

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

**GAIO LIMA MONTE**

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E A  
IGUALDADE DE OPORTUNIDADES: Um estudo crítico sobre o processo de  
formação da representação política brasileira**

Porto Alegre

2017

**GAIO LIMA MONTE**

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E A  
IGUALDADE DE OPORTUNIDADES: Um estudo crítico sobre o processo de  
formação da representação política brasileira**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel.

Porto Alegre

2017

GAIO LIMA MONTE

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E A  
IGUALDADE DE OPORTUNIDADES: Um estudo crítico sobre o processo de  
formação da representação política brasileira**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito

Aprovado em: 31 de Maio de 2017

BANCA EXAMINADORA:

---

**Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel.**  
Orientador

---

**Prof. Dr. Cezar Saldanha Souza Júnior**  
Examinador

---

**Prof. Dr. Marcelo Schenk Duque**  
Examinador

---

**Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira**  
Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

Inicialmente agradeço aos meus pais, Monte Júnior e Solange pelo amor, por todo o incentivo, pela confiança em mim depositada e por todos os sacrifícios feitos para que eu pudesse chegar até aqui.

Agradeço a todos meus irmãos, avós, tios, primos e amigos por todo o apoio, atenção e cuidado que sempre tiveram comigo ao longo de minha trajetória, sobretudo nos momentos mais difíceis.

Agradeço a Samanta Gerhardt e a toda sua família por todo o carinho e dedicação com que têm me apoiado e por nunca deixarem que o cansaço e as dificuldades me abatessem.

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-Graduação da UFRGS, em especial, ao Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder Reverbel pelo auxílio, sugestões e críticas feitas na fase decisiva da presente pesquisa.

Agradeço, também, aos professores Dr. Romulo Ponticelli Giorgi Júnior, Dra. Anelise Domingues Schuler, Dr. Cezar Saldanha Souza Júnior, Dr. Marcelo Schenk Duque e Dr. Rodrigo Valin de Oliveira pelas observações e sugestões que muito contribuíram para o aprimoramento dessa dissertação.

Por fim, agradeço a Deus por toda a paz que Ele me concede todos os dias.

## RESUMO

Nos últimos anos, o tema da representação política no contexto brasileiro adquiriu maior relevância na pauta nacional a partir das manifestações de rua que eclodiram por todo o Brasil em junho de 2013. A presente dissertação tem os objetivos de analisar o dever dos partidos de assegurar a autenticidade do sistema representativo sob a perspectiva intrapartidária e de verificar o significado da expressão “igualdade de oportunidades” no direito eleitoral e partidário brasileiro e sua aplicação. A metodologia adotada consiste em pesquisa qualitativa, por meio do método lógico-dedutivo de abordagem. A coleta dos documentos e bibliografias foi realizada por meio de pesquisa em livros, periódicos, jurisprudências e artigos armazenados em arquivos públicos, bibliotecas e sites eletrônicos na Internet. O estudo mostra-se relevante em face da perda de confiança nos partidos políticos para a melhoria da democracia representativa brasileira, bem como a intervenção do Supremo Tribunal Federal na legislação eleitoral em nome de um chamado equilíbrio da igualdade política. Nesse contexto, resta à ciência investigar as causas da falha dos partidos políticos no cumprimento do dever de assegurar a autenticidade do sistema representativo e verificar o que se entende pela expressão “igualdade política”. O trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo tem a função de delimitar o horizonte de compreensão a respeito de conceitos e questões fundamentais ao tema. O segundo capítulo tem o escopo de analisar o dever dos partidos de assegurar o sistema representativo sob a perspectiva do princípio da democracia intrapartidária. O terceiro capítulo se ocupa em verificar o significado da expressão “igualdade de oportunidades” no direito eleitoral e partidário brasileiro e sua aplicação. O quarto capítulo trata da análise do conteúdo da última reforma eleitoral realizada em 2015, bem como a PEC do Senado Federal nº 36/2016.

Palavras-chaves: representação política – democracia intrapartidária – igualdade de oportunidades

## **ABSTRACT**

In recent years, the theme of political representation in the Brazilian context has become more relevant in the national agenda, based on the street demonstrations that broke out across Brazil in June 2013. The present dissertation aims to analyze the parties' duty to ensure Authenticity of the representative system from an intraparty perspective and to verify the meaning of the term "equal opportunities" in Brazilian electoral and party law and its application. The Methodology consists of qualitative research, through the logical-deductive method of approach. The collection of documents and bibliographies was conducted through research in books, journals, case law and articles stored in public archives, libraries and electronic websites. The study is relevant in the face of the loss of confidence in political parties to improve representative Brazilian democracy, as well as the intervention of the Federal Supreme Court in electoral legislation in the name of a so-called balance of political equality. In this context, it remains for science to investigate the causes of the failure of political parties to fulfill the duty of ensuring the authenticity of the representative system and to verify what is meant by the term "political equality". The work was divided into four chapters. The first chapter has the function of delimiting the horizon of understanding about concepts and questions fundamental to the theme. The second chapter has the scope of analyzing the duty of the parties to secure the representative system from the perspective of intraparty democracy principle. The third chapter is concerned with verifying the meaning of the term "equal opportunities" in Brazilian electoral and party law and its application. The fourth chapter deals with the analysis of the content of the last electoral reform carried out in 2015, as well as PEC from the Federal Senate nº 36/2016.

Keywords: political representation - intra-party democracy - equal opportunities

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

art. – artigo

CF - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DF – Distrito Federal

EC – Emenda Constitucional

MG – Minas Gerais

MS – Mandado de Segurança

n.m – número de margem

p. – página

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PL – Projeto de Lei

RJ – Rio de Janeiro

Rn. – Randnummer (número de margem)

S. – Seite (página)

STF – Supremo Tribunal Federal

Trad. – Tradução

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 NOÇÕES PRELIMINARES: PARTIDO POLÍTICO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA</b> .....	16
1.1 O CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO .....	16
1.2 A IDEIA DE PRECEITO E O CONCEITO DE PRINCÍPIO .....	20
1.3 RACIONALIDADE E O CONCEITO DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA .....	24
1.4 A RELEVÂNCIA DOS PARTIDOS NA FORMAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA .....	29
1.4.1 Partidos políticos como canal de expressão .....	31
1.4.2 Partidos políticos e o dever de escolher, formar e apresentar condutores políticos .....	32
1.5 O EQUÍVOCO DA EXPRESSÃO “CRISE DE REPRESENTATIVIDADE” E A COLOCAÇÃO DA QUESTÃO .....	33
<b>2 O PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA</b> .....	41
2.1 NOÇÃO DE DEMOCRACIA .....	41
2.2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA .....	48
2.3 DO CONFLITO ENTRE OS PRINCÍPIOS DA DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA .....	49
2.4 CRÍTICA À DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA BRASILEIRA .....	52
2.4.1 O Estatuto do Partido dos Trabalhadores (PT) .....	58
2.4.2 O Estatuto do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) .	65
2.4.3 O Estatuto do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) .....	69
2.4.4 O Estatuto do Partido Progressista (PP) .....	76
2.4.5 O Estatuto do Partido Social Democrático (PSD) .....	79
2.4.6 Crítica sobre o grau de democracia intrapartidária brasileira.....	81
2.5 COMISSÕES PROVISÓRIAS E DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA .	82

<b>3</b>	<b>DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES .....</b>	<b>86</b>
3.1	UM CONCEITO RACIONAL DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES .....	89
3.2	IGUALDADE DE OPORTUNIDADE COMO VALOR .....	91
3.2.1	Noção de objeto, critérios de valoração e valor .....	91
3.2.2	Igualdade de oportunidade como critério de valoração .....	94
3.2.3	Críticas à adoção de igualdade de oportunidades como valor .....	95
3.3	IGUALDADE DE OPORTUNIDADES COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL .....	97
3.4	OS INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES E SUAS RESTRIÇÕES .....	102
3.4.1	Fundo partidário no Brasil .....	103
3.4.2	Direito de Antena .....	107
3.5	CLÁUSULA DE BARREIRA: RESTRIÇÃO À IGUALDADE DE OPORTUNIDADES .....	111
<b>4.</b>	<b>CRÍTICAS ÀS PROPOSTAS DE REFORMAS POLÍTICO-ELEITORAIS BRASILEIRAS .....</b>	<b>118</b>
4.1	A REFORMA POLÍTICO-ELEITORAL DE 2015 (Lei nº 13.165/15) ....	122
4.1.1	Da alteração da regra de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita .....	122
4.1.2	Da alteração da regra de participação em debates eleitorais em emissoras de rádio e de televisão .....	124
4.1.3	Da redução dos custos de campanhas, diminuição do período de propagandas eleitorais e limite de gastos .....	125
4.1.4	Da prestação de contas e da vedação à imposição de sanção que impeça a participação de partidos nos pleitos eleitorais .....	126
4.2	CRÍTICAS À REFORMA POLÍTICO-ELEITORAL DE 2015 (Lei nº 13.165/15) .....	127
4.3	A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 36/2016: EXCESSO DE PARTIDOS, GOVERNO DE COALIZÃO E UMA NOVA CLÁUSULA DE BARREIRA .....	130
4.3.1	Do excesso de partidos políticos e da dificuldade de formar-se um governo de coalizão .....	131

4.3.2 Da Proposta de Emenda à Constituição do Senado Federal nº 36/2016 .....	133
<b>CONCLUSÃO</b> .....	137
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	142

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o tema da representação política no contexto brasileiro adquiriu maior relevância na pauta nacional a partir das manifestações de rua que eclodiram por todo o Brasil em junho de 2013. Naquele momento milhões de manifestantes se reuniram para reivindicar diversas demandas, condenando a presença de partidos políticos e outras entidades representativas nas manifestações.<sup>1</sup>

Ainda naquele ano, enquanto as ruas eram tomadas por manifestantes insatisfeitos com a representação política, o Congresso Nacional aprovou leis contrárias às pautas das manifestações, frustrando o clamor da população. Esse é o caso da aprovação da Lei nº 12.830/2016 que limita o poder de investigação do Ministério Público, afrontando diretamente uma das pautas dos protestos.<sup>2</sup>

A desconfiança nos partidos políticos e no parlamento, já evidenciada nessas manifestações, se verificou não apenas em matérias jornalísticas, mas também nos resultados de pesquisas de opinião pública realizadas em momentos posteriores a junho de 2013.

---

<sup>1</sup> Para ilustrar o momento político da época, cabe aqui citar reportagens jornalísticas publicadas sobre o tema: “Convocados pelas redes sociais, os protestos de junho de 2013 levaram centenas de milhares de brasileiros às ruas e sacudiram a política do país. Sem o comando tradicional dos partidos políticos, no dia 17 de junho, as manifestações em nove capitais e 16 outras cidades mobilizaram quase 300 mil pessoas. [...] Nas ruas os manifestantes gritavam slogans contra a corrupção, os governos e os políticos, que viraram alvo dos protestos.” (VILLELA, Gustavo. O Brasil foi às ruas em junho de 2013. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 15 mai. 2014. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/o-brasil-foi-as-ruas-em-junho-de-2013-12500090>>. Acesso em: 05/10/2016); “[...] eles querem renovar a política e o tipo de partidos e políticos atuais. Por isto o tema de uma reforma política inicialmente não lhes atraiu - a reforma seria feita pelos políticos que estão aí, que eles estão contestando. Não se sentem representados no quadro político institucional existente, eles não têm canais de expressão.” (BERADA, Marcelo. Após atos, governo não tem interlocutores. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 jul. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,apos-atos-governo-nao-tem-interlocutores,1053152>>. Acesso em: 05/10/2016).

<sup>2</sup> A polêmica em torno do poder de investigação pelo Ministério Público teve início a partir da tramitação da PEC nº 37 que visava reduzir seu âmbito de investigação criminal. Após grande pressão por parte dos manifestantes em 2013 a PEC nº 37 foi rejeitada na Câmara dos Deputados por 430 votos a 9, conforme matéria jornalística da época: “A PEC 37 era uma das matérias em tramitação na Casa mais atacadas pelas recentes manifestações nas ruas do País” (COLETTA, Ricardo Della, CARDOSO, Daiene. Após pressão popular, PEC 37 é derrubada no Congresso. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 jun. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,apos-pressao-popular-pec-37-e-derrubada-no-congresso,1046936>>. Acesso em: 10/02/2017). No entanto, em total contradição com a votação que derrubou a PEC 37, o Congresso Nacional aprovou o texto da Lei nº 12.830/2016 com o mesmo intuito de limitar o poder de investigação do Ministério Público.

Em pesquisa de opinião encomendada pela Ordem dos Advogados do Brasil – OAB ao Instituto DATAFOLHA, realizada entre os dias 09 e 13 de junho de 2015, apurou-se que 91% dos entrevistados não confiavam nos partidos políticos e 82% dos entrevistados não confiavam no Congresso Nacional.<sup>3</sup>

No mesmo sentido, segundo pesquisa de opinião pública elaborada pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística – IBOPE, realizada entre 16 e 22 de julho de 2015, o Congresso Nacional ocupava o penúltimo lugar (22 pontos), enquanto que os partidos políticos mantiveram a última colocação do ranking de confiança dos entrevistados (17 pontos).<sup>4</sup>

Tanto a mídia nacional<sup>5</sup> como autores do meio acadêmico<sup>6</sup> passaram a denominar esse contexto de descrédito e desconfiança nos partidos políticos e

<sup>3</sup> Quanto à metodologia adotada na elaboração do levantamento, segundo o Instituto DATAFOLHA, a pesquisa foi realizada entre os dias 9 e 13 de junho com 2.125 pessoas em 135 municípios brasileiros. Margem de erro de mais ou menos dois pontos. (Instituto de Pesquisa DATAFOLHA. **Índice de confiabilidade**. Publicado em 08 de julho de 2015. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/07/Apresenta%C3%A7%C3%A3o1-ref-e-conf.pdf>> Acesso em: 05/10/2016).

<sup>4</sup> Trata-se da pesquisa que mediu o índice de confiança social da população. Quanto à metodologia adotada para a realização da pesquisa, o IBOPE informou que ouviu 2.002 pessoas, entre 16 e 22 de julho de 2015, com mais de 16 anos em 142 municípios. (IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística. **Pesquisa ICS – Índice de Confiança Social**. Publicada em 30/07/2015. Disponível em: <[http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/antigos/ics\\_brasil.pdf](http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/antigos/ics_brasil.pdf)>. “Em uma escala que vai de 0 a 100, sendo 100 o índice máximo de confiança, os Partidos Políticos mantêm a última colocação do ranking, com 17 pontos, praticamente metade do índice que obtiveram em 2010 (33 pontos) e 13 pontos a menos do que no ano passado. O Congresso Nacional continua com a penúltima colocação, posição agora compartilhada com a Presidente da República, que até 2012 oscilava entre a terceira e a quarta posição.” (IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística. **Pesquisa ICS – Índice de Confiança Social**. Publicada em 30/07/2015. Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/instituicoes-politicas-perdem-ainda-mais-a-confianca-dos-brasileiros/>>. Acesso em: 05/10/2016).

<sup>5</sup> Para exemplificar a ampla difusão da expressão “crise de representatividade” na mídia brasileira ao longo dos anos, cabe aqui fazer referência aos seguintes editoriais de jornais de grande circulação nacional: Editorial do jornal O Globo, publicado em 18/06/2013, com o título “A crise de representatividade dos partidos” (Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/opiniao/a-crise-de-representatividade-dos-partidos-8719544>>. Acesso em: 07/08/2016); e o editorial do jornal O Estado de São Paulo, publicado em 12/07/2016, com o título “A crise de representatividade” (Disponível em: < <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,a-crise-de-representatividade,10000062321>>. Acesso em: 07/08/2016). Em ambas as matérias jornalísticas encontram-se, respectivamente, expressões como: “[...] divórcio crescente entre partidos e eleitores” (Editorial O Globo) e “[...] estado de morbidez da política tupiniquim [...]” (Editorial O Estado de São Paulo), entre outras, tendo todas elas em comum a tendência em reportar uma situação de deteriorização da representação política brasileira ao longo do tempo. Ademais, o sítio eletrônico “Ambiente Jurídico” publicou artigo intitulado “A fragmentação partidária e a crise de representação política”. Nesse artigo, afirma o autor que “[...] Os partidos políticos deveriam assumir um papel de extremo relevo no exercício da representação. Contudo, a realidade política brasileira não parece se conformar de maneira adequada aos posicionamentos teóricos acerca dos sistemas partidários. O que acarreta em diversos vícios, como a inoperatividade das agremiações, a crise da representação autêntica, desafios da governabilidade etc.” (RODRIGUES, Lucas Trompieri. **A fragmentação partidária e a crise de representação política**.

no parlamento de “crise de representatividade”, ou seja, a ausência de semelhança entre as opiniões políticas dos cidadãos e as dos partidos e parlamentares.

Em resposta às manifestações e ao descrédito da opinião pública, o parlamento vem apresentando e debatendo diversas propostas de mudanças do procedimento eleitoral brasileiro. Até a data da apresentação da presente dissertação, a alteração mais relevante levada a cabo pelo parlamento consistiu na chamada “reforma eleitoral”, promulgada através da Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015, alterando regras de procedimento das eleições Municipais de 2016.

Os debates mais recentes sobre o tema ocorrem em torno da proposta de instituição de nova cláusula de barreira, trazida à pauta por meio do projeto de emenda à constituição (PEC) nº 36, de 2016 que alteraria os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescentaria os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, para autorizar distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.

Contudo, em que se pese a tentativa do parlamento de apresentar respostas aos anseios da população, a mudança que causou as alterações mais sensíveis no processo eleitoral não decorreu de ato legislativo, mas sim da decisão do Supremo Tribunal Federal, exarada no curso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/2015, que restringiu o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas.<sup>7</sup>

---

In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 124, maio 2014. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14724](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14724)>. Acesso em: 05/10/2016).

<sup>6</sup> Para demonstrar a difusão do uso da expressão “crise de representação” pela comunidade acadêmica, cabe aqui indicar, a título de exemplo, alguns trabalhos científicos que versam sobre o tema: NETO, Saul de Oliveira Sichonany. **Da crise de representatividade e das manifestações de junho de 2013 à regulamentação do direito de participação social**. Dissertação de mestrado. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria. 2015; DA ROCHA, Barbara Rodrigues. **Estado Democrático de Direito no Brasil: A crise da representatividade e a democracia participativa como mecanismo para o seu efetivo exercício**. Dissertação de mestrado. Fortaleza: Universidade de Fortaleza. 2014.

<sup>7</sup> O Supremo Tribunal Federal, por maioria e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux, julgou procedente em parte o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. (BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. **Diário da Justiça Eletrônico**. 24/02/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+4650%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+4650%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/csffk4>>. Acesso em: 05/03/2017. p. 38).

Não é exagero afirmar que o precedente firmado na ADI 4.650/DF corresponde a um divisor de águas no direito constitucional brasileiro, pois altera de forma significativa o modelo de financiamento partidário e de campanhas eleitorais até então vigentes. Naquela ocasião, o fundamento utilizado pelo Ministro Relator da ADI 4.650/DF para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais impugnados na ação foi justamente o desequilíbrio à igualdade política.

Pelos fatos trazidos até aqui, o que se evidencia é a perda de confiança nos partidos políticos para a melhoria da democracia representativa brasileira, bem como a intervenção do Supremo Tribunal Federal na legislação eleitoral em nome de um chamado equilíbrio da igualdade política. Assim, resta à ciência investigar as causas da falha dos partidos políticos no cumprimento do dever de assegurar a autenticidade do sistema representativo, previsto no art. 1º da Lei 9.096/1995; e verificar o que se entende, ou o que se deve entender, pela expressão “igualdade política”, avaliando de que forma esse instituto de aplica ao Direito Eleitoral brasileiro.

Nesse contexto, dentre as diversas hipóteses que podem ser formuladas para explicar o problema de representação evidenciado, destacam-se duas para os fins do presente trabalho. A primeira sugere que o problema de representatividade decorre de um déficit de democracia intrapartidária e a segunda que há uma insegurança a respeito da compreensão da expressão igualdade de oportunidades na jurisprudência nacional.

Destarte, a presente dissertação tem os objetivos de: 1) Analisar o dever dos partidos de assegurar a autenticidade do sistema representativo, imposto pelo Art. 1º da Lei 9.096/95,<sup>8</sup> sob a perspectiva intrapartidária; e 2) Verificar o significado da expressão “igualdade de oportunidades” no direito eleitoral e partidário brasileiro e sua aplicação.

O primeiro capítulo dessa dissertação tem a função de definir os conceitos e questões fundamentais à compreensão do tema, possibilitando o cumprimento dos objetivos traçados anteriormente.

---

<sup>8</sup> Art. 1º da Lei 9.069/95: O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 20/9/1995, Página 14545. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 18/02/2017).

Ao segundo capítulo incumbe cumprir o primeiro objetivo do presente trabalho, ou seja, analisar o dever dos partidos de assegurar o sistema representativo, sob a perspectiva do princípio da democracia intrapartidária. Para tanto, além de estabelecer a relação entre democracia, partidos políticos e a formação da representação política, se analisará as normas estatutárias de alguns partidos políticos brasileiros.

Ao terceiro capítulo caberá tratar do significado da expressão “igualdade de oportunidades” no direito eleitoral e partidário brasileiro, bem como dos instrumentos para sua concretização, a saber, o direito ao fundo partidário e o direito de antena. Ao final avaliar-se-á a cláusula de barreira como forma de limitação da igualdade de oportunidades.

O quarto capítulo tratará do conteúdo da última reforma eleitoral realizada em 2015 e do teor da PEC do Senado Federal nº 36/2016 nos pontos em que contribuem ou limitam a democracia intrapartidária e a igualdade de oportunidades.

A relevância da presente dissertação se verifica na medida em que busca reunir o conhecimento preliminar necessário à elaboração de propostas, não apenas de alteração legislativa, mas também de aplicação de princípios no âmbito jurisdicional, possibilitando um juízo técnico por parte do julgador de adequação entre as normas de Direito Eleitoral e da Constituição Federal.

# 1 NOÇÕES PRELIMINARES: PARTIDO POLÍTICO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

O primeiro capítulo dessa dissertação tem a função de delimitar o horizonte de compreensão<sup>9</sup> a respeito de conceitos e questões fundamentais ao tema em tela, os quais são necessários ao cumprimento dos objetivos traçados na introdução da presente dissertação.

Para a adequada compreensão do tema e alcance dos objetivos propostos, resta necessário desenvolver o conceito de partido político, definindo suas características gerais e determinando os parâmetros para as análises que serão feitas nos capítulos subsequentes.

## 1.1 O CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO

Ao longo do tempo, a expressão “partido” foi utilizada para designar diferentes forma de agrupamento de pessoas. Se adotarmos o termo “partido político” em um sentido genérico, encontraremos formas de partidos políticos desde a antiguidade, em diversas civilizações, até os dias de hoje. Maurice Duverger<sup>10</sup> explica que se chamavam igualmente “partidos” as facções que dividiam as Repúblicas antigas, os clãs que se agrupavam em torno de um *condottiere* na Itália da Renascença, os clubes onde se reuniam os deputados das assembleias revolucionárias, os comitês que preparavam as eleições censitárias das assembleias, bem como as vastas organizações populares que enquadram a opinião pública nas democracias modernas. Vê-se, apesar de tudo, que não se trata do mesmo conceito.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Quanto ao horizonte de compreensão cabe destacar a terminologia de Gadamer: “Compreender uma tradição requer, sem dúvida, um horizonte histórico.” (GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I**. Tradução de Flávio Paulo Meurer. Revisão de tradução de Enio Paulo Giachini. 10. Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2008, p. 403.) “O projeto de um horizonte histórico é, portanto, só uma fase ou um momento na realização da compreensão, e não se prende na auto-alienação de uma consciência passada, mas se recupera no próprio horizonte compreensivo do presente.” (Ibid., p. 405.)

<sup>10</sup> O conceito moderno de partido político apresentado por Duverger será utilizado aqui apenas para compreender sua origem no âmbito mundial. Contudo, para os fins do trabalho aqui proposto, é adotado o conceito de Paulo Bonavides cumulado com a função atribuída aos partidos políticos, observada por Konrad Hesse. Ver notas de rodapé nº 19 e 20.

<sup>11</sup> DUVERGER, Maurice. **Les Partis Politiques**. Deuxième édition. Paris: Librairie Armand Colin, 1954. p. 01.

Para os fins da presente monografia, abandonaremos o sentido genérico da expressão e adotaremos como marco inicial da análise histórica os partidos políticos entendidos no sentido moderno do termo apresentado por Maurice Duverger.

Segundo o autor, o nascimento dos partidos entendidos no sentido moderno do termo encontra-se ligado ao contexto de independência de assembleias políticas, bem como ao dos grupos parlamentares e comitês capazes de tornar conhecidos os candidatos e de canalizar os sufrágios em sua direção.<sup>12 13</sup>

Nesse sentido, corrobora a ideia de partido moderno cunhada por Duverger o conceito expresso por Ana Oppo. A autora explica que as associações consideradas propriamente como partidos políticos surgem quando o sistema político alcança certo grau de autonomia estrutural, de complexidade interna e de divisão do trabalho que permitam, por um lado, um processo de tomada de decisões políticas em que participem diversas partes do sistema e, por outro, que entre essas partes se incluam os representantes daqueles a quem as decisões políticas se referem.<sup>14</sup>

Segundo Duverger, em 1850 nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos em seu sentido moderno. No entanto, já em 1950 os partidos políticos funcionavam na maior parte das nações civilizadas.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> DUVERGER, Maurice. **Les Partis Politiques**. Deuxième édition. Paris: Librairie Armand Colin, 1954. p. 02.

<sup>13</sup> No Brasil imperial, principalmente a partir do processo de consolidação do poder provincial (VIANNA, Oliveira, **Populações Meridionais do Brasil**, São Paulo: Monteiro Lobato & CIA. Editores, 1920, p. 228.), promovido pelo Ato Adicional de 1834, a organização dos partidos apresenta, em certa medida, as características acima, descritas por Duverger. Nesse sentido, afirma Victor Nunes Leal que, no Império brasileiro, a figura dominante no cenário provincial era o presidente de província, cuja função política mais importante era garantir a vitória eleitoral dos candidatos apoiados pelo governo. (LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 89.) Ainda, as oligarquias locais, no contexto da consolidação do poder provincial, visavam vencer as eleições, ou seja, adquirir maioria da Assembleia Provincial para daí então montar seu partido e nomear membros do partido para empregos e postos da guarda nacional. Assim, criando obstáculos para que o lado contrário, no futuro, não pudesse governar. (URUGUAY, Visconde do. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Tomo II. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862, p. 216.)

<sup>14</sup> OPPO, Ana. **Partidos Políticos**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 1. Trad. Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 899.

<sup>15</sup> DUVERGER, op. cit., p. 01.

Até o século XIX, embora já manifestasse sua participação e influência na política ocidental,<sup>16</sup> a constitucionalização dos partidos políticos teve início somente no pós-guerra. Afonso Arinos Franco explica que a Constituição alemã de Weimar de 1919 pode ser considerada a primeira que acolhe expressamente os partidos políticos,<sup>17</sup> conforme se observa em seu artigo nº 124:

Toda associação pode adquirir capacidade jurídica, conforme as prescrições do direito civil. Esta capacidade não pode ser recusada a uma associação pelo motivo de propor-se a um fim político, social ou religioso.<sup>18</sup>

A legislação alemã que regulamenta os partidos políticos define-os como associações de cidadãos que pretendem a título permanente ou a longo prazo influenciar a formação da vontade política em nível federal ou estadual, pretendendo participar da representação do povo na câmara federal ou nas assembleias estaduais.<sup>19</sup>

Uma breve pesquisa na literatura pertinente revela que diversos autores lançaram-se à tarefa de definir um conceito de partido político.<sup>20</sup> No entanto, não há uma definição unânime. Paulo Bonavides explica que quem, na ânsia de encontrar uma boa definição de partido político, se dispuser a ler, da

<sup>16</sup> Nesse sentido, assevera Robert Michels: “A primeira organização operária criada no solo alemão foi “AllegemeinerDeutscherArbeiterverein”, de Ferdinand Lassalle. Fundada em 1863, essa organização subsistiu até 1875, época em que se fundiu com a facção internacionalista e marxista do socialismo alemão, chamada facção de Eisenach.” (MICHELS, Robert. **Os Partidos Políticos**. Trad. Hamilton Trevisan. São Paulo: Editora Senzala, 1970, p. 106.)

<sup>17</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980, p. 109.

<sup>18</sup> Ibid., p. 109-110.

<sup>19</sup> § 2. Begriff der Partei – “Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein”. (ALEMANHA. Parteiengesetz (PartG). Disponível em: < [https://www.bundestag.de/blob/189336/2d8fc37801c04ccfe153686a39e477e3/pg\\_pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/189336/2d8fc37801c04ccfe153686a39e477e3/pg_pdf-data.pdf) >. Acesso em: 28 de julho de 2016.) Tradução nossa: § 2. Conceito de partido - "Partidos são associações de cidadãos, que duradouramente ou para tempo prolongado, para o âmbito da federação ou de um estado, querem exercer influência sobre a formação da vontade política e cooperar na representação do povo no parlamento alemão ou um parlamento estadual, quando elas, segundo a imagem geral das circunstâncias fáticas, especialmente, segundo extensão e firmeza de sua organização, segundo o número de seus membros e segundo seu aparecimento em público, oferecem uma garantia para a seriedade de sua fixação do objetivo. Membros de um partido somente pessoas naturais pode ser.”

