partidos políticos” como “o seu objetivo explícito”. Da mesma forma, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (PACE) exortou os Estados membros a “garantir que o quadro legislativo promova a implementação pelos partidos políticos dos princípios internos da democracia partidária”. Após um workshop sobre o assunto na Terceira Assembleia do Movimento Mundial pela Democracia, “Houve um consenso geral no workshop de que o fortalecimento da democracia interna do partido é um pré-requisito crucial para o desenvolvimento democrático em vários países. A Internacional IDEA tem um projeto sobre democracia interna partidária que visa “provocar a reforma partidária, identificando os desafios que os partidos políticos enfrentam para que se tornem mais democráticos, transparentes e eficazes”. De acordo com o Instituto Holandês para a Democracia Multipartidária, a “democracia interna” é uma das “garantias institucionais que... Da mesma forma, o apoio da USAID aos partidos políticos “ênfatisa a necessidade de democracia interna do partido”. Para muitos políticos praticantes que enfrentam o que consideram crises de participação nas democracias estabelecidas há mais tempo, as respostas são as mesmas: a maneira de combater o declínio quase universal da filiação partidária é que os partidos se tornem mais democráticos internamente. O resultado tem sido uma grande variedade de reformas nas estruturas e práticas partidárias – em alguns casos adotadas por decisões internas de partidos individuais e em outros impostas por lei (embora, é claro, em sistemas democráticos as leis sejam feitas em legislaturas eleitas, o que significa dizer pelos próprios representantes dos partidos) – para proporcionar um envolvimento mais direto dos membros na escolha de candidatos a cargos públicos, na seleção do(s) líder(es) do partido e na formulação ou ratificação de declarações que definem as políticas do partido. Os partidos muitas vezes se apresentam como sendo organizados democraticamente tanto para se diferenciar de todos os cidadãos. Raro é o partido que admite ser “subdemocrático” como organização. Embora os partidos e a comunidade de promoção da democracia possam adotar um acordo geral de que a democracia interna do partido (IPD) é uma coisa boa, qualquer pesquisa das estruturas internas dos partidos deixa claro que não há uma definição única e consensual do que significa ser democrático internamente. As partes que afirmam praticar o IPG organizam e operam de maneiras dramaticamente diferentes. Como a própria democracia, a definição de IPD é essencialmente contestável. É principalmente sobre participação, inclusão, centralização, responsabilidade ou algo totalmente diferente? A ênfase deve ser nos resultados ou no processo? Por exemplo, se a inclusão é uma consideração fundamental, em termos de seleção de candidatos é a preocupação com a inclusão do selecionador (aqueles que escolhem os candidatos) ou é sobre a diversidade do grupo de candidatos selecionados? E quem cada grupo deve ser inclusivo – membros do partido, apoiadores do partido no eleitorado, o eleitorado em geral? Obviamente, não há uma resposta correta para essas perguntas.” CROSS, William P; KATZ, Richard S. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. In: CROSS, William P; KATZ, Richard S. **The Challenges of Intra-Party Democracy**. United Kingdom: Oxford University Press. 2013. p. 1-3. Tradução livre.

Commission’) issued its *Code of Good Practice in the Field of Political Parties*, it identified ‘to reinforce political parties’ as ‘its explicit aim’. Likewise, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) has called on member states to ‘ensure the legislative framework promotes the implementation by political parties of internal party democracy principles’. After a workshop on the subject at the Third Assembly of World Movement for Democracy, ‘There was a general consensus at the workshop that the strengthening of internal party democracy is a crucial prerequisite for democratic development in various countries. International IDEA has project on internal party democracy that aims ‘to provoke party reform by identifying the challenges facing political parties for them to become more democratic, transparent and effective’. According to the Netherlands Institute for Multiparty Democracy, ‘internal democracy’ is one of the ‘institutional guarantees that ... political parties would have to fulfill if they were to effectively meet what is expected of them in a democracy’. Similarly, USAID support for political parties ‘emphasizes the need for internal party democracy’.

For many practicing politicians confronting what they see as crises of participation in the longer established democracies, the answers are the same: the way to counter the nearly universal decline of party membership, is for the parties to become more internally democratic. The result has been wide variety of reforms in party structures and practices – in some cases adopted by internal decisions of individual parties and in others imposed by law (although, of course, in democratic systems the laws are made in elected legislatures, which is to say by representatives of the parties themselves) – to provide for more direct member involvement in the choice of candidates for public office, the selection of the leader(s) of the party, and the formulation or ratification of statements defining the party’s policies. Parties often present themselves as being democratically organized both to differentiate themselves from all citizens. Rare is the party that admits to being ‘underdemocratic’ as organization.

While parties and the democracy promotion community may espouse general agreement that internal party democracy (IPD) is a good thing, any survey of parties’ internal structures makes it clear that there is no single, agreed upon definition of what it means to be internally democratic. Parties claiming to practice IPG organize and operate in dramatically different ways. Like democracy itself, the definition of IPD is essentially contestable. Is it primarily about participation, inclusiveness, centralization, accountability, or something else altogether? Should the emphasis be on outcomes or on process? For example, if inclusiveness is a key consideration, in terms of candidate selection is the concern about the inclusiveness of the selectorate (those who choose the candidates), or is it about the diversity of the group of candidates ultimately selected? And, who is either group meant to be inclusive of – party members, party supporters in the electorate, the electorate generally?

There is no obviously correct answer to these questions.

Para a elaboração deste trabalho, foi realizado levantamento bibliográfico tanto a nível nacional, quanto a nível internacional, de propostas de conceituação e mensuração da democracia intrapartidária.

Na doutrina brasileira, foram identificadas, inicialmente, especialmente até 2019, produções acadêmicas as quais tangenciavam não só o diagnóstico do déficit de democracia intrapartidária, bem como sua conceituação. Registravam as produções a

impressão média dos autores de que os partidos políticos seriam aquém na promoção de democracia intramuros, com o estabelecimento de balizas menos verticais à possibilidade de aferição do que seria, na prática, a democracia intrapartidária.

BLASZAK, ao tratar da democracia interna frente às comissões internas dos partidos políticos, pondera que a democracia interna vincular-se-ia à “garantia de maior participação dos filiados nas diretrizes do partido”¹³⁹. Diagnostica, ao analisar o estatuto das agremiações no escopo do estudo, que a democracia interna na prática partidária “não está em bom momento e precisa ser revista com urgência a fim de oferecer aos cidadãos e cidadãs uma nova perspectiva do fazer política nacional”¹⁴⁰, sem desrespeitar sua autonomia. No mesmo sentido argumentou COELHO, ao ponderar que a democracia intrapartidária é verificada nos partidos em “ter em seu estatuto dispositivos que prezem pela possibilidade de reconfiguração de forças na legenda e que evitem autoritarismos”¹⁴¹.

Por sua vez, CÂMARA¹⁴² dialoga com a democracia interna como um dever de democracia paritária. O conceito por ela trabalhado trata a democracia como uma métrica de promoção material aos filiados, garantindo meios de representatividade interna de grupos minoritários políticos, com o estabelecimento de quotas, reserva de sexo e reservas de verbas do Fundo Partidário como instrumento de ações afirmativas para alcançar paridade.

BLASI argumenta, ao seu tempo, a democracia interna “como ambiente para os cidadãos terem oportunidade plena de decisão enquanto ação coletiva”¹⁴³, materializando-se em “regras de procedimento, ou seja, emprega-se o conceito de democracia como regra de

¹³⁹ BLASZAK, José Luís. Democracia interna dos partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 322.

¹⁴⁰ BLASZAK, José Luís. Democracia interna dos partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 323.

¹⁴¹ COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 16.

¹⁴² CÂMARA, Diana Patrícia. Democracia paritária intramuros. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 343-354.

¹⁴³ BLASI, Ana Cristina Ferro. Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 357.

procedimento para tomada de decisões políticas plurais”¹⁴⁴, sendo desafios à representatividade das agremiações. Assim, conclui:

Logo, a democracia interna se constitui em medidas jurídicas e políticas que objetivam garantir a seleção dos dirigentes partidários, assim como dos candidatos que objetivam concorrer ao pleito eleitoral popular, por meio da vontade majoritária das bases do partido e não na imposição dos dirigentes políticos ou econômicos.¹⁴⁵

SALGADO, em texto deste período, destaca que a democracia intrapartidária é elemento de mitigação da autonomia das greis, ainda que inexistente o comando expresso que dê conta à obrigatoriedade de democracia intrapartidária. No entanto, destaca a autora, mesmo nesse cenário “isto não autoriza (...) o esvaziamento dos comandos constitucionais; ao menos normativamente, a Constituição impõe o reconhecimento e o respeito destes valores”¹⁴⁶. Assim, aderindo à doutrina de Flavia Freidenberg¹⁴⁷, aponta que a democracia interna pressupõe competição interna, liberdade de expressão, liberdade de participação efetiva do filiado na formação da vontade do partido e da existência de canais para controle pelos filiados da direção partidária.

¹⁴⁴ BLASI, Ana Cristina Ferro. Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 357.

¹⁴⁵ BLASI, Ana Cristina Ferro. Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão. *In*: FUX, Luiz PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 358.

¹⁴⁶ SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 145.

¹⁴⁷ FREIDENBERG, Flavia. **Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos**. Revista de Derecho Eleictoral. Tribunal Supremo de Elecciones, San José de Costa Rica, n. 1. Disponível em: <https://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>. *apud* SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 158.

Noutro giro, CAMPOS NETO aponta a democracia interna como “direito fundamental dos filiados”¹⁴⁸. Contudo, pondera que os partidos políticos estejam “fadados ao processo de oligarquização”¹⁴⁹ com base na doutrina de Michels.

Ampliando a busca de conceitos empregados, realizou-se pesquisa junto ao TSE no tema. Foram promovidas buscas no repositório jurisprudencial da Corte com os seguintes termos: “democracia interna dos partidos políticos” e “democracia intrapartidária”, tendo sido retornados 03 (três) resultados em cada.

Desses, em análise aos julgados, apenas um tratou expressamente do conceito de democracia intrapartidária, qual seja a Consulta nº 0603816-39.2017.6.00.0000¹⁵⁰, o qual retornou em ambas as pesquisas realizadas. Neste, sobre o escopo da participação feminina na composição de comissões executivas e dos diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos políticos, de suas comissões provisórias e demais órgãos equivalentes, em remissão ao relatório “Empoderando as Mulheres para Fortalecer os Partidos Políticos: Um Guia para Promover a Participação Política das Mulheres”, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da Organização das Nações Unidas (ONU), ponderou o julgado que a democracia interna seria verificada pela capacidade não somente de participação, mas de influência nos processos decisórios internos das agremiações partidárias.