<sup>20</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 370-371.

primeira à última página, as três obras máximas que o século XX já produziu acerca dos partidos políticos – os livros clássicos de Ostrogorsky (*La démocratie et l'organisation des Partis Politiques*), Michels (*Les partis politiques: essai sur les tendances oligarchiques de démocraties*) e Duverger (*Les partis politiques*) – terá empregado em vão toda a sua diligência, pois a instituição em apreço não é objeto ali de nenhuma definição.<sup>21</sup>

Para Hans Kelsen, os partidos políticos, os quais agrupam os homens que participam de uma mesma opinião para lhes garantir uma efetiva influência na gestão dos assuntos públicos, são organizações que congregam homens da mesma opinião para afiançar-lhes verdadeira influência na realização dos negócios públicos.<sup>22</sup>

Da mesma forma, diversos autores brasileiros trataram do tema. Pontes de Miranda entende os partidos políticos como um corpo coletivo, fundado em uma base doutrinal, ou na ausência dela (oligarquias), formado pela adesão a princípios que compõem essa base, e mantido pela disciplina que resulta da promessa de respeitá-los. Ainda, segundo o autor, por sob esse todo doutrinal, de enunciados de fato e de proposições no imperativo, estão interesses comuns, permanentes ou ocasionais, ou interesses individuais somados.<sup>23</sup>

Por sua vez, Paulo Bonavides define partido político como organização de pessoas que, inspiradas por ideais ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados.<sup>24</sup> Ainda, Bonavides deduz de diversas definições encontradas na literatura dados que entram de maneira indispensável na composição dos ordenamentos partidários. São esses dados:

[...] a) um grupo social; b) um princípio de organização; c) um acervo de ideias e princípios, que inspiram a ação do partido; d) um interesse básico em vista: a tomada do poder; e e) um sentimento de conservação desse mesmo poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhes chega às mãos.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 369.

<sup>22</sup> KELSEN, Hans. **Essência e Valor da Democracia**. Arquivos do Ministério da Justiça. Brasília, DF, ano 40 n. 170, Outubro/Novembro de 1987, p. 73.

<sup>23</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo – IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967, p. 608.

<sup>24</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 372.

<sup>25</sup> Ibid., p. 372.

Para a dissertação aqui desenvolvida, adotaremos a definição e os dados de Bonavides, pois se trata de uma definição abrangente e que corresponde, em grande medida, ao atual contexto partidário brasileiro. No entanto, para os fins da pesquisa aqui proposta, resta necessário fazer dois acréscimos à definição cunhada por Paulo Bonavides.

O primeiro acréscimo decorre do processo de constitucionalização dos partidos políticos. Tal processo de constitucionalização fez surgir um elemento imprescindível: a função atribuída aos partidos políticos, pressuposta e regulada pela Constituição, é decisiva para a própria definição de partido político, conforme observa Konrad Hesse.<sup>26 27</sup>

Por fim, é relevante fazer um segundo acréscimo. Conforme o expresso na legislação alemã,<sup>28</sup> os partidos políticos são associação de cidadãos que, além de exercerem influência sobre a formação da vontade política, querem cooperar na representação do povo no Parlamento<sup>29</sup> e no Poder Executivo.<sup>30</sup>

## 1.2 A IDEIA DE PRECEITO E O CONCEITO DE PRINCÍPIO

No item anterior tratou-se de definir um conceito de partido político, delimitando o horizonte de compreensão a respeito da origem da expressão, destacando seu papel na formação da vontade política do Estado.

O presente item se coloca como pressuposto para a interpretação do texto do art. 17 da Constituição Federal, que trata dos partidos políticos, na medida em que visa determinar o significado da expressão “preceito”, contido

<sup>26</sup> Segundo Konrad Hesse: “A função pressuposta e regulada, pela Lei Fundamental, dos partidos é decisiva para o conceito de partido político, suas tarefas e seu *status* jurídico-constitucional.” (HESSE, Konrad, **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. da 20ª edição alemã. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 142, número de margem 166.)

<sup>27</sup> No Brasil, tal elemento também foi observado por Afonso Arinos Franco. Segundo o autor, o partido organizado pressupõe a existência da Constituição e, a rigor, mesmo, a existência do regime representativo. Afirma ainda que só podemos falar, entre nós, de partidos políticos depois que a Constituição e o Parlamento começaram a funcionar. (FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980, p. 25.)

<sup>28</sup> Ver nota de rodapé nº 19.

<sup>29</sup> HESSE, op. cit., p. 143, número de margem 167.

<sup>30</sup> Embora a referida legislação alemã faça referência à cooperação para a formação da representação do povo apenas no Parlamento, deve-se considerar que a Alemanha possui um regime político parlamentarista. Logo, a atividade partidária de cooperar na formação da representação do povo no Parlamento implica necessariamente em cooperar na formação da representação no Poder Executivo daquele país. Por outro lado, tendo o Brasil um regime presidencialista, resta desnecessário acrescentar a esse dever dos partidos a referência à cooperação no âmbito do Poder Executivo.

no *caput* do artigo, relacionando-o com outros termos técnico-jurídicos utilizados no âmbito do Direito Constitucional. Na elaboração do art. 17 da Constituição Federal, o legislador constituinte adotou a seguinte redação:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes **preceitos**:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

(Original sem grifos)

A primeira conclusão que se extrai da leitura do artigo 17 é que a expressão “preceito” se apresenta como um termo técnico indispensável para a compreensão e aplicação das normas que regem os partidos políticos no âmbito da Constituição de 1988.

A segunda conclusão é que a Constituição brasileira de 1988 acolheu os partidos políticos com certa abertura em seu texto, ensejando uma interpretação sistemática dos dispositivos que os regulam.<sup>31</sup>

Em que pese sua relevância para o Direito Constitucional, tanto a doutrina quanto a jurisprudência brasileiras se abstiveram de determinar um conceito técnico-constitucional para o termo “preceito”, visto que os preceitos que regem os partidos políticos ora são tratados como postulados, ora são entendidos como princípios, como será mostrado a seguir.

Por um lado, a expressão “preceito”, adotada pelo constituinte no texto do *caput* do art. 17, é uma inovação se comparada com as constituições anteriores. Observa-se que a Constituição brasileira de 1967, no *caput* do art. 149, utiliza a expressão “princípios” quando trata da organização, funcionamento e extinção dos partidos políticos.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> GOMES, Luciana Isabel Lisboa Soares. **Partidos Políticos e sua Tarefa de Formação da Vontade Política do Estado**: Delimitação, Evolução e Constitucionalização. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, RS, 2011, p. 102.

<sup>32</sup> Art 149: “A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: [...]” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1967. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - 24/1/1967, página 953. Disponível em:

Por outro lado, a análise de precedentes que tratam do tema revela que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também utiliza as expressões “postulados” e “princípios” para referir-se aos preceitos aplicáveis à organização e funcionamento dos partidos políticos.<sup>33</sup>

Outrossim, a doutrina adota outras expressões quando se refere aos preceitos constitucionais.<sup>34</sup> A título de exemplo, sublinha-se José Afonso da Silva, quando trata da autonomia partidária como princípio: “Destaque-se aí o princípio da autonomia partidária, que é uma conquista sem precedente, de tal sorte que a lei tem muito pouco a fazer em matéria de estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos.”<sup>35</sup>

Para dissipar qualquer dúvida com relação a essa questão, para os fins do trabalho aqui desenvolvido, adotaremos a expressão “preceitos” como sinônimo de princípios.<sup>36</sup> Após os esclarecimentos a respeito da relação entre as expressões “preceito” e “princípio”, tratar-se-á da definição de princípios para os fins da presente dissertação. A delimitação de tal conceito mostra-se relevante na medida em que a expressão “princípio” apresenta diversas interpretações na doutrina, desde significados amplos, até significados mais específicos.

---

<[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm) > Acesso em: 04 de janeiro de 2017.)

<sup>33</sup> Consoante proclamou, em decisões plenárias, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 1.063/DF, de Relatoria do Ministro Celso de Mello: “A Constituição Federal, ao delinear os mecanismos de atuação do regime democrático e ao proclamar os postulados básicos concernentes às instituições partidárias, consagrou, em seu texto, o próprio estatuto jurídico dos partidos políticos, definindo princípios, que, revestidos de estatura jurídica incontestável, fixam diretrizes normativas e instituem vetores condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.063-8. **Diário da Justiça**. Seção 1. 27/04/2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346801>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2017, p. 92.)

<sup>34</sup> Em seus comentários à Constituição de 1967, Pontes de Miranda fala em “postulados para concepção de partidos políticos” (MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1967, p. 612-615). Contudo, nesse caso, a expressão empregada pelo autor não se confunde com os princípios positivados no artigo 149 da Constituição de 1967, visto que traz requisitos mais amplos que os entendidos como princípios pela referida Constituição de 1967 (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - 24/1/1967, página 953. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)> Acesso em: 21/06/2017),

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 408.

<sup>36</sup> HECK, Luís Afonso. **O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da Jurisdição Constitucional Federal Alemã**. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2012, p. 15, nota de rodapé 1.

Um exemplo de significado amplo se verifica no conceito cunhado por Paulo de Barros Carvalho. Segundo o autor o termo "princípio" faz referência às normas que fixam importantes critérios objetivos, além de ser usada, igualmente, para significar o próprio valor, independentemente da estrutura a que está agregado e, do mesmo modo, o limite objetivo sem a consideração da norma.

A partir dessa reflexão, Paulo de Barros Carvalho destaca quatro usos distintos do termo "princípio": a) princípio como norma jurídica de posição privilegiada e portadora de valor expressivo; b) como norma jurídica de posição privilegiada que estipula limites objetivos; c) como os valores insertos em regras jurídicas de posição privilegiada, mas considerados independentemente das estruturas normativas; e d) como o limite objetivo estipulado em regra de forte hierarquia, tomado, porém, sem levar em conta a estrutura da norma.<sup>37</sup>

Contudo, não adotaremos no presente trabalho tal conceito amplo, pois não é adequado para estabelecer a diferença entre princípio e valor. Como será visto ao longo do trabalho, a delimitação dos limites dessa diferença será fundamental para a compreensão do tema. Dessa forma, adotaremos a teoria de Robert Alexy para determinar o conceito de princípio, vista que corresponde a um conceito mais específico, capaz de apresentar diferenças claras entre princípio e valor.

Segundo Alexy, toda a norma ou é uma regra, ou é um princípio.<sup>38</sup> Por sua vez, os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Portanto, são mandados de otimização que estão caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus e que a medida devida de seu cumprimento não só dependem das possibilidades reais, mas também das

---

<sup>37</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 18ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 151.

<sup>38</sup> Nesse sentido, Humberto Ávila também entende princípios como norma, diferenciando-os de valores, ou seja, situando-os no plano deontológico: "Logo se vê que os princípios, embora relacionados a valores, não se confundem com eles. Os princípios relacionam-se aos valores na medida em que o estabelecimento de fins implica qualificação positiva de um estado de coisas que se quer promover. No entanto, os princípios afastam-se dos valores porque, enquanto os princípios se situam no plano deontológico e, por via de consequência, estabelecem a obrigatoriedade de adoção de condutas necessárias à promoção gradual de um estado de coisas, os valores situam-se no plano axiológico ou meramente teleológico e, por isso, apenas atribuem uma qualidade positiva a determinado elemento." (ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios**. 12ª ed. ampliada. São Paulo: Malheiros editores, 2011. p. 80.)

possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras opostos.<sup>39</sup>

Para melhor demonstrar a definição de princípio, cabe aqui expor a diferença entre princípio e regra. Diferente dos princípios, que podem ser cumpridos em diferentes graus, as regras são normas que somente podem ser cumpridas o não. Se uma regra é válida, então há de fazer exatamente o que ela exige, nem mais, nem menos. Portanto, as regras contêm determinações no âmbito do faticamente e juridicamente possível. Isso significa que a diferença entre regra e princípio é qualitativa e não de grau.<sup>40</sup>

Assim como as regras, os princípios podem também entrar em colisão. Contudo, tais colisões não são resolvidas pelas regras de antinomias, típica do conflito de regras. Conforme explica Alexy, tais conflitos entre princípio são resolvidos por meio da lei de ponderação que, por sua vez, determina que a medida permitida de não satisfação ou de afetação de um dos princípios em conflito depende do grau de importância ou de cumprimento do outro, pois os pesos dos princípios não são determinados em si mesmo absolutamente, logo são pesos relativos, avaliados em face do caso concreto.<sup>41</sup>

Assim, para os fins dessa dissertação, princípios são normas, que não se confundem com valores,<sup>42</sup> logo pertencentes ao plano deontológico e constituem mandados de otimização, caracterizados pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus e que a medida devida de seu cumprimento não somente depende das possibilidades reais, mas também das jurídicas.

### 1.3 RACIONALIDADE E O CONCEITO DE REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Tendo a presente dissertação a pretensão de contribuir para a compreensão do instituto da representação política, é indispensável desenvolver um conceito de representação política que sirva aos propósitos do trabalho.

Inicialmente, cabe aqui destacar que uma das características mais relevantes e necessárias para a compreensão de um conceito satisfatório de

---

<sup>39</sup> ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 1994, p. 75-76.

<sup>40</sup> ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 1994, p. 76-77.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 77.

representação política é a racionalidade do procedimento político-constitucional.

Em linhas gerais, a racionalidade deve ser entendida como a modalidade do comportamento humano, que se caracteriza pelo fato de ser, apoiada na argumentação, transmissível intersubjetivamente.<sup>43</sup> Na prática eleitoral, é possível afirmar que a racionalidade consiste em um processo político transparente e adequado; que se abre para lógicas, coerentes e realistas, cujas razões sejam reconhecíveis argumentativamente.<sup>44</sup>

Nesse sentido, Neil MacCormick explica que os Estado em que a democracia prevalece são aqueles em que há eleições bem conduzidas e os candidatos aos cargos eletivos são eleitos com base na chancela universal dos adultos. Assim, a eleição seria a melhor representação possível da opinião da maioria da população.<sup>45</sup>

Admitindo-se a ideia de racionalidade do procedimento político-constitucional, verifica-se que a compreensão da noção de representação política está intimamente ligada ao princípio democrático, na medida em que esse corresponde ao princípio diretivo da ordem do processo político, no qual o poder estatal é criado e no qual o poder estatal torna-se eficaz.<sup>46</sup>

Segundo Konrad Hesse, em um estado democrático o domínio político do parlamento e governo é domínio confiado pela maioria do povo, responsável, limitado temporal e objetivamente, que está sujeito à crítica e ao controle e que é modificado e complementado pela participação do povo na formação da vontade política.<sup>47</sup>

Assim, a democracia cria racionalidade pelo seu próprio procedimento de formação da vontade política e pela publicidade desse procedimento, não

---

<sup>43</sup> LIENBACHER, Georg. **Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer.** Band 71. Berlin: Walter de Gruyter, 2012. p. 10-16.

<sup>44</sup> GRZESZICK, Bernd. **Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer.** Band 71. Berlin: Walter de Gruyter, 2012. p. 53.

<sup>45</sup> MACCORMICK, Neil. **Institutions of Law: an essay in legal theory.** New York: Oxford University Press, 2007, p. 174.

<sup>46</sup> HESSE, Konrad, **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.** Trad. da 20ª edição alemã. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 118, número de margem 130.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 121, número de margem 134.

deixando tal procedimento de formação de vontade na obscuridade dos pactos ou decisões de detentores do poder incontroláveis.<sup>48</sup>

Desse modo, a formação da vontade política converte-se em parte integrante da ordem democrática, tendo em vista que o parlamento é formado sobre a base de uma eleição pelo povo como um todo.<sup>49</sup> E nesse ponto, na realização do procedimento democrático de formação da vontade política, que se coloca a ideia de representação política.

A partir dessa perspectiva racional criada pela ideia de democracia, a “representação”, entendida como esse fenômeno sociológico de semelhança de opiniões políticas, coloca-se como um elemento indispensável para a formação da vontade política,<sup>50</sup> conseqüentemente, para a concretização do princípio democrático.

Estabelecidas as relações entre racionalidade, o instituto da representação e a ideia de democracia, passar-se-á a desenvolver o conceito de representação política para os fins da presente dissertação. Para determinar tal conceito é necessário tratar da desconstrução da ideia de representação como um mandato privado, em sentido jurídico, outorgado pelo eleitorado aos representantes no parlamento.

Embora as raízes da técnica da representação política não possam ser estabelecidas com precisão, é na Inglaterra, ao final do período feudal, em que

---

<sup>48</sup> HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. da 20ª edição alemã. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 122-123, número de margem 138.

<sup>49</sup> HESSE, *Ibid.*, p. 126, número de margem 145.

<sup>50</sup> Resta amplamente reconhecido na literatura que os partidos políticos desempenham funções fundamentais na formação da vontade política do povo e do estado, conforme explica Anna Oppo: “Que os partidos transmitem o que nos livros de sociologia e de política se chama de “questionamento político” da sociedade e que, através dos partidos, as massas participem no processo de formação das decisões políticas, são as duas funções que unanimemente são reconhecidas para os partidos.” (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 1. Trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 904.) Contudo, vale a pena destacar que a função dos partidos não se restringe apenas à de “transmissão de informações”, conforme explica Sartori: “Minha noção da função expressiva, porém, não visa apenas ao sentido literal de que os partidos são correias transmissoras, no sentido ascendente, das pretensões e reivindicações. São mais do que isso. Se os partidos, como instrumentos de expressão, se limitassem a “transmitir informações”, seguir-se-ia então que sua época passou. Eles bem poderiam ser substituídos por pesquisas de opinião, levantamentos e – como a tecnologia já permite – pelos próprios cidadãos, sentados em seus terminais de computadores e datilografando, para o exame processado pela máquina, suas preferências e pensamentos políticos.” (SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira ver. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 49.)

se verifica pela primeira vez sua aplicação. Naquele momento, a Coroa Inglesa, necessitada de recursos financeiros, havia convocado delegados das classes sociais poderosas financeiramente para encaminhar uma solução para a questão. Em certo momento, tais delegados se emanciparam das instruções e mandados imperativos que lhe haviam sido outorgados e tomaram suas próprias decisões, provavelmente por decorrências dos precários meios de comunicação da época.<sup>51</sup>

Contudo, no resto da Europa, durante os séculos seguintes, o instituto da representação não encontrou condições políticas para prosperar frente ao eficiente aparato administrativo montado pelo absolutismo monárquico, imbuída de uma burocracia profissional formada no Direito Romano. Assim, a técnica da representação manteve-se restrita à Inglaterra, em face do grau de separação e de independência alcançado pelo parlamento inglês, na medida em que representavam os interesses territoriais e financeiros de seus representados.<sup>52</sup>

Conforme explica Loewenstein, a técnica da representação foi a condição prévia e indispensável para distribuir o poder político entre diferentes órgãos detentores do poder, possibilitando a instituição do parlamento como um detentor do poder separado e independente do governo. Sem a introdução da técnica da representação, o poder político teria permanecido monolítico indefinidamente.<sup>53</sup>

A moderna representação política nasce no momento em que uma delegação de mandatários deixa de ser um órgão intermediário entre um grupo de interesses e o Estado para transformar-se em um organismo externo do próprio Estado, assumindo funções estatais. É pelo fato de o Parlamento tornar-se um órgão do Estado que se justifica afirmar que representa toda a nação, e não a um grupo de interesse específico que o elegeu.<sup>54</sup> Por sua vez, no Estado o soberano deve ser a vontade geral, a qual não pode ser formada pela vontade particular dos indivíduos que instruem os seus representantes. A vontade geral é a vontade de todo povo e por isso o representante particular

---

<sup>51</sup> LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de La Constitución**. 2ª Ed. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 59.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 59-60.

<sup>54</sup> SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira ver. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 28.

não representa tão somente a vontade da parte do povo que lhe elegeu, mas de todo o povo.<sup>55</sup>

Em outras palavras, o mandato imperativo, de natureza privada, de matriz romana, deixa de existir no momento em que o corpo representativo deixa *status* de súdito, para compor o próprio Estado.<sup>56</sup> Então, em um Estado democrático, a representação política é pressuposto para o controle político do parlamento e governo pelo povo; participação do povo na formação da vontade política; e a existência de opiniões políticas da nação e do parlamento.<sup>57</sup>

Na linha da doutrina de Maurice Duverger, o termo “representação” não corresponde a uma relação jurídica privada que obriga o mandatário dentro de poderes e limites pré-estabelecidos, mas sim a um fenômeno sociológico que estabelece a semelhança entre as opiniões políticas da nação e as do parlamento.<sup>58 59</sup>

Admitindo-se a representação partidária em sentido sociológico,<sup>60</sup> resta como o problema fundamental do instituto da representação política medir o

<sup>55</sup> JELLINEK, Georg. **Teoría General Del Estado**. Trad. y prólogo de Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 513.

<sup>56</sup> SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira ver. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 28.

<sup>57</sup> Corroborar nesse sentido a doutrina de Konrad Hesse. Segundo o autor: “Formação da vontade política pelo próprio povo consuma-se primeiro na eleição do *parlamento* (artigo 20, alínea 2, frase 2, da Lei Fundamental). Esse procedimento converte-se em parte integrante essencial da ordem democrática por o parlamento ser formado sobre a base de uma eleição pelo povo todo, não como as representações estamentais mais antigas, pela reunião de representantes nascidos ou chamados, não pela nomeação ou cooptação, e por o procedimento eleitoral ser determinado pelos princípios da liberdade e igualdade: somente quando a eleição é uma livre, ela é capaz de proporcionar legitimidade democrática e, somente todos os membros do povo têm direito a votar em forma igual e cada voto tem o mesmo peso, existe igualdade de direito eleitoral como condição fundamental da democracia moderna, na qual não há mais escalonamento dos direitos políticos.” (HESSE, Konrad, **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. da 20ª edição alemã. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 126, número de margem 145.)

<sup>58</sup> DUVERGER, Maurice. **Les Partis Politiques**. Deuxième édition. Paris: Librairie Armand Colin, 1954, p. 409.

<sup>59</sup> Jellinek, ao tratar da teoria da representação política, ressalva que existe grande obscuridade com relação à situação jurídica essa ideia moderna de representação política de mandato livre, possibilitando o surgimento de movimento que reivindicuem a reintrodução de mandato imperativo e outros a possibilidade de sanção das decisões do parlamento pelo povo, ou seja, a introdução do *referendum* facultativo ou obrigatório tal como foi levado a cabo na Suíça e na União Norte-americana. (JELLINEK, op. cit., p. 515).

<sup>60</sup> Giovanni Sartori, quando trata do problema da representação, salienta a dificuldade de separar definitivamente a representação jurídica da representação política: “(...) Ainda que a representação política não possa ser identificada, de modo algum, com uma relação mandante-mandatário, ou seja, com o instituto privatístico da representação, todavia toda uma série de nexos une a representação política à jurídica. Em primeiro lugar, um nexo genético, uma vez que a moderna representação política provém da privatística. Os progenitores de nossos deputados eram mandatários em sentido próprio, intimamente ligados às instruções recebidas dos seus mandantes. (...) Este nexo genético é

grau de exatidão da representação, isto é, o grau de coincidência entre a opinião pública e a sua expressão parlamentar.<sup>61</sup> E é sobre essa questão que a presente dissertação busca debruçar-se, analisando a representação político-partidária na tradição constitucional brasileira.

Por fim, para o cumprimento dos fins propostos pela presente dissertação, o termo “representação”, imbuída de seu caráter racional, não se refere a uma relação jurídica estrita, e sim a um fenômeno sociológico que define a semelhança entre as opiniões políticas da nação e as do parlamento.

#### 1.4 A RELEVÂNCIA DOS PARTIDOS NA FORMAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Nos tópicos anteriores, tratou-se da definição de partido político e da ideia de representação política. Para a construção da pré-compreensão necessária ao presente trabalho, ainda resta indispensável fazer menção à relação entre os partidos políticos e o instituto da representação política. Em outras palavras, é fundamental expor de que forma os partidos políticos, caracterizados como associações de cidadãos que concorrem para a formação da vontade política do Estado,<sup>62</sup> influenciam a representação do povo no

---

expresso, e direito mais, mantido pelo fato de continuarmos a usar, mesmo em sentido político, o vocábulo representação. É verdade que neste contexto falamos de “representados” e nos referimos a “instituições representativas” também pela simples razão de não possuímos um termo específico mais adequado. Mas não é apenas isto. Mesmo quando a representação política se separou definitivamente de sua matriz privatística, a antiga denominação permaneceu para lembrar e indicar qual é a intentio, o fim e a razão de ser das instituições representativas, que é unir, de algum modo, os governantes aos governados, visando a uma solução que vincule os primeiros aos segundos, de forma a garantir que aqueles os quais operam na esfera publicística *ex jure repraesentationis* se comportem da maneira como um mandatário deveria comportar-se com relação ao mandante, cuidando, não de seus próprios interesses, mas dos alheios. Em segundo lugar, deve-se considerar o fato de a representação política ser organizada em termos publicísticos. Vale dizer, existem a teoria e a sistematização jurídica da representação política. O nexu, neste caso, está no fato de a teoria da representação política não significar fim para si mesma: aliás, seu objetivo é justamente a procura de uma formalização jurídica. O sentido desta teorização é também o de projetar um ordenamento jurídico que responda aos fins que a representação política se propõe. Quando se declara que a representação política **não é** a representação jurídica, usa-se uma expressão elítica para dizer que ela é, ou procura ser, **outro** instituto jurídico.”(SARTORI, Giovanni. **A teoria da representação no estado representativo moderno**. Tradução de Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962, p. 14-15)

<sup>61</sup> DUVERGER, Maurice. **Les Partis Politiques**. Deuxième édition. Paris: Librairie Armand Colin, 1954, p. 409.

<sup>62</sup> Resta amplamente reconhecido na literatura que os partidos políticos desempenham funções fundamentais na formação da vontade política do povo e do estado, conforme explica Anna Oppo: “Que os partidos transmitem o que nos livros de sociologia e de política se chama de “questionamento

Parlamento, extraindo dessa análise uma ideia de representação política capaz de abarcar a experiência político-partidária dos estados modernos.

Ora, a função desempenhada pelos partidos políticos na formação da vontade política do povo e do estado não se confunde com o dever dos partidos de cooperação na formação da representação parlamentar, embora ambos os institutos estejam intimamente relacionados.

Nesse sentido, Giovanni Sartori apresenta dois problemas existentes na relação entre a representação política e os partidos políticos. O primeiro problema consiste no fato de que, embora não exista expressão sem alguma capacidade de representação, mesmo imprecisamente concebida, é bastante controversa a possibilidade de que os partidos representem os seus eleitores (e não os seus membros). O segundo problema, e o que é ainda mais relevante para o trabalho desenvolvido nessa dissertação, é o fato de a representação ser perfeitamente concebível e possível sem partidos políticos. Sartori conclui que a teoria da representação não se sai bem quando precisa alojar os partidos, logo a função representativa dos partidos dificilmente poderia ser destacada como a sua função principal e característica.<sup>63</sup>

Por outro lado, embora aqui se concorde com a existência dos dois problemas elencados por Sartori, em um Estado democrático de direito, não se pode mais dissociar do rol de função principais dos partidos o dever de representação política. Segundo Luciana Soares Gomes, os partidos políticos tem como principais funções na sociedade a formação e a estabilização da opinião pública, o fomento da educação política e da participação do cidadão na política, a escolha e a formação dos candidatos, a intermediação do povo e

---

político" da sociedade e que, através dos partidos, as massas participem no processo de formação das decisões políticas, são as duas funções que unanimemente são reconhecidas para os partidos." (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 1. Trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 904). Contudo, vale a pena destacar que a função dos partidos não se restringe apenas à de "transmissão de informações", conforme explica Sartori: "Minha noção da função expressiva, porém, não visa apenas ao sentido literal de que os partidos são correias transmissoras, no sentido ascendente, das pretensões e reivindicações. São mais do que isso. Se os partidos, como instrumentos de expressão, se limitassem a "transmitir informações", seguir-se-ia então que sua época passou. Eles bem poderiam ser substituídos por pesquisas de opinião, levantamentos e – como a tecnologia já permite – pelos próprios cidadãos, sentados em seus terminais de computadores e datilografando, para o exame processado pela máquina, suas preferências e pensamentos políticos." (SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira ver. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 49.)

<sup>63</sup> SARTORI, op. cit., p. 49.

do governo, por meio da canalização, da expressão e da comunicação, além das funções de condução do governo e oposição e crítica.<sup>64</sup>

Partindo-se desse entendimento, é possível concluir que o dever dos partidos de cooperar na formação da representação parlamentar está contido no rol de tantas outras funções atribuídas aos partidos políticos, por decorrência da ordem constitucional democrática, todas elas compondo aquilo que se entende como o papel dos partidos na formação da vontade política do povo e do estado.

#### 1.4.1 Partidos políticos como canal de expressão

Cabe ainda detalhar de que maneira os partidos políticos devem cooperar na formação da representação política, expondo algumas reflexões, bem como as três premissas, das quais Giovanni Sartori parte para fundamentar uma racionalização dos partidos políticos. Explica o autor:

(...) Os partidos surgiram porque havia necessidade deles, porque atendiam a um propósito. Ainda servem a esse propósito? Se não, ou se estão sendo usados com outros objetivos, devemos deixar isso claro, pois não está claro. Viajamos cada vez mais pela sempre crescente selva das estruturas partidárias sem saber realmente onde começamos, e muito menos para onde vamos.

Há cerca de 150 anos, os partidos se comportam e se desenvolvem muito mais como uma prática do que como uma teoria. Por isso, entre outras coisas, a mensagem tende a se perder. E pretendo que tal mensagem possa ser recapturada e a justificativa da era do partido reconstituída – embora apenas em seu arcabouço – à base das três premissas seguintes: 1. Os partidos não são facções 2. Um partido é parte-de-um-todo 3. Os partidos são canais de expressão.<sup>65</sup>

Interessa para a presente dissertação a terceira premissa elencada por Sartori, ou seja, a assertiva de que os Partidos Políticos são “canais de expressão”. Quando trata dessa questão, o autor afirma que os partidos “pertencem, em primeiro lugar e principalmente aos meios de representação: são instrumento, ou uma agência, de representação do povo, expressando suas reivindicações”.

---

<sup>64</sup> GOMES, Luciana Isabel Lisboa Soares. **Partidos Políticos e sua Tarefa de Formação da Vontade Política do Estado: Delimitação, Evolução e Constitucionalização**. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, RS, 2011, p. 77.

<sup>65</sup> SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira ver. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 46.

Nesse contexto, os partidos encontram sua razão de ser essencial e seu papel insubstituível na implementação do governo representativo.<sup>66</sup> Portanto, além das funções pressupostas e regulamentadas pela Constituição,<sup>67</sup> é necessário, mais uma vez, reconhecer as funções expressiva e representativa, intrínsecas às atividades dos partidos políticos em um estado democrático.<sup>68 69</sup>

#### 1.4.2 Partidos políticos e o dever de escolher, formar e apresentar condutores políticos

Konrad Hesse, em sua doutrina, entende que o papel dos partidos políticos na formação da representação política é ainda mais amplo que a função de “canal de expressão” desenvolvida por Sartori. Para Hesse, além do dever de ser titular e mediador do processo político livre e aberto, os partidos possuem deveres de formação em face da classe política:

Se os partidos políticos têm de cooperar na formação da vontade política do povo (artigo 21, alínea 1, frase 1, da Lei Fundamental), então o conteúdo da tarefa, com isso posta, somente fica claro na conexão objetiva da ordem democrática da Lei Fundamental, como uma ordem de domínio legitimado pela maioria do povo, de oportunidade igual das minorias e de uma processo político livre e

<sup>66</sup> SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira ver. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982, p. 48.

<sup>67</sup> As funções dos partidos políticos na formação da vontade política do povo e do estado (ver nota de rodapé nº 28) estão intimamente ligadas à manutenção da democracia nos estados modernos, conforme se depreende da doutrina de Konrad Hesse: “Ao a Lei Fundamental possibilitar a existência e a atividade das ligas e partidos pelas garantias da liberdade de associação (artigo 9º), da liberdade de opinião (artigo 5º) e da cooperação dos partidos na formação da vontade política do povo (artigo 21, alínea 1, frase 1), ela insere na ordem democrática um outro elemento de formação da vontade política direta do povo. (...) Opinião pública pressupõe conhecimento das situações públicas. Formação preliminar da vontade política somente é possível em discussão pública das opiniões e aspirações diferentes. Somente onde publicidade reina pode haver também responsabilidade dos governantes e a consciência da responsabilidade, nos governados. Em tudo, democracia é, segundo seu princípio fundamental, um assunto de cidadãos emancipados, informados, não de uma massa ignorante, apática, dirigida apenas por emoções e desejos irracionais que, por governantes bem-intencionados ou mal-intencionados, sobre questão do seu próprio destino, é deixada na obscuridade.” (HESSE, Konrad, **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. da 20ª edição alemã. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 132-133).

<sup>68</sup> SARTORI, op. cit., p. 48.

<sup>69</sup> A chamada “função expressiva”, conforme explica o autor na nota de rodapé nº 99 da primeira parte de sua obra, foi usada “pela primeira vez por Walter Bagehot *The English Constitution* (1867), Oxford University Press, 1968, p. 117. Significativamente, Bagehot aplicou a noção à Câmara dos Comuns e não ao papel dos partidos”. Ademais, cabe mencionar que o autor, na nota de rodapé nº 100 da mesma parte, explica que não incluiu em sua lista as funções atribuídas aos partidos previstas por Almond, ou seja, as funções de “articulação” e “agregação” de interesses, entendendo que o aprofundamento de tais questões era muito prematura (Ibid., p. 59).

aberto. É tarefa dos partidos escolher e formar condutores políticos, apresentá-los ao povo e esforçar-se por uma maioria para eles. Eles tem, como partidos governistas, a função indispensável de um elo na corrente de legitimação entre povo e condução política. Como partidos da oposição e, com isso, como potenciais partidos majoritários, incumbe-lhes a crítica, o controle e, com isso, a moderação do poder do grupo condutor reinante, assim como o desenvolvimento de alternativas para a direção geral momentaneamente reinante, sem o qual uma mudança das pessoas governantes e daquela direção geral não é possível. Tanto em eleições e votações (artigo 20, alínea 2, frase 2, da Lei Fundamental), como na "formação preliminar da vontade política" (supra, número de margem 151) e na formação da vontade institucionalizada no parlamento e governo eles devem ser titulares e mediadores do processo político livre e aberto intentado pela ordem democrática da Lei Fundamental (comparar, também, § 1º da Lei dos Partidos).<sup>70</sup>

Destarte, além das atividades de expressão e informação já expostas anteriormente, no cumprimento de seu dever de cooperar na formação da representação política, incumbe aos partidos a escolha e formação dos condutores políticos, a apresentação ao povo, bem como o esforço por uma maioria desses condutores.

## 1.5 O USO EQUIVOCADO DA EXPRESSÃO “CRISE DE REPRESENTATIVIDADE” E UMA NOVA COLOCAÇÃO DA QUESTÃO

No Brasil, nos últimos anos, tanto a mídia nacional<sup>71</sup> como autores acadêmicos<sup>72</sup> têm utilizado a expressão “crise de representatividade” para se

<sup>70</sup> HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. da 20ª edição alemã. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 144, número de margem 169.

<sup>71</sup> Para exemplificar a ampla difusão da expressão “crise de representatividade” na mídia brasileira ao longo dos anos, cabe aqui fazer referência aos seguintes editoriais de jornais de grande circulação nacional: Editorial do jornal O Globo, publicado em 18/06/2013, com o título “A crise de representatividade dos partidos” (Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniaio/a-crise-de-representatividade-dos-partidos-8719544>>. Acesso em: 07/08/2016); e o editorial do jornal O Estado de São Paulo, publicado em 12/07/2016, com o título “A crise de representatividade” (Disponível em: <<http://opiniaio.estadao.com.br/noticias/geral,a-crise-de-representatividade,10000062321>>. Acesso em: 07/08/2016). Em ambas as matérias jornalísticas encontram-se, respectivamente, expressões como: “[...] divórcio crescente entre partidos e eleitores” (Editorial O Globo) e “[...] estado de morbidez da política tupiniquim [...]” (Editorial O Estado de São Paulo), entre outras, tendo todas elas em comum a tendência em reportar uma situação de deteriorização da representação política brasileira ao longo do tempo.

<sup>72</sup> Para demonstrar a difusão do uso da expressão “crise de representação” pela comunidade acadêmica, cabe aqui indicar, a título de exemplo, alguns trabalhos científicos que versam sobre o tema: NETO, Saul de Oliveira Sichonany. **Da crise de representatividade e das manifestações de junho de 2013 à regulamentação do direito de participação social**. Dissertação de mestrado. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2015; DA ROCHA, Barbara Rodrigues. **Estado Democrático de Direito no Brasil: A crise da representatividade e a democracia participativa como**

referir à ausência de semelhança entre as opiniões políticas da nação e as do parlamento. Embora possa parecer singelo o questionamento da atribuição do *status* de crise à representação política brasileira, buscar-se-á demonstrar que aceitar ou não a existência de tal crise implica em drásticas consequências epistemológicas referentes ao estudo da representação brasileira.

Cabe inicialmente analisar detalhadamente a expressão “crise de representatividade”. Frise-se que o conceito de representação já foi desenvolvido anteriormente, razão pela qual opta-se por definir esse instituto.<sup>73</sup> Por outro lado, resta fundamental observarmos os diversos significados atribuídos ao substantivo “crise”. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira define a expressão “crise” da seguinte forma:

Crise<sup>1</sup>. [Do lat. *Crise*.] S.f. **1.** Alteração que sobrevém no curso de uma doença. **2.** Acidente repentino que sobrevém numa pessoa em estado aparente de boa saúde, ou agravamento brusco de um estado crônico: *crise de asma; crise de apendicite; crise epilética; crise cardíaca*. **3.** Manifestação violenta e repentina de ruptura de equilíbrio; *crise de depressão; crise nervosa*. **4.** Manifestação violenta de um sentimento: *crise de raiva; crise de ternura*; **5.** Estado de dúvidas e incertezas: *crise religiosa; crise moral*. **6.** Fase difícil, grave, na evolução das coisas, dos fatos, das ideias: *período de crise; crise familiar; crise literária; crise política; crise agrícola*. **7.** Momento perigoso ou decisivo: *crise histórica*. **8.** Lance embaraçoso; lance, conjuntura: *crise amorosa*. **9.** Tensão; conflito: *crise diplomática; crise internacional*. **10.** Deficiência, falta, penúria: *crise de mão-de-obra; crise de café*. **11.** *Econ.* Ponto de transição entre uma época de prosperidade e outra de depressão, ou vice-versa. **12.** *Teat.* Complicação ou agravamento da intriga, que leva a ação dramática a uma catástrofe ou a consequência grave e decisiva; crise dramática. **13.** *Bras.* Paradeiro (2). ♦ **Crise dramática.** *Teat.* Crise (12). **Crise social.** *Sociol.* Situação grave em que os acontecimentos da vida social, rompendo padrões tradicionais, perturbam a organização de alguns ou de todos os grupos integrados na sociedade.<sup>74</sup>

A partir de uma breve leitura do texto acima transcrito, é possível afirmar que a maior parte dos significados atribuídos à palavra “crise” têm em comum a passagem de um estado ou condição positiva para um estado ou condição negativa. Em outras palavras, a ocorrência de “crise” pressupõe a existência de um estado inicial anterior, imbuído de um juízo de valor positivo,

---

**mecanismo para o seu efetivo exercício.** Dissertação de mestrado. Fortaleza: Universidade de Fortaleza, 2014.

<sup>73</sup> Sobre a definição de representação, conferir o tópico 1.3 do presente trabalho.

<sup>74</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 1ª Edição. 51ª impressão. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira. 1975, p. 402.

em contraposição a um estado final posterior, revestido de carga valorativa negativa.

Tal constatação fica ainda mais evidente se observarmos o significado sociológico da expressão “crise” transcrito acima, ou seja, entendida como uma situação grave de acontecimentos que rompem padrões tradicionais, perturbando a organização da sociedade. Tendo em vista que a representação política consiste em um fenômeno sociológico,<sup>75</sup> dentre tantos significados para a expressão “crise”, o que melhor se relaciona à “crise de representatividade” é aquele que entende “crise” como uma ruptura de padrões tradicionais.

Ora, se assim entendermos, antes de se falar em crise de representatividade é necessário responder a seguinte pergunta: houve recentemente uma ruptura na tradição de formação da representatividade brasileira? Ou seja, houve a transição de uma situação de efetiva representação política racional para uma representação política obscura e dissociada da opinião pública?

Através de uma análise da tradição constitucional brasileira depreende-se que não houve ruptura na modelo de conformação da representação política capaz de justificar a existência de uma crise. Tal fato não implica dizer que não há problemas relacionados à representação política, muito pelo contrário. O que se verifica a partir dessa análise de nosso histórico constitucional é que, desde a vigência de sua primeira Constituição, o Brasil jamais contou com um procedimento racional de conformação de sua representação política, mantendo até os dias de hoje um modelo carente de racionalidade e fundado em pactos e interesses ocultos. No Brasil imperial não existia uma opinião organizada capaz de governo, conforme explica Oliveira Vianna:

[...] Havia – como ainda há hoje – uma opinião informe, difusa, inorgânica, que era a que se formava nos centros universitários, nos clubes políticos, nas sociedades maçônicas, e principalmente na imprensa, essa opinião, tinha sempre um caráter artificial, era quase sempre um reflexo americano das agitações europeias. Só exprimia realmente o pensamento de uma pequena parcela das classes cultas do país. [...]. Esta opinião, de origem habitualmente exótica, em regra, nunca aparecia pura e estreme; ao contrário, muito impregnada das animosidades do partidarismo, muito comprometida com o espírito de facção.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Quando ao conceito de representação em sentido sociológico, ver tópico 1.3 da presente dissertação.

<sup>76</sup> VIANNA, Oliveira. **O Ocaso do Império**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1959, p. 19.

Por sua vez, a primeira República brasileira,<sup>77</sup> conhecida como República Velha (1889-1930), foi caracterizada pela inexistência de organizações verdadeiramente partidárias,<sup>78</sup> instalando uma cultura antipartidária, decorrente da política imperial.

Segundo Reginaldo de Souza Vieira, a cultura antipartidária decorre de uma reação à própria política imperial, durante a qual os agrupamentos facciosos que se autodenominavam partidos, sem organização, capitaneados por chefes oligárquicos e dependentes do poder monarca, deixaram sequelas na primeira leva de representantes das forças republicanas que chegaram ao poder.<sup>79</sup>

Da mesma forma, Constituição brasileira de 1934,<sup>80</sup> assim como as Constituições anteriores, não previu a existência, criação, destinação ou regulamentação do exercício de partidos políticos ou agremiações de cunho político.<sup>81 82</sup>

<sup>77</sup> Afirma Raymundo Faoro: “A República buscará suas vestes civis e organizará seu sistema financeiro, para dar amplitude e florescência ao liberalismo econômico, contraditoriamente experimentado. Na base, a “política dos governadores” apoiada no aliciamento eleitoral do “coronelismo” dará estabilidade ao sistema. Recobrando, recobrando mais do que ordenando normativamente, a Carta de 1891 legitimará a ordem, conservadora imutável.” (FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 5ª Ed. São Paulo: Globo, 2012, p. 532.)

<sup>78</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos brasileiros: Das origens ao Princípio da Autonomia Político-Partidária**. Criciúma: Ed. da Unesc, 2010, p. 69.

<sup>79</sup> Ibid., p. 70.

<sup>80</sup> Segundo Pinto Ferreira, a constituição de 1934 reflete principalmente as tendências da Lei Magna norte-americana de 1787, das Constituições da Alemanha Social-Weimariana de 1919 e da Áustria de 1920 e do caudilhismo latino-americano, este conducente à presidência imperial brasileira (FERREIRA, Pinto. A constituição brasileira de 1934 e seus reflexos na atualidade. **Revista de informação legislativa**. v.24, nº 93, p. 15-30, jan./mar. de 1987, 01/1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181726>>. Acesso em 14 de agosto de 2016, p. 17.)

<sup>81</sup> Raymundo Faoro deixa evidente que uns dos fatores da ausência do reconhecimento dos partidos políticos em meados da década de 30 é reflexo da alienação das facções políticas, bem como da centralização do aparelho estatal: “[...] nos meados da década de 30, sem que se apercebessem as facções políticas, o aparelhamento estatal centralizador comandava a vida das instituições. Volta-se ao impasse profundo de 1929-30, com uma agravante: já existia, difusa mas atuante, uma comunidade política diretora, burocrática e hierárquica, composta dos órgãos de intervenção econômica e subordinando os Estados.” (FAORO, op. cit., p. 789.)

<sup>82</sup> Cabe destacar que, apesar de ignorar a existência de partidos políticos, a Constituição de 1934, em seu artigo 170, inciso 9º, atribui punição ao funcionário que se valer da sua autoridade em favor de partido político, ou exercer pressão partidária sobre os seus subordinados. (BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - Suplemento - 16/7/1934, Página 1. Rio de Janeiro: 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7%C3%A3o34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7%C3%A3o34.htm)>. Acesso em: 20 de julho de 2016.)

Reginaldo Vieira afirma que os constituintes que elaboraram a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 foram incapazes de conceber a necessidade de partidos políticos nacionais, não consagrando qualquer dispositivo às organizações partidárias.<sup>83</sup>

O texto da Constituição de 1937, assim como os textos das Constituições anteriores, também não previu a existência de partidos políticos. No entanto, cabe destacar que o preâmbulo dessa Constituição a coloca como resposta à desordem social causada por dissídios partidários:

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;<sup>84</sup>

Quanto à Constituição de 1946, embora tenha se colocado na linha do constitucionalismo contemporâneo ao reconhecer a existência dos partidos políticos,<sup>85</sup> assegurando a representação proporcional dos partidos políticos e por instituir partidos políticos nacionais,<sup>86</sup> tal representação política foi alvo de diversas críticas, reforçando a ausência de racionalidade no processo de formação da vontade política verificada até aqui.

Esse entendimento é corroborado pela análise de Afonso Arinos de Melo Franco. Em sua obra “Evolução da Crise Brasileira”, contendo a reunião de artigos seus publicados entre 1963 e 1965, o autor faz referência a

---

<sup>83</sup> VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos brasileiros: Das origens ao Princípio da Autonomia Político-Partidária**. Criciúma: Ed. da Unesc, 2010, p. 79.

<sup>84</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - 10/11/1937, página 22359. Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acesso em: 26 de julho de 2016.

<sup>85</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 412.

<sup>86</sup> Explica Pontes de Miranda: “A Constituição de 1946 quer que seja assegurada a representação proporcional dos partidos políticos, não só nas comissões, como em qualquer corpo eletivo (Congresso Nacional, Assembléias Estaduais, Câmaras Municipais). A lei estabelece a forma. Se a lei é inconstitucional, por ter deixado de respeitar o art. 134, 2ª parte, não vale a eleição tóda. [...] Partidos políticos nacionais; não, estaduais, nem municipais, nem internacionais ou liberticidas. Porém a exigência do art. 134 beneficia os Estados-membros, os Territórios, o Distrito Federal e os Municípios.” (MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, Tomo IV, 3ª edição, Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960, p. 205)

chamada “crise nacional”, de natureza social, moral, política, econômica, financeira, monetária, educativa, militar, administrativa.<sup>87</sup>

Embora possa parecer que também a representação política estivesse contida na crise nacional descrita por Afonso Arinos, ao tratar da crise do Poder Legislativo, o autor explica que a representação proporcional brasileira da época jamais cumprira os desejos de seus adeptos, a saber, a diminuição dos poderes presidenciais. Pelo contrário, desde a Assembleia Constituinte de 1934, já eleita nos moldes da representação proporcional, o instituto da representação proporcional já apresentava resultados negativos e inesperados. Na prática, o modelo de representação adotado veio a enfraquecer politicamente o Congresso, pois, segundo o autor, a atomização das maiorias, principalmente na Câmara, retirou a qualquer partido a possibilidade de controlar a situação, seja nas comissões seja no plenário.<sup>88</sup>

Ademais, além da crítica à técnica de representação proporcional mencionada, chama à atenção a descrição feita pelo autor a respeito da ausência de representatividade dos partidos na época. Em sua obra, Afonso Arinos alertou para a necessidade de reformulação dos quadros partidários para que se permitisse a formação de instrumentos políticos capazes de traduzir os anseios da população,<sup>89</sup> revelando o esvaziamento da capacidade representativa dos partidos. A crítica à representação partidária da época fica ainda mais clara quando o autor associa as lideranças partidárias ao fenômeno político caudilhista:

Os partidos, na sua configuração atual, só se preocupam em atingir ao poder supremo, através de lideranças mais ou menos caudilhistas, mas nenhum deles sabe ao certo o que vai fazer, quando de posse deste poder. Claro está que dentro de todos os partidos existem pessoas capazes de discernir e de se orientar com referência aos problemas mais urgentes do País. Mas nenhuma das organizações, em conjunto, pode dizer tal coisa, primeiro porque estão todas divididas profundamente, e, segundo, porque não se preocupam a não ser com as manhas e artimanhas da conquista de um poder que não sabem como utilizar.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Evolução da Crise Brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1965, p. 01.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 51-52.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 171.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 172.

Apenas três meses após a publicação da Lei Orgânica dos partidos políticos (Lei nº 4.740/65), já no contexto do regime militar, os partidos foram extintos pelo art. 18 do Ato Institucional nº 2: “Art. 18 - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros.”<sup>91</sup>

Já a Constituição brasileira de 1967, embora tenha reservado um capítulo específico para tratar dos partidos políticos,<sup>92</sup> verifica-se que o pleno exercício dos partidos políticos voltou a ser exercido apenas após a promulgação da Constituição de 1988, com a instituição de seu art. 17, § 1º, assegurando a eles os direitos à autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais.

Após esse breve histórico dos partidos no Brasil, fica claro que o atual déficit de representação verificado não se restringe a um momento isolado da história brasileira, mas sim corresponde a uma tradição constitucional que, desde seu início, carece de procedimento racional de composição dos representantes no parlamento.

Portanto, pelo exposto até aqui, é possível afirmar que não se verifica a ocorrência de representação política racional em nenhum contexto constitucional anterior. Desse modo, é necessário afastar a ideia “crise de representatividade”, reconhecendo que não se trata de questões restritas ao atual momento político brasileiro, mas sim um problema crônico, presente desde o início de nossa tradição constitucional.

Tal conclusão, se aceita pelo cientista que estuda a representação política, altera radicalmente sua perspectiva sobre o tema, na medida em que, para solucionar problemas atuais de representação política, deixa de implementar metodologias que visam resgatar uma conjuntura constitucional anterior, supostamente dotada de racionalidade.

Ou seja, não há uma crise de representação política, mas sim uma deficiência crônica de racionalidade na conformação de nossa representação

---

<sup>91</sup> BRASIL. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - 27/10/1965, página 11017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)>. Acesso em: 04 de janeiro de 2017.

<sup>92</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - 24/1/1967, página 953. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)> Acesso em: 04 de janeiro de 2017.

política desde o início da formação dos corpos políticos brasileiros. Admitir esse pressuposto permite que esforços sejam direcionados estritamente à análise do atual procedimento de conformação de nossa representação política e que se busquem, no presente, as soluções para a atribuição de racionalidade a tal procedimento.

Atualmente, na legislação brasileira, podemos segmentar o procedimento de conformação da representação política em duas fases: a primeira corresponde à fase intrapartidária, prévia ao pleito eleitoral, momento em que cada partido, por meio do exercício de seus direitos de autonomia e liberdade, desempenha seu papel de formação da vontade política, formando e escolhendo os candidatos que serão submetidos às eleições gerais. A segunda corresponde à fase extrapartidária, concomitante aos pleitos eleitorais gerais, momento em que todos os partidos concorrem entre si pelo voto dos eleitores.

A presente dissertação pretende analisar a legislação que regula cada uma das duas fases do procedimento de conformação da representação política do estado, verificando a existência de normas que comprometam a racionalidade do procedimento e, se for o caso, propondo soluções para o aprimoramento do procedimento de conformação da representação política no parlamento.

## 2. O PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA

No capítulo anterior, tratou-se de desenvolver os conceitos e institutos indispensáveis à compreensão dos capítulos seguintes. Por sua vez, o presente capítulo tem o escopo de cumprir o primeiro objetivo traçado na introdução da presente dissertação, a saber: analisar o dever dos partidos de assegurar o sistema representativo sob a perspectiva do princípio da intrapartidária.

Recentemente, o tema da representação política no contexto brasileiro tornou-se ainda mais evidente a partir do debate que se estabeleceu em nível nacional em torno da chamada reforma eleitoral promulgada através da Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015, bem como das controvérsias judiciais envolvendo regras fixadas pela referida reforma.<sup>93</sup>

Com base nos conceitos de partido político, princípios constitucionais e representação política, desenvolvidos anteriormente, bem como no reconhecimento dos deveres de cooperação dos partidos na formação dessa representação política, analisar-se-á a ideia de princípio da democracia intrapartidária e relacioná-lo à formação da representação política, demonstrando de que maneira os institutos até aqui expostos interagem entre si no cumprimento das funções atribuídas pela Constituição aos partidos políticos.

Ao final do presente capítulo, teremos analisado a fase intrapartidária do procedimento e formação da representação política e avaliado sua compatibilidade com o preceito da democracia intrapartidária e com a formação racional da representação política.

### 2.1 NOÇÃO DE DEMOCRACIA

Antes de tratar da relação entre a democracia intrapartidária e a representação política, é necessário desenvolver brevemente o que se entende por democracia e qual de seus significados é utilizado para o desenvolvimento da presente pesquisa.

---

<sup>93</sup> A título de exemplo, cabe aqui mencionar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/2015 que impugnou regras de financiamento de campanha fixadas pela Lei nº 13.165/2015.

Adota-se aqui como ponto de partida para a construção de uma noção de democracia a indagação formulada por Giovanni Sartori que, de forma precisa, distingue o significado literal da expressão do sentido técnico da expressão, abrindo caminho para reflexões mais elaboradas:

Acontece que democracia é uma palavra transparente, isto é, uma palavra fácil de ancorar num significado literal, original. Por isso é facilímo definir democracia verbalmente. Em termos literais, democracia significa “poder do povo”, significa que o poder pertence ao povo. Mas isso não passa de uma definição ao pé da letra, que traduz para uma língua conhecida o significado grego do termo. Entretanto, o termo democracia *representa* algo. A questão não é só “O que significa a palavra?”. Também é, ao mesmo tempo, “Que coisa representa?”. Quando procuramos responder essa última pergunta, descobrimos que a coisa não corresponde à palavra ou a representa de forma inadequada. Quer dizer, descobrimos que há pouca correspondência entre os fatos e o nome. Por isso, embora democracia tenha um sentido literal preciso, não nos ajuda realmente a entender o que é de fato uma democracia.<sup>94</sup>

O termo democracia surge para justificação ideológica de uma forma de dominação política. Em outras palavras, trata-se de formas de governo que encontram a sua justificação nos próprios governados.<sup>95</sup> <sup>96</sup> Cabe aqui fazer referências a alguns conceitos adotados por alguns autores ao longo do tempo.

Jean-Jacques Rousseau, um dos primeiros teóricos da democracia moderna, na sua obra *O Contrato Social*, define democracia como o governo confiado a todo o povo ou à maior parte do povo,<sup>97</sup> em que os súditos que integram o pacto social alienam parte de seu poder, bens e liberdade em nome do soberano, no caso da democracia, do próprio povo.<sup>98</sup> Ainda na mesma obra, Rousseau deu início à controvérsia a respeito de uma definição de democracia com a célebre afirmação: “Se tomarmos o termo a rigor da acepção, nunca

<sup>94</sup> SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Vol. 1. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 22-23.

<sup>95</sup> HÄTTICH, Manfred. **Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft**. 7. Völlig neu bearbeitete Auflage. Erster Band. Freiburg: Verlag Herder, 1985. p. 1182.

<sup>96</sup> Embora não represente uma relevância direta para a presente dissertação, cabe aqui mencionar as 3 classificações adotadas pela Ciência Política para análise das formas de governo democráticas. Conforme explica Paulo Bonavides: “De um ponto de vista meramente formal, distinguem-se, na história das instituições políticas, três modalidades básicas de democracia: a democracia direta, a democracia indireta e a democracia semidireta; ou, simplesmente, a democracia não representativa ou direta, e a democracia representativa – indireta ou semidireta -, que é a democracia dos tempos modernos” (BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 288).

<sup>97</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Tradução Antonio de Pádua Danesi. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 81.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 39.

existiu verdadeira democracia, nem jamais existirá”, justificando que é contra a ordem natural que o grande número governe e o pequeno seja governado.<sup>99</sup>

Por sua vez, Hans Kelsen define a democracia como a ideia de uma forma de Estado ou de sociedade em que a vontade coletiva, ou mais exatamente, a ordem social, é resultado da deliberação dos próprios sujeitos que estão submetidos a ele.<sup>100</sup> Ou seja, a ideia de democracia se considera alcançada desde o ponto em que os sujeitos à ordem do Estado participam na conformação do mesmo.<sup>101</sup>

Sob outra perspectiva, cabe mencionar o conceito de democracia social, associado a Alexis de Tocqueville, concebendo a democracia mais como um estado da sociedade do que uma forma política.<sup>102</sup> A partir das seguintes passagens da obra de Tocqueville é possível verificar a ideia de democracia como parte integrante da experiência social da comunidade norte-americana da época:

As verdadeiras luzes nascem principalmente da experiência, e se os americanos não tivessem sido habituados pouco a pouco a se governar eles mesmos, os conhecimentos literários que possuem não lhes seria hoje de grande auxílio para ter êxito.<sup>103</sup>

[...]

É verdade que os anglo-americanos levaram a igualdade de condições para o Novo Mundo. Nunca houve entre eles nem vilões nem nobres; lá os preconceitos de nascimento sempre foram tão desconhecidos quanto os preconceitos de profissão. O estado social sendo assim democrático, a democracia não teve dificuldade de estabelecer seu domínio.<sup>104</sup>

Recentemente, no contexto do ambiente multicultural norte-americano, Ronald Dworkin propôs a teoria da democracia associativa (Partnership Democracy) em contraposição à corrente majoritária que entende democracia meramente como o governo da maioria, a qual não garantiria decisões justas

<sup>99</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Tradução Antonio de Pádua Danesi. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 82.

<sup>100</sup> KELSEN, Hans. **Vom wesen und wert der demokratie**. 2. Neudruck der 2. Auflage. Darmstadt: Weihert-Druck GmbH, 1981, S. 14.

<sup>101</sup> Ibid., S. 10.

<sup>102</sup> SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Vol. 1. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 25.

<sup>103</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America: Historical-Critical Edition of De la démocratie en Amérique**. Ed. Eduardo Nolla, translated from the French by James T. Schleifer. A Bilingual French-English edition. Indianapolis: Liberty Fund, 2010, p. 493.