Quanto aos restantes, trataram de temas diversos, vide: a natureza *interna corporis* das regras de distribuição de recursos do FEFC¹⁵¹; a democracia intrapartidária enquanto métrica para o questionamento de legalidade de estatutos de Federação Partidária¹⁵²;

¹⁴⁸ CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 340.

¹⁴⁹ CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 341.

¹⁵⁰ TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0603816-39.2017.6.00.0000**. Relator: Ministra Rosa Weber. Acórdão de 19/05/2020. DJE – Diário da justiça eletrônico, Tomo 202, Data 08/10/2020, Página 0.

¹⁵¹ TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 000401-34.2016.6.00.0000**. Relator: Ministra Rosa Weber. Acórdão de 17/11/2016. DJE – Diário da justiça eletrônico, Tomo 234, Data 12/12/2016, Página 38-39.

¹⁵² TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Registro de Federação Partidária nº 0600291-73.2022.6.00.0000**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Acórdão de 26/05/2022. DJE – Diário da justiça eletrônico, Tomo 109, Data 13/06/2022.

propaganda intrapartidária¹⁵³; e distribuição de recursos eleitorais para candidaturas femininas¹⁵⁴. Assim, esses não foram considerados, por não trabalharem a conceituação.

Seguindo a revisão, em escopo internacional, identificou-se, de modo semelhante, a sofisticação no tempo da doutrina. Inicialmente, as análises ponderavam a organização dos partidos políticos, em seus movimentos e desenvolvimentos institucionais, tangenciando a prática da democracia intramuros. Com efeito, em seu avançar, a doutrina ofereceu métricas de aferição da democracia intrapartidária – perquirindo o *ser* partidário e apresentando instrumentos de análise.

KATZ e MAIR, em estudo paradigma *Changing Models of Party Organization and Party Democracy*, analisam o desenvolvimento institucional dos partidos políticos. Ponderam, em sua reflexão, que os partidos políticos haveriam se cartelizado. Estes, ao se constituírem enquanto partidos-cartéis, detêm relações internas externalizadas as quais oferecem para os eleitores a opção do voto, com o resultado do fazer-político democrático sendo entregue pelas elites partidárias – e não resultado do envolvimento direto do corpo social¹⁵⁵. Assim sendo, avançando a ideia dos autores, se correto o paradigma de partidos-cartéis, a democracia – em sua dimensão interna às agremiações – não seria precípua e axiomática; as greis responderiam a sua política interna às lideranças profissionais que oferecem respostas às demandas sociais, ou ainda, em contrário senso, não são demandadas a internalizar o corpo social com processos democráticos de construção da representação.

Adentrando em profundidade no tema, dois estudos foram identificados como profícuos na proposição de requisitos para aferição da democracia intrapartidária. BERGE,

¹⁵³ TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 000437-36.2010.6.27.0000**. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Acórdão de 03/05/2011. DJE – Diário da justiça eletrônico, Data 13/06/2011, Página 61.

¹⁵⁴ TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000**. Acórdão de 22/05/2018. Relator: Ministra Rosa Weber. DJE – Diário da justiça eletrônico, Tomo 163, Data 15/08/2018.

¹⁵⁵ “(...) the rise of the cartel-party model as an empirical phenomenon is also associated with a revision of the normative model of democracy. In this revised model, the essence of democracy lies in the ability of voters to choose from a fixed menu of political parties. Parties are groups of leaders who compete for the opportunity to occupy government performance. In one sense, this is simply an exaggeration of the catch-all party, or elitist liberal, model of democracy, and the significant element is what is missing from this formulation. Democracy lies in the currying of public favor by elites, rather than public involvement in policy-making. **Voters should be concerned with results rather than policy, which is the domain of the professional. Parties are partnerships of professionals, not associations of, or for, the citizens**”. (Grifou-se). KATZ, Richard S; MAIR, Peter. *Changing models of party organization and party democracy*. In: **Party Politics**. Vol. 1. Nº 1. SAGE Publications. 1995. p. 21-22.

POGUNTKE, OBERT e TIPEI, em *Measuring Intra-Party Democracy – A Guide for the Content Analysis of Party Statutes with Examples from Hungary, Slovakia and Romania*, ponderam que a democracia intrapartidária é, por meio do seu efeito estruturante às agremiações, meio de efetivar o cumprimento pelos partidos políticos de suas funções no processo democrático¹⁵⁶. A democracia intramuros pode se manifestar em diversos níveis, sendo definida pelos autores como:

But what exactly is IPD? IPD generally refers to the implementation of a minimum set of norms within the organizations of political parties (Zeuner 2003, p. 254). Ideally, in a democratic party, '[the] will should be formed "bottom-up" and (...) the internal distribution of power should be marked by dispersion at different levels, bodies and individuals rather than by the concentration in one organ' (Cular 2004, p. 34; see also Becker 1999, p. 28; Poguntke 2005; Tsatsos and Morlok 1982). This implies that IPD is not a one-dimensional concept. On the one hand, the extent to which individual party members are enabled to express their opinion or participate in intra-party decision-making is important. On the other hand, it is crucial that the entire decision-making process is not centralized in one organ at the highest national level and that subnational party units enjoy a certain level of autonomy. While the first point is usually referred to as inclusiveness, the second one is typically called decentralization. Overall, a certain level of inclusiveness and a certain level of decentralization should be attained simultaneously in order to achieve a decent level of IPD (Bojinova 2007; Hazan and Rahat 2006, 2010; Rahat and Hazan 2001; Ware 1996, pp. 257–285). This conceptualization of the IPD phenomenon combining the criteria of decentralization and inclusiveness is central to the approach presented in this book.¹⁵⁷

Propõem os autores que a mensuração da democracia intrapartidária pela análise dos estatutos dos partidos políticos, se dá por três pilares: a) direitos dos membros; b) estrutura organizacional; e c) tomada de decisões. Estes se desdobram em análises menores, como a.1) direito geral dos membros, a.2) direito as minorias, questões relativas aos b.1)

¹⁵⁶ BERGE, Benjamin von dem; POGUNTKE, Thomas; OBERT, Peter; TIPEI, Diana. **Measuring Intra-Party Democracy**: a guide for the content analysis of party statutes with examples from Hungary, Slovakia and Romania. SpringerBriefs in Political Science, 2013. p. 1.

¹⁵⁷ “Mas o que exatamente é DPI? A DPI geralmente se refere à implementação de um conjunto mínimo de normas dentro das organizações dos partidos políticos (Zeuner 2003, p. 254). Idealmente, num partido democrático, '[a] vontade deve ser formada 'de baixo para cima' e (...) a distribuição interna do poder deve ser marcada pela dispersão em diferentes níveis, órgãos e indivíduos e não pela concentração em um único órgão' (Cular 2004, p. 34; ver também Becker 1999, p. 28; Poguntke 2005; Tsatsos e Morlok 1982). Isso implica que a DPI não é um conceito unidimensional. Por um lado, é importante até que ponto os membros individuais do partido podem expressar sua opinião ou participar da tomada de decisões dentro do partido. Por outro lado, é fundamental que todo o processo decisório não seja centralizado em um único órgão do mais alto nível nacional e que as unidades partidárias subnacionais gozem de certa autonomia. Enquanto o primeiro ponto é geralmente referido como inclusão, o segundo é normalmente chamado de descentralização. No geral, um certo nível de inclusão e um certo nível de descentralização devem ser alcançados simultaneamente para atingir um nível decente de IPD (Bojinova 2007; Hazan e Rahat 2006, 2010; Rahat e Hazan 2001; Ware 1996, pp. 257–285). Essa conceituação do fenômeno IPD combinando os critérios de descentralização e inclusão é central para a abordagem apresentada neste livro.”. BERGE, Benjamin von dem; POGUNTKE, Thomas; OBERT, Peter; TIPEI, Diana. **Measuring Intra-Party Democracy**: a guide for the content analysis of party statutes with examples from Hungary, Slovakia and Romania. SpringerBriefs in Political Science, 2013. p. 2. Tradução livre.

congressos partidários, as b.2) estruturas de resolução de conflitos, as b.3) direções executivas nacionais, os b.4) comitês executivos, a b.5) presidência do partido, b.6) o relacionamento entre os níveis nacionais e inferiores, c.1) o recrutamento e as c.2) divergências programáticas.

RAHAT e SHAPIRA, noutro giro, em *An Intra-Party Democracy Index: Theory, Design and a Demonstration*¹⁵⁸, propuseram teoria de mensuração da democracia intrapartidária, analisando tanto regras formais quanto o comportamento dos partidos políticos. Nesse sentido, analisando o cenário de Israel, apresentam como métrica para aferição a análise de cinco dimensões como fundantes ou componentes da democracia intrapartidária: a) a participação dos filiados, b) a representação, c) a competição interna, d) a responsividade e f) a transparência das agremiações.

Bebendo nas fontes nacionais e internacionais revisadas anteriormente, SALGADO elaborou, em 2019, estudo paradigma no tema da democracia intrapartidária no cenário brasileiro, denominado *Índice de Democracia Intrapartidária: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros*. A produção acadêmica inova a nível nacional ao trazer, com base em metodologia de análise dos estatutos dos partidos políticos, métricas de mensuração dos elementos estruturais de democracia intrapartidária nas agremiações e, para tanto, propondo conceito do que comporia a democracia intrapartidária.