<sup>104</sup> Ibid., p. 495.

em face aos interesses das minorias.<sup>105</sup> Segundo o autor, democracia associativa significa que o povo se governa como um parceiro pleno em uma empresa política coletiva, de modo que as decisões da maioria são democráticas somente quando se cumprem outras condições que protegem o status e os interesses de cada cidadão, como parceiro pleno nessa “empresa”.<sup>106</sup>

Na tradição constitucional brasileira, José Afonso da Silva, ao desenvolver a ideia de princípio democrático, define democracia como um processo de convivência social em que o poder emana do povo, havendo de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo.<sup>107</sup>

Segundo Cezar Saldanha, democracia não é somente “governo do povo, pelo povo”, mas sim um governo que procura realizar o bem do povo, o bem comum, proporcionando as condições necessárias aos membros da comunidade, suprimindo suas exigências básicas.<sup>108</sup>

Embora feita de forma breve, a menção a todas essas teorias da democracia é relevante para demonstrar o caráter multifacetado do termo, bem como a dificuldade em se determinar um conceito unívoco de democracia. Tal conclusão também não é novidade na doutrina. Muitos são os autores que destacam a diversidade de significados, muitas vezes vagos e obscuros, do termo democracia. A título exemplificativo, Robert Dahl afirma haver uma infinita variedade de definições de democracia.<sup>109</sup> Nesse sentido, Paulo Bonavides explica que, em face da diversidade de significados, a expressão “democracia” sofreu frequentes abusos e distorções,<sup>110</sup> corroborando a dificuldade já apontada.

Giovanni Sartori explica que o motivo para que o conceito de democracia seja tão difuso e multifacetado é o fato de “democracia” fazer

---

<sup>105</sup> DWORKIN, Ronald. **Is Democracy Possible Here?: Principles for a New Political Debate**. Princeton University Press, 2006, p. 131.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 131.

<sup>107</sup> DA SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 40.

<sup>108</sup> SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 14.

<sup>109</sup> DAHL, Robert A. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998, p. 36-37.

<sup>110</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 287.

referência ao produto final político da civilização ocidental,<sup>111</sup> ou seja, é parte da tradição política ocidental a aceção de democracia como a forma mais elevada de organização política ou social, sendo, portanto, as metas supremas das modernas instituições sociais e políticas. Tal constatação feita pelo autor explica o fato de os detentores de qualquer tipo de regime afirmarem se tratar de uma democracia, mesmo em face de características típicas de outras formas de governo, distorcendo terminologicamente e ideologicamente a ideia de democracia.<sup>112</sup>

Em face das já mencionadas dificuldades em encontrar uma definição de democracia, não se pretende no presente trabalho determinar seu conceito definitivo. Partindo-se da compreensão do caráter dúplice dos aspectos da democracia, desenvolvida por Cezar Saldanha,<sup>113</sup> deixar-se-á de lado o estudo do aspecto substancial do termo, para tratar das características indispensáveis para a compreensão do princípio democrático e sua repercussão no Direito Partidário.

A característica fundamental para a presente dissertação é exatamente o caráter prescritivo da ideia de democracia. O termo democracia não tem apenas uma função descritiva ou denotativa, ou seja, um significado vinculado ao plano dos fatos (descrição da realidade de alguma forma de governo) ou ao plano axiológico (mera atribuição subjetiva do valor democrático) mas também uma função normativa e persuasiva,<sup>114</sup> própria do plano deontológico. Em outras palavras, importa para nós que o ideal democrático comporta um *dever ser*, de caráter normativo, que conforma as condutas das associações de indivíduos que se denomine democráticas.

Apenas a partir da perspectiva normativa da ideia de democracia é que é possível compreender a expressão “democracia” como autodeterminação política do povo capaz de legitimar uma ordem jurídica constitucional, bem como capaz de garantir os meios fundamentais para o exercício de tal

---

<sup>111</sup> SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Vol. 1. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1994, p. 17.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>113</sup> Segundo Cezar Saldanha, “O ideal democrático consiste, como se viu, na harmonização interna do duplo aspecto da democracia: o substancial – uma concepção filosófica relativa aos fins do Estado – e o instrumental, ou seja, um processo político de base popular” (SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 29).

<sup>114</sup> SARTORI, op. cit., p. 24.

autodeterminação, como, por exemplo, a liberdade de opinião. Nesse sentido, explica Martin Kriele que a democracia como autodeterminação política do povo depende da autodeterminação política dos membros do povo. Logo, só pode haver democracia no âmbito das normas jurídicas que se mantenham constantemente abertas à formação democrática e renovadora de opinião e de vontade, de forma que cada cidadão tenha chances iguais e livres de coparticipação na organização das relações públicas.<sup>115</sup>

Destaca-se ainda a autodeterminando política sob a perspectiva procedimental, pois, segundo Kriele, a democracia necessita de normas jurídicas de organização e processuais, como, por exemplo, as dos órgãos legislativos: sua formação e composição (por exemplo, Direito eleitoral), sua atuação conjunta, os Direitos e obrigações de seus membros, a publicidade ou sigilo de suas deliberações, o Direito ao discurso, o tempo de discurso, o quorum, as maiorias necessárias (absoluta, relativa, simples, qualificada), as modalidades de voto, os pressupostos de vigência de suas decisões, etc.<sup>116</sup>

Da mesma forma, a doutrina constitucional brasileira também compreende a democracia na sua acepção deontológica, ou seja, como um *dever ser* prescritivo, logo normativo, que legitima o Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, explica Cezar Saldanha Souza Júnior:

Eis tudo: se uma legalidade pode carecer de legitimidade democrática, a legitimidade democrática não pode subsistir sem legalidade. A dominação que corresponde ao regime democrático se insere, sem dúvida, como uma espécie da dominação racional-legal, conforme a celebrada classificação weberiana dos tipos de autoridade. Só o tipo de “autoridade legal” pode materializar a legitimidade democrática.<sup>117</sup>

Logo, dessa constatação, decorre que, para que seja democrático, um regime *deve*, em sentido normativo, preencher critérios objetivos estabelecidos pela comunidade.<sup>118</sup> Então, a questão que se coloca a partir de agora é

<sup>115</sup> KRIELE, Martin. **Einführung in die Staatslehre: die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates**. 5., überarb. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, p. 273.

<sup>116</sup> Ibid., p. 274.

<sup>117</sup> SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **Consenso e democracia constitucional**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002, p. 114.

<sup>118</sup> Ibid., p. 110.

determinar quais são esses requisitos a serem preenchidos pelas associações de indivíduos que almejem a democracia.

Robert Dahl, ao questionar quais seriam os elementos comuns a diversas constituições que lhes justificariam intitular-se democráticas, propõe cinco critérios de um processo democrático, afirmando que cada um deles é necessário para que os membros da referida associação sejam politicamente iguais. São os critérios: i) Participação efetiva. Antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre qual deveria ser esta política; ii) igualdade de voto. Quando chegar o momento em que a decisão sobre a política for tomada, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas de voto e todos os votos devem ser contados como iguais; iii) Entendimento esclarecido. Dentro de limites razoáveis de tempo, cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências; iv) Controle do programa de planejamento. Os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e, se preferirem, quais as questões que devem ser colocadas no planejamento. Assim, o processo democrático exigido pelos três critérios anteriores jamais é encerrado. As políticas da associação estão sempre abertas para a mudança por membros, se assim esses escolherem; e v) Inclusão dos adultos. Todos ou, de qualquer maneira, a maioria dos adultos residentes permanentes deveriam ter o pleno direito de cidadãos implícito no primeiro critério.<sup>119</sup>

Portanto, para os fins da presente dissertação, a expressão democracia deve ser compreendida em seu âmbito normativo, como o dever, imposto constitucionalmente, de preencher da melhor maneira possível os requisitos propostos por Robert Dahl.

---

<sup>119</sup> DAHL, Robert A. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998, p. 37-38.

## 2.2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA

Para a melhor compreensão do tema, resta ainda estabelecer de que maneira a representação política racional impõe a necessidade de se instituir no âmbito interno dos partidos um processo democrático racional.

Conforme desenvolvido no primeiro capítulo dessa dissertação,<sup>120</sup> a adoção de uma perspectiva racional do processo democrático implica em reconhecer a representação política como um elemento indispensável para a formação da vontade política do Estado e, conseqüentemente, para a concretização do princípio democrático.

Se pensarmos a formação da vontade política como elemento integrante da cadeia de legitimação da democracia representativa,<sup>121</sup> então teríamos que a vontade política no Estado democrático moderno pressupõe uma representação política que, por sua vez, pressupõe partidos políticos capazes de abarcar e canalizar a opinião pública.

Se a democracia cria racionalidade pelo seu próprio procedimento de formação da vontade política e pela publicidade desse procedimento, impedindo que a formação dessa vontade seja feita por meio de pactos obscuros ou decisões tomadas exclusivamente pelos detentores do poder,<sup>122</sup> então é possível concluir que a democracia intrapartidária é um pré-requisito para a formação de uma representação política racional.

Embora a Constituição do Brasil de 1988 não se manifeste especificamente sobre a democracia interna dos partidos políticos, há de se reconhecer que a democracia intrapartidária constitui um pressuposto mínimo

---

<sup>120</sup> Ver item 1.3 da presente dissertação.

<sup>121</sup> Sobre a ideia de cadeia de legitimação da democracia representativa explica Dieter Grimm: “Embora na democracia representativa a cadeia de legitimação comece no povo, este se restringe à eleição do parlamento que, por sua vez, elege o governo. A partir desses dois, ramifica-se a cadeia de legitimação, segundo a forma, órgãos estatais, mesmo que determinados, no caso, por aqueles partidos que tiveram sucesso nas eleições. Por isso, afinal de contas, são sempre representantes de partidos políticos em órgãos estatais que tomam as decisões essenciais sobre pessoal para todos os demais cargos públicos.” (GRIMM, Dieter. **Constituição e política**. trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 150.)

<sup>122</sup> Sobre a relação entre a racionalidade e a formação da vontade política, ver o item 1.3 da presente dissertação, à página 18.

para que se mantenha a racionalidade da formação da vontade do estado<sup>123</sup> e, conseqüentemente, para que haja uma racionalidade no cumprimento por parte do parte de seus deveres na formação da representação política.

### 2.3 DO CONFLITO ENTRE OS PRINCÍPIOS DA DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA E DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA

Em face do exposto até aqui, é prudente adiantar uma crítica que possa ser feita à aplicação do princípio da democracia intrapartidária na forma como aqui é proposta. Assim como ocorre com o princípio democrático, os partidos políticos também são orientados pelo princípio da autonomia partidária. O preceito da autonomia, disposto no parágrafo 1º do art. 17 da Constituição de 1988,<sup>124</sup> <sup>125</sup> permite que os partidos políticos organizem suas estruturas internas, estabeleçam os órgãos internos que lhes aprouver, bem como as regras que quiserem sobre seu funcionamento, contudo, sem a interferência do estado.<sup>126</sup> <sup>127</sup> Ainda, no âmbito constitucional brasileiro, o preceito da

<sup>123</sup> Nesse sentido, entende Orides Mezzaroba com apoio em Gerhard Leibholz. (MEZZAROBA, Orides. **Princípios e Garantias Constitucionais Lei 9.096/95 – Anotações Jurisprudenciais**. 1ª Ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 51.)

<sup>124</sup> A emenda constitucional nº 52/06 inseriu no art. 17, parágrafo 1º, da Constituição o seguinte texto: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.” (BRASIL. Emenda Constitucional nº 52, de 8 de Março de 2006. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 09/03/2006. p. 17. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc52.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc52.htm)>. Acesso em: 04 de janeiro de 2017). Rodrigo López Zilio expõe: “A EC nº 52/06, que deu nova redação ao § 1º do art. 17 da CF, trouxe sensível extensão à autonomia partidária, possibilitando aos partidos ‘adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre os candidatos em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.’” (ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5ª Edição. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016, p. 90.)

<sup>125</sup> Na legislação infraconstitucional, o princípio da autonomia encontra-se contemplado no art. 3º da Lei 9.096/95: “É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento. Parágrafo único. É assegurada aos candidatos, partidos políticos e coligações autonomia para definir o cronograma das atividades eleitorais de campanha e executá-lo em qualquer dia e horário, observados os limites estabelecidos em lei.” (BRASIL. Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - 20/9/1995, Página 14545. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 04 de janeiro de 2016.)

<sup>126</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 240.

<sup>127</sup> Assevera Rodrigo López Zilio: “A desvinculação em relação ao Estado conferiu uma ampla autonomia e liberdade de criação aos partidos políticos. Essas características elementares (de autonomia e liberdade de criação) dos partidos políticos foram acentuadas pelo constituinte. Assim, o §1º do art. 17 da CF assegura “aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias”, ao passo que o caput do mesmo artigo estabelece que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana” e desde que observados

autonomia atribui aos partidos políticos a faculdade de adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.<sup>128</sup>

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral corrobora nesse sentido, conforme se depreende o voto do Ministro Relator Eduardo Alkmin, exarado durante o julgado do recurso eleitoral especial nº 13.750:

A autonomia que se refere o preceito constitucional diz respeito ao estabelecimento de normas que tenham por escopo delinear a estruturação de seus quadros, o estabelecimento de órgãos partidários e seu funcionamento.

Esse mister se desempenha precipuamente na definição das normas estatutárias, que se destinam a reger, entre outras coisas, as relações jurídicas entre seis filiados e estes e o Partido.

Contudo, uma vez estabelecidas tais normas, delas decorrerão direitos subjetivos que uma vez violados poderão ser amparados pelo Poder Judiciário, a teor do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. E nisso não haverá qualquer vilipêndio ao princípio da autonomia partidária, ao contrário, cuidar-se-á de revelar o exato sentido das normas definidas pelo próprio partido.<sup>129</sup>

Da mesma forma entendeu o Ministro Edson Vidigal no julgamento do recurso especial eleitoral nº 15.384:

A autonomia dos partidos políticos quanto à sua estrutura interna, organização e funcionamento flui diretamente da Constituição Federal para os Estatutos, como se estes fossem uma lei complementar. A lei ordinária, portanto, não pode se sobrepor ao que estiver nos Estatutos em se tratando de estrutura interna, organização e funcionamento.<sup>130</sup>

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal segue no mesmo sentido, conforme trecho do voto do Ministro Celso de Mello na ação direta de inconstitucionalidade nº 1.063/DF:

---

determinados preceitos.” (ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5ª Edição. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016, p. 89.)

<sup>128</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 408.

<sup>129</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 13.750/TO. **Revista de Jurisprudência do TSE**. Volume 8, Tomo 4, Página 223. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2017, p. 06-07.

<sup>130</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 15.384/RJ. **Revista de Jurisprudência do TSE**. Volume 10, Tomo 4, Página 276. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em: 04 de janeiro de 2017, p. 01.

O postulado constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, a este plenamente oponível toda vez que se esboçar, nesse domínio, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal.<sup>131</sup>

Contudo, embora os precedentes supramencionados tendam a conferir ao princípio da autonomia partidária um caráter superior aos demais, esse não é absoluto. Ora, conforme se depreende a partir dos tópicos desenvolvidos no capítulo anterior, o princípio/preceito da autonomia partidária é um princípio como qualquer outro, logo não ocupa nenhuma hierarquia superior frente aos demais, devendo, nas hipóteses de conflito, submeter-se às regras de solução de colisão entre princípios.

Nos casos de colisão entre princípios, segundo Alexy, há o estabelecimento de relação condicionada de precedência,<sup>132</sup> situação em que, aplicando-se as regras de colisão e ponderação, se poderia um princípio ceder em face de um ou mais princípios, justificando-se sempre no caso concreto. Sendo, portanto, argumentativas as regras de prevalência não é possível prever de antemão quais são os critérios de prevalência.

Por outro lado, é possível indicar que a solução da colisão entre princípios se dá por meio da ponderação, pois a medida de restrição de cumprimento ou de afetação de um dos princípios depende do grau de importância do cumprimento do outro. Assim, resta claramente colocado que o peso dos princípios não é determinado em si mesmo ou absolutamente, mas sim que sempre se pode falar em pesos relativos.<sup>133</sup>

Corroborando com a ideia de pesos relativos e divergindo do entendimento do STF, o Congresso brasileiro impôs uma relativização do princípio da autonomia dos partidos políticos. A Lei nº 12.034/2009 inseriu o inciso V no art. 44 da Lei nº 9.096/95, determinando que, no mínimo, 5% do

---

<sup>131</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.063/DF. Relator: O Sr. Ministro Celso de Mello, 18 de maio de 1994. **Revista trimestral de jurisprudência**. Supremo Tribunal Federal, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, v. 178, número 1, ano 2001, p. 22-23, out./dez. 2001.

<sup>132</sup> ALEXY, Robert **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp. 1994, p. 143.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 146.

Fundo Partidário destinado às agremiações sejam aplicados na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.<sup>134</sup> Embora o texto do inciso V tenha sofrido algumas alterações pela Lei nº 13.165/2015, o quinhão restrito, bem como sua destinação se mantiveram as mesmas.

Cabe destacar que, até a data de depósito da presente dissertação, não há notícias de qualquer arguição de inconstitucionalidade desse dispositivo que restringe a autonomia dos partidos de administrar os recursos do Fundo Partidário, prevista no art. 15, inciso VIII, da Lei 9.096/95.<sup>135</sup>

Embora a eventual colisão de princípios sugerida nesse caso apenas possa ser verificada pela autoridade competente no curso da ação judicial cabível, não havendo qualquer declaração de inconstitucionalidade do dispositivo, presume-se constitucional a norma. Dessa forma, trata-se de um exemplo de relativização do princípio da autonomia partidária.

Destarte, a norma que corresponde ao preceito/princípio da autonomia partidária não afasta, *a priori*, eventual intervenção na esfera intrapartidária, seja judicial ou legislativa, feita em observância do princípio da democracia intrapartidária.

## 2.4 CRÍTICA À DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA BRASILEIRA

O estudo e avaliação da relação entre a representação política e a democracia intrapartidária no Brasil depende da análise das normas internas de organização partidária, previstas no estatuto de cada agremiação, bem como do estudo do instituto da Comissão Provisória Partidária, órgão decisivo na compreensão da estrutura intrapartidária brasileira.

Segundo dados da Justiça Eleitoral brasileira, atualmente existem 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados junto ao Tribunal Superior

---

<sup>134</sup> BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - 20/9/1995, Página 14545. Brasília. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 18/02/2017.

<sup>135</sup> Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: [...] VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido; (BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 20/9/1995, Página 14545. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 18/02/2017).

Eleitoral,<sup>136</sup> cada um deles possuindo um estatuto próprio, constituído pelo próprio partido, em observância ao livre exercício da autonomia partidária.<sup>137</sup>

Em face do elevado número de partidos que compõem o contexto político brasileiro, bem como da vasta quantidade de normas intrapartidárias vinculadas a cada um de seus 35 estatutos, é necessário estabelecer uma metodologia específica para a análise aqui proposta, destacando-se com clareza a forma e os critérios de avaliação a fim de aferir o valor “democracia interna” aos partidos analisados.

Não se pretende na presente dissertação realizar uma análise profunda de todos os 35 estatutos partidários, visto que essa tarefa não figura entre os objetivos específicos do presente trabalho. Contudo, ainda assim, face à relevância do tema para delimitação do horizonte de compreensão das questões que se seguirão, far-se-á um corte metodológico, analisando, sob a perspectiva da democracia intrapartidária, os estatutos dos cinco partidos com maior representação na Câmara dos Deputados.

Optou-se por adotar como critério de escolha dos estatutos a Câmara dos Deputados, pois é a casa do Congresso Nacional com maior número de assentos, distribuídos proporcionalmente entre os estados da federação com base no número populacional. Segundo Duverger, a representação proporcional resulta na mais fraca deformação da opinião do eleitorado,

---

<sup>136</sup> Dados atualizados até junho de 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 13/06/2017.

<sup>137</sup> Segundo José Afonso da Silva, o preceito da autonomia, disposto no parágrafo 1º do art. 17 da Constituição de 1988, permite que os partidos políticos organizem, por meio de seus estatutos, suas estruturas internas, estabeleçam os órgãos internos que lhes aprouver, bem como as regras que quiserem sobre seu funcionamento, sem a interferência do estado (DA SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 240). No mesmo sentido, afirma Rodrigo López Zilio: “A desvinculação do partido político em relação ao Estado trouxe, como consequência, uma ampla autonomia e liberdade de criação, tratando a agremiação partidária como corpo essencial à configuração do Estado Democrático de Direito. Estas características elementares dos partidos políticos – de autonomia e liberdade de criação – foram acentuadas pelo legislador constituinte na Carta Política de 1988. Assim, o § 1º do art. 17 da Constituição Federal assegura “aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias”, ao passo que o “caput” do mesmo artigo, estabelece que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”, desde que observados determinados preceitos.” (ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**, 5ª Edição. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016, p. 89.)

assentada precisamente na ideia de coincidência entre a dimensão eleitoral e a dimensão dos partidos.<sup>138</sup>

São os partidos escolhidos:<sup>139</sup> 1) PT – Partido dos Trabalhadores (68 deputados); 2) PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (66 deputados); 3) PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira (54 deputados); 4) PP – Partido Progressista (38 deputados); 5) PSD – Partido Social Democrático (36 deputados), totalizando 51,07% do total de deputados.

Para os fins da presente dissertação, optou-se por restringir o estudo ao número dos cinco partidos em razão da soma de cada uma de suas bancadas. Sabendo-se que número total de Deputados é de 513, entendeu-se razoável escolher analisar os estatutos dos partidos de maiores bancadas até que a soma de seus representantes fosse superior à metade mais um do número total de parlamentares.

Assim, analisaremos as normas intrapartidárias que incidem sobre a maioria dos representantes da Câmara dos Deputados. Logo, ao final, será possível asseverar que, embora as conclusões obtidas não se apliquem à totalidade dos deputados, certamente se aplicará à maioria deles, atribuindo maior verossimilhança aos dados e conclusões obtidas. Feitas essas breves exposições sobre as razões da metodologia adotada, seguiremos às observações preliminares quanto aos critérios que serão adotados.

---

<sup>138</sup> DUVERGER, Maurice. **Les Partis Politiques**. Deuxième édition. Paris: Librairie Armand Colin, 1954. p. 410.

<sup>139</sup> Cabe esclarecer que o número de deputados por partido adotado para realizar o levantamento aqui proposto corresponde às bancadas apuradas na data da apresentação do presente trabalho. Essa ressalva resta relevante, pois o número atual de deputados por cada partido não corresponde ao número de candidatos eleitos por cada partido nas eleições de 2014. Embora tenhamos no Brasil uma legislação que privilegie a fidelidade partidária, impedindo que os candidatos eleitos para as casas legislativas deixem o partido no curso no mandato, sob pena de perda automática do cargo (art. 26 da Lei 9.096/95), atualmente se verifica uma discrepância entre a representação proporcional na Câmara dos Deputados observada após as eleições de 2014 e a representação atual, isso pois a Emenda Constituição nº 91 de 18 de fevereiro de 2016 determinou uma exceção à regra de fidelidade partidária, facultando “[...] ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão” (BRASIL. Emenda Constitucional nº 91. **Diário Oficial da União**. Brasília: 19 de fevereiro de 2017. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc91.htm)>. Acesso em: 04 de janeiro de 2017). Assim, tendo a Emenda Constitucional nº 91 aberto essa “janela” constitucional para que migrassem de partido sem sofrer as consequências previstas no art. 26 da Lei 9.096/95, muitos deputados assim o fizeram, desconfigurando o espectro representativo conformado por meio do pleito eleitoral de 2014.

Para determinar os critérios de verificação do grau de democracia intrapartidária no contexto brasileiro, serão utilizadas as mesmas premissas adotadas no desenvolvimento da noção de democracia realizada na presente dissertação.<sup>140</sup> Ou seja, embora não se tenha optado expressamente por uma das diversas teorias, a expressão democracia deve ser compreendida, em seu âmbito normativo, como o dever de preencher, da melhor maneira possível, os critérios elencados pelo autor Robert Dahl. Contudo, algumas correções serão necessárias para adequar tais critérios à realidade partidária brasileira.

Em primeiro lugar, a questão que se apresenta quando se pretende verificar o grau de democracia no interior das estruturas partidárias é a capacidade que cada filiado possui de disputar a indicação do partido aos cargos administrativos e eletivos daquela agremiação. Em outras palavras, dentre os critérios que tenham por objetivo alcançar os fins aqui almejados, é necessário que algum deles tenha a finalidade de apurar a extensão do direito de cada filiado de ser votado e, caso haja restrição desse direito, em quais condições ocorrem eventuais limitações. Sabendo-se que restrições aos direitos de cada filiado a disputar as indicações do partido correspondem a uma clara contradição ao preceito democrático previsto no art. 17 da Constituição Federal, é possível afirmar que o primeiro critério aqui proposto se refere exatamente à exigência de participação efetiva descrita por Dahl.<sup>141</sup>

Em segundo lugar, como já mencionado na presente dissertação, em um contexto democrático, a formação da vontade política pressupõe a publicidade do procedimento, evitando a obscuridade dos pactos ou decisões de detentores do poder. A democracia no âmbito interno dos partidos não é diferente.<sup>142</sup> Ou seja, para se aferir a democracia intrapartidária é necessário verificar se há no conjunto das normas estatutárias um procedimento capaz de garantir que todos os filiados do partido tenham acesso às informações a

---

<sup>140</sup> Ver item 2.1 do presente capítulo.

<sup>141</sup> DAHL, Robert A. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998, p. 37-38.

<sup>142</sup> Muito embora, como já exposto, seja largamente difundida na doutrina constitucional a ideia de que o preceito democrático se aplique também ao âmbito intrapartidário, a legislação brasileira, seja na lei eleições (Lei nº 9.504/97), seja na lei que regulamenta os partidos políticos (Lei nº 9.096/95), não obriga, sequer estabelece regras para a realização de prévias eleitorais, limitando-se apenas a mencionar tal procedimento quando trata da propaganda eleitoral (Art. 36-A, inciso III e § 1º, da Lei nº 9.504/97). Em outras palavras, sendo a legislação omissiva sobre o tema, nos parece relevante aqui estabelecer a relação entre o preceito democrático aplicado aos partidos políticos e o instituto das prévias eleitorais partidárias.

respeito de quem são os candidatos aos cargos de administração do partido e quem são os interessados à indicação do partido para os cargos eletivos, bem como às informações a respeito de suas propostas, seus posicionamentos político-ideológicos, entre outras informações relevantes para a formação da convicção de seus correligionários. Tal exigência corresponde ao critério de aquisição de entendimento esclarecido também descrito por Dahl.<sup>143</sup>

Em terceiro lugar, a aferição da democracia intrapartidária de uma legenda deve levar em conta o peso da participação dos filiados no sufrágio para escolha dos dirigentes, bem como dos candidatos a cargos eletivos nas esferas Municipal, Estadual e Federal, correspondendo, na doutrina de Dahl, às exigências de igualdade de voto e de controle definitivo do planejamento da associação.<sup>144</sup>

Dentre as três observações feitas acima, verifica-se que um dos critérios de Robert Dahl não restou expressamente contemplado, a saber, a inclusão dos adultos. Segundo o autor, o processo democrático exige que todos, ou a maioria dos adultos residentes permanentes devam ter plenos direitos de participação política. No entanto, tal critério não servirá de base para o presente levantamento, pois restaria inócuo verificar se as normas estatutárias dos partidos reconhecem o direito à participação política dos cidadãos, na medida em que a própria Constituição, no art. 14, *caput* e inciso I do § 1º, reconhece o amplo direito dos adultos de participação política, sem qualquer discriminação.<sup>145</sup>

A partir dessas observações, é possível extrair os critérios para apurar se a escolha dos candidatos que concorrerão aos cargos administrativos do partido e às indicações aos cargos eletivos é resultado, de fato, da concorrência livre, democrática e equilibrada entre as vontades de filiados cientes das propostas de cada interessado ou, se ao final, é resultado da escolha ou do aval de um ou de um pequeno grupo de dirigentes partidários em detrimento da vontade da maioria dos filiados.

---

<sup>143</sup> DAHL, Robert A. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998, p. 37-38.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 37-38.