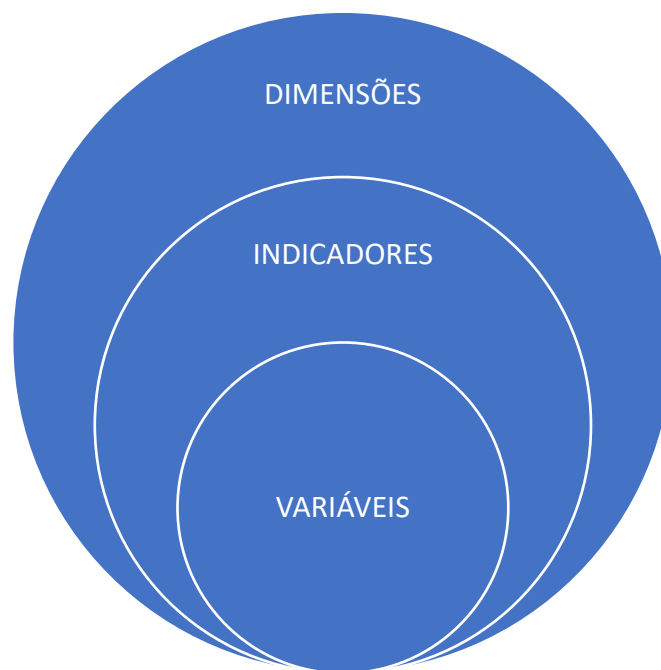
Propõe a autora em seu trabalho que a democracia – *in casu*, intrapartidária – seria aferível a partir da capacidade dos filiados de participarem e controlarem decisões e procedimentos internos aos partidos políticos. A título de nota, BLASI, conforme referenciado retro, refletindo no tema, trabalha o conceito de modo similar, tratando a democracia intrapartidária como regra de procedimento para decisões plurais (sem imposições verticais)¹⁵⁹.

¹⁵⁸ RAHAT, Gideon; SHAPIRA, Assaf. *An Intra-Party Democracy Index: theory, design and a demonstration*. **Parliamentary Affairs**, 2016.

¹⁵⁹ “Partindo da noção acima elencada, de democracia como ambiente para os cidadãos terem oportunidade plena de decisão enquanto ação coletiva, adota-se para fins deste artigo, que a funcionalidade democrática depende de regras de procedimento, ou seja, emprega-se o conceito de democracia como regra de procedimento para tomada de decisões plurais. (...) No contexto em que a democracia depende de regras de procedimentos, um dos instrumentos para colocar em prática tais regras é o partido político que passa a exercer papel fundamental de integrante das normas constitucionais de procedimento para o exercício da democracia. (...) Logo, a democracia interna se constitui em medidas jurídicas e políticas que objetivam garantir a seleção dos dirigentes partidários, assim como dos

Remontando o estudo de SALGADO quanto às métricas empregadas para alcançar o diagnóstico, tem-se que a aferição deste binômio se daria em duas dimensões, as quais se dividem em indicadores que, subsidiariamente, se subdividem em variáveis.

FLUXOGRAMA 2 – DIMENSÕES, INDICADORES E VARIÁVEIS



Fonte: elaboração própria

Apresentou-se como objeto de análise os estatutos dos partidos políticos, ou seja, foram verificados os pilares estruturais das agremiações (*dever ser*), mas não a prática frente às determinações estatutárias (*ser*). Foram propostas “perguntas” aos estatutos, as quais recebiam respostas positivas ($v=1$) ou negativas ($v=0$). As respostas buscavam aferir estruturas ideais de democracia intrapartidária, denotando (positiva ou negativamente) a aderência das agremiações ao princípio da democracia intramuros. Assim sendo:

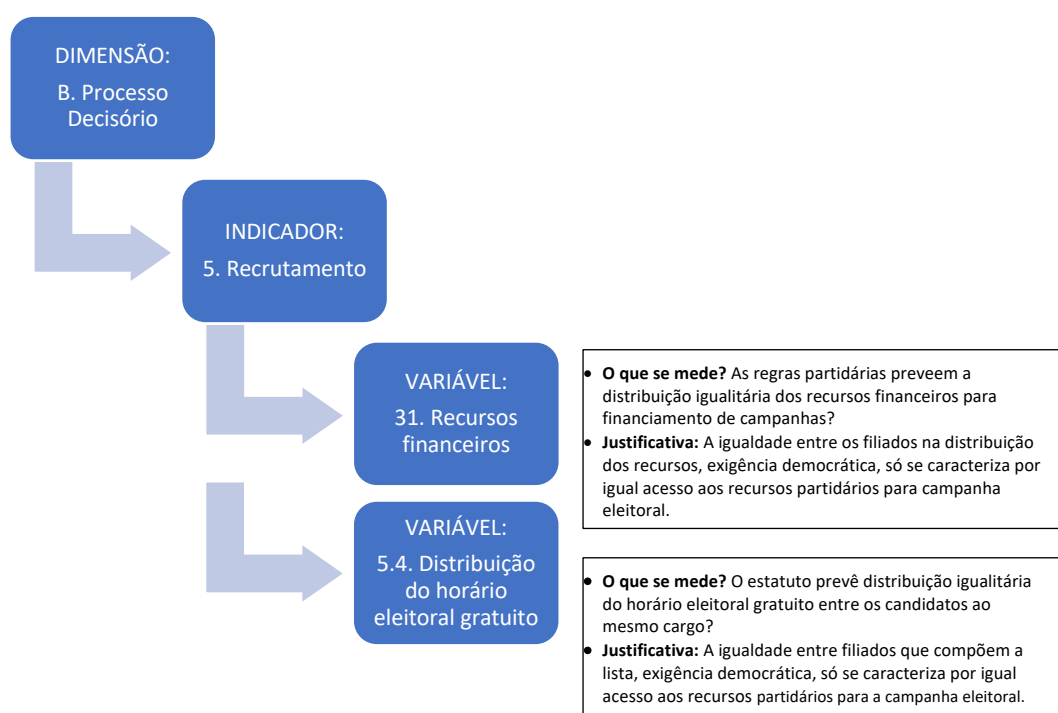
Quanto mais próximo de zero, menos democrático o partido em cada uma das dimensões e em cada um dos indicadores e também do ponto de vista global. **Um partido que atendesse todas as exigências democráticas alcançaria a nota um.** (Grifou-se).¹⁶⁰

candidatos que objetivam concorrer ao pleito popular, por meio da vontade majoritária das bases do partido e não da imposição dos dirigentes políticos ou econômicos’. BLASI, Ana Cristina Ferro. Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 357-358.

¹⁶⁰ SALGADO, Eneida Desiree. **Índice de Democracia Intrapartidária**: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros. Curitiba: UFPR, 2019. p. 26.

Retomando o objeto de análise neste estudo, trata a autora do índice de democracia intrapartidária na distribuição de recursos de campanha e de horário político eleitoral gratuito nas emissoras de rádio e televisão enquanto variáveis do subgrupo de indicadores “Recrutamento de candidatos” e da dimensão “Processo Decisório”. As respostas positivas para as variáveis – ou seja, ideais em democracia intrapartidária -, com valor $v = 1$ na aferição, seriam a distribuição igualitária de recursos financeiros e do horário eleitoral gratuito entre os candidatos aos mesmos cargos¹⁶¹.

FLUXOGRAMA 3 – DIMENSÃO “B”: PROCESSO DECISÓRIO



Fonte: elaboração própria

Portanto, em resumo, para aquele estudo, seriam democráticos internamente os partidos que, no objeto, preveem a distribuição igualitária dos recursos. De outro modo, não seriam democráticos internamente os partidos que não prelecionam a distribuição igualitária.

¹⁶¹ Merece ser destacado que, num primeiro momento, a pesquisa apresenta as distribuições dos recursos financeiros *lato sensu* como variável nº 31 em diagrama da “Composição do ‘Índice de Democracia Intrapartidária’: segunda dimensão” (SALGADO, Eneida Desiree. **Índice de Democracia Intrapartidária**: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros. Curitiba: UFPR, 2019. fl. 29). Contudo, ao propor o Modelo Analítico, no qual apresentam-se os questionamentos aos estatutos e as justificativas para as respostas ótimas ($v=1$) e não ótimas ($v=0$), não prevendo questionamento expreso quanto a distribuição de recursos, apenas ao horário eleitoral gratuito. Nada obstante, durante a explanação do estudo, o elemento recursos/dinheiro e o horário eleitoral gratuito foram referenciados conjuntamente, o que infere sua similaridade e a possibilidade de métricas comuns.

Com base nessas premissas, o estudo encontrou os seguintes resultados quanto ao índice de democracia intrapartidária às agremiações:

QUADRO 5 - VALORES DA DIMENSÃO “PROCESSO DECISÓRIO” NOS DOIS INDICADORES MENSURADOS

PARTIDOS	RECRUTAMENTO (B)¹⁶²
REDE	0,2
PT	0
PTB	0,2
PPL	0,2
PSB	0,2
PMB	0,2
DEM	0,4
PPS	0,2
PP	0
MDB	0,2
PSD	0,2
PSL	0,2
PSOL	0,2
PDT	0,2
PCdoB	0
PSDB	0

¹⁶² O Indicador “Recrutamento” apresenta, juntamente àqueles afins ao objeto deste estudo, as variáveis 5.1 Requisitos para apresentação de candidaturas; 5.2 Participação das minorias; 5.3 Forma de definição das candidaturas; e 5.5 Distribuição de recursos. Com efeito, registra-se que estes detêm sinergia à capacidade de influência dos filiados nos processos decisórios. Isso se faz importante, pois, afóra a análise finalística – distribuição igualitária ou não -, importante diagnosticar a capacidade de influência dos filiados nos processos decisórios, os quais podem deliberar pelos modos de distribuição dos recursos.

PSC	0,2
PRTB	0
AVANTE	0,2
PRB	0
PV	0
PROS	0
SD	0,2
PATRIOTA	0,2
PMN	0,2
PRP	0
PSDC	0,2
PODE	0,2
PCB	0,2
PR	0
PTC	0,2
NOVO	0
PHS	0
PSTU	0
PCO	0

Analisando os resultados encontrados naquele estudo, tem-se que os partidos políticos alcançaram baixos índices de democracia intrapartidária quanto à distribuição de recursos financeiros e de horário eleitoral gratuito. O DEM foi avaliado com o melhor índice (0,4) e, diametralmente oposto, quatorze agremiações zeraram no quesito.

Tendo em conta a relevância do estudo supra, tanto na profundidade, quanto em sua qualidade, esse é marco teórico para esta pesquisa quanto aos efeitos do déficit de democracia intrapartidária aferido supra. Assim, neste trabalho, ao se analisar os regulamentos exarados pelos partidos políticos de distribuição de recursos do FEFC frente à hipótese – qual seja, dos efeitos do déficit de democracia intrapartidária diagnosticado à capacidade eleitoral passiva -, partir-se-á do conceito de democracia intrapartidária enquanto a viabilidade de participação e controle dos filiados nas decisões internas e do diagnóstico apresentado por SALGADO.