<sup>145</sup> Constituição Federal de 1988 - 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: § 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos,;

Considerando que, conforme o referencial teórico adotado, um processo democrático intrapartidário exige: a garantia do direito de ser votado; um procedimento de publicidade das informações relevantes para a formação da convicção política; bem como a efetiva concorrência de vontade entre seus filiados para a tomada de decisão, determinou-se quatro critérios de análise do levantamento aqui proposto, a saber:

i) A extensão do direito de cada filiado de ser votado e, caso haja restrição desse direito, em quais condições ocorrem eventuais limitações;

ii) A existência de prévias partidárias, aqui entendidas como um procedimento intrapartidário prévio à convenção de escolha de dirigentes e candidatos aos cargos eletivos, que imponha aos interessados a obrigação de expor, de forma ampla a todos os filiados, suas ideias e propostas para o cumprimento das funções constitucionalmente atribuídas aos partidos políticos pela constituição,<sup>146</sup> assim viabilizando que todos os filiados tenham acesso às informações indispensáveis para a formação de sua convicção individual a respeito do melhor dirigente ou da melhor indicação para cada cargo eletivo.<sup>147</sup>

iii) A obrigatoriedade da realização de prévias, tendo em vista que, mesmo que prevista, a eventual previsão de facultatividade de sua realização implica em prejuízo do direito dos filiados à formação da convicção política necessária para uma escolha racional de seus representantes;

---

<sup>146</sup> Quanto às funções dos partidos, verifica-se que o art. 17 da Constituição de 1988 atribui aos partidos políticos o dever de resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, bem como os direitos fundamentais, nos seguintes termos: “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.” (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - 5/10/1988, página 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 05 de janeiro de 2016)

<sup>147</sup> Cabe aqui salientar a dificuldade encontrada nessa pesquisa de se colher os dados a respeito da ocorrência ou não de prévias partidárias, tendo em vista que não há uma fonte competente para concentrar e tornar público esse processo intrapartidário, que é aplicado exclusivamente por cada um dos partidos conforme seus estatutos, sem intervenção da Justiça Eleitoral. Ora, diferente o que ocorre com outros atos elaborados ou encomendados exclusivamente pelos partidos políticos, como, por exemplo, pesquisas e testes pré-eleitorais (Art. 33 da Lei nº 9.507/97), as atas das Convenções de escolha dos candidatos às eleições (Art. 8 da Lei nº 9.507/97), prestação de contas (Art. 32 da Lei nº 9.096/95), não é obrigatória a apresentação de documento apto a demonstrar a regularidade do procedimento de prévias eleitorais no âmbito intrapartidário, prejudicando o presente qualquer trabalho de apuração da compatibilidade dos atos partidários com o preceito democrático.

iv) O peso da participação dos filiados no sufrágio para escolha do quadro de dirigentes e de candidatos aos cargos eletivos. Tal critério visa verificar se, na escolha de dirigentes e candidatos, é considerada a vontade de cada filiado por meio de participação em sufrágio, seja diretamente ou por representantes eleitos, ou se a escolha é, ao final, determinada por um ou alguns poucos dirigentes, tendo em vista que a igualdade de sufrágio é pedra fundamental não só da ideia de democracia, mas também do estado brasileiro, conforme determina o art. 14, *caput*, da Constituição Federal, e qualquer desequilíbrio no valor atribuído a cada voto corresponderia a um atentado às premissas básicas da democracia.

Por fim, cabe esclarecer que para a verificação do grau de democracia intrapartidária dos estatutos a seguir não se levará em conta a diferença entre Diretório Partidário e Comissão Provisória, tendo em vista que esse tema será tratado em tópico próprio.<sup>148</sup> Assim, delimitadas as razões metodológicas, bem como os critérios de análise, passemos aos resultados organizados por partido:

#### 2.4.1 O Estatuto do Partido dos Trabalhadores (PT)

Quanto ao primeiro critério (a extensão do direito de cada filiado de ser votado) verifica-se que no art. 140 o estatuto do Partido dos Trabalhadores trata dos pré-requisitos para ser candidato, são eles: a) estar filiado ao partido, pelo menos, seis meses antes do pleito; b) estar em dia com a tesouraria do partido; e c) assinar e registrar o “Compromisso Partidário do Candidato Petista”.<sup>149</sup>

Contudo, embora pareça que, em um primeiro momento, o disposto no art. 140 do estatuto garanta o amplo direito de cada filiado, regularmente vinculado ao partido, a concorrer à indicação do partido, em um segundo momento é possível verificar que existem no estatuto outras restrições que limitam drasticamente esse direito.

---

<sup>148</sup> Sobre os Diretórios Partidários e as Comissões Provisórias ver item 2.5.

<sup>149</sup> Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores. Acesso em 05/01/2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-dos-trabalhadores>>.

Tais restrições decorrem da norma intrapartidária prevista no art. 142 do mesmo estatuto. Segundo esse artigo, o filiado interessado em concorrer ao pleito eleitoral, além de preencher os requisitos do art. 140, já mencionados no parágrafo anterior, deve preencher outras tantas exigências para que a Comissão Executiva examine seu pedido de indicação a pré-candidatura, vejamos:

Art. 142. A Comissão Executiva da instância de direção correspondente somente examinará pedido de indicação a pré-candidatura se vier acompanhado de assinaturas ou votos favoráveis de no mínimo:

I – Em nível Municipal:

A) ao cargo de vereador ou vereadora:

A. a – 3 (três) membros do Diretório Municipal; ou

A. b – 1 (um) Núcleo devidamente registrado junto à respectiva direção municipal; ou

A. c – 1 (um) Diretório Zonal devidamente registrado na respectiva direção municipal; ou

A. d – 2,5% (dois e meio por cento) do total de filiados ou filiadas, que participaram do último Encontro realizado no município.

B) ao cargo de prefeito ou prefeita:

B. – 10% (dez por cento) do número de filiados ou filiadas, que participaram do último PED realizado no município;

II – Em nível estadual:

A) ao cargo de deputado ou deputada estadual:

A. a – 1/3 (um terço) dos membros do Diretório Estadual; ou

A. b – 5% (cinco por cento) das Comissões Executivas Municipais; ou

A. c – 1% (um por cento) dos filiados ou filiadas, no estado; ou

A. d – Encontro Setorial Estadual.

B) ao cargo de deputado ou deputada federal:

B. a – 1/3 (um terço) dos membros do Diretório Estadual; ou

B. b – 5% (cinco por cento) das Comissões Executivas Municipais; ou

B. c – 1% (um por cento) dos filiados ou filiadas, no estado; ou

B. d – Encontro Setorial Estadual ou Nacional.

C) ao cargo de senador ou senadora:

C. – 10% (dez por cento) número de votantes no último PED no Estado;

D) ao cargo de governador ou governadora de estado:

D. – 10% (dez por cento) número de votantes no último PED no Estado

III – Em nível nacional:

A) ao cargo de Presidente ou Presidenta da República:

A. – 10% (dez por cento) número de votantes no último PED no país.<sup>150</sup>

O que se verifica na prática é que o artigo 140 não contém todos os pré-requisitos necessários para que cada filiado tenha garantido seu direito de concorrer à indicação do partido para os cargos eletivos. Somam-se a eles os requisitos exigidos pelo art. 142 do estatuto, transcrito acima.

<sup>150</sup> Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores. Acesso em 05/01/2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-dos-trabalhadores>>.

Por sua vez, os requisitos exigidos pelo art. 142 do estatuto correspondem a uma dura restrição ao direito dos filiados de concorrerem à indicação do partido aos cargos eletivos.

Ora, a partir da interpretação do art. 142 é possível afirmar que para ter seu pedido de pré-candidatura examinado pela Comissão Executiva do órgão correspondente, é necessário que o filiado tenha previamente grande influência junto à Comissão Executiva do órgão da agremiação, ou que seja amplamente conhecido pelos demais filiados, já possuindo capital político prévio a qualquer procedimento eleitoral intrapartidário.

Em outras palavras, o estatuto do partido veda a possibilidade de o filiado utilizar o procedimento de prévias eleitorais para manifestar-se politicamente, tornar-se conhecido e assim concorrer aos votos dos demais pela indicação aos cargos eletivos.

As normas do estatuto impõem que os interessados em lançar-se como pré-candidato utilizem, inicialmente, expedientes obscuros, desconhecidos pelos demais filiados, para angariar influência e apoio político, para daí então preencher os requisitos do partido e ter acesso aos meios institucionais que permitam a realização de campanhas intrapartidárias e outros institutos que possibilitem o filiado a concorrer pelos votos à indicação.

Assim, quanto ao primeiro requisito, conclui-se que o estatuto do Partido dos Trabalhadores restringe drasticamente o direito dos filiados de serem votados, na medida em que, para se candidatarem à indicação do partido aos cargos eletivos, exige que os filiados interessados, embora regularmente registrados, possuam previamente influência política ou sejam largamente conhecidos pelos demais filiados, sem ao menos viabilizar meios claros e transparentes para que os interessados cumpram tais requisitos.

Quanto ao segundo critério, ou seja, existência de prévias eleitorais, verifica-se que as normas internas do Partido dos Trabalhadores não apenas preveem sua realização<sup>151</sup> como também destinam um capítulo exclusivo para

---

<sup>151</sup> Dispõe o Art. 66 do estatuto do Partido dos Trabalhadores: “Plebiscitos, Referendos, Prévias Eleitorais e Consultas constituem formas de consulta a todos os filiados e filiadas e devem garantir igualdade de condições para as várias propostas ou candidaturas em debate, incluindo, no mínimo, a obrigatoriedade de discussão com a base, o acesso aos filiados e filiadas, a publicação de materiais e uma infraestrutura material básica.” (Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores. Acesso em

tratar das competências para o ato e das regras procedimentais.<sup>152</sup> Logo, não há dúvidas quanto ao preenchimento do segundo critério adotado no levantamento aqui proposto.

Contudo, já quanto ao terceiro critério, a saber, obrigatoriedade da realização de prévias, observa-se que as normas intrapartidárias do Partido dos Trabalhadores preveem uma exceção à realização de prévias, permitindo que nas hipóteses em que, oficialmente, exista apenas um único candidato à indicação, não se realizem prévias, nos seguintes termos:

Art. 147. Havendo mais de um pré-candidato ou pré-candidata às eleições para Presidente ou Presidenta da República, Governador ou Governadora, Senador ou Senadora, e Prefeito ou Prefeita, será realizada Prévia Eleitoral.<sup>153</sup>

Contudo, na prática das atividades do Partido dos Trabalhadores, a exceção prevista no artigo supramencionado que afasta a obrigatoriedade de realização de prévias tornou-se a regra, principalmente no processo de escolha dos indicados aos cargos majoritários nas esferas estadual e federal.

A partir de materiais jornalísticos veiculados durante o período prévio às eleições, verifica-se que, embora nas esferas municipais ocorram com certa frequência prévias eleitorais do Partido dos Trabalhadores,<sup>154</sup> o mesmo não ocorre quando se trata da escolha dos candidatos a serem indicados pelo partido aos cargos de Presidente, Governador e Senador.

Podemos indicar como exemplo dessa constatação o processo de indicação de Dilma Rousseff para a Presidência da República no pleito eleitoral ano de 2010. Naquela oportunidade, não houve prévias partidárias ou qualquer procedimento capaz de garantir que todos os membros votantes da convenção tivessem acesso às informações necessárias à formação de sua convicção

---

01/08/2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-dos-trabalhadores>>

<sup>152</sup> O Capítulo que regulamenta as prévias eleitorais no âmbito interno do Partido dos Trabalhadores corresponde aos dispositivos compreendidos entre os arts. 147 e 155 do referido estatuto partidário (Acesso em 01/08/2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-dos-trabalhadores>>).

<sup>153</sup> Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-dos-trabalhadores>>. Acesso em: 07 de agosto de 2016.

<sup>154</sup> A título exemplificativo, verifica-se a existência de informativos publicados no próprio site eletrônico do Partido dos Trabalhadores na internet incentivando a realização de “um processo democrático de escolha de todos os candidatos e candidatas a prefeito, vice-prefeito e vereador” (Disponível em: <<http://www.pt.org.br/processo-democratico-definira-candidatos-do-pt-para-eleicoes-2016/>>. Acesso em: 10/07/2016), em outras palavras, a realização de prévias eleitorais, em todos os municípios, para a escolha dos candidatos indicados pelo partido às eleições municipais de 2016.

política a respeito da indicação da Dilma Rousseff para o cargo de Presidente da República.

Ocorreu que, conforme materiais jornalísticos da época,<sup>155</sup> a então ministra de estado da casa civil do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi indicada por meio de referendo, sem concorrência.

Embora se possa afirmar que a indicação por meio de referendo corresponda a um método que atribua o caráter democrático à escolha feita pelo partido, essa afirmação não é totalmente verdadeira.<sup>156</sup>

Como já mencionado anteriormente, aferir o caráter democrático da escolha dos indicados pelos partidos aos pleitos eleitorais exige o preenchimento dos critérios já demonstrados anteriormente, ou seja: amplo direito dos filiados de serem votados; a existência e obrigatoriedade de um procedimento de publicidade das informações relevantes para a formação da convicção política; e a igualdade da participação dos filiados no sufrágio para escolha.

A escolha por meio de referendo, feita isoladamente, não cumpre os critérios de análise propostos no presente levantamento. Embora o referendo conceda a cada filiado um voto de mesmo peso para a aprovação da indicação, não preenche os critérios “existência” e “publicidade” de procedimento de conformação da vontade política, pois não traz consigo um sistema eleitoral

---

<sup>155</sup> CAMPANERUT, Camila. **Congresso do PT oficializa Dilma como pré-candidata à Presidência.** Site de Notícias UOL. Data da Publicação 20/02/2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/02/20/congresso-do-pt-oficializa-dilma-como-candidata-a-presidencia.htm>>. Acesso em: 04/01/2017.

<sup>156</sup> Segundo o § 3º do art. 66 do Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores, “Referendo é uma forma de consulta a todos os filiados e filiações num determinado nível, para reavaliação ou reafirmação de posição partidárias previamente definidas e seu resultado terá sempre caráter deliberativo, desde que atingido o quórum”. Verifica-se que o conceito de “referendo” determinado pelo estatuto do partido se identifica com o conceito *referendum* desenvolvida por Paulo Bonavides. Segundo o autor “Com o *referendum*, o povo adquire o poder de sancionar as leis. Tudo se passa, segundo a ponderação de Barthélemy e Deuz, como no sistema de governo representativo ordinário, em que o Parlamento normalmente elabora a lei, mas esta ‘só se faz juridicamente perfeita e obrigatória’, depois da aprovação popular, isto é, depois que o projeto oriundo do Parlamento é submetido ao sufrágio dos cidadãos, ‘que votarão pelo sim ou pelo não, por sua aceitação ou por sua rejeição’ (BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 303). Tanto no referendo previsto no estatuto do partido, quando no conceito de *referendum* extraído da obra de Bonavides, o ato submetido ao sufrágio, seja a escolha do candidato feita pelos dirigentes do partido, seja o texto legislativo, não é, de fato, elaborado com a participação direta dos legitimados a proferir voto. Em outras palavras, os eleitores não tem necessariamente a oportunidade de conhecer as razões que levaram a proposta objeto do sufrágio à referendo, mas apenas a oportunidade de ratificar ou não a escolha já feita um ou por um conjunto de representantes.

interno apto a oportunizar a formação de convicção política dos legitimados a participar do sufrágio, elemento indispensável na democracia.

Assim, é um equívoco dizer que no plano intrapartidário por si só, a escolha de dirigentes e candidatos por meio de referendo é capaz de contemplar o preceito democrático, tendo em vista que, sem um procedimento racional de formação da convicção política dos filiados, o referendo consiste apenas em um instrumento para atribuir aparência democrática a um pacto celebrado entre dirigentes partidários, impossibilitando aos demais filiados que participem da escolha e mantendo obscuras as razões que levaram a indicação preliminar do partido aos cargos pleiteados.

Quanto ao quarto e último critério analisado, ou seja, o peso da participação dos filiados no sufrágio para escolha de dirigentes e indicados aos cargos eletivos, verifica-se que no estatuto do Partido dos Trabalhadores a participação dos filiados nas deliberações de escolha de candidatos em cada esfera ocorre da seguinte forma:

O chamado “Encontro Municipal”, órgão competente no âmbito municipal para escolher os candidatos a cargos eletivos, é composto por todos os delegados eleitos pelo voto direto dos filiados aptos a votar no município,<sup>157</sup> reeleitos por meio do chamado “Processo de Eleição Direta – PED”.<sup>158</sup> Na ocasião do “Encontro Municipal” são eleitos os delegados que comporão dos “Encontros Estaduais”.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> Art. 75. O Encontro Municipal compõe-se de todos os delegados e delegadas eleitos pelo voto direto dos filiados e das filiadas aptos a votar no município. do Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores (Acesso em 01/08/2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-dos-trabalhadores>>)

<sup>158</sup> O art. 36, e parágrafos, do Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores estabelecem o Processo de Eleições Diretas – PED, da seguinte forma: “As direções zonais, municipais, estaduais, nacional e seus respectivos presidentes ou presidentas, os Conselhos Fiscais, as Comissões de Ética e os delegados e delegadas aos Encontros Municipais e Zonais serão eleitos pelo voto direto dos filiados e das filiadas. §1º: Os municípios organizados em Comissão Provisória só realizam PED para a votação da direção da instância municipal correspondente. §2º: As eleições serão realizadas, por voto secreto, em todo o país, em um único e mesmo dia, das 9 às 17 horas, de acordo com calendário eleitoral aprovado pelo Diretório Nacional. §3º: O processo eleitoral será conduzido, em todos os níveis, por uma comissão de organização eleitoral. §4º: O Processo de Eleições Diretas (PED) somente poderá ser convocado se a instância em âmbito municipal correspondente estiver em dia com suas contribuições junto às respectivas instâncias superiores.” (Acesso em 01/08/2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-dos-trabalhadores>>)

<sup>159</sup> Art. 76, alínea “L”, do Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores: “Caberá ao Encontro Municipal: [...] l) eleger os delegados e as delegadas ao Encontro Estadual.” (Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores. Acesso em 01/08/2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-dos-trabalhadores>>)

Os “Encontros Estaduais”,<sup>160</sup> órgão competente no âmbito estadual para escolher os candidatos a cargos eletivos são constituídos de delegados eleitos nos “Encontros Zonais”<sup>161</sup> e “Encontros Municipais”. Segundo o estatuto, compete ao diretório estadual convocar as eleições para a escolha dos delegados e suplentes para a representação junto ao “Encontro Nacional”.<sup>162</sup>

Por fim, os “Encontros Nacionais”, órgão intrapartidário responsável pela escolha dos candidatos à Presidência e Vice-Presidência, são constituídos pelos delegados eleitos nos “Encontros Estaduais”.<sup>163</sup>

Logo, é possível afirmar que o Partido dos Trabalhadores preenche o quarto critério proposto no presente levantamento, tendo em vista que impõe um procedimento eleitoral acessível e com votos de mesmo peso a todos os filiados para a escolha dos delegados que os representarão nos órgãos superiores.

Quanto ao Partido dos Trabalhadores, conclui-se que não preenche nem o primeiro (extensão do direito de cada filiado de ser votado), nem o terceiro critério (obrigatoriedade da realização de prévias), logo é possível afirmar que o estatuto nacional do Partido dos Trabalhadores não se encontra de acordo com o preceito de democracia previsto no art. 17 da Constituição.

---

<sup>160</sup> Art. 101, inciso II, do Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores: “O Encontro Estadual reunir-se-á: [...] II – mediante convocação da Comissão Executiva Estadual, para escolha dos candidatos e das candidatas a cargos eletivos na esfera estadual;” (Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores. Acesso em 01/08/2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-dos-trabalhadores>>)

<sup>161</sup> Quanto ao chamado órgão “Zonal” da organização interna do Partido os Trabalhadores, define o art. 85 do Estatuto: “Nas capitais dos estados com mais de 500.000 (quinhentos mil) eleitores e nos municípios com mais de 1.000.000 (um milhão) de eleitores é obrigatória a organização de Diretórios Zonais. (Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores. Acesso em 01/08/2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-dos-trabalhadores>>)

<sup>162</sup> Art. 101, inciso I, do Estatuto do Partido dos Trabalhadores: “nas datas estabelecidas pelo Diretório Estadual, observado o Calendário Nacional, para eleição dos delegados, das delegadas e suplentes ao Encontro Nacional;” (Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores. Acesso em 01/08/2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-dos-trabalhadores>>).

<sup>163</sup> Art. 111 do Estatuto do Partido dos Trabalhadores: “Constituem o Encontro Nacional do Partido os delegados e delegadas eleitos no PED ou nos Encontros Estaduais”; Art. 112, *caput* e inciso II, do Estatuto do Partido dos Trabalhadores: “O Encontro Nacional ocorrerá ordinariamente: [...] II – mediante convocação da Comissão Executiva Nacional, para escolha dos candidatos à Presidência e Vice - Presidência da República e definição do posicionamento do Partido frente às eleições nacionais;” (Estatuto Nacional do Partido dos Trabalhadores. Acesso em 01/08/2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-dos-trabalhadores>>)

#### 2.4.2 O Estatuto do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)

Seguindo a proposta de pesquisa colocada anteriormente, no presente tópico será analisado o estatuto do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, sob os quatro critérios já trabalhados. Seguem os resultados da análise:

Quanto ao primeiro critério, ou seja, a extensão do direito de cada filiado de ser votado, verifica-se que o art. 8º, inciso IV, do estatuto do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB trata de forma genérica a capacidade dos filiados para serem votados, não instituindo qualquer pré-requisito que limite o direito dos filiados de concorrer à indicação do partido aos cargos eletivos.<sup>164</sup>

A partir da análise dos demais artigos do estatuto, encontra-se apenas um exceção à regra genérica do inciso IV do art. 8º. O art. 127 do mesmo estatuto condiciona a realização de Convenções para eleições dos órgãos partidários municipais e zonais ao preenchimento de diversas condições, todas elas relacionadas à proporção entre o número de habitantes e o número de filiados do respectivo município.<sup>165</sup> Ou seja, não preenchidas as proporções determinadas no artigo mencionado, os filiados vinculados àquele município não poderão exercer seu direito de serem votados, configurando assim uma restrição ao seu direito de concorrer, por meio de sufrágio, a cargos de gerência do partido.

Quanto ao segundo critério, ou seja, existência de prévias eleitorais, verifica-se que as normas internas do PMDB também destinam um capítulo

---

<sup>164</sup> Art. 8º: “São direitos dos filiados: [...] IV – votar e ser votado;” (Estatuto Nacional do PMDB. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmdb-de-2-12-2016-aprovado-em-7-6-2016>. Acesso em: 01/08/2016>)

<sup>165</sup> Art. 127. Somente poderão realizar Convenção para eleição dos órgãos partidários os Diretórios de Municípios ou Zonas Eleitorais que contém, no mínimo com o seguinte número de filiados, em condições de participar da Convenção: I – 2% (dois por cento) do eleitorado do Município ou Zona Eleitoral de até 1.000 (mil) eleitores; II – os 20 (vinte) do inciso anterior mais 5 (cinco) para cada 1.000 (mil) eleitores subsequentes, calculado até 50.000 (cinquenta mil) eleitores; III – Os 265 (duzentos e sessenta e cinco) dos inciso anterior e mais 2 (dois) para cada 1.000 (mil) eleitores subsequentes, calculado até 200.000 (duzentos mil) eleitores; IV – os 565 (quinhentos e sessenta e cinco) dos inciso anterior e mais 1 (hum) para cada 1.000 (mil) eleitores subsequentes, calculado até 500.000 (quinhentos mil) eleitores; V – 865 (oitocentos e sessenta e cinco) do inciso anterior e mais 1 (hum) para cada 2.000 (dois mil) eleitores subsequentes, onde houver mais de 500.000 (quinhentos mil) eleitores. (Estatuto Nacional do PMDB. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmdb-de-2-12-2016-aprovado-em-7-6-2016>. Acesso em: 01/08/2016).>

exclusivo para tratar de prévias partidárias. Contudo, diferente do observado no estatuto do Partido dos Trabalhadores, o capítulo contido no estatuto do PMDB sobre o tema é singelo e genérico, sendo constituído de apenas um único artigo, art. 109:

Art. 109. Os Diretórios Nacional, Estaduais e Municipais, especialmente convocados, poderão decidir, por maioria de votos, pela convocação de eleições prévias para a escolha de candidatos a cargos executivos ou a cargos parlamentares sujeitos ao sistema majoritário.

§ 1º – A realização de eleições prévias será disciplinada por Resolução do Conselho Nacional.

§ 2º – O resultado das eleições prévias será proclamado pela respectiva convenção.<sup>166</sup>

Assim, não restam dúvidas quanto ao preenchimento do segundo critério adotado na presente análise. Contudo, já quanto ao terceiro critério, a saber, obrigatoriedade da realização de prévias, observa-se que as normas intrapartidárias do PMDB não obrigam a realização de prévias, nem sequer descreve as hipóteses em que devem ocorrer. O *caput* do art. 109, do estatuto do PMDB, transcrito acima, limita-se a atribuir aos órgãos partidários municipal, estadual e federal a faculdade para tanto, transferindo a competência para disciplinar o procedimento de prévias ao Conselho Nacional do partido, conforme o § 2º do mesmo art. 109.

Sendo assim, da mesma forma que se concluiu da análise do estatuto do Partido dos Trabalhadores, embora seja prevista no estatuto do PMDB, o que se observa na prática é que a ausência de obrigatoriedade na realização de prévias inviabiliza a promoção um procedimento intrapartidário capaz de garantir que todos os membros votantes da convenção tenham acesso às informações necessárias à formação de sua convicção política a respeito dos candidatos à indicação do partido.

Quanto ao quarto e último critério analisado, ou seja, o peso da participação dos filiados no sufrágio para escolha de dirigentes e indicados aos cargos eletivos, verifica-se que o estatuto do PMDB não apenas trata de forma desigual o peso da participação dos filiados nos órgãos estadual e federal,

---

<sup>166</sup> Estatuto Nacional do PMDB. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmdb-de-2-12-2016-aprovado-em-7-6-2016>>. Acesso em: 01/08/2016>.

como também, no âmbito municipal, exclui totalmente a participação de certos filiados, como veremos a seguir:

Analisando o art. 87, observa-se que o estatuto do PMDB cria duas classes de Convenções Municipais. A primeira, prevista no *caput* do art. 87, determina que as Convenções Municipais e Zonais sejam constituídas pelos eleitores inscritos no Município e na Zona eleitoral, atribuído amplo direito de participação a todos os filiados na respectiva circunscrição eleitoral.<sup>167</sup>

Contudo, o disposto no § 2º do art. 87 do estatuto do PMDB cria uma segunda classe de Convenção Municipal e Zonal, específica para a escolha de candidatos a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, restringindo a participação nessa segunda classe de Convenção apenas a poucos dirigentes do partido. Vejamos:

Art. 87. Constituem as Convenções Municipais e Zonais os eleitores inscritos no Município e na Zona eleitoral, filiados ao Partido.

[...]

§ 2º – Constituem as Convenções Municipais destinadas à escolha de candidatos a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores:

I – membros do Diretório Municipal;

II- Parlamentares do Partido com domicílio eleitoral no Município;

III – Delegados eleitos pelas Convenções Municipais ou Zonais.

IV – membros do Diretório Estadual com domicílio no Município;<sup>168</sup>

Ora, a partir da interpretação do dispositivo acima transcrito, é possível afirmar que, na esfera municipal, o estatuto do PMDB exclui totalmente do processo de escolha dos candidatos aos cargos eletivos aqueles filiados que não exercem nenhuma função administrativa no partido, e não possuem qualquer cargo eletivo.

Em outras palavras, a maior parte dos filiados do PMDB não tem poder de voto na escolha dos candidatos aos cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores. Trata-se de uma afronta ao preceito democrático, na medida em que o poder de escolha dos candidatos no âmbito municipal é restrito apenas a dirigentes e parlamentares do partido, em detrimento da maioria dos filiados.

---

<sup>167</sup> Art. 87. “Constituem as Convenções Municipais e Zonais os eleitores inscritos no Município e na Zona eleitoral, filiados ao Partido.” (Estatuto Nacional do PMDB. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmdb-de-2-12-2016-aprovado-em-7-6-2016>>. Acesso em: 01/08/2016).

<sup>168</sup> Estatuto Nacional do PMDB. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmdb-de-2-12-2016-aprovado-em-7-6-2016>>. Acesso em: 01/08/2016>.

Já as Convenções Estaduais, órgão competente para escolher ou proclamar os candidatos do partido aos cargos eletivos,<sup>169</sup> conforme o disposto no art. 78 do estatuto do PMDB, são constituídas pelos: i) membros do diretório estadual, ii) dos representantes do estado e do partido no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e na Assembleia Legislativa ou Câmara Distrital; iii) delegados dos município ou das zonais, quando tratar de Municípios com mais de um milhão de habitantes, assegurado aos Municípios ou zonais, onde o partido tiver Comissão Executiva organizada, o direito de indicar, no mínimo, um delegado.<sup>170</sup>

Por fim, conforme art. 65 do estatuto, a Convenção Nacional, órgão intrapartidário responsável pela escolha ou proclamação dos candidatos à Presidência e Vice-Presidência,<sup>171</sup> é constituído pelos: i) membros do diretório nacional; ii) dos delegados dos estados e do Distrito Federal; iii) representantes do partido no Congresso Nacional; iv) membros do Conselho Nacional que não integrem o Diretório Nacional.

Da análise da composição dos órgãos internos do PMDB, observa-se que grande parte dos membros com direito a voto correspondem a dirigentes e parlamentares, todos eleitos para outras finalidades, enquanto que a participação de delegados, eleitos exclusivamente para exercer a representação nesses respectivos órgãos é menor.

Em outras palavras, os dirigentes e candidatos eleitos, além de exercerem o poder de voto que possui todo o filiado nas eleições para delegados representantes, também exercem poder de voto direto nas convenções, evidenciando uma diferenciação da distribuição do poder de voto entre os membros do partido, em que alguns possuem maior poder de voto em convenções que outros.

---

<sup>169</sup> Art. 77. A Convenção Estadual tem a seguinte competência: [...] III – Escolher ou proclamar, quando houver eleições prévias, os candidatos do Partido aos cargos eletivos majoritários e escolher os candidatos proporcionais, na esfera do Estado ou do Distrito Federal; (Estatuto Nacional do PMDB. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmdb-de-2-12-2016-aprovado-em-7-6-2016>. Acesso em: 01/08/2016).

<sup>170</sup> Estatuto Nacional do PMDB. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmdb-de-2-12-2016-aprovado-em-7-6-2016>. Acesso em: 01/08/2016.

<sup>171</sup> Art. 64, inciso II, do Estatuto do PMDB: “Art. 64. A Convenção Nacional, órgão supremo do Partido, tem a seguinte competência: [...] II – escolher ou proclamar, quando houver eleição prévia, os candidatos do Partido à Presidência e Vice-Presidência da República;” (Estatuto Nacional do PMDB. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-pmdb-de-2-12-2016-aprovado-em-7-6-2016>>).