Nada obstante, a nível metodológico, necessário registrar que se faz aproximação entre o estudo marco e o aqui realizado: a pesquisa de SALGADO parte da análise dos estatutos dos partidos políticos. Contudo, conforme já discorrido neste trabalho, as regras de distribuição de recursos do FEFC são determinadas pelas deliberações internas das agremiações e não de seus estatutos. Ainda que as fontes primárias de análise sejam, de fato, diversas, a métrica proposta se impõe enquanto meio de avaliar se a decisão – decantada seja no estatuto partidário, seja em produtos de deliberação interna – garante respeito à democracia intrapartidária.

5 DÉFICIT DE DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E POSSÍVEIS EFEITOS FRENTE À CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA

O presente capítulo busca responder à pergunta base da investigação – a falta de democracia intrapartidária promove efeitos à capacidade eleitoral passiva? – e verificar se a hipótese proposta, qual seja a resposta afirmativa à pergunta e sejam os efeitos regressivos (ou ainda deletérios), se sustenta. Para tanto, far-se-á a apresentação metodológica para o desafio posto frente às exposições e reflexões de premissas realizadas anteriormente.

Ab initio, conforme exposto no capítulo anterior, a pesquisa de SALGADO compõe o marco teórico deste trabalho, seja no diagnóstico apresentado, seja na conceituação da democracia intrapartidária. Contudo, é necessário registrar divergência, a qual impactará no diagnóstico aqui apresentado.

Quanto às variáveis de distribuição de recursos e horário eleitoral gratuito, apresenta a autora premissa de que a alocação igualitária de recursos seria característica que denotaria o ponto ótimo de democracia intrapartidária dos partidos políticos. Nada obstante, diverge-se da premissa posta.

Os partidos políticos são agremiações que objetivam alcançar o poder. Nesse sentido, entendo serem possíveis alocações de recursos outras que não as igualitárias, as quais potencializem a chance de sucesso eleitoral e, de mesmo modo, sejam produtos democráticos.

Ao tratar as regras de distribuição enquanto produtos, abandona-se a premissa finalística de análise à democracia intrapartidária. Assumida a democracia intrapartidária enquanto capacidade de influência e controle dos filiados das decisões dos partidos políticos, entende-se que, independente do produto imediato, a democracia deve ser apurada na capacidade dos filiados de intervir nesse processo e compor com sua inteligência a métrica alcançada.

Exemplifica-se: o sistema de lista aberta proporcional vigente no Brasil, no qual, pelo aproveitamento dos votos, realiza a contagem do quociente eleitoral dentro do *pool* partidário, beneficia agremiações e membros da lista por puxadores de votos, por exemplo. Assim sendo, entende-se ser possível a deliberação interna de estratégia de

alocação de recursos concentrados nessas figuras as quais, potencialmente, podem garantir maior viabilidade eleitoral para outros membros da lista.

Dada essa ponderação, fato é que o diagnóstico das variáveis de distribuição de recursos e de horário eleitoral gratuito aferido pelo estudo paradigma e expresso no capítulo anterior fora alcançado com base nas premissas as quais se diverge. Com efeito, aquele estudo também apontou baixos índices de democracia intrapartidária nos processos deliberativos e estruturas internas às agremiações¹⁶³. Portanto, o diagnóstico de baixa democracia intramuros se mantém e comporá a premissa de análise deste capítulo.

Feita a reflexão de divergência, é necessário sublinhar o caminho de pensamento – com os pontos de análise que se enfrentará - e a metodologia a ser aplicada para a presente investigação, a qual subsidiará o resultado a ser encontrado.

Três pontos de inflexão ou análise serão enfrentados neste capítulo: **primeiro**, a tensão entre a autonomia partidária e o controle jurisdicional em sua promoção formal e material, buscando ponderar quais os limites de gerência do Estado e do direito frente a divergência; **segundo**, o posicionamento da democracia intrapartidária descrita como direito fundamental do filiado aos partidos políticos; e **terceiro**, por fim, retomar o diagnóstico de *como* são distribuídos os recursos do FEFC e os potenciais efeitos na democracia intrapartidária.

Para tanto, especialmente quanto ao terceiro ponto de análise, o qual enfrentará diretamente a viabilidade da hipótese proposta, aplicar-se-á a vertente metodológica jurídico-dogmática, com o método jurídico-compreensivo, buscando decompor o problema jurídico a partir do levantamento, das premissas e das métricas expostas nos

¹⁶³ Considerando o Indicador 5 – Recrutamento, foi elaborada a Variável 5.2 – Participação de minorias, a qual avaliou a participação de minorias (mulheres, negros, jovens e índios) entre os candidatos. Ainda, em outro indicador, qual seja o Indicador 4 – Definição de programa, avaliou-se as variáveis 4.1 – Descentralização na definição do programa partidário; 4.2 – Inclusão na definição do programa partidário; 4.3 – Descentralização na definição do programa de governo; 4.4 – Inclusão na definição do programa de governo; 4.5 – Decisão sobre coligações. Neste indicador, o qual se correlaciona diretamente na capacidade de influência dos filiados nas deliberações internas, *in casu* na definição do programa partidário, o que se sustenta/o que se traz de diagnóstico neste trabalho, encontrou-se o seguinte resultado: 0,6 (REDE), 0,4 (PT, PSB, PROS), 0,2 (PPL, PMB, DEM, PP, PSL, PSOL, PDT, PSDB, PATRIOTA), 0,0 (PPS, MDB, PSD, PCdoB, PSC, PRTB, AVANTE, PRB, PV, SD, PMN, PRP, PSDC, PODE, PCB, PR, PTC, NOVO, PHS, PSTU, PCO). Nesse sentido, ver: SALGADO, Eneida Desiree. **Índice de Democracia Intrapartidária**: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros. Curitiba: UFPR, 2019. p. 33, 42-43.

capítulos anteriores e na divergência supra. Caso a hipótese se prove verdadeira, avaliar-se-á a possibilidade de propor adequações ou ajustes.

Adentrando ao **primeiro ponto de inflexão**, conforme exposto, aos partidos políticos é garantida a autonomia organizativa pela legislação de regência. Buscando conceituar a autonomia partidária, tem-se que esta pode ser compreendida como “a liberdade interna que o partido possui para regulamentar as normas sob as quais funciona a grei, desde o estabelecimento do seu programa até a positivação das normas do Estatuto Partidário”¹⁶⁴. Aponta a doutrina de BARROS¹⁶⁵ que a autonomia decorre da liberdade para a criação de partidos, garantindo o livre desenvolvimento da agremiação e em resposta histórica protetiva à ingerência estatal¹⁶⁶. Reforça a autora que:

(...) o princípio constitucional da autonomia partidária não se trata de uma prerrogativa partidária que se caracteriza como uma espécie de benesse com o mero objetivo de conceder privilégios à grei, mas se constitui em prerrogativa destinada ao implemento da missão representativa dos partidos políticos na democracia brasileira.¹⁶⁷

De fato, conforme aponta MEZZAROBA, “a partir do novo texto constitucional, o controle da Justiça Eleitoral sobre os partidos ficou restrito à verificação do cumprimento ou não dos requisitos e exigências formais em processos eleitorais”¹⁶⁸, sendo as matérias que a extrapolam – especialmente relativas à estrutura interna, organização e funcionamento - entendidas como *interna corporis*¹⁶⁹. Contudo, a liberdade garantida às agremiações é mitigada¹⁷⁰, não só expressamente pelas normas constitucionais

¹⁶⁴ BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral – São Paulo: Almedina, 2021. p. 106.

¹⁶⁵ BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral – São Paulo: Almedina, 2021. p. 106.

¹⁶⁶ Também nesse sentido, SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. In: SALGADO, Eneida Desiree. DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 143.

¹⁶⁷ BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral – São Paulo: Almedina, 2021. p. 107.

¹⁶⁸ MEZZAROBA, Orides. Comentários ao art. 17. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.;(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 696.

¹⁶⁹ Ver: STF. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1407 MC**. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 07/03/1996. DJ 24-11-2000 PP-00086 EMENT VOL-02013-10 PP-01974.

¹⁷⁰ Ver: CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 328; SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado Democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (Coord.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 144-145, 148.

(resguardar a soberania nacional, vedação ao recebimento de recursos de Estados estrangeiros etc.), mas também frente às balizas principiológicas da Constituição.

Com efeito, o ônus de promoção da democracia intrapartidária, caso descumprido, está em conflito aparente com a autonomia partidária, seja pelo viés dos direitos fundamentais dos filiados, seja pelo viés do ônus estrutural assumido pelas greis. Senão, veja-se: as matérias organizativas são de autonomia das agremiações, vide art. 17, §2º, da CF/88 e jurisprudência retro¹⁷¹. E nesse sentido, a autonomia partidária é direito fundamental garantido aos partidos políticos, conforme sublinha BARROS¹⁷².

Tratando do direito fundamental dos filiados, tem-se que, dada a característica associativa dos partidos políticos, há um vínculo jurídico essencial entre a agremiação partidária e os filiados, fazendo lei entre as partes o Estatuto Partidário. Assim, há dever de respeito às normas internas do partido político no tratamento do filiado.

Também, os partidos políticos, para sua criação, devem respeito aos direitos fundamentais (art. 17, *caput*, da CF/88). Esse respeito não deve ser compreendido somente na dimensão externa, mas também – pela já anunciada eficácia horizontal dos direitos fundamentais – abarcar, conjuntamente, os direitos fundamentais dos associados:

Em análise singela do texto constitucional, de plano se estabelece a absoluta relação dos partidos políticos com os direitos fundamentais, seja pela localização, seja pela implicação de outros direitos em suas práticas. Como já visto, impõe-se aos partidos o respeito aos direitos fundamentais (ao lado da soberania nacional, do regime democrático e do pluralismo) para sua criação. Aqui, entretanto, trata-se de verificar o respeito aos direitos fundamentais na dinâmica interna dos partidos políticos.

O filiado ao partido político deve ter respeitados todos os direitos fundamentais. Deve ser, como garante a Constituição e a Lei dos Partidos Políticos, tratado com igualdade. Não pode ter seus direitos relacionados à sua participação na vida partidária restritos sem a observância de um devido processo, conforme previsão antecipada no Estatuto ao qual o cidadão aderiu para se filiar à agremiação.