Destarte, é possível afirmar que o PMDB preenche apenas o segundo critério proposto no presente levantamento, ou seja, a previsão da realização de prévias eleitorais. Logo é possível afirmar que o estatuto do PMDB não se encontra de acordo com o preceito democrático previsto no art. 17 da Constituição Federal.

#### 2.4.3 O Estatuto do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)

Conforme delimitado anteriormente, no presente tópico será analisado o estatuto do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, sob os quatro critérios já trabalhados. Passemos à análise:

Quanto à extensão do direito de cada filiado de ser votado, verifica-se que o art. 14º, inciso III, do estatuto do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, assim como outros estatutos analisados, trata genericamente da capacidade dos filiados para serem votados.<sup>172 173</sup>

Contudo, embora pareça ampla e irrestrita, o estatuto apresenta obscuridades a respeito da existência de critérios a serem preenchidos pelos filiados que queriam concorrer aos cargos de gerência da agremiação ou à indicação do partido aos cargos eletivos.

---

<sup>172</sup> Art. 14º: “São direitos dos filiados: [...] III – votar e ser votado para os órgãos do Partido;” (Estatuto Nacional do PSDB. Estatuto Nacional do PSDB. Acesso em: 05/11/2016. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>).

<sup>173</sup> Cabe salientar que, no § 1º do art. 14 do estatuto do PSDB, verifica-se um limite objetivo ao direito dos filiados de concorrerem aos quadros de gerência do partido, bem como à indicação aos cargos eletivos, na medida em que determina que, em regra, somente poderão votar e serem votados os filiados que contarem com, no mínimo, 6 (seis) meses de filiação e, excepcionalmente nas hipóteses de primeiro Diretório Municipal ou Zonal, ou nos de dissolução ou extinção de Diretório, aqueles que contarem com, no mínimo, 30 (trinta) dias de filiação. Embora seja uma limitação, por si só, não compromete a racionalidade do procedimento democrático intrapartidário, pois se trata de limitação objetiva, ou seja, que não depende de um juízo subjetivo de membros do partido para fazer cessar a restrição, bastando para isso apenas a implementação temporal do prazo previsto no dispositivo. Art. 14, § 1º: “Somente poderá votar e ser votado o filiado que contar, no mínimo, 6 (seis) meses de filiação, excetuados os casos de constituição do primeiro Diretório Municipal ou Zonal, ou nos de dissolução ou extinção de Diretório, quando poderá participar da Convenção, convocada pela Comissão Provisória, com todos os direitos que lhe são atribuídos, o filiado que contar, no mínimo, com 30 (trinta) dias de filiação” (Estatuto Nacional do PSDB. Estatuto Nacional do PSDB. Acesso em: 05/11/2016. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>).

O art. 25 do estatuto do PSDB prevê que o registro das chapas a membros dos Diretórios e Delegados deverá ser acompanhada de um “apoioamento” de convencionais definido no próprio Estatuto:

Art. 25. O registro de chapas completas de candidatos a membros efetivos e suplentes dos Diretórios e de Delegados e Suplentes às Convenções, será requerido, por escrito, à Comissão Executiva do respectivo nível, nos prazos e com o apoioamento de convencionais definidos neste Estatuto, observando-se em sua composição o mínimo de 30% e o máximo de 70% de candidatos de cada sexo.

§ 1º. O pedido será formulado em 2 (duas) vias, devendo a Secretaria da Comissão Executiva passar recibo na segunda via, que fiará em poder dos requerentes.

§ 2º. O pedido de registro será instruído com declarações, individuais ou coletivas, de consentimento dos candidatos, e indicará os subscritores que, como fiscais, poderão acompanhar a cotação, a apuração e proclamação dos resultados.

§ 3º. Nenhum candidato poderá participar de mais de uma chapa, sendo considerados nulos os votos que receber, sem prejuízo da votação recebida pela chapa.

§ 4º. O apoioamento dado pelo mesmo convencional a mais de uma chapa implica na sua anulação, não sendo considerado para nenhuma das chapas apoiadas.

Contudo, o estatuto do PSDB não faz referência expressa ao número de “apoioamento” necessário para a inscrição de chapa nas eleições para os órgãos executivos da agremiação e representação intrapartidária.

Conclui-se que, assim como observado na análise do estatuto do Partido dos Trabalhadores, o estatuto do PSDB restringe o direito dos filiados de serem votados, na medida em que, para se candidatarem aos quadros de gerência do partido, mesmo regularmente registrados e cumpridos os critérios objetivos para serem votados, exige que o interessado possua previamente influência política, não viabilizando meios claros e transparentes para que os interessados cumpram tais requisitos de “apoioamento”.

Da mesma forma, o estatuto do PSDB não determina quais são os requisitos exigidos pelos filiados interessados para que concorra a indicação do partido aos cargos eletivos, deixando a cargo da Comissão Executiva Nacional e dos Diretórios Estaduais e Municipais disciplinarem a concorrência, conforme se depreende do disposto no art. 151, § 1º e § 2º do estatuto do partido:

§ 1º. A realização das eleições prévias de que trata este artigo será disciplinada por resolução aprovada pela Comissão Executiva Nacional, cabendo aos Diretórios Estaduais e Municipais, nos termos

deste Estatuto, estabelecer as normas complementares para sua realização.

§ 2º. Na ausência de resolução da Comissão Executiva Nacional, os Diretórios Estaduais poderão regulamentar a realização das eleições prévias de que trata este artigo, vigendo a regulamentação até que a Comissão Executiva Nacional discipline a matéria.<sup>174</sup>

Exemplo da declinação de competência por parte do estatuto nacional do PSDB para regulamentar as prévias eleitorais se verifica na edição da Resolução DESP 03/2015, expedida pelo órgão estadual do PSDB-SP, regulamentando as prévias eleitorais naquele estado.<sup>175</sup>

Por sua vez, quando trata dos requisitos para a inscrição de chapas nas eleições prévias para a escolha de candidatos indicados pelo partido aos cargos eletivos, a Resolução DESP 03/2015 impõe grande dificuldade para um filiado interessado apresentar seu nome à concorrência, na medida em exige ou a indicação da Comissão Executiva Municipal ou “apoio” mínimo de 10% dos filiados para registro da candidatura.<sup>176</sup>

Dessa forma, conclui-se que na disputa pela indicação aos cargos eletivos, o estatuto é omissivo quanto aos pré-requisitos que os interessados devam preencher para que possam ser votados, deixando a cargos de outros órgãos a regulamentação de tais disputas, possibilitando que em cada processo eleitoral se crie regras que tolham o direito dos filiados de serem votados. Exemplo dessa distorção e restrição do direito de ser votado é exatamente o disposto no art. 2º, inciso I, da Resolução DESP 03/2015, acima transcrito.

Quanto ao segundo critério analisado - a existência de prévias partidárias - observa-se que, assim como o Partido dos Trabalhadores, o PSDB também destina um capítulo exclusivo para tratar das eleições prévias, ou seja, o Capítulo I, Título VII do estatuto do partido, iniciando-se pelo art. 151.

---

<sup>174</sup> Estatuto Nacional do PSDB. Acesso em: 05/11/2016. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>

<sup>175</sup> RESOLUÇÃO DESP - 03/2015. Regulamentação de Eleições Prévias. Disponível em: <<http://tucano.org.br/secretaria-geral/resolucao-desp-032015-previas>>. Acesso em: 05/11/2016.

<sup>176</sup> Art. 2º. A comissão Executiva Municipal, com anuência do respectivo Diretório Municipal, deverá regulamentar as prévias e registrar junto à Secretaria do Diretório Estadual, até 30 (trinta) dias antes da data marcada, definindo no regulamento os seguintes pontos: I - indicação da Comissão Executiva Municipal ou apoio mínimo de 10% dos filiados para registro de candidatura; (RESOLUÇÃO DESP - 03/2015. Regulamentação de Eleições Prévias. Disponível em: <<http://tucano.org.br/secretaria-geral/resolucao-desp-032015-previas>>. Acesso em: 05/11/2016.)

Contudo, quanto ao terceiro critério, verifica-se que o estatuto do PSDB não obriga a realização de eleições prévias. Assim como foi verificado no funcionamento interno do Partido dos Trabalhadores, o estatuto do PSDB prevê uma exceção à realização de prévias, permitindo que nas hipóteses em que, oficialmente, exista apenas um único candidato à indicação, não se realizem prévias, nos seguintes termos:

Art. 151. Os Diretórios Nacional, Estaduais e Municipais poderão aprovar, por proposta da respectiva Comissão Executiva, a realização de eleições prévias para a escolha de candidatos a cargos eletivos majoritários sempre que houver mais de um candidato disputando a indicação do Partido.<sup>177</sup>

No entanto, embora possa interpretar-se como sendo uma exceção, a dispensa de prévia eleitoral prevista no art. 151 tornou-se a regra na prática partidária, principalmente no processo de escolha dos indicados aos cargos majoritários.

A título de exemplo a demonstrar a ausência de obrigatoriedade, cabe aqui indicar a ata da Convenção de escolha do candidato a Prefeito de Porto Alegre pelo PSDB para as Eleições Municipais de 2016. Naquele ato, realizado em 04 de agosto de 2016, não se verifica nenhuma disputa prévia ou apresentação de nomes a serem apreciados pelos filiados. O nome do candidato a Prefeito apareceu apenas no resultado, conforme se depreende da ata da Convenção:

[...] Encerrada a votação, pelos convencionais das Comissões Provisórias Estadual (com domicílio eleitoral em Porto Alegre/RS) e Municipal, procedeu-se a apuração, que teve por 8 (oito) votos, o seguinte resultado: a) a formação de coligação majoritária e proporcional com os Partidos Progressista, Trabalhista Cristão e da Mulher Brasileira para as eleições municipais majoritária e proporcionais; b) o Sr. Nelson Marchezan Júnior para candidato a Prefeito e o candidato a Vice-Prefeito será indicado pelo Partido Progressista; [...] <sup>178</sup>

Ora, além de não haver qualquer prévia eleitoral entre filiados e suas propostas, verifica-se que as deliberações tomadas na Convenção de escolha

---

<sup>177</sup> Estatuto Nacional do PSDB. Acesso em: 05/11/2016. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>.

<sup>178</sup> Ata de Convenção Municipal do PSDB/Porto Alegre para escolha de Candidatos à Eleições de 02 de outubro de 2016. Disponível em: <Disponível em: <http://www.psdb.org.br/rs/files/2016/08/Ata-Porto-Alegre-2016.pdf>>. Acesso em: 12/11/2016.

do candidato a prefeito de Porto Alegre pelo PSDB foram feitas com a diminuta representatividade de 8 (oito) votos, dando indício de que tratou-se de uma Convenção simbólica, meramente com a finalidade de cumprir requisitos legais.

Por outro lado, embora essa tenha sido a prática na escolha de candidatos em uma capital como Porto Alegre, é possível também apontar exemplo de prévias eleitorais do PSDB em sentido contrário, conforme se verifica ao analisar-se a escolha do candidato do PSDB à Prefeitura do Município de São Paulo-SP nas eleições de 2016.

Naquela ocasião, as prévias eleitorais partidárias foram amplamente repercutidas pela mídia. Para ilustrar o ambiente político da época, transcreve-se abaixo reportagem jornalística tratando sobre o evento:

O diretório municipal do PSDB se reuniu nesta segunda-feira, 11, para regulamentar a realização das prévias no partido – disputa interna pela qual a legenda escolhe o candidato para as eleições a prefeito deste ano. As primárias do PSDB estão marcadas para o dia 28 de fevereiro. Na prática, o evento deu início à campanha interna para a definição do candidato do PSDB à sucessão do prefeito Fernando Haddad (PT).

A reunião, que ocorreu no centro de São Paulo, contou com a presença dos três postulantes à vaga: o vereador Andrea Matarazzo, o deputado federal Ricardo Tripoli e o empresário João Doria Jr. Eles compuseram a mesa junto com os membros da Executiva Municipal. Foi a primeira vez em que os três participaram de um mesmo evento do PSDB após terem manifestado interesse em disputar as eleições.<sup>179</sup>

Ata da Convenção para a escolha de Prefeito do Município de São Paulo – SP traz expresso esclarecimento a respeito da impossibilidade de filiados indicarem seus nomes à concorrência em face da realização de prévias eleitorais anteriores, indicando os regulamentos intrapartidárias que autorizam as prévias partidárias:

[...] o Presidente iniciou os trabalhos acerca da primeira ordem do dia e esclareceu aos convencionais que o art. 152 do estatuto partidário combinado com o art. 3º da Resolução DESP 03/2015 (regulamentação das prévias municipais) asseguram a homologação da candidatura de João Agripino da Costa Dória Junior ao cargo de prefeito do município de São Paulo, não havendo possibilidade de

---

<sup>179</sup> CHAPOLA, Ricardo. **Reunião marca início de campanha para prévias do PSDB em São Paulo**. O Estado de S. Paulo. Publicado em: 12/01/2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,reuniao-marca-inicio-de-campanha-para-previas-do-psdb-em-sao-paulo,10000006825>>.

qualquer outro filiado ao PSDB pleitear candidatura para essa vaga à qual deverá ser homologada/ratificada em convenção.<sup>180 181</sup>

Nesse contexto, conclui-se não há a obrigatoriedade de realização de prévias eleitorais. Resta evidente que as balizas adotadas pelo estatuto nacional do PSDB para disciplinar as eleições prévias são amplas e genéricas, permitindo a ocorrência de experiências tão antagônicas como as exemplificadas anteriormente. Em outras palavras, por um lado, autoriza que a escolha de candidato a Prefeito de uma Capital como Porto Alegre seja feita de forma obscura, sem prévias eleitorais ou a participação de um coeficiente significativo dos filiados, por outro lado, permite que na escolha do candidato a Prefeito da Capital Paulista seja realizada por meio de prévias eleitorais, regulamentadas pelo próprio órgão partidário estadual.

Quanto ao quarto critério, a saber, o peso da participação no sufrágio para escolha do quadro de dirigentes e de candidatos aos cargos eletivos, verifica-se que o Estatuto Partidário do PSDB prevê expressamente, no âmbito das convenções partidárias, como serão tomados os votos nas eleições dos órgãos partidários, na escolha de candidatos indicados pelo partido aos pleitos eleitorais, bem como na decisão a respeito de coligações. Conforme se depreende do disposto no art. 31 do Estatuto, tais escolhas “serão tomadas por voto direto e secreto”:

Art. 31. Nas convenções, as deliberações referentes à eleição dos órgãos partidários, à escolha de candidatos e sobre coligações serão tomadas por voto direto e secreto.<sup>182</sup>

Ou seja, o estatuto do PSDB confere a cada filiado o direito a eleições periódicas, ao voto secreto,<sup>183</sup> bem como o voto direto nas convenções

<sup>180</sup> Ata da Convenção Municipal do Partido da Social Democracia Brasileira de São Paulo – PSDB/SP – Eleições 2016. Disponível em: <<http://tucano.org.br/secretaria-geral/publicacoes-atas-convencoes-municipais-psdb/ata-da-convencao-municipal-psdb-2016>>.

<sup>181</sup> Para tornar mais compreensível o conteúdo do documento, cabe aqui transcrever o disposto no art. 152 do Estatuto do PSDB, bem como no art. 3º da Resolução DESP 03/2015. Art. 152 do Estatuto do PSDB: “Os candidatos vencedores em eleições prévias terão seus nomes homologados nas Convenções convocadas para esse fim”. Art. 3º da Resolução DESP 03/2015: “O Resultado das eleições prévias, convocadas na forma desta Resolução, torna a Convenção Municipal homologatória, não podendo esse resultado ser alterado, conforme art. 152 do Estatuto” (Disponível em: <<http://tucano.org.br/secretaria-geral/resolucao-desp-032015-previas>>.

<sup>182</sup> Estatuto Nacional do PSDB. Acesso em: 05/11/2016. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>.

municipais para a escolha de candidatos às eleições majoritárias e proporcionais; nas eleições para membros das executivas dos órgãos municipais; e na escolha dos delegados que representarão os filiados perante os órgãos estaduais.<sup>184</sup>

Dentro de uma ordem de democracia representativa, essa ampla extensão do direito de participação dos filiados no âmbito municipal também se verifica nos órgãos estaduais e no órgão nacional, na medida em que os delegados eleitos por voto direto e secreto não só compõe as convenções estaduais e a nacional, como também dispõe de amplo direito de voto para a escolha de dirigente e para a indicação do partido aos cargos eletivos nas esferas estadual<sup>185</sup> e nacional.<sup>186</sup>

Assim, dentro de uma perspectiva de democracia representativa, verifica-se que o estatuto do PSDB confere a cada filiado peso equivalente na participação no sufrágio para escolha do quadro de dirigentes e de candidatos aos cargos eletivos.

Destarte, é possível afirmar que o PSDB preenche apenas o segundo e o quarto critério proposto no presente levantamento, ou seja, a previsão da realização de prévias eleitorais e a ampla extensão do direito de voto dos filiados. Logo, dentro dos parâmetros adotados no presente levantamento, o

---

<sup>183</sup> Art. 3º, inciso I, do estatuto do PSDB: “Constituem diretrizes fundamentais e princípios programáticos para a organização, funcionamento e atuação do PSDB: I – democracia interna e disciplina, de modo a assegurar a necessária unidade de atuação partidária, máxima participação dos filiados na definição da orientação política do Partido e na escolha de seus dirigentes, inclusive mediante eleições periódicas, livres e secretas em todos os níveis de sua estrutura” (Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>).

<sup>184</sup> Estatuto do PSDB: Art. 29. Em qualquer Convenção, considerar-se-á eleita, em toda a sua composição, a chapa que alcançar mais de 80% (oitenta por cento) dos votos válidos apurados, excluídos os votos nulos e brancos. [...] § 4º Se, para eleição do Diretório e de Delegados e respectivos suplentes, tiver sido registrada mais de uma chapa que venha a receber, no mínimo, 20% (vinte por cento) dos votos dos convencionais, os lugares a serem ocupados serão divididos proporcionalmente entre elas, preenchidos por seus candidatos, na ordem de colocação na respectiva chapa registrada. (Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>).

<sup>185</sup> Art. 77. À Convenção Estadual compete: [...] II – escolher ou proclamar, quando houver eleições prévias, os candidatos do Partido aos cargos eletivos majoritários e escolher os candidatos a cargos proporcionais, na esfera do Estado. [...] V – eleger os membros do Diretório Estadual e os Delegados à Convenção Nacional, e os membros do Conselho Estadual de Ética e Disciplina, e respectivos suplentes [...] Art. 78. Constituem a Convenção Estadual: [...] os Delegados dos Municípios ou, quando tratar de municípios com mais de quinhentos mil eleitores, os Delegados das Zonas Eleitorais respectivas, na forma determinada neste artigo. (Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>).

<sup>186</sup> Art. 59. A convenção Nacional será constituída: [...] II - dos Delegados dos Estados e do Distrito Federal. (Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-9-12-2015-deferido-em-29-3-2016>>).

estatuto do PSDB também não se encontra de acordo com o preceito democrático previsto no art. 17 da Constituição Federal.

#### 2.4.4 O Estatuto do Partido Progressista (PP)

Na sequência do estudo aqui proposto, passaremos à análise do estatuto do Partido Progressista – PP, sob os quatro critérios já trabalhados:

Quanto ao primeiro critério, extensão do direito de cada filiado de ser votado, o inciso I do art. 74 do estatuto do PP prevê que cada filiado tem assegurado o direito de disputar cargo eletivo e função partidária.<sup>187</sup>

Contudo, assim como observado em outros partidos como PT e PSDB, o estatuto do PP restringe o direito do filiado de ser votado nas escolhas para cargos internos do partido, exigindo que, para concorrer à eleição dos diretórios nacional e estaduais, o filiado interessado obtenha o apoio de 5% (cinco por cento) dos convencionais e, para o registro de chapas à eleição dos diretórios municipais, o apoio de, no mínimo, 20 (vinte) convencionais.<sup>188</sup>

Quando se trata da concorrência pela indicação dos candidatos do partido aos cargos eletivos e aos cargos de delegados das Convenções estaduais e nacional, o estatuto do PP não é claro quanto ao procedimento para a apuração e apreciação dos nomes dos interessados. Diferente do verificado no PSDB, o estatuto do PP não transfere a competência de disciplinar tal escolha a outros órgãos ou diplomas partidários.

---

<sup>187</sup> Estatuto do Partido Progressista – PP. Art. 74: Aos filiados ao Partido são assegurados os seguintes direitos partidários: I - disputar, observadas as exigências da Constituição, da lei e deste Estatuto, cargo público eletivo e função partidária. (Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-partido-de-14-4-2015-aprovado-em-1o-10-2015>>).

<sup>188</sup> Estatuto do PP. Art. 12: O Presidente da Comissão Executiva fixará em edital de convocação a data e o local da Convenção, com antecedência mínima de 8 (oito) dias, e pelo mesmo ato nomeará Comissão, coordenada pelo Secretário-Geral da Comissão Executiva Nacional, da qual fará parte, também, o Tesoureiro, para organizar e administrar a Convenção, cujas atribuições serão definidas no Regimento. [...] § 6º O registro de chapas para concorrer à eleição dos Diretórios Nacional e Estaduais será requerido por 5% (cinco por cento) dos convencionais e será recebido até 48 (quarenta e oito) horas antes do início da Convenção e, na hipótese de impugnação, esta será decidida em 24 (vinte e quatro) horas. § 7º O registro de chapas para concorrer à eleição dos Diretórios Municipais será requerido por, no mínimo, 20 (vinte) convencionais, e o pedido será apresentado à Secretaria-Geral até 48 (quarenta e oito) horas antes do início da Convenção e, na hipótese de impugnação, esta será decidida em 24 (vinte e quatro) horas. (Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-partido-de-14-4-2015-aprovado-em-1o-10-2015>>).

Assim, não havendo o partido disponibilizado em seu sítio eletrônico atas de convenções de escolha de candidatos, e em face do amplo direito de ser votado previsto no já mencionado inciso I do art. 74 do estatuto, há de considerar que, para fins do presente trabalho, que todo o filiado possui amplo direito de concorrer à indicação do partido aos cargos eletivos, e a eleições de delegados com direito de voto nas Convenções estaduais e nacional, mas não aos cargos executivos do partido.

Em outras palavras, quanto ao direito de concorrer aos cargos executivos do partido, as normas do estatuto impõem que o filiado interessado em lançar-se utilize, inicialmente, expedientes obscuros, desconhecido pelos demais filiados, para angariar influência e apoio político, para daí então preencher os requisitos do partido e ter acesso aos meios institucionais que permitam a realização de campanhas intrapartidárias.

Quanto ao segundo critério, verifica-se que o estatuto do PP não prevê expressamente a realização de prévias partidárias para a escolha dos candidatos aos cargos eletivos. Cabe mencionar que, da interpretação do inciso II cumulado com a do parágrafo único, ambos do art. 19 do estatuto, depreende-se que, em convenção extraordinária para a escolha de candidato, deve haver deliberação, por voto secreto e direto.<sup>189</sup>

Contudo, como já demonstrado anteriormente, a eleição por voto secreto e direto em convenção partidária não se confunde com a ideia de prévias eleitorais, pois a escolha de candidato nesse contexto carece de um mínimo de publicidade prévia, indispensável a um procedimento eleitoral racional. Consequentemente, quanto ao terceiro critério, não havendo previsão no estatuto de prévias eleitorais para a escolha dos candidatos aos cargos eletivos, a apreciação da obrigatoriedade da realização das prévias fica prejudicada.

Quanto ao quarto e último critério, verificam-se duas normas de organização interna que limitam a participação dos filiados nas decisões do

---

<sup>189</sup> Estatuto do PP. Art. 19. Art. 19. As Convenções Nacional, Estaduais, Municipais e Zonais reunir-se-ão: I - ordinariamente, para os fins previstos neste Estatuto e na legislação pertinente; II - extraordinariamente, para a escolha de candidatos a cargos eletivos, em cada esfera, bem como para tratar de assuntos relevantes, a juízo da Comissão Executiva correspondente. Parágrafo único. As deliberações serão sempre tomadas por voto secreto e direto, salvo se houver uma única chapa, que poderá ser eleita por aclamação. (Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-partido-de-14-4-2015-aprovado-em-10-10-2015>>).

partido, a saber, a exclusão do poder de voto direto dos filiados na escolha dos candidatos aos cargos eletivos, e a possibilidade de cumulação do direito de voto, conforme o exposto a seguir:

A exclusão do poder de voto direto dos filiados decorre da interpretação do art. 30 do estatuto do PP.<sup>190</sup> Ora, assim como no PMDB, o art. 30 cria uma segunda classe de Convenção Municipal, específica para a escolha de candidatos, restringindo a participação nessa segunda classe de convenção apenas a poucos dirigentes do partido e filiados eleitos a cargos eletivos.

Dessa forma, é possível afirmar que, na esfera municipal, o estatuto do PP exclui do processo de escolha dos candidatos aos cargos eletivos os filiados que não exercem nenhuma função administrativa no partido, e não possuem qualquer cargo eletivo.

Tendo em vista que, nesse contexto, o poder de escolha dos candidatos é restrito apenas a dirigentes e parlamentares do partido, em detrimento da maioria dos filiados, tal dispositivo representa uma afronta ao preceito constitucional democrático previsto no art. 17 da Constituição.

Contudo, o estatuto do PP não inclui na convenção especial do art. 30 a competência exclusiva para a escolha de delegados que representarão os filiados nas convenções estaduais e nacional. Assim, admitindo-se que a democracia representativa intrapartidária é compatível com o preceito democrático e que todos os filiados têm direito ao voto direto e secreto na escolha dos delegados, seria possível concluir que o quarto critério estaria preenchido no âmbito das convenções estaduais e nacional. Contudo, esse parcial preenchimento resta esvaziado quando nos deparamos com a segunda norma de limitação da participação dos filiados.

---

<sup>190</sup> Estatuto do PP. Art. 30. Constituem cada Convenção Municipal, para escolha de candidatos a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores: I - os membros do Diretório Municipal; II - os representantes do Partido no Congresso Nacional e Deputados Estaduais, com domicílio no Município; III - os vereadores; IV - dois representantes de cada Diretório Distrital organizado; V - prefeito municipal; VI - vice-prefeito municipal (Disponível em: <[http://www.justicaeleitoral.jus.br/arqui\\_vos/tse-estatuto-partido-de-14-4-2015-aprovado-em-1o-10-2015](http://www.justicaeleitoral.jus.br/arqui_vos/tse-estatuto-partido-de-14-4-2015-aprovado-em-1o-10-2015)>).

A segunda norma de limitação decorre da interpretação do disposto no art. 12, §§ 9º e 10º, do estatuto do PP.<sup>191</sup> Ou seja, o estatuto permite que, em certas hipóteses, um mesmo convencional possua o direito de proferir mais de um voto em um mesmo pleito, ou sobre a mesma deliberação, violando a igualdade do peso de voto entre todos os filiados e representantes.

Destarte, é possível afirmar que o estatuto do PP não preenche nenhum dos critérios proposto no presente levantamento para atribuição do valor democrático às normas intrapartidárias. Logo, dentro dos parâmetros adotados no presente estudo, encontra-se completamente em desacordo com o preceito democrático previsto no art. 17 da Constituição Federal.

#### 2.4.5 O Estatuto do Partido Social Democrático (PSD)

Antes de proceder com a avaliação do estatuto do PSD conforme a proposta pesquisa, merece destaque o caráter autoritário imposto pelo art. 21-A do estatuto:

Art. 21-A A Comissão Executiva Nacional tem poder de veto sobre as deliberações tomadas sobre a escolha de candidatos e a formalização de coligações pelos órgãos inferiores, consideradas contrárias aos interesses do partido, independentemente da afixação de diretrizes quanto ao tema em questão, podendo este ser aplicado na forma prevista no art. 13, em situações de urgência ou relevância.

Verifica-se que a norma correspondente ao art. 21-A esvazia por completo o caráter democrático que deveria pautar a organização interna de qualquer partido em um Estado democrático de direito. Na medida em que a Comissão Executiva Nacional tem poderes de, a qualquer momento, sob condições genéricas, tornar inválido todo o exercício democrático realizado pelos filiados nas esferas municipais e estaduais, nos deparamos, em verdade,

<sup>191</sup> Art. 12. O Presidente da Comissão Executiva fixará em edital de convocação a data e o local da Convenção, com antecedência mínima de 8 (oito) dias, e pelo mesmo ato nomeará Comissão, coordenada pelo Secretário-Geral da Comissão Executiva Nacional, da qual fará parte, também, o Tesoureiro, para organizar e administrar a Convenção, cujas atribuições serão definidas no Regimento. [...] § 9º Nas convenções e nas eleições das Comissões Executivas é permitido o voto cumulativo e vedado o voto por procuração. § 10. Entende-se por voto cumulativo aquele dado por um mesmo convencional, por mais de um título: [...] (Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-partido-de-14-4-2015-aprovado-em-1o-10-2015>>).

com regime autoritário, capaz de suprimir por completos a participação dos membros da base.

Dessa forma, se pressupuséssemos válida a norma do art. 21-A, estar-se-ia negando definitivamente a necessidade de um estatuto partidário estar de acordo com a ordem e os princípios constitucionais. Nesse contexto, a análise do estatuto do Partido Social Democrático – PSD sob a perspectiva dos quatro critérios já trabalhados encontra-se prejudicada, pois havendo no próprio estatuto uma norma que autoriza a Comissão Executiva Nacional vetar qualquer outro ato intrapartidário, qualquer esfera do partido, configura-se uma total insegurança dos demais procedimentos previstos.