Não obstante a garantia de autonomia dos partidos políticos, o certo é que a lesão ou ameaça de lesão a direito fundamental no âmbito interno da agremiação devem ser levadas ao Poder Judiciário. Ressalte-se, uma vez mais, que em uma democracia fortemente (quase exclusivamente, na verdade)

¹⁷¹ Ver Quadro 1 – *Ratio decidendi* dos julgamentos paradigma, *e.g.*.

¹⁷² “(...) partindo do pressuposto que o princípio constitucional da autonomia partidária se trata de um direito fundamental, o passo seguinte é delimitar quem seria o titular desse direito: o próprio partido (pessoa jurídica de direito privado) ou seus respectivos filiados (pessoas físicas associadas)? Entendo que esse direito fundamental tem como titular a própria pessoa jurídica que visa proteger: os partidos políticos”. BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral – São Paulo: Almedina, 2021. p. 109-110.

representativa, os partidos são indispensáveis para a participação do indivíduo.¹⁷³

Sendo a democracia intrapartidária entendida como direito fundamental do filiado, lastreado no direito de participação efetiva premissa da democracia – superando o dever de legalidade em respeito ao Estatuto Partidário e às regulações internas, mas a efetiva capacidade de influência – implica-se, em tese, na possibilidade de controle judicial ou regulação na matéria. Nesse sentido, destaca-se RIBEIRO, LEVEGUEN, LOCATELLI e DE ASSIS¹⁷⁴, e BLASZAK¹⁷⁵.

Num prisma restritivo, ainda que seja dever institucional das agremiações a promoção da democracia intrapartidária, fato é que a autonomia partidária não deve ser escanteada, sendo legítima a interpretação de que matérias *interna corporis* excedem o controle judicial ou a regulação. Contudo, partindo do pressuposto da democracia intrapartidária enquanto meios de participação e controle, tem-se que a autonomia partidária não sobrepuja em valor o direito fundamental dos filiados, a qual deve ser garantida, ainda que não haja consenso – ou uniformidade – do conteúdo (ou extensão) desta participação e controle, fato é que abusos em casos concretos devem ser passíveis de controle.

Nesse diapasão, o STF já se ocupou em situações limítrofes as quais chamaram à necessidade de ponderação; ou ainda, relativização da extensão de direitos fundamentais, construindo o postulado do *limite dos limites*. A tese aplicada infirma que as restrições de direitos devem respeito ao núcleo dos direitos fundamentais sopesados, sob pena de

¹⁷³ SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado Democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (Coord.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 149-150.

¹⁷⁴ RIBEIRO, Pedro Floriano; LEVEGUEN, Brina Deponete; LOCATELLI, Luís G. Bruno; ASSIS, Pedro Paulo F.B. de. Da previsão legal ao aprendizado institucional: intervenções internas e comissões provisórias nos partidos brasileiros. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 369-385

¹⁷⁵ BLASZAK, José Luís. Democracia interna dos partidos políticos. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 307-326

desfiguração daquele limitado. Nesse sentido, destaca-se o Habeas Corpus (HC) nº 82.424/RS¹⁷⁶ e o Recurso Extraordinário (RE) nº 511.961/SP¹⁷⁷.

A própria autonomia partidária na organização das comissões provisórias foi tema de controle judicial em sede da ADI 6230/DF no STF, a qual defendeu a necessidade de alternância de poder como métrica de democracia interna. De mesmo modo agiu o TSE, o qual fixou prazos máximos para vigência das comissões provisórias das agremiações por meio da Resolução TSE nº 23.571/2018.

Quanto ao **segundo ponto de inflexão**, estabelece o art. 4º da Lei nº 9.096/95 que “os filiados de um partido político têm iguais direitos e deveres”. Assim sendo, não há hierarquia precípua entre os membros, independente de suas características.

SALGADO aponta em sua doutrina a existência de direitos fundamentais dos filiados. Trata-se, na leitura apresentada pela autora, de elemento de contrabalanço à autonomia partidária e, no mesmo sentido, garantidora da eficácia dos direitos horizontais dos direitos fundamentais às relações privadas.

O filiado ao partido deve ter respeitados todos os direitos fundamentais. Deve ser, como garante a Constituição e a Lei dos Partidos Políticos, tratado com igualdade. Não pode ter seus direitos relacionados à sua participação na vida partidária restritos sem a observância de um devido processo, conforme previsão antecipada no Estatuto ao qual o cidadão aderiu para se filiar à agremiação.

Não obstante a garantia de autonomia dos partidos políticos, o certo é que a lesão ou a ameaça de lesão a direito fundamental no âmbito interno da agremiação devem ser levadas ao Poder Judiciário. Ressalte-se, uma vez mais, que em uma democracia fortemente (quase exclusivamente, na verdade) representativa, os partidos políticos são indispensáveis para a participação do indivíduo.¹⁷⁸

No texto em comento, destacou que o poder judiciário já agiu para controlar a autonomia partidária para garantir exatamente valores nevrálgicos à democracia, como o devido

¹⁷⁶ STF. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus (HC) nº 82.424/RS**. Relator(a): MOREIRA ALVES, Relator(a) p/ Acórdão: MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2003, DJ 19-03-2004 PP-00024 EMENT VOL-02144-03 PP-00524STF. RE 511961, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009, DJe-213.

¹⁷⁷ STF. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) nº 511961**. Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009, DJe-213 DIVULG 12-11-2009 PUBLIC 13-11-2009 EMENT VOL-02382-04 PP-00692 RTJ VOL-00213-01 PP-00605.

¹⁷⁸ SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado Democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (Coord.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 150

processo legal, em procedimentos internos das agremiações¹⁷⁹. Nesse sentido, apontou o Acórdão nº 38785 do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro, o qual assegurou que “os atos partidários que importem lesão a direito subjetivo não estão excluídos da apreciação pelo Judiciário, não importando a prestação jurisdicional violação da autonomia constitucional conferida aos partidos”.

Frente a esse cenário, entende-se que a democracia interna – ou, de outro modo, que o resultado dos processos internos seja democrático internamente, com participação e controle – é direito fundamental do filiado. Veja-se: trata-se de ônus institucional à agremiação, bem como o seu descumprimento tocar diretamente em direitos fundamentais do cidadão e sua eficácia horizontal. Portanto, afora ser norte a ser cumprido pelas agremiações, as quais devem otimizar seus processos diuturnamente, o seu déficit implica (a ser verificado caso a caso) em restrições à eficácia de direitos fundamentais, sendo cabível entendê-lo enquanto direito fundamental do filiado.

Em levantamento apresentado no capítulo 3, recapitulando, tem-se que, das regras de distribuição nas eleições de 2018 e 2022, respectivamente, 79,99% e 90,62% são definidas na distribuição por critérios subjetivos (potencial eleitoral; estratégia político-eleitoral) ou discricionários (determinação das direções partidárias). Nesse cenário, adentrando ao **terceiro ponto de inflexão**, questiona-se: há efeitos sobre a capacidade eleitoral passiva? Por todo o exposto, entende-se que sim, sendo diagnosticados três efeitos.

Um primeiro efeito que pode ser identificado é, num contexto em que os procedimentos internos dos partidos políticos são deficitários em democracia intrapartidária, a existência de critérios subjetivos pode implicar em **insegurança (jurídica e de expectativas) aos filiados** em contraposição ao calendário eleitoral.

Ao se filiar a um partido político para concorrer ao pleito, carrega o filiado expectativas de que seja viabilizada materialmente a eficácia de capacidade eleitoral passiva. Nos termos do art. 2º e 6º da Resolução nº 23.605/19 do TSE, a qual regulamenta a distribuição de recursos do FEFC, os recursos do Fundo serão disponibilizados à Justiça Eleitoral até o primeiro dia útil do mês de junho do ano eleitoral, os quais, posteriormente, serão

¹⁷⁹ SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado Democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (Coord.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 152-153.

remetidos aos diretórios dos partidos políticos. Contudo, as agremiações somente receberão os recursos do FEFC após a definição dos critérios para a sua distribuição devidamente aprovados pela executiva nacional.

Com efeito, a filiação partidária é critério objetivo e obrigatório para a elegibilidade, dotando de eficácia a capacidade eleitoral passiva do cidadão. A filiação, por regra expressa no art. 9º da Lei nº 9.504/97, deve ser feita em período igual ou superior a seis meses do pleito, ou seja, com variações a depender do calendário eleitoral de cada pleito, tendo em conta a realização de eleições no primeiro domingo de outubro (no primeiro turno) e no último domingo de outubro (no segundo turno) estabelecido pela Constituição brasileira, tem-se que os cidadãos devem estar registrados junto às agremiações até o fim do mês de março ou idos de abril.

Há, portanto, desencontro temporal entre o momento da filiação e a efetiva divulgação dos critérios de distribuição do FEFC. Outrossim, considerando a baixa capacidade do filiado de influenciar nos processos decisórios internos às greis e, cumulativamente, a concentração de poder decisório (cartelização) às diretivas dos partidos (seja por métricas de discricionariedade, seja por métricas subjetivas), verifica-se falta de segurança (ou previsibilidade) ao pretense filiado, ao tempo da filiação, dos critérios a serem empregados pelo partido político por ele escolhido para se associar.

Um segundo efeito que pode ser destacado é a possibilidade de **baixa efetividade material da capacidade eleitoral passiva**, decorrente das atuais métricas de distribuição dos recursos do FEFC.

Afora as expectativas dos cidadãos ao se filiarem, conforme explorado no capítulo 2 deste trabalho, os recursos econômicos são instrumentos que garantem a eficácia material da capacidade eleitoral passiva. Novamente, considerando a baixa capacidade de influência dos filiados nas decisões internas das agremiações, a concentração de poder – por si só – promove estruturas oligárquicas em detrimento de nortes democráticos, com pequenos grupos capitaneando decisões. Ademais, em rima histórica aos estudos de LEAL¹⁸⁰, reforça-se coronelismos (ou personalismos) partidários.