No entanto, para os fins do presente trabalho, faremos uma análise do estatuto do PSD afastando a aplicação do disposto no art. 21-A, pois flagrantemente antidemocrático e inconstitucional. Quanto ao primeiro critério, verifica-se que os arts. 8, 23 e 85 do estatuto do PSD garantiria amplo direito de cada filiado de ser votado:

Art. 8º - É assegurado aos filiados ao PSD:

- a) participar das Convenções e demais eventos Partidários;
- b) pleitear candidatura a cargos partidários e eletivos;<sup>192</sup>

Art. 23. O registro de chapa completo deverá ser subscrito pelo mínimo de cinco convencionais e apresentado no Protocolo definido em Edital até dois dias antes da Convenção, excluído o dia do evento, compreendendo:

Art. 85 – Qualquer filiado apto poderá pleitear candidatura a cargo eletivo, que será submetida à Convenção a ocorrer no prazo de lei.

Quanto ao critério segundo, verifica-se que o estatuto do PSD não estabelece a existência de prévias eleitorais. Conseqüentemente, em face da ausência de disposição sobre prévias eleitorais, o terceiro critério resta prejudicado, pois não há a obrigatoriedade da realização de prévias.

Por fim, quanto ao peso da participação dos filiados no sufrágio para escolha do quadro de dirigentes e de candidatos aos cargos eletivos, verifica-se que há a limitação de participação dos filiados nas decisões do partido, a saber, a exclusão do poder de voto direto dos filiados na escolha dos

---

<sup>192</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psd/view>>.

candidatos aos cargos eletivos, e a possibilidade de cumulação do direito de voto. A exclusão do poder de voto direto dos filiados decorre da interpretação dos art. 33 e 34 do estatuto do PSD:

Art. 33 – Constituem a Convenção Municipal, convocada para a eleição do Diretório Municipal, dos Delegados, suplentes e dos integrantes dos Órgãos Auxiliares, eleitores com domicílio e registrados como filiados no respectivo Município.

Art. 34 – Constituem a Convenção Municipal convocada para deliberar sobre escolha de candidatos, formalização de coligação e demais assuntos de âmbito local e não incluídos no dispositivo anterior:

- a) os Delegados ou seus suplentes à Convenção Estadual;
- b) os membros do Diretório Municipal ou seus suplentes;
- c) os Vereadores, os Deputados Estaduais, os Deputados Federais e os Senadores com domicílio eleitoral no Município.

Parágrafo único – O *quorum* qualificado para deliberação é representado pela presença de 20% da soma dos convencionais referidos nas alíneas a, b e c.

Ora, assim como se observou nos estatutos do PP e o do PMDB, o estatuto do PSD cria uma segunda classe de Convenção Municipal, específica para a escolha de candidatos, restringindo a participação nessa segunda classe de convenção apenas a poucos dirigentes do partido e filiados eleitos a cargos eletivos.

Dessa forma, é possível afirmar que, na esfera municipal, o estatuto do PSD exclui do processo de escolha dos candidatos aos cargos eletivos os filiados que não exercem nenhuma função administrativa no partido, e não possuem qualquer cargo eletivo.

Tendo em vista que, nesse contexto, o poder de escolha dos candidatos é restrito apenas a dirigentes e parlamentares do partido, em detrimento da maioria dos filiados, tal dispositivo representa uma afronta ao preceito constitucional democrático previsto no art. 17 da Constituição.

#### 2.4.6 Crítica sobre o grau de democracia intrapartidária brasileira

Destarte, verifica-se que nenhum dos cinco estatutos analisados no presente trabalho preenche os requisitos formulados para aferição do caráter democrático sob a perspectiva racional. Desse modo, não tendo sido

preenchidos, conclui-se que os partidos analisados estão suscetíveis à obscuridade dos pactos ou das decisões de detentores do poder, descumprindo seus deveres constitucionais de cooperação na formação da representação política.

## 2.5 COMISSÕES PROVISÓRIAS E DEMOCRACIA INTRAPARTIDÁRIA

Ao tratar-se do tema da democracia intrapartidária no contexto brasileiro, é indispensável trazer à discussão o caráter democrático das atuais organizações partidárias brasileiras estruturadas na forma de Comissões Provisórias. Para ilustrar a importância de tais Comissões no arranjo interno dos partidos, cabe mencionar que no Estado do Rio Grande do Sul, daqueles cinco partidos com maiores bancadas na Câmara dos Deputados aqui analisados, três possuem Diretório Estadual, a saber, PT, PMDB e PP. Ou seja, PSDB e PSD organizando-se na forma de Comissões Provisórias.<sup>193</sup>

Essa não é uma realidade exclusiva do Rio Grande do Sul. Nas eleições municipais de 2016, em diversas capitais do país foram eleitos prefeitos indicados por Comissões Provisórias, como, por exemplo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife e Curitiba.<sup>194</sup> Por todo o Brasil se observa a proliferação de Comissões Provisórias na estrutura interna dos partidos a determinar os candidatos escolhidos por cada agremiação nos pleitos eleitorais.<sup>195</sup> Assim, na atual conjuntura política brasileira, essas comissões, que deveriam ser excepcionais e provisórias, passaram a ser regulares e permanentes, influenciando na perda de racionalidade do procedimento de formação da vontade política brasileira.<sup>196</sup>

---

<sup>193</sup> Os dados a respeito da natureza do órgão partidário, Diretório ou Comissão Provisória, foi retirado no sitio eletrônico o TSE junho de 2017. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/orgao-partidario>>. Acesso em: 13/06/2017.

<sup>194</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/orgao-partidario>>. Acesso em: 13/06/2017.

<sup>195</sup> Cabe aqui fazer referência à matéria veiculada pelo Jornal O GLOBO noticiando que, segundo levantamento elaborado pelo próprio jornal, “Quase a metade dos diretórios regionais dos maiores partidos brasileiros é comandada por comissões provisórias indicadas pela cúpula nacional das legendas,” evidenciando a notoriedade do fenômeno do crescimento do número de Comissões Provisórias por todo o país. (BRESCIANI, Eduardo. Partidos abusam de comissões provisórias em diretórios regionais. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 12 fev. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/partidos-abusam-de-comissoes-provisorias-em-diretorios-regionais-20912730>>. Acesso em: 13/06/2017).

<sup>196</sup> Sobre a relação entre a racionalidade e a formação da vontade política ver item 1.3.

A figura do Órgão ou Comissão Provisória, prevista na Lei nº 8.214/91 e adotado em diversas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral - TSE, foi incorporado pelos estatutos dos partidos políticos brasileiros, inclusive daqueles cinco analisados nos itens anteriores deste trabalho.<sup>197</sup> Embora também se trate de instituto previsto no estatuto dos partidos, optou-se por abordar dessa questão de forma separada em face do grande número de órgãos provisórios existentes no Brasil e em todas as agremiações, o que influencia drasticamente a forma de organização interna dos partidos políticos, merecendo, portanto, esse destaque.

As Comissões Provisórias são órgãos partidários constituídos por eleitores nomeados pelo órgão Nacional ou Regional para atuarem nas localidades onde não há diretório organizado. Dentre as razões que deram origem a esse instituto, destaca-se a necessidade de se criar um instrumento de caráter excepcional e provisório capaz de preencher o período de vacância entre a constituição de um órgão partidário e a montagem de uma máquina política capaz de realizar uma convenção, instituir um diretório organizado e eleger democraticamente um corpo executivo partidário, nos termos do estatuto de cada agremiação. Ora, se não fossem as Comissões Provisórias viabilizarem a estruturação dos partidos em localidades até então não alcançada, haveria grandes dificuldades em dotar as legendas de caráter nacional, conforme exige o inciso I, art. 17 da Constituição Federal.

As atribuições das Comissões Provisórias são equivalentes àquelas dos diretórios partidários tradicionais, incluindo, por exemplo, a realização de convenções (Art. 5º, § 1º, da Lei nº 8.214/91), registro e impugnação de candidaturas (art. 23, inciso I, da Resolução TSE nº 23.455/2015), entre outras.

Diferente dos Diretórios Partidários, as tais comissões não são compostas por filiados eleitos e nem possuem a garantia de um prazo de vigência pré-estabelecido. Em outras palavras, além de serem desprovidas de autonomia política para a escolha de seus dirigentes, as Comissões Provisórias podem

---

<sup>197</sup> No Estatuto do Partido dos Trabalhadores – PT as Comissões Provisórias estão previstas no art. 56 e seguintes; do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB no art. 41; do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB no art. 44 e seguintes; do Partido Progressista – PP no art. 42, inciso XVI; e do Partido Social Democrático – PSD no art. 41 e seguintes. Dados atualizados em 13/06/2017, extraídos do site eletrônico do TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 13/06/2017.

ser dissolvidas a qualquer tempo, designando-se novos nomes ao arbítrio do órgão partidário superior, nos termos do texto da Resolução TSE nº 23.465/2015, que disciplina a criação, organização, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos:

Art. 38. Na hipótese de intervenção ou dissolução dos órgãos partidários pelas instâncias hierarquicamente superiores nas hipóteses previstas nos estatutos do partido político, o órgão interventor deve comunicar ao Tribunal Regional Eleitoral competente a relação dos nomes das pessoas designadas para compor o órgão ou a comissão provisória e o prazo designado para a constituição do novo órgão definitivo do partido político.<sup>198</sup>

Ao retirar do órgão partidário, seja Municipal ou Estadual, a autonomia política para eleger seus dirigentes e deliberar assuntos de sua competência, sob pena de dissolução sumária, poder-se-ia dizer que o instituto da Comissão Provisória violaria o princípio da autonomia partidária,<sup>199</sup> e esvaziaria por completo o caráter democrático que deveria pautar a organização interna dos partidos em uma Democracia Constitucional.

Nesse contexto, partindo-se dos mesmos critérios de aferição de um procedimento democrático racional, conforme desenvolvido ao longo desse capítulo, poder-se-ia afirmar, aparentemente, que o instituto da Comissão Provisória, na medida em que esvazia o caráter democrático do procedimento de formação da representação política, independentemente do partido político que a institua, sofreria dos mesmos vícios atribuídos ao art. 21-A do estatuto do PSD,<sup>200</sup> tornando qualquer estatuto que o preveja desde logo incompatível com o princípio da democracia intrapartidária.

Contudo, cabe aqui, desde já, afastar a semelhança entre o vício observado no disposto no art. 21-A do estatuto do PSD e o instituto da Comissão Provisória. Como visto anteriormente, tal instituto corresponde a um instrumento de caráter excepcional capaz de concretizar o disposto no inciso I, art. 17 da Constituição Federal. Diferente do observado na crítica ao art. 21-A do estatuto do PSD, a incompatibilidade do instituto da Comissão Provisória em

---

<sup>198</sup> Disponível em: <<http://chimera.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234652015.htm>>. Acesso em: 19/06/2017.

<sup>199</sup> Sobre o princípio da autonomia partidária ver a nota de rodapé nº 137.

<sup>200</sup> Ver item 2.4.5 da presente dissertação.

face do princípio da democracia intrapartidária ocorre apenas na hipótese de distorção de sua utilização, ou seja, quando deixa de ser tratado como um órgão excepcional e provisório para se tornar regular e permanente. E essa é exatamente a atual realidade observada no direito partidário brasileiro.

As Comissões Provisórias, quando utilizadas da forma adequada e por um período de tempo razoável, não são incompatíveis com a Constituição. Embora representem uma limitação do princípio da democracia intrapartidária, na medida em que retiram dos filiados submetidos ao órgão provisório o direito de votar e serem votados, tal restrição é provisoriamente autorizada pelo legislador para viabilizar o cumprimento dos deveres, e a concretização dos direitos, atribuídos aos partidos por meio do art. 17 da Constituição.

Dessa forma, fica evidente que o mero fato de um estatuto partidário prever a existência de Comissões Provisórias não implica em considerá-los em desacordo com a constituição por ausência do primeiro e quarto critérios adotados no presente trabalho, a saber, do direito de cada filiado ser votado e de participar efetivamente do sufrágio para escolha do quatro de dirigentes e de candidatos aos cargos eletivos. Como mencionado, a violação da ordem constitucional surge apenas nas hipóteses de distorção do instituto das Comissões Provisórias, ao torná-las regulares e permanentes.

Nesse contexto, o próprio TSE, por meio de resolução, instituiu norma que visa corrigir as distorções democráticas intrapartidárias causadas pelo mau uso do instituto das Comissões Provisórias. Segundo o art. 39 da Resolução TSE nº 23.465/2015, os órgãos provisórios partidários teriam validade de 120 (cento e vinte) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso. Originalmente, tal dispositivo deveria entrar em vigor em 22 de dezembro de 2015, data da publicação da mencionada Resolução. Contudo, tal prazo foi por duas vezes prorrogado, a primeira para 03 de março de 2017 (Resolução TSE 23.471/2016) e, finalmente, a última para 03 de agosto de 2017, conforme art. 61 da TSE nº 23.465/2015, com redação dada pela Resolução TSE nº 23.511/2017.<sup>201</sup>

---

<sup>201</sup> Dados atualizados até 20/06/2017. Disponível em: <<http://chimera.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234652015.htm>>. Acesso em: 20/06/2017.

### 3 DO PRINCÍPIO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

O presente capítulo visa cumprir o segundo objetivo proposto na introdução da presente dissertação, a saber, verificar o significado da expressão “igualdade de oportunidades” no direito eleitoral e partidário brasileiros e sua aplicação.

Para cumprir tal objetivo, adotaremos o estudo de caso como metodologia, analisando especificamente o precedente ADI nº 4.650. A escolha por tal precedente se justifica por dois motivos. O primeiro por se tratar de um precedente recente, figurando-se como um divisor de águas no direito constitucional brasileiro, alterando de forma drástica o modelo de financiamento partidário e de campanhas eleitorais até então vigente. O segundo por envolver diretamente o preceito da igualdade de oportunidades, também chamada de igualmente de chances, expressão que norteia o funcionamento dos partidos políticos em um estado constitucional.<sup>202</sup>

Feitos esses breves esclarecimentos, cabe aqui um resumo e algumas observações a respeito do precedente em tela. A ação direta de inconstitucionalidade nº 4.650/DF, impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, discutiu a validade jurídico-Constitucional do arcabouço normativo que disciplina o financiamento de campanhas eleitorais, questionando especificamente os dispositivos que regulam o financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos, sustentando que tais normas permitiriam a captura do sistema político pelo poder econômico, violando os princípios democrático, republicano e da igualdade.

Segundo o Conselho Federal da OAB, a permissão de doações a campanhas eleitorais por pessoas jurídicas protege de forma insuficiente os

---

<sup>202</sup> Não se ignora a existência na jurisprudência de outros precedentes que tenham feito referência à igualdade de oportunidades ou igualdade de chances na fundamentação de decisões. A título de exemplo, cabe destacar julgamento da Ação direta de inconstitucionalidade n. 1.351/DF, momento em que o STF reconheceu a importância do princípio da igualdade, salientando que sem a sua observância não haveria possibilidade de estabelecer uma concorrência livre e equilibrada entre os participantes da vida política, comprometendo a essência do próprio processo democrático (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.351/DF. Relator: O Sr. Ministro Marco Aurélio. Brasília, 7 de dezembro de 2006. **Revista trimestral de jurisprudência**. Supremo Tribunal Federal, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, v. 207, número 1, ano 2009, p. 167-168, jan./mar. 2009).

princípios da isonomia, democrático e republicano, razão por que pugnou pela declaração de inconstitucionalidade das aludidas doações.<sup>203</sup>

Em seu voto, o Ministro Relator Luiz Fux julgou procedente a ação direta declarando: i) a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais com eficácia *ex tunc*; ii) a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, caput e § 1º da Lei nº 9.507/94, também com eficácia *ex tunc*; iii) a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e declarar a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95, com eficácia *ex tunc*; iv) declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97, e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95, com exceção da expressão “e jurídicas”, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses; e v) recomendando ao Congresso Nacional a edição de um novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses, tomando os seguintes parâmetros: v.a) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deve ser uniforme e em patamares que não comprometam *a igualdade de oportunidades* entre os candidatos nas eleições; v.b) idêntica orientação deve nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos, e v.c) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 (dezoito) meses, outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria.<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> O inteiro teor da petição inicial está disponível no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1432694&tipo=TP&descricao=ADI%2F4650>>. Acesso em: 10/02/2016.

<sup>204</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. **Diário da Justiça Eletrônico**. 25/09/2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2016.

Por fim, o Supremo Tribunal Federal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator Luz Fux, julgou parcialmente procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, restando vencidos os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que entenderam pela interpretação conforme. Ademais, o Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99.<sup>205</sup>

Ao proferir seu voto, o Ministro Relator estabeleceu a relação entre o poder econômico e a ideia de igualdade no processo eleitoral da seguinte forma:

Ocorre que a excessiva penetração do poder econômico no processo político compromete esse estado ideal de coisas na medida em que privilegia alguns poucos candidatos – que possuem ligações com os grandes doadores – em detrimento dos demais. Trata-se de um arranjo que desequilibra, no momento da competição eleitoral, a igualdade política entre os candidatos, repercutindo, conseqüentemente, na formação dos quadros representativos.<sup>206</sup>

Do trecho supracitado verifica-se que, na argumentação do Relator, a “igualdade política” corresponde a um critério de valoração do processo político, não contendo necessariamente conceitos deontológicos, próprios de enunciados normativos.

Ainda no mesmo voto, mais adiante, o Relator utiliza novamente a ideia de igualdade em sua argumentação, contudo utilizando a igualdade como um princípio geral, fazendo referência à teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy, logo, diferente da ideia de valor, corresponderia a conceitos normativos.

Com efeito, ao vedar que associações civis sem fins lucrativos e entidades sindicais realizem doações, a legislação eleitoral cria, sem qualquer *fundamento constitucional*, uma desequiparação entre pessoas jurídicas, razão por que a violação à isonomia é manifesta. Com efeito, o princípio

---

<sup>205</sup> Art. 27 da Lei 9.868/99 – “Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.”

<sup>206</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. **Diário da Justiça Eletrônico**. 25/09/2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2016. p. 28.

geral de igualdade, encartado no art. 5º, *caput*, da Lei Maior, se afigura como limite *material*, e não apenas *formal*, ao legislador. Ele impõe que exista uma *razão constitucional suficiente* que justifique a diferenciação, bem como reclama a necessidade de que esse tratamento diferenciado guarde pertinência com a causa jurídica distintiva. Como bem explica Robert Alexy, “a *assimetria entre a norma de tratamento igual e a norma de tratamento desigual tem como consequência a possibilidade de compreender o enunciado legal de igualdade como um princípio de igualdade, que prima facie exige tratamento igual e que permite um tratamento desigual apenas se isso for justificado por princípios contrapostos*”. (ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008). No caso, porém, ocorre justamente o oposto: se o *telos* que orienta a norma proibitiva for evitar o surgimento de relações promíscuas entre as referidas entidades e o sistema político, deveria a *fortiori* ser proscrita qualquer doação por empresas privadas.<sup>207</sup>  
(Original sem grifos)

Após breve exposição do precedente adotado aqui como ponto de partida da verificação do problema, é possível compreender a pergunta a que o presente trabalho se propõe a responder, bem como as implicações práticas decorrentes da escolha adotada pelo intérprete.

Afinal, no contexto do direito eleitoral e partidário, a igualdade de chances deve ser entendida como um valor, sob a perspectiva da teoria dos valores, ou é um preceito constitucional, sob a perspectiva da teoria dos princípios de Robert Alexy?

À primeira vista, essa discussão pode não revelar a repercussão prática da adoção de um ou outro entendimento. Contudo, partindo-se de Robert Alexy como referencial teórico, buscar-se-á mais adiante demonstrar que, para o direito, há significativas diferenças no campo da argumentação e do ordenamento jurídico se tratarmos a igualdade de chances como valor ou como preceito constitucional.

### 3.1 UM CONCEITO RACIONAL DE IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

A polêmica sobre a natureza da igualdade de oportunidades surge, em grande medida, do fato de a Constituição brasileira de 1988 não ter acolhido expressamente o preceito da igualdade de chances ou da igualdade eleitoral nos dispositivos que tratam dos partidos políticos.

<sup>207</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. **Diário da Justiça Eletrônico**. 25/09/2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2016. p. 30-31.

Da análise do texto do art. 17,<sup>208</sup> depreende-se que a Constituição de 1988 recepcionou os partidos políticos sob os preceitos da liberdade, autonomia, democracia, assim como da disciplina e fidelidade partidárias,<sup>209</sup> contudo não faz qualquer referência à igualdade. Embora não esteja expressamente prevista na Constituição de 1988, um conceito de igualdade de chances ou de oportunidade no âmbito do direito partidário é fundamental para um estado democrático-parlamentar, como se verificará a seguir.

Uma das características mais relevantes e necessárias para a compreensão de um conceito satisfatório de igualdade de oportunidades eleitoral é a racionalidade do procedimento político-constitucional. Conforme já desenvolvido no item 1.3 do primeiro capítulo, a racionalidade deve ser entendida como a modalidade do comportamento humano, que se caracteriza pelo fato de ser, apoiada na argumentação, transmissível intersubjetivamente.

Na prática eleitoral, é possível afirmar que a racionalidade consiste em um processo político transparente e adequado; que se abre para lógicas, coerentes e realistas, cujas razões sejam reconhecíveis argumentativamente.<sup>210</sup> Assim, a igualdade de oportunidades, imbuída de seu caráter racional, pode ser conceituada genericamente como a igualdade de tratamento de todos os participantes no âmbito do processo eleitoral.<sup>211</sup> No que se refere aos partidos políticos, a igualdade de oportunidades pode ser conceituada como a livre concorrência entre os partidos, cabendo ao estado o

---

<sup>208</sup> Quanto ao dispositivo do artigo 17 da Constituição brasileira de 1988, Luciana Isabel Gomes esclarece: “[...] o art. 17 da CF/88, que trata dos partidos políticos, deve ser entendido e aplicado em consonância com o princípio democrático de que “todo poder emana do povo, que é exercido indiretamente por meio de representantes eleitos ou diretamente nos casos nela previstos” (art. 1º, parágrafo único, CF/88); e de acordo com as instituições democráticas, tais como o sufrágio e o voto (art. 14, CF/88), ocasião em que os partidos políticos exercem de modo mais ostensivo suas atividades. Esse artigo está, do mesmo modo, diretamente relacionado com o pluralismo político (art. 1º, inciso V, CF/88), pois é por meio dos partidos que as diversas correntes de opinião participam do processo político e, conseqüentemente, da forma da vontade do estado. Além disso, deve estar correlacionado também com os artigos da organização do poder legislativo e do poder executivo, uma vez que é por meio dos partidos políticos que os candidatos são selecionados, e pelo povo são eleitos para administrar tais poderes.” (GOMES, Luciana Isabel Lisboa Soares. **Partidos Políticos e sua Tarefa de Formação da Vontade Política do Estado: Delimitação, Evolução e Constitucionalização**. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2011, p. 102.)

<sup>209</sup> Ibid., p. 102.

<sup>210</sup> GRZESZICK, Bernd. **Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer**. Band 71. Berlin: Walter de Gruyter, 2012. p. 53.

<sup>211</sup> SACHS, Michael. **Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland**. Band VIII. Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit. Dritte Auflage. Heidelberg: C.F Müller, 2010. Rn. 165. p. 924.

dever de possibilitar essa livre competição pelo voto do eleitor, sem influenciá-la ou perturbá-la.<sup>212</sup>

### 3.2 IGUALDADE DE OPORTUNIDADES COMO VALOR

No presente tópico da dissertação pretende-se, inicialmente, expor as noções básicas do que se entende por “valor” e critérios de valoração no contexto do presente trabalho. Em seguida, como antes mencionado, analisar de que forma o Supremo Tribunal Federal adotou no julgamento da ADI 4.650/DF a igualdade de oportunidades como critérios de valoração. E, por fim, explorar as implicações de tal escolha, apontando algumas críticas à teoria dos valores.

#### 3.2.1 Noção de objeto, critérios de valoração e valor

Antes de desenvolver a ideia de igualdade de chances como valor, resta necessária a compreensão a respeito do objeto de valoração, critério de valoração, bem como o significado do “valor”.<sup>213</sup>

Em sua teoria dos direitos fundamentais, Robert Alexy enfrenta a questão dos valores partindo da divisão dos conceitos práticos de Von Wright.<sup>214</sup> Explica Alexy que os valores pertencerem à classe de conceitos axiológicos, conforme teorizou Von Wright, ou seja, não tratam de mandados no plano do dever-ser, mas sim conceitos sobre o que é o “bom”. Os conceitos axiológicos são utilizados quando, por exemplo, algo é classificado como belo,

<sup>212</sup> MAURER, Hartmut. **Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungorgane. Staatsfunktionen**. 6. Aufl. München: Verlag C.H. Beck, 2010, p. 344, Rn. 42.

<sup>213</sup> Robert Alexy destaca a existência de uma estreita relação entre princípios e valores em um duplo sentido: Explica que, por um lado, da mesma maneira que pode falar-se de uma colisão de princípios e de ponderação de princípios, pode-se também falar-se de uma colisão de valores, bem como de uma ponderação de valores; por outro lado, o cumprimento gradual dos princípios tem seu equivalente na realização gradual dos valores (ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 125). Segundo Alexy, a diferença entre princípios e valores se reduz a um ponto. O que no modelo dos valores é *prime facie* o melhor, é, no modelo dos princípios *prima facie* devido, e o que no modelo dos valores é definitivamente o melhor, é, no modelo dos princípios, definitivamente devido. Assim, pois, os princípios e os valores se diferenciam somente em virtude de seu caráter deontológico e axiológico respectivamente (Ibid., p. 133).

<sup>214</sup> Para Von Wright, os conceitos práticos se dividem em três grupos: conceitos deontológicos, ou seja, aqueles conceitos que ordenam, proíbem ou permitem (dever-ser); os conceitos axiológicos, caracterizados não por serem um mandando ou um dever-ser, mas sim do que é o bom; e por fim, os conceitos antropológicos, que são os conceitos de vontade, interesse, necessidade, decisão e ação (Ibid., p. 126-127).

valente, seguro, econômico, democrático, social, liberal, próprio do estado de direito,<sup>215</sup> ou até mesmo quando é classificado ou não como compatível com a igualdade de oportunidade, observação importante para os fins do presente trabalho, como veremos mais adiante.

Feitas essas breves considerações a respeito dos conceitos axiológicos, distinguindo-os dos mandados pertencentes ao plano de dever-ser, é possível agora compreender o processo de valoração, determinando as características que diferenciam os objetos de valoração dos critérios de valoração.

Quanto ao processo de valoração, Robert Alexy explica que, quando dizemos que algo tem um valor, estamos expressando um juízo de valor, realizando assim uma valoração, ou juízo de valor,<sup>216</sup> identificando três grupos de juízo de valor:

Os juízos de valor e os conceitos de valor neles utilizados podem ser divididos em três grupos: classificatórios, comparativos e métricos. Se expressa um juízo de valor classificatório quando, por exemplo, uma determinada Constituição é classificada como boa ou má. O aporte dos conceitos de valor classificatórios se limita a classificação dos objetos sobre os que há que julgar naqueles que possuem um valor positivo e aqueles que tem um valor negativo, como assim também – no caso em que os critérios de ponderação permitam – aqueles que tem um valor neutro. Os conceitos de valor *comparativo* permitem valorações mais diferenciadas. São utilizados quando de dois objetos se diz que um tem um valor superior ao outro ou que ambos tem o mesmo valor. Enunciados valorativos comparativos como “A Constituição X é melhor que a Constituição Y” ou “Ambas Constituições são igualmente boa” expressam juízos de preferência ou de equivalência. As valorações mais exatas são as que possibilitam um conceito de valor *métrico* que é utilizado quando ao objeto que já que valorar se lhe atribui um número que indica um valor. Um exemplo modelo de uma valoração métrica se dá quando se expressa o valor de um imóvel com uma soma de dinheiro. Com a ajuda de conceitos de valor classificatórios se pode dizer que algo tem um valor positivo, negativo, ou neutro; com ajuda de conceitos de valor comparativos, que a um objeto a ser valorado lhe corresponde um valor maior ou o mesmo valor que a outro objeto e, com a ajuda de conceitos de valor métricos, que algo tem um valor determinada magnitude. Sempre se trata aqui de juízos acerca de que algo tem um valor.<sup>217</sup>

Nesse contexto, para fins do presente trabalho, resta necessário então analisar os elementos que compõem o ato de valoração, estabelecendo a

<sup>215</sup> ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 126.

<sup>216</sup> *Ibid.*, p. 128-129.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 128-129.

diferença entre o objeto a ser valorado, os critérios de valoração e o valor. Quando ao objeto de valoração, é possível afirmar que diversas coisas podem ser objeto de valoração, como exemplo objetos naturais, artefatos, pensamentos, acontecimentos, ações e situações jurídicas.

Da mesma forma, é possível elencar um extenso rol de critérios de valoração.<sup>218</sup> Conforme exemplo formulado por Alexy, um automóvel (objeto de valoração), pode ser valorado segundo critérios de velocidade, segurança, comodidade, preço, economia e beleza.<sup>219</sup> Nota-se que os critérios de valorações correspondem a conceitos axiológicos vistos anteriormente.<sup>220</sup>

Tendo já identificado o objeto de valoração e o critério de valoração, resta ainda situar o “valor” no procedimento de valoração de um objeto. Ainda no exemplo do automóvel, Robert Alexy evidencia o que entende por “valor” da seguinte forma:

Nem o automóvel, nem a mencionada situação de regulação jurídica podem ser chamados de um valor. Como os objetos de valoração tem um valor e, por certo, diferentes, dependendo dos critérios que entram em colisão que sejam valorados. Não são os objetos, mas sim os critérios de valoração que tem que ser designados como “valor”. Isso responde não somente a considerações sistemáticas, mas também ao uso geral da linguagem. Assim, é algo exagerado, mas não falso, dizer que um dos automóveis responde em maior medida ao valor segurança que outro; por outro lado, ninguém dirá que um dos automóveis é um valor superior ao outro. No contexto jurídico – por certo algo retirado do contexto cotidiano – é normal dizer que uma determinada regulação responde em maior medida que outra ao valor da liberdade de imprensa.<sup>221</sup>

Em suma, pelo exposto nessa seção é possível afirmar, em linhas gerais, que as valorações, ou juízos de valor, podem ser classificados em três grupos, classificatórios, comparativos ou métricos. Ainda, verificou-se a diferença entre o objeto de valorações e os critérios de valoração, esses últimos também designados como “valor”, salientando-se que os critérios de correção correspondem a conceitos axiológicos, ou seja, conceitos que dizem respeito ao o que é o “bom”.

<sup>218</sup> ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 130.

<sup>219</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>220</sup> Ver citação referente à nota de rodapé nº 214.

<sup>221</sup> ALEXY, op. cit., p. 130.

### 3.2.2 Igualdade de oportunidade como critério de valoração

Como já mencionado no primeiro capítulo do presente trabalho, na ocasião do julgamento da ADI 4.650/DF, ao proferir seu voto, o Ministro Relator da ação estabeleceu a relação entre o poder econômico e a ideia de igualdade no processo eleitoral da seguinte forma:

Ocorre que a excessiva penetração do poder econômico no processo político compromete esse estado ideal de coisas na medida em que privilegia alguns poucos candidatos – que possuem ligações com os grandes doadores – em detrimento dos demais. Trata-se de um arranjo que desequilibra, no momento da competição eleitoral, a igualdade política entre os candidatos, repercutindo, conseqüentemente, na formação dos quadros representativos.<sup>222</sup>

A partir da análise do trecho supramencionado verifica-se tratar-se de um juízo de valor, podendo-se da mesma forma identificar: a) o objeto da valoração; b) o critério de valoração, c) bem como a que grupo de juízo de valor pertence tal valoração, vejamos:

Inicialmente, pode parecer difícil de antemão afirmar que o Ministro Relator está expressando um juízo de valor, pois “igualdade” corresponde a um substantivo, diferentes dos adjetivos entendidos como conceitos axiológicos, próprios da construção típica que expressa um juízo de valor.

No entanto, é possível superar essa questão por exclusão se recorrermos aos grupos de conceitos práticos de Von Wright antes mencionados. Ora, do excerto em tela não é possível extrair nenhum conceito deontológico, pois não há nenhum mandado que obrigue, proíba ou permita; da mesma forma não há conceitos antropológicos, ou seja, conceitos de vontade, interesse e etc. Assim, fica claro tratar-se de conceitos axiológicos, ou seja, próprios dos juízos de valor.

A solução da questão anterior, a respeito da suposta ausência da estrutura típica se dissolve quando buscamos identificar o objeto de valoração e o critério de valoração. Embora não seja evidente em um primeiro momento,

---

<sup>222</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. **Diário da Justiça Eletrônico**. 25/09/2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2016. p. 28.

verifica-se que no excerto em análise, o Ministro Relator afirma que o “arranjo”, ou seja, a excessiva penetração do poder econômico no processo político que privilegia alguns poucos candidatos que possuem ligações com grandes doadores, desequilibra a igualdade política.

Ora, assim como no exemplo do automóvel formulado por Robert Alexy não é possível afirmar que “um dos automóveis é um valor superior ao outro”, da mesma forma não é possível dizer que “o arranjo” é um valor superior a qualquer outro arranjo. Tal constatação implica em reconhecer que a valoração elaborada no trecho selecionado, o “arranjo” corresponde ao objeto de valoração.

De outra banda, embora “igualdade” faça referência a um substantivo, a construção “o arranjo desequilibra a igualdade” é perfeitamente substituível, sem a alteração do sentido, pela construção “o arranjo é desigual”, evidenciando tratar-se de um juízo de valor negativo por parte do Relator.

Ademais, em consonância com o já mencionado exemplo do automóvel formulado por Robert Alexy, também não é falso afirmar que um “arranjos X” responde em maior medida ao valor “igualdade” que um “arranjo Y”, corroborando a conclusão de que no juízo de valor proferido no trecho analisado, o critério de valoração é a igualdade política.

Quanto à classificação a respeito do juízo de valor, verifica-se que ao exercício de valoração feito pelo Ministro Relator é classificatório, pois se limita a classificar se o objeto (arranjo) possui um valor (igualdade) positivo ou negativo.

### 3.2.3 Críticas à adoção de igualdade de oportunidades como valor

Salienta-se que não se pretende nesse tópico exaurir o rol de críticas formuladas contra as teorias dos valores.<sup>223</sup> Para os fins do presente trabalho desenvolver-se-á apenas algumas objeções filosóficas sobre a utilização da

---

<sup>223</sup> Para ilustrar como as críticas às teorias dos valores vêm se colocando na doutrina, é pertinente mencionar que Robert Alexy distingue as críticas em duas categorias, a saber: objeções filosóficas e objeções metodológicas. A primeira categoria de objeção se dirige contra o conceito de objetividade da ordem dos valores; enquanto que a segunda categoria de objeção se dirige contra uma ordem de valores em sentido de um ordenamento hierárquico de valores e contra a ponderação de valores (ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 136 und 138).

igualdade de oportunidades como valor identificadas no excerto retirado da decisão do Supremo Tribunal Federal em tela.

Quanto à teoria dos valores, destaca-se que foi Max Scheler quem proporcionou o desenvolvimento mais original e amplo do conceito de uma ordem objetiva dos valores. Segundo a doutrina de Scheler o conhecimento do valor se realiza por meio de uma faculdade especial, assim descrita:

A sede propriamente dita de todo valor apriori (e também do ético) se encontra no conhecimento dos valores, ou seja, a intuição dos valores, que se embasa no sentir, preferir, em última instância no amar e no odiar, assim como também na conexão dos valores, seu “ser superior e inferior”, quer dizer, no “conhecimento ético”. Este conhecimento se leva a cabo, pois em funções e atos específicos que são diferentes toto coelo de toda percepção e pensamento e constituem o único acesso possível ao mundo dos valores.<sup>224</sup>

Quando expõe suas objeções filosóficas à teoria dos valores, Alexy rebate a teoria dos valores de Scheler da seguinte forma:

Uma teoria desse tipo que, primeiro, parte do fato de que “existem qualidades valorativas que representam um âmbito próprio de objetos”, e, segundo, supõe que estes objetos são acessíveis a um conhecimento direto que não tem caráter nem empírico e nem analítico, se não que podem ser melhor descrito como visão dos valores ou vivência de evidência, pode ser qualificado como “intuicionismo”. O argumento mais forte contra o intuicionismo afirma que, em vista do fato de que diferentes pessoas, também sob condições ótimas para as vivências de evidências (por exemplo, falta de emoção e clareza intelectual), percebem como evidentes diferentes valorações, não é possível proporcionar nenhum critério definitivo para evidências corretas e falsas, autênticas e não autênticas. A falta de um critério tal, o intuicionismo conduz a uma posição subjetivista.<sup>225</sup>

Do excerto extraído do julgamento do ADI 4.650/DF e analisado no presente capítulo, é possível depreender uma tendência do Ministro Relator a teoria intuicionista rechaçada por Alexy no trecho de sua obra supracitada, visto que o valor igualdade não encontra critérios definitivos, afastando-se da racionalidade, fundamental no processo de político em um estado de direito democrático, e aproximando-se de uma posição unicamente subjetiva da questão.

<sup>224</sup> SCHELER, Max. **Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik**. Halle a.d.S: Verlag von Max Niemeyer, 1916. p. 64.

<sup>225</sup> ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994. p. 136-137.

Por fim, quanto às críticas a respeito da utilização da igualdade de oportunidade como critério de valoração sobre a perspectiva das teorias dos valores, cabe apontar a deficiência normativa implicada no reconhecimento da tese ontológica do ser dos valores. Sublinha-se que não se está aqui rechaçando o ato de valoração que são objetos de fundamentações, ou seja, valorações que, como as normas, valem ou não valem, não sendo objeto de nenhum tipo de evidência senão das próprias fundamentações.<sup>226</sup>

Como já indicado anteriormente, os valores pertencem ao grupo de conceitos axiológicos, ou seja, caracterizados por não serem um mandado ou um dever-ser, mas sim por corresponderem a o que é “o bom”. Ora, sabendo-se que as normas são normalmente expressas através de um enunciado normativo,<sup>227</sup> portanto por meio de conceitos deontológicos, é possível concluir-se que a adoção de uma teoria dos valores fundada em uma tese ontológica de valor implica em perda de carga normativa.

Tal constatação se tornará mais evidente a partir do próximo capítulo, quando se desenvolverá a igualdade de oportunidades como princípio constitucional.

### 3.3 IGUALDADE DE OPORTUNIDADES COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

No item anterior tratou-se de desenvolver o entendimento da igualdade de oportunidades como valor, sob a perspectiva da teoria dos valores, enfrentando algumas críticas sobre a adoção daquele entendimento. No presente capítulo, passaremos a analisar a igualdade de oportunidade, instituto essencial do direito político-partidário, sob a perspectiva de um princípio constitucional. Frise-se que, conforme desenvolvido ao longo do item 1.2 do primeiro capítulo, a expressão “preceito” deve ser entendida como uma derivação de princípio, na medida em que corresponde a um instituto, com

---

<sup>226</sup> ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 137.

<sup>227</sup> Ibid., p. 45.

carga normativa, que cumpre o mandado de otimização<sup>228</sup> disposto pelo princípio.<sup>229</sup>

No já mencionado julgamento da ADI 4.650/DF, verificou-se que, além de utilizar a igualdade de oportunidade como valor, o Ministro Relator, no mesmo voto, invocou o princípio geral de igualdade, fazendo referência à teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy, logo, como visto, diferente da ideia de valor:

Com efeito, ao vedar que associações civis sem fins lucrativos e entidades sindicais realizem doações, a legislação eleitoral cria, sem qualquer *fundamento constitucional*, uma desequiparação entre pessoas jurídicas, razão por que a violação à isonomia é manifesta. Com efeito, **o princípio geral de igualdade**, encartado no art. 5º, *caput*, da Lei Maior, se afigura como limite *material*, e não apenas *formal*, ao legislador. Ele impõe que exista uma *razão constitucional suficiente* que justifique a diferenciação, bem como reclama a necessidade de que esse tratamento diferenciado guarde pertinência com a causa jurídica distintiva. Como bem explica Robert Alexy, “*a assimetria entre a norma de tratamento igual e a norma de tratamento desigual tem como consequência a possibilidade de compreender o enunciado legal de igualdade como um princípio de igualdade, que prima facie exige tratamento igual e que permite um tratamento desigual apenas se isso for justificado por princípios contrapostos*”. (ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008). No caso, porém, ocorre justamente o oposto: se o *telos* que orienta a norma proibitiva for evitar o surgimento de relações promíscuas entre as referidas entidades e o sistema político, deveria *a fortiori* ser proscrita qualquer doação por empresas privadas.<sup>230</sup> (Original sem grifos)

Pelo exposto até o presente momento, é possível afirmar que no curso do julgamento da ADI não houve de fato uma ponderação de princípios, pois o acórdão proferido confunde a lei de ponderação<sup>231</sup> e lei de colisão<sup>232</sup> com o suposto conteúdo do princípio geral de igualdade invocado.

Segundo Alexy, o estabelecimento de relação condicionada de precedência ocorre nos casos de colisões de princípios,<sup>233</sup> situação em que,

<sup>228</sup> ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 75.

<sup>229</sup> HECK, Luís Afonso. **O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da Jurisdição Constitucional Federal Alemã**. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2012, p. 15, nota de rodapé 1.

<sup>230</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. **Diário da Justiça Eletrônico**. 25/09/2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>. Acesso em: 08 de fevereiro de 2016. p. 30-31.

<sup>231</sup> ALEXY, op. cit., S. 146.

<sup>232</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 143.

aplicando-se as regras de colisão e ponderação, se poderia, como quis demonstrar o Ministro, o princípio geral da igualdade ceder em face de um ou mais princípios, justificando um tratamento desigual no caso concreto.

Contudo, ocorre que o Ministro em nenhum momento indicou, sequer fundamentou, quais outros princípios estariam colidindo no caso analisado pelo STF. Assim, não há outra explicação se não a de que a Ministro Relator, ao invés de ponderar princípios argumentativamente, subsumiu do que chamou de “princípio geral de igualdade” a desigualdade aplicada ao final do julgamento.

Diferente do que entendeu o Ministro Relator, a permissão de tratamento desigual não se subsume do princípio da igualdade, mas sim decorreria do resultado da colisão e ponderação de princípio no caso concreto, não apenas do princípio geral de igualdade.

Logo, para os fins do presente trabalho fica evidente que nem a valoração, nem a ponderação feita pelo julgador na ocasião do julgamento da ADI 4.650/DF são suficientes para fornecer uma compreensão satisfatória do que se entende por igualdade de oportunidade, visto que o método utilizado se afasta da racionalidade argumentativa, tendendo ao subjetivismo e decisionismo judicial. Destarte, cabe afastar o método de ponderação verificado no precedente aqui analisado, e seguir desenvolvendo uma ideia de igualdade de oportunidade adequada ao conceito de princípio adotado no presente trabalho.

Ao reconhecer a importância do princípio da igualdade no julgamento da Ação direta de inconstitucionalidade n. 1.351/DF, o STF salientou que sem a sua observância não haverá possibilidade de estabelecer uma concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, o que acabará por comprometer a essência do próprio processo democrático.

O princípio da igualdade entre os partidos políticos é fundamental para a adequada atuação dessas instituições no complexo processo democrático.

Impõe-se, por isso, uma neutralidade do Estado em face das instituições partidárias, exigência essa que se revela tão importante quanto difícil de ser implementada.

A importância do princípio da igualdade está em que sem a sua observância não haverá possibilidade de estabelecer uma concorrência livre e equilibrada entre os partícipes da vida política, o que acabará por comprometer a essência do próprio processo democrático. A dificuldade está nos aspectos jurídicos e fáticos.

Quanto aos aspectos jurídicos, ela reside na diferenciação acentuada do objeto envolvido como consequência das próprias diferenças de uma sociedade livre e aberta.<sup>234</sup>

Tendo em vista que a função dos partidos políticos dentro do processo político livre da democracia implica uma situação jurídico-constitucional da liberdade, é possível afirmar que o princípio da oportunidade igual implica um *status* de igualdade dos partidos políticos. Conforme explica Hesse, a estreita relação entre liberdade e igualdade decorre de que a proibição do exercício de influência por parte do Estado sobre atividade dos partidos políticos representa, ao mesmo tempo, garantia da igualdade de chances, que, por sua vez, assegura a liberdade dos partidos.<sup>235</sup>

A igualdade entre os partidos deve ser entendida, fundamentalmente como uma igualdade esquemática, ou seja, não é admissível uma distinção jurídica entre partidos grandes e pequenos, governistas e opositoristas. Contudo, há exceções quanto a tal princípio. Segundo Hesse, as eleições devem conduzir à formação de um parlamento capaz de ação, capaz de formação de maioria clara e, com isso, de relações governamentais estáveis e, o processo de formação da vontade política deve ficar transparente e possibilitar responsabilidade clara. Assim, na medida em que essas tarefas da ordem democrática tornam necessário, modificações do *status* da igualdade são admissíveis, mesmo que elas atuem inevitavelmente como prêmio sobre a posse do poder político e possam ter como consequência certo entorpecimento do sistema partidário existente.<sup>236</sup>

Destaca-se que o princípio da igualdade de oportunidades dos partidos está intimamente ligado aos da universalidade e da igualdade do sufrágio.<sup>237</sup> Visto que são os partidos que unem organizatoriamente os cidadãos ativos numa unidade de ação política, a formalização da vontade política do povo tem

---

<sup>234</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.351/DF. Relator: O Sr. Ministro Marco Aurélio. Brasília, 7 de dezembro de 2006. **Revista trimestral de jurisprudência**. Supremo Tribunal Federal, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, v. 207, número 1, ano 2009, p. 167-168, jan./mar. 2009.

<sup>235</sup> HESSE, Konrad, **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. da 20ª edição alemã. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 148, número de margem 176.

<sup>236</sup> *Ibid.*, p. 148, número de margem 176.

<sup>237</sup> HECK, Luís Afonso. **O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da Jurisdição Constitucional Federal Alemã**. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2012, p. 247.

como consequência, para o preceito da igualdade de oportunidades dos partidos políticos, uma compreensão formal, no mesmo sentido da compreensão formal do preceito da igualdade eleitoral.<sup>238</sup>

Ainda quanto ao preceito da igualdade no âmbito eleitoral,<sup>239</sup> verifica-se que possui uma estreita relação com o princípio democrático e consiste em que cada um deve poder exercer o seu direito eleitoral ativo e passivo de modo formal com o máximo de igualdade.<sup>240</sup> Segundo Luís Afonso Heck:

Em uma democracia viva, o direito do cidadão à igual participação na formação da vontade política do povo não se expressa somente na votação em eleições, mas também na influência sobre o processo da constituição da opinião pública. Assim, o cidadão que dá dinheiro a um partido declara-se, geralmente, para os objetivos desse partido, de forma análoga como se a ele desse o seu voto. Por essa razão, o preceito da igualdade eleitoral deve ser entendido de modo formal rigoroso não somente no âmbito do direito eleitoral em sentido estrito, mas também nesse antecampo da formação da vontade política.<sup>241</sup>

Pelo exposto nesse capítulo, verifica-se que, dentre as possibilidades de compreensão da igualdade de chances no direito eleitoral e partidário, o método que mais se aproxima da racionalidade argumentativa, bem como de uma instrumentalização técnica e intersubjetiva do conceito é a compreensão da igualdade de oportunidades como princípio constitucional.

Em outras palavras, a utilização da igualdade de oportunidades como princípio revela-se mais coerente. Na medida em que traz racionalidade ao processo político, preenche os requisitos do conceito de princípio, correspondendo à expressão do cumprimento dos mandados de otimização

<sup>238</sup> HECK, Luís Afonso. **O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da Jurisdição Constitucional Federal Alemã.** 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2012, p. 247-248.

<sup>239</sup> No que se refere à igualdade de direito eleitoral no contexto constitucional alemão, Konrad Hesse explica que “[...] a igualdade de direito eleitoral do artigo 38 da Lei Fundamental (prescindindo de poucas exceções) refere-se somente ao característico “alemães” e a uma idade mínima, enquanto todas as diferenças de sexo, de proveniência, de posse, de formação ou da capacidade de compreender são consideradas como não essenciais. Em estreita conexão com isso está a igualdade de oportunidades dos partidos políticos, para os quais o importante é, fundamentalmente, só se um grupo é partido político ou não, ao contrário, o importante não é se ele é partido governista ou oposicionista, partido grande ou pequeno. Em ambas as formas aparece o princípio democrático mais amplo da proibição de uma diferenciação jurídica entre maioria e minoria [...]”. (HESSE, Konrad, **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.** Trad. da 20ª edição alemã. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 332, número de margem 435.)

<sup>240</sup> HECK, op. cit., p. 248.

<sup>241</sup> Ibid., p. 248-249.

prescritos pelos princípios democráticos e do estado de direito no âmbito eleitoral e partidário.

### 3.4 OS INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES E SUAS RESTRIÇÕES

Como já desenvolvido nos itens anteriores, embora não esteja expressamente prevista na Constituição de 1988, a igualdade de oportunidades é fundamental para um estado democrático-parlamentar. Isso, pois, estabelece a livre concorrência entre os partidos, cabendo ao estado o dever de possibilitar essa livre competição, sem influenciá-la ou perturbá-la.<sup>242</sup> Nesse sentido, cabe aqui transcrever a doutrina de Luís Afonso Heck:

O preceito da igualdade de oportunidade exige somente que a ordem jurídica garanta a cada partido fundamentalmente possibilidades iguais na campanha e no procedimento eleitoral e, com isso, a igualdade de oportunidades na concorrência aos votos.<sup>243</sup>

Para viabilizar a concretização do princípio da igualdade de oportunidades, o legislador constituinte instituiu, por meio do § 3º do art. 17 da Constituição, dois instrumentos normativos, a saber, o fundo partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão, também conhecido como Direito de Antena, nos seguintes termos:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

[...]

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

Para que seja possível tecer uma crítica construtiva às recentes reformas eleitorais e àquelas que ainda estão em debate no Congresso Nacional, analisaremos nos itens seguintes a atual legislação

---

<sup>242</sup> MAURER, Hartmut. **Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungorgane. Staatsfunktionen.** 6. Aufl. München: Verlag C.H. Beck, 2010, p. 344, Rn. 42.

<sup>243</sup> HECK, Luís Afonso. **O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da Jurisdição Constitucional Federal Alemã.** 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2012, p. 246.

infraconstitucional a respeito desses instrumentos e, no capítulo seguinte, compararemos com as propostas de alteração em tramitação no Parlamento.

### 3.4.1 Fundo partidário no Brasil

Para que os partidos políticos tenham condições de cumprir com autonomia suas funções constitucionais, não basta apenas o reconhecimento do *status* de pessoa jurídica de direito privado.<sup>244</sup> O exercício pleno de sua tarefa pública constitucional e essencial para a nação exige que o Estado auxilie financeiramente os partidos nessa tarefa.

Como já mencionado, a Constituição de 1988 introduz no texto do § 3º do art. 17 o direito ao fundo partidário.<sup>245</sup> Por meio dessa garantia constitucional, as organizações partidárias podem usufruir de recursos públicos para funcionar e divulgar seus programas, não obstando a possibilidade de os partidos virem a disputar eleições com recursos de seus filiados.<sup>246</sup>

Atualmente, na esfera infraconstitucional, o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é regulamentado pela Lei nº 9.096/95. Conforme o disposto em seu art. 38, o fundo partidário é constituído por: i) multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; ii) recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; iii) doação de

---

<sup>244</sup> Constituição de 1988, no § 2º do art. 17, determinou que os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil e registram seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral. Sobre esse tema, explica Orides Mezzaroba: “[...] ao estabelecer que os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 incorporou o princípio de que são pessoas jurídicas de Direito Privado. Com isso, o Brasil passou a tratar os partidos políticos não mais como órgãos do Estado, mas, como associações privadas com funções constitucionais. Diante disso, os partidos passam a ser concebidos como associações que buscam a vontade política do cidadão.” (MEZZAROBA, Orides. **Partidos Políticos**. 1ª Ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 41.)

<sup>245</sup> Cabe salientar que o direito ao fundo partidário no Brasil não surgiu com a Constituição de 1988. A Constituição brasileira de 1967 já previa o fundo partidário. Quanto ao histórico do instituto do fundo partidário, explica Paulo Bonavides: “A máxima inovação do regime de 1964 acerca dos partidos políticos foi indubitavelmente a criação do fundo partidário, que pôs o Brasil, nesse terreno legislativo, em dia com as nações mais adiantadas do mundo, cujos sistemas legais, como o da Alemanha, reconhecendo já a função pública dos partidos, associam-no ao Estado, que entra assim a estipendiar tais organizações, de modo a livrá-las eventualmente da interferência ruínoza e suspeita de fontes clandestinas e antidemocráticas de apoio financeiro.” (BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 424.)

<sup>246</sup> MEZZAROBA, op. cit., p. 59.

pessoa física ou jurídica,<sup>247</sup> efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; e iv) dotação orçamentária da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. Dessa forma, como bem observado por Rodrigo López Zílio, é um fundo composto de recursos de natureza público e privado.<sup>248</sup>

Quanto à divisão do fundo partidário entre os partidos políticos, embora originalmente o art. 41 da Lei 9.096/95 tenha previsto que 1% do fundo seria dividido igualmente entre os partidos registrados no TSE e os outros 99% seriam rateados entre os partidos que tivessem superado a cláusula de barreira do art. 13 da mesma lei, tal modelo de distribuição dos recursos foi julgado inconstitucional pelo STF por meio da ADI nº 1.351/DF. Na ocasião do julgamento da referida ADI, o Rel. Ministro Marco Aurélio sustentou que as normas dispostas no artigo 17 da Constituição de 1988 se aplicam igualmente a todos os partidos, independentemente do desempenho dos partidos nas eleições, reconhecendo a importância do fundo partidário na vida econômico-financeira dos partidos políticos, bem como no acesso eficaz a eleitores:

O que se contém no art. 17 da Carta Federal diz respeito a todo e qualquer partido político legitimamente constituído, não encerrando a norma maior a possibilidade de haver partidos de primeira e segunda classes, partidos de sonhos inimagináveis em termos de fortalecimento e partidos fadados a morrer de inanição, quer sob o ângulo da atividade concreta no Parlamento, sem a qual é injustificável a existência jurídica, quer da necessária difusão do perfil junto ao eleitorado em geral, dado indispensável ao desenvolvimento relativo à adesão quando do sufrágio, quer visando, via fundo partidário, a recursos para fazer frente à impiedosa vida econômico-financeira.

[...]

Se, impossibilitado de figurar junto à Casa para a qual elegeu deputados, tendo substancialmente mitigada a participação no fundo partidário e no horário de propaganda eleitoral, não deixará jamais a situação embrionária, própria ao surgimento de uma nova sigla. Permanecerá, se tanto, em plano secundário, inviabilizado o acesso eficaz a eleitores, o que somente ocorre em virtude da atuação parlamentar e da divulgação de metas partidárias.<sup>249</sup>

<sup>247</sup> Embora a Lei nº 9.096/1995 tenha previsto a possibilidade de doação por parte de pessoas jurídicas tanto aos partidos quanto para o fundo partidário, por meio da ADI nº 4.650/DF, o STF julgou inconstitucional a doação de pessoas jurídicas aos partidos políticos, tanto para seu funcionamento regular quanto para as campanhas eleitorais.

<sup>248</sup> ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016. p. 85.

<sup>249</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1.351/DF. Relator: O Sr. Ministro Marco Aurélio. Brasília, 7 de dezembro de 2006. **Revista trimestral de jurisprudência**.

Na ocasião do mesmo julgado, o Ministro Gilmar Mendes fez menção ao papel do fundo partidário na concretização do princípio da igualdade de chances, conforme se depreende do seguinte trecho e seu voto:

Converteu-se, assim, a “igualdade de chances” em princípio constitucional autônomo, um autêntico direito fundamental dos partidos, assegurando-se à agremiações tratamento igualitário por parte do Poder Público e dos seus delegados.

[...]

A regra da “cláusula de barreira”, tal como foi instituída pela Lei nº 9.096/95, limitando drasticamente o acesso dos partidos políticos ao rádio e à televisão e aos recursos do fundo partidário, constitui uma clara violação ao princípio da “igualdade chances”.<sup>250</sup>

Atualmente, a distribuição do fundo partidário obedece à regra prevista no art. 41-A da Lei 9.096/95, com a redação dada pela Lei nº 11.459/07,<sup>251</sup> ou seja, 5% dos valores serão distribuídos em partes iguais aos partidos que tenham estatuto registrado no TSE e 95% do total do fundo serão distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

É relevante mencionar que os recursos recebidos do fundo partidário possuem destinação específica, não podendo ser usado pelos partidos políticos para qualquer finalidade senão aquelas previstas na Lei nº 9.096/95. Conforme dispõe o Art. 44 da referida Lei, os recursos do fundo partidário podem apenas se aplicados: i) na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado o limite de 50% para o órgão nacional e 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e

---

Supremo Tribunal Federal, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, v. 207, número 1, ano 2009, p. 129 e 134, jan./mar. 2009.

<sup>250</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1.351/DF. Relator: O Sr. Ministro Marco Aurélio. Brasília, 7 de dezembro de 2006. **Revista trimestral de jurisprudência**. Supremo Tribunal Federal, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, v. 207, número 1, ano 2009, p. 129 e 134, jan./mar. 2009.

<sup>251</sup> Cabe mencionar que o STF declarou inconstitucionais os artigos 1º e 2º da Lei nº 12.875/13, que estabeleciam limitações para os partidos criadas após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados. Segundo o Rel. Ministro Luiz Fux, “[...] a reação jurisprudencial, materializada na Lei nº 12.875/2013, ao subtrair dos partidos novos, criados no curso da legislatura, o direito de antena e os recursos do fundo partidário, remanesce eivada do vício de inconstitucionalidade, na medida em que, além de o legislador não ter logrado trazer novos e consistentes argumentos pra infirmar o pronunciamento da Corte, referido diploma inviabiliza, no curto prazo, o funcionamento e o desenvolvimento de minorias político-partidárias, em flagrante ofensa aos postulados fundamentais do pluralismo político, e da liberdade partidária, insculpidos no art. 17, *caput*, e § 3º, da Constituição de 1988”.

municipal; ii) na propaganda doutrinária e política; iii) no alistamento e campanhas eleitorais; iv) na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido; v) na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, observado o mínimo de 5% do total; vi) no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado; e vii) no pagamento de despesas com alimentação.<sup>252</sup>

Ademais, frise-se que, conforme o disposto no § 1º do art. 44 da Lei nº 9.096/95, todo partido político, em qualquer nível, deve prestar contas, discriminando das despesas realizadas com os recursos do fundo partidário, permitindo que o TSE possa fazer o controle da aplicação dos recursos do fundo.

Verifica-se que, além de fornecer transparência aos recursos recebidos, o fundo partidário permite que os partidos financiem suas próprias atividades sem precisar depender de doações de pessoas jurídicas privadas ou de pessoas físicas