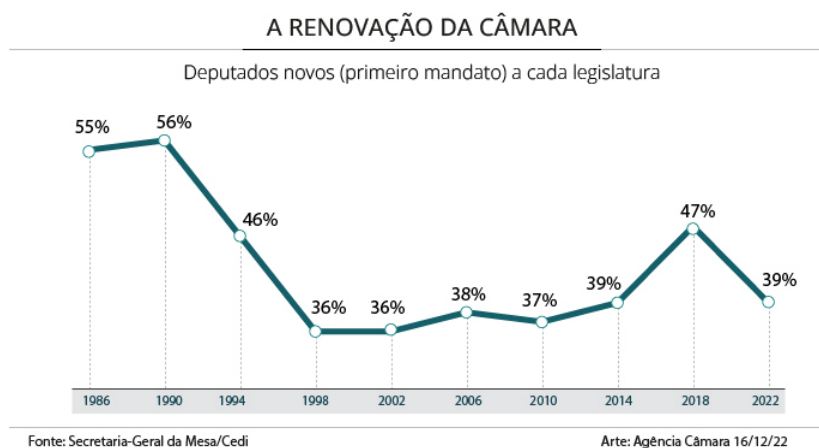
¹⁸⁰ LEAL, Víctor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Nesse cenário, a estratificação da cadeia decisória tende a produzir deliberações (ou decisões) menos democráticas, especialmente tendo em conta a subjetividade das regras de decisão. Ainda que se divirja do marco teórico ao apontar a decisão igualitária como ponto ótimo democrático, a eventual concentração de recursos em campeões da lista partidária sem a devida participação do corpo de membros das greis restringe, à revelia da participação dos filiados, o alcance ou a eficácia material da capacidade eleitoral passiva dos membros não eleitos como mais aptos à estratégia político-eleitoral ou a fortificar o potencial eleitoral da agremiação no pleito.

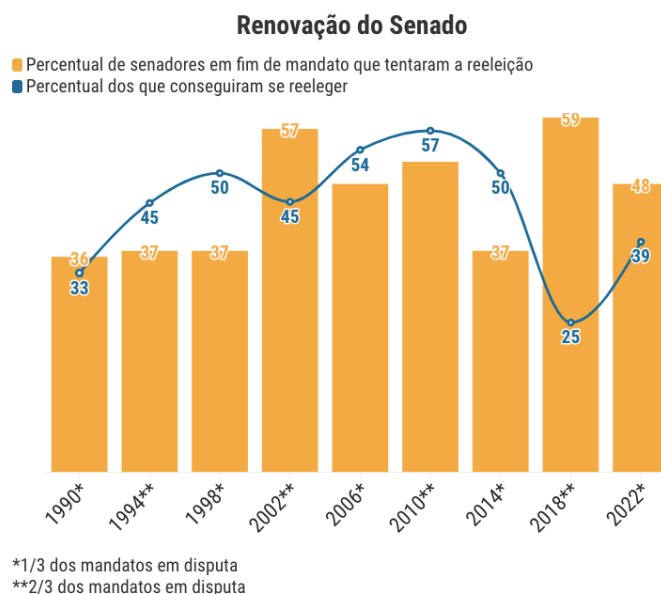
Enquanto terceiro efeito, indica-se a possibilidade de **mirrar a renovação política** (ou dirimir o acesso de novos quadros ou quadros marginalizados aos cargos eletivos). Somada à concentração de poder em estruturas estratificadas, à baixa influência dos filiados nos processos internos – e consequentemente na deliberação sobre as regras de distribuição dos recursos do FEFC -, e à subjetividade dos critérios, destacável os critérios em si mais utilizados pelas greis para definir os recebedores dos recursos públicos para fomento das campanhas oriundos do Fundo: estratégia político-eleitoral e potencial eleitoral dos candidatos.

De fato, a renovação política, mesmo no atual paradigma de distribuição de recursos, acontece nas casas legislativas:

GRÁFICO 3 – RENOVAÇÃO POLÍTICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS¹⁸¹



¹⁸¹ Elaborado pela Agência Câmara. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/911393-com-mais-deputados-reeleitos-e-menos-novatos-renovacao-da-camara-sera-de-39/>

GRÁFICO 4 – RENOVAÇÃO POLÍTICA NO SENADO FEDERAL¹⁸²

Fonte: Agência Senado

De mesmo modo, não há correlação obrigatória entre renovação política e ganhos democráticos, ainda que a alternância de poder seja premissa do sistema. Conforme apresentam conclusões em entrevista à Folha de São Paulo¹⁸³, afirmam CAVALIERE e MIRANDA que “não existe nenhum exemplo concreto na história brasileira em que o fortalecimento conjunto de jovens, figuras inexperientes e ativistas tenha desaguado em imediata melhora qualitativa na resolução dos principais gargalos da vida pública”.

Com efeito, o que se extrai do efeito exposto é o cerceamento da *possibilidade* de renovação política. Explica-se: métricas como estratégia político-eleitoral e potencial eleitoral do candidato são sinérgicas, as quais buscam valorizar aqueles quadros que são capazes de angariar mais votos à legenda (e a si), potencializando o resultado do certame para a agremiação. Contudo, não há hierarquia entre os filiados (art. 4º, Lei nº 9.096/95). Assim sendo, nas métricas postas, tende-se a valorizar aqueles candidatos que sejam capazes de captar mais votos – por vezes, candidatos à reeleição, já provados

¹⁸² Elaborado pela Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/10/03/senado-repete-renovacao-alta-mas-com-politicos-experientes>

¹⁸³SEGUNDO pesquisadores, movimentos de renovação na política estão errados. **Folha de São Paulo**, 17 jun. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2018/06/segundo-pesquisadores-movimentos-de-renovacao-na-politica-estao-errados.shtml?origin=folha>. Acesso em 15/03/2023.

politicamente, ou ligados ao *mainstream* político (*catch all*¹⁸⁴), impactando na capacidade de novos agentes se apresentarem com efetividade ao corpo social e, ao fim, na própria renovação dos quadros legislativos.

Por fim, algumas ponderações devem ser feitas ao diagnóstico proposto. A nível metodológico, o presente estudo trata do *dever ser*, analisando somente os regulamentos exprimidos pelas agremiações para a distribuição dos recursos do FEFC, especialmente tendo em conta sua relevância para o financiamento das campanhas. Portanto, os efeitos diagnosticados são condicionais à prática partidária. Ainda que as regras de distribuição sejam subjetivas, merece-se abrir espaço para diagnósticos específicos ao *ser* da prática partidária, o que não fora aqui realizado.

A nível material, a doutrina aponta divergências sobre a capacidade de aprimoramento ou peso que se possa dar à democracia intrapartidária como resolução dos problemas dos partidos políticos, especialmente da crise de representatividade. CROSS e KATZ indicam a divergência sobre o que se entende por democracia intrapartidária como elemento de incerteza¹⁸⁵ e dificuldades de operacionalizar este mandamento; ou ainda CARTY, questionando se os partidos devem ser internamente democráticos, aponta que não há “*necessarily any easy agreement on the essential democratic character of particular*

¹⁸⁴ CARTY, R. Kenneth. Are political parties meant to be internally democratic? *In: The Challenges of Intra-Party Democracy*. United Kingdom: Oxford University Press. 2013. p. 17.

¹⁸⁵ “While parties and the democracy promotion community may espouse general agreement that internal party democracy (IPD) is a good thing, any survey of parties’ internal structures makes it clear that there is no single, agreed upon definition of what it means to be internally democratic. Parties claiming to practice IPD organize and operate in dramatically different ways. Like democracy itself, the definition of IPD is essentially contestable. Is it primarily about participation, inclusiveness, centralization, accountability, or something else altogether? Should the emphasis be on outcomes or on process? For example, if inclusiveness is a key consideration, in terms of candidate selection is the concern about the inclusiveness of the selectorate (those who choose the candidates), or is it about the diversity of the group of candidates ultimately selected? And, who is either group meant to be inclusive of—party members, party supporters in the electorate, the electorate generally? There is no obviously correct answer to these questions”. *Tradução livre*: “Embora os partidos e a comunidade de promoção da democracia possam adotar um acordo geral de que a democracia interna do partido (IPD) é uma coisa boa, qualquer pesquisa das estruturas internas dos partidos deixa claro que não há uma definição única e consensual do que significa ser democrático internamente. As partes que afirmam praticar a DPI se organizam e operam de maneiras dramaticamente diferentes. Como a própria democracia, a definição de DPI é essencialmente contestável. É principalmente sobre participação, inclusão, centralização, responsabilidade ou algo totalmente diferente? A ênfase deve ser nos resultados ou no processo? Por exemplo, se a inclusão é uma consideração fundamental, em termos de seleção de candidatos é a preocupação com a inclusão do selecionador (aqueles que escolhem os candidatos) ou é sobre a diversidade do grupo de candidatos selecionados? E quem cada grupo deve incluir - membros do partido, apoiadores do partido no eleitorado, o eleitorado em geral? Obviamente, não há uma resposta correta para essas perguntas”. CROSS, William P; KATZ, Richard S. *The Challenges of Intra-Party Democracy*. *In: The Challenges of Intra-Party Democracy*. United Kingdom: Oxford University Press. 2013. p. 2-3.

*parties or the way that power is organized and operated within them*¹⁸⁶, implicando numa dificuldade de operacionalização e da tomada de decisões difíceis¹⁸⁷.

Contudo, ainda que haja ressalvas e não possa ser carreado à democracia intrapartidária o peso de panaceia às agremiações partidárias, reitera-se duas colocações realizadas no decorrer deste trabalho.

¹⁸⁶ “(...) necessariamente qualquer acordo fácil sobre o caráter democrático essencial de partidos particulares ou a maneira como o poder é organizado e operado dentro deles”. CARTY, R. Kenneth. Are political parties meant to be internally democratic? In: **The Challenges of Intra-Party Democracy**. United Kingdom: Oxford University Press. 2013. p. 11-12. Tradução livre.

¹⁸⁷ “Although nominally cast as matters of structural anatomy, party models are, at their heart, concerned with the fundamental question of intra-organization democracy. This has meant a focus on the relationship between members and elites: essentially the party on the ground and the party in central office. And the core question asked has been who has real basic power when hard decisions are to be taken. Michels’ central observation is that the very fact of organization makes democratic internal relationships in political parties impossible. Despite their forms and norms theoretically rooted in democratic legitimation, mass parties of integration were inevitably oligarchic. Not surprisingly, more modern party types that have emerged with the transformation of advanced societies’ social orders, and the communications technologies that house their electoral processes, have not been able to overturn that ‘sociological law’. Indeed catch-all and electoral-professional party models eschew the possibility or even desirability of democratic internal relationships while the cartel model sees the formal practice of IPD mechanisms as a means for elite control of party members and supporters. Stratarchy, embedded in an American faith in the promise of pluralism, provides a model that opens party organizations to multiple points of decision-making but its characteristic fractionalization of the relationships between the two dominant faces of the modern party only makes authoritative, and hence democratic, party decision-making problematic. This need not be to say that candidates and leaders cannot be chosen in open, competitive contests, policies shaped in democratic exercises, campaigns managed to model a party’s commitment to democratic practices, or finances freed from closed influences. It may be only that our simplified models of the core elitemember relationships have yet to find a way to account for the subtle complexities of these processes”. *Tradução livre*: “Embora nominalmente classificados como questões de anatomia estrutural, os modelos partidários estão, no fundo, preocupados com a questão fundamental da democracia intraorganizacional. Isso significou um foco na relação entre membros e elites: essencialmente o partido no terreno e o partido no escritório central. E a pergunta central feita é quem tem poder básico real quando decisões difíceis devem ser tomadas. A observação central de Michels é que o próprio fato da organização impossibilita as relações internas democráticas nos partidos políticos. Apesar de suas formas e normas teoricamente enraizadas na legitimação democrática, os partidos de integração de massa eram inevitavelmente oligárquicos. Não surpreendentemente, tipos de partidos mais modernos que surgiram com a transformação das ordens sociais das sociedades avançadas e as tecnologias de comunicação que abrigam seus processos eleitorais não foram capazes de derrubar essa “lei sociológica”. De fato, os modelos de partidos catch-all e profissionais eleitorais evitam a possibilidade ou mesmo a conveniência de relações internas democráticas, enquanto o modelo de cartel vê a prática formal de mecanismos de IPD como um meio de controle da elite sobre os membros e apoiadores do partido. A estratarquia, incorporada na fé americana na promessa do pluralismo, fornece um modelo que abre as organizações partidárias a múltiplos pontos de tomada de decisão, mas sua fracionamento característico das relações entre as duas faces dominantes do partido moderno apenas torna autoritário e, portanto, democrático. , problema de tomada de decisão partidária. Isso não quer dizer que candidatos e líderes não possam ser escolhidos em concursos abertos e competitivos, políticas moldadas em exercícios democráticos, campanhas gerenciadas para modelar o compromisso de um partido com práticas democráticas ou finanças livres de influências fechadas. Pode ser apenas que nossos modelos simplificados das relações centrais dos membros da elite ainda não tenham encontrado uma maneira de explicar as sutis complexidades desses processos”. CARTY, R. Kenneth. Are political parties meant to be internally democratic? In: **The Challenges of Intra-Party Democracy**. United Kingdom: Oxford University Press. 2013. p. 25-26.

Primeiro, inegável seu ônus aos partidos políticos enquanto princípio constitucional, podendo ser entendido, portanto, como mandamento de otimização constante às práticas partidárias. E não somente, trata-se de direito fundamental do filiado, não podendo ser reduzida sua participação a mera presença quantitativa no quadro de filiados, mas deve-se garantir a possibilidade de influência nos processos de decisão interna.

Segundo, não se pode negar a necessidade dos partidos políticos de buscarem ampliar seu potencial eleitoral. Nesse sentido, distribuições meramente igualitárias de recursos – ou sem critérios que valorizem a maior captação de votos – podem impactar no sucesso da agremiação no certame e reduzir sua presença. Com efeito, afora a existência da democracia intrapartidária enquanto ônus, a busca por implementá-la dialeticamente às práticas internas tem potencial profilático, ainda que, novamente, não possa ser valorado como tábua de salvação. Assim, entende-se que a busca pela equidistância entre o gravame da arquitetura constitucional e o potencial eleitoral é desejável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia intrapartidária é elemento nevrálgico aos partidos políticos. Ainda que não se possa impor a ela, com garantias empíricas, o papel ou a posição de instrumento transformador ao panorama de crise das agremiações - especialmente tendo em conta a multiplicidade conceitual e a dificuldade de operacionalizar estrutura uniforme que represente a *democracia* -, entende-se que, no pior cenário, esta é comando norteador de otimização às greis e direito fundamental dos filiados decorrente do encontro da garantia ou ônus implícito da Constituição brasileira e da eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

Seu papel enquanto *dever ser* não pode ser ignorado pelas dificuldades práticas e conceituais impostas. Fato é que aos partidos políticos é garantida a autonomia organizativa. Desenha-se, assim, um paradoxo de implicação e tensão, visto a democracia implicar no respeito aos direitos fundamentais e as garantias constitucionais (não excluídos os partidos políticos, *in casu*, garantindo sua autonomia) e, de outro modo, sendo tensionada pelos direitos fundamentais como limite às suas decisões. Portanto, seguindo o afirmado por GUEDES de que “juridicamente, há uma recíproca dependência conceitual entre os direitos políticos e a ideia de Democracia concretamente conformada na Constituição”¹⁸⁸, entende-se que a democracia intrapartidária não deve ser somente perseguida – enquanto ponto futuro -, mas diuturnamente executada e garantida por controle quanto a abusos.

Em primeira conclusão, quanto ao levantamento de dados realizado, verificou-se que majoritariamente os partidos políticos vêm optando, nas eleições gerais de 2018 e 2022, por critérios de distribuição dos recursos do FEFC, seja subjetivos (ao não determinar o conceito ou métricas objetivas para potencial eleitoral, dentre outras terminologias), seja discricionários às direções partidárias.

Em segunda conclusão, com base no levantamento realizado e na revisão bibliográfica proposta, especialmente buscando demonstrar a existência de déficit de democracia intrapartidária nas greis brasileiras, apontou-se três efeitos os quais seriam deletérios e,

¹⁸⁸ GUEDES, Néviton. Comentários ao art. 14. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.;(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2018. Ebook. p. 657.

de princípio, comprovariam a hipótese proposta: a) insegurança (jurídica e de expectativas) aos filiados; b) baixa efetividade material da capacidade eleitoral passiva; c) dirimir o acesso de novos quadros ou quadros marginalizados aos cargos eletivos.

Contudo, entende-se em conclusão que a hipótese fora comprovada em parte, ou ainda, que as respostas ofertadas tem efeitos condicionais. Isso se dá, pois, a análise e o diagnóstico proposto quanto aos efeitos foram extraídos frente às resoluções exaradas pelas agremiações partidárias nos pleitos em comento. Assim sendo, a observação se deu sobre o *dever ser* expresso naqueles regulamentos, sem que, contudo, fosse considerada caso a caso a prática partidária. Assim, ressalva-se que à despeito dos regulamentos, a análise da prática partidária pode indicar resultados diferentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA, Walber de Moura. Comentários ao art. 1º, II. Estado Democrático de Direito. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.;(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

_____. Requisitos de registrabilidade. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura Agra. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política: a falácia da “judicialização da política”** como instrumento democrático – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ALENCASTRO, Emiliane. Interconexões do Direito Eleitoral com o Direito Constitucional. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura Agra. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária: uma teoria geral** – São Paulo: Almedina, 2021.

BERGE, Benjamin von dem; POGUNTKE, Thomas; OBERT, Peter; TIPEI, Diana. **Measuring Intra-Party Democracy: a guide for the content analysis of party statutes with examples from Hungary, Slovakia and Romania**. SpringerBriefs in Political Science, 2013.

BLASI, Ana Cristina Ferro. Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BLASZAK, José Luís. Democracia interna dos partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Malheiros Editores. E-book. 2010.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. D.O.U. de 5.10.1988.

BRASIL, **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. DOU de 29.9.2015 - Edição extra, DOU de 26.11.2015.

BRASIL, **Lei nº 4.747, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. DOU de 5.7.1965 e republicado em 8.4.1974

CAI a confiança da população nas instituições e nos três poderes. **Datafolha**, 24 set. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/09/datafolha-cai-confianca-da-populacao-nas-instituicoes-e-nos-tres-poderes.shtml>. Acesso em 15/03/2023.

CÂMARA, Diana Patrícia. Democracia paritária intramuros. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018

CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CARTY, R. Kenneth. Are political parties meant to be internally democratic? *In*: **The Challenges of Intra-Party Democracy**. United Kingdom: Oxford University Press. 2013.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. Democracia e partidos políticos. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos** [livro eletrônico]: discurso pronunciado no Anteneu Real de Paris em 1819. São Paulo: Edipro, 2019.

COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de direito eleitoral**. 10. ed. rev. ampl. e atualizada de acordo com a LC nº 135, de 2010, com a Lei nº 13.165, de 2015 e com o Novo Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.105, de 2015) – Belo Horizonte: Fórum, 2016.

COSTA, Felipe Pinelli Pedalino. **Capacidade Eleitoral Passiva**. 1º Seminário de direito eleitoral: temas relevantes para as eleições de 2012. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012

CROSS, William P; KATZ, Richard S. The Challenges of Intra-Party Democracy *In*: CROSS, William P. KATZ, Richard S. **The Challenges of Intra-Party Democracy**. United Kingdom: Oxford University Press. 2013.

CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos Políticos: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira. 2004

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. A elegibilidade como direito fundamental. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FREIDENBERG, Flavia. **Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos**. Revista de Derecho Electoral. Tribunal Supremo de Elecciones, San José de Costa Rica, n. 1. Disponível em: <https://www.tse.go.cr/revista/art/1/freidenberg.pdf>. *apud* SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado democrático: a

tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013.

GALINDO, Bruno. Constitucionalismo e soberania popular: fundamentos do Direito Eleitoral democrático. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?** A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo de juízes:** (a interpretação/aplicação do direito e os seus princípios). 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

GUARNIERI, Fernando. Democracia Intrapartidária e reforma política. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 83-106, jul./dez. 2015.

GUEDES, Néviton. Comentários ao art. 14. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.;(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2018. Ebook.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; JUNCKES, Ivan Jairo; SILVA, Edson Armando; SILVA, Joseli Maria; CAMARGO, Neilor Fermino. Redes de partidos políticos tecidas por financiadores: um estudo das Eleições de 2010 no Brasil. **Teoria e Sociedade**. Número 23.2 – julho – dezembro de 2015.

HORTA, José Luiz Borges. **História do Estado de Direito**. São Paulo: Alameda, 2011.

INTC, Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação. **A Cara da Democracia no Brasil: Partidos políticos**. Belo Horizonte-Brasília-Campinas-Rio de Janeiro. Junho/2018. p. 5. Disponível em:

https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_8c0791397fc241809597841978a55f90.pdf.

Acesso em: 16/12/2022.

_____. A Cara da Democracia no Brasil: resultados. 2019. p. 14.

Disponível em:

https://docs.wixstatic.com/ugd/a46f9a_05967934746d4ba2b0ef032921bde80c.pdf.

Acesso em: 16/12/2022.

KATZ, Richard S; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy. *In*: **Party Politics**. Vol. 1. N° 1. SAGE Publications. 1995.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MAIA, Clarissa. Reflexões sobre a elegibilidade e as suas consequências jurídicas. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MALISKA, Marcos Auguto. Comentários ao art. 1º, I – Princípio da Soberania. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.;(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2018. Ebook.

MANCUSO, Wagner Parlon; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento Empresarial na Eleição para Deputado Federal (2002-2010): determinantes e consequências. **Revista Teoria e Sociedade**. Número 23.2. Julho-Dezembro de 2015

MARCOS Uchôa anuncia desistência de candidatura a deputado federal pelo Rio. **Uol eleições**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/08/30/marcos-uchoa-anuncia-desistencia-de-candidatura-a-deputado-federal-pelo-rio.htm#:~:text=O%20jornalista%20Marcos%20Uch%C3%B4a%20anunciou,partido%20do%20financiamento%20da%20campanha>. Acesso em: 04 jun. 2023.

MARENCO, André. Financiamento de Campanhas Eleitorais. *In*: **Corrupção: ensaios e críticas**. Leonardo Avritzer... [et al.], (org.), 2. Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012

MARTINS, Leonardo. Comentário ao art. 5º, caput – Direito Fundamental à Igualdade. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.;(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação. 2018

MEZZARROBA, Orides. (Re)pensar o partido político como instrumento fundamental para consolidação da democracia representativa. *In*: SALGADO, Eneida Desiree. DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013.

_____. Comentários ao art. 17. *In*: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.;(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MORAES, Filomeno. Os partidos e a evolução político-constitucional brasileira. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013.

NICOLAU, J. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *In*: **Caderno de Estudos Sociais e Políticos**, v.4, n.7, jan-junho, 2015.

NICOLAU, Jairo. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). **Journal of Democracy em Português**, Volume 6, Número 1, maio de 2017

NICOLAU, Jairo. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). **Journal of Democracy em Português**, Volume 6, Número 1, maio de 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. Igualitarismo eleitoral: por uma força de efeito ótima ao princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais. *In*: FUX, Luiz. PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PANUTTO, Peter; MAGGIO, Agnese Caroline Conci. O alistamento eleitoral como condição para o exercício da cidadania. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PECCINI, Luiz Eduardo. A jusfundamentalidade do direito a ser votado: provocações e reflexões acerca das inelegibilidades em tempos de “Ficha Limpa”. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PEREIRA, Rodolfo Viana; VIDAL, Luísa Ferreira. Big Donors Brasileiros: Retrato das 10 (Dez) Empresas que Mais Doaram Para as Campanhas e Para os Diretórios Nacionais dos Partidos Políticos dos Candidatos à Presidência da República nas Eleições de 2010. *In*: COSTA, Mônica Aragão M. F.; GUERRA, Arthur Magno e Silva; RIBEIRO, Patrícia Henriques (Orgs.) **Direito Eleitoral: Leituras Complementares**. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2014.

PEREIRA, Rodolfo Viana. Condições de registrabilidade e condições implícitas de elegibilidade. *In*: SANTANO, Ana Claudia; SALGADO, Eneida Desiree. (org.). **Direito eleitoral: debates ibero-americanos** – Curitiba: Ithala, 2014.

PLATÃO. **A República [ou Da justiça]** [livro eletrônico]. São Paulo: Edipro, 2020.

_____. **Crítón (o dever)**. Domínio Público. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2269

RAHAT, Gideon; SHAPIRA, Assaf. An Intra-Party Democracy Index: theory, design and a demonstration. **Parliamentary Affairs**, 2016.

RIBEIRO, Pedro Floriano; LEVEGUEN, Brina Deponte; LOCATELLI, Luís G. Bruno; ASSIS, Pedro Paulo F.B. de. Da previsão legal ao aprendizado institucional: intervenções internas e comissões provisórias nos partidos brasileiros. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura; PECCININ, Luiz Eduardo. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Direito Partidário** – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ROCHA, Virgínia Afonso de Oliveira Morais da; BITTENCOURT, Mateus Salles. A presunção de inocência no Brasil contemporâneo: aspectos eleitorais e criminais. *In*: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura. (Org.). **Tratado de Direito Eleitoral: Elegibilidade e inelegibilidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas. **Novos Estudos**. Número 73. novembro de 2005

SALGADO, Eneida Desiree; BERTOTTI, Bárbara Mendonça. Os direitos políticos no ordenamento brasileiro e a multiplicidade de posições jusfundamentais. *In*: PINTO, Amanda Luiza Oliveira; BERTOTTI, Bárbara Mendonça; FERRAZ, Miriam Olivia Knopik. (org.) **Reformas legislativas de um Estado em crise**. Curitiba: Íthala, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree; HUALDE, Alejandro Pérez. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Editora Fórum, 2015

SALGADO, Eneida Desiree. **Índice de Democracia Intrapartidária**: uma proposta de mensuração a partir dos estatutos dos partidos políticos brasileiros. Curitiba: UFPR, 2019.

_____. Os partidos políticos e o estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013.

_____. **Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral**. Curitiba, UFPR, 2010.

SANTANO, Ana Cláudia. **Candidaturas Independentes**. Curitiba: Íthala. 2018.

SANTANO, Ana Cláudia; KOZICKI, Katya. A democracia, a sociedade e os partidos políticos: uma análise da eventual existência de uma crise das organizações partidárias. **Quaesito Iuris**. vol. 10, nº. 03, Rio de Janeiro, 2017.

SCHEPPELE, Kim. The Party is Over. In GRABER, Mark; LEVISON, Sandford eds. **Constitutional Democracy in Crisis?** Oxford: Oxford University Press, 2018

SCHIER, Paulo Ricardo; BRETAS, Carla Pranza; MATTOS, Kennedy Josué Grega de. Democracia interna dos partidos políticos e legitimidade do sistema representativo em larga escala. **Revista Paraná Eleitoral**, v. 4, n. 3, p. 351-364, 2015.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha como instrumento de financiamento público de campanhas: natureza e aspectos críticos. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul**. Ano 23. n. 45. jul./dez. 2018

SEGUNDO pesquisadores, movimentos de renovação na política estão errados. **Folha de São Paulo**, 17 jun. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2018/06/segundo-pesquisadores-movimentos-de-renovacao-na-politica-estao-errados.shtml?origin=folha>. Acesso em 15/03/2023.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 329-330

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 2021

SPECK, Bruno Wilhelm. Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. p. 130, **REB - Revista de Estudos Brasileños**, Primeiro Semestre, 2016, Volume 3, Número 4

_____. Pensando a reforma do sistema de financiamento da política no Brasil. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 4, jan./jun. 2015.

_____. Influenciar as Eleições ou Garantir Acesso aos Eleitos. **Novos Estudos**, CEBRAP, 104, março 2016

_____. Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil. *In: Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*, edited by Lucia Avelar and Antônio Octavio Cintra, 3rd ed. Fundação Konrad Adenauer; Unesp: Rio de Janeiro, São Paulo, 2015

STF. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.013/DF MC-ED-Ref.** Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 20/10/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 25-11-2022 PUBLIC 28-11-2022

STF. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5617/DF.** Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 02-10-2018 PUBLIC 03-10-2018

STF. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1407 MC.** Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 07/03/1996. DJ 24-11-2000 PP-00086 EMENT VOL-02013-10 PP-01974.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus (HC) nº 82.424/RS.** Relator(a): MOREIRA ALVES, Relator(a) p/ Acórdão: MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2003, DJ 19-03-2004 PP-00024 EMENT VOL-02144-03 PP-00524 STF. RE 511961, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009, DJe-213.

STF. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) nº 511961.** Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009, DJe-213 DIVULG 12-11-2009 PUBLIC 13-11-2009 EMENT VOL-02382-04 PP-00692 RTJ VOL-00213-01 PP-00605

STF. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) nº 630147.** Relator(a): AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2010, DJe-230 DIVULG 02-12-2011 PUBLIC 05-12-2011 REPERCUSSÃO GERAL - ADMISSIBILIDADE EMENT VOL-02639-01 PP-00001

STF. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário (RE) nº 633703.** Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2011, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-219 DIVULG 17-11-2011 PUBLIC 18-11-2011 RTJ VOL-00221-01 PP-00462 EMENT VOL-02628-01 PP-00065

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Estado Democrático de Direito. *In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.;*(Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

TRESC. Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. **Acórdão nº 16.187.** Relator: André Mello Filho. 11.05.2000.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução-TSE nº 23.669, de 14 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre os atos gerais do processo eleitoral para as Eleições 2022. DJE-

TSE, nº 236, de 23.12.2021, p. 67-132 e republicado no DJE-TSE, nº 33, de 3.3.2022, p. 2-67 e no DJE-TSE, nº 144, de 1º.8.2022, p. 2-67.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 000401-34.2016.6.00.0000**. Relator: Ministra Rosa Weber. Acórdão de 17/11/2016. DJE – Diário da justiça eletrônico, Tomo 234, Data 12/12/2016, Página 38-39.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600252-18.2018.6.00.0000**. Acórdão de 22/05/2018. Relator: Ministra Rosa Weber. DJE – Diário da justiça eletrônico, Tomo 163, Data 15/08/2018.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0600306-47.2019.6.00.0000**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. DJE - Diário da justiça eletrônico, Data 05/10/2020.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 0603816-39.2017.6.00.0000**. Relator: Ministra Rosa Weber. Acórdão de 19/05/2020. DJE – Diário da justiça eletrônico, Tomo 202, Data 08/10/2020, Página 0.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Portaria nº 589, de 20 de junho de 2022**. Altera o anexo da Portaria TSE nº 579/2022 que divulga a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). DJE-TSE, nº 116, de 22.6.2022, p. 125-126.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 000437-36.2010.6.27.0000**. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Acórdão de 03/05/2011. DJE – Diário da justiça eletrônico, Data 13/06/2011, Página 61.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. **Registro de Federação Partidária nº 0600291-73.2022.6.00.0000**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Acórdão de 26/05/2022. DJE – Diário da justiça eletrônico, Tomo 109, Data 13/06/2022.

VIOLIN, Tarso Cabral. O regime jurídico dos partidos políticos no Brasil. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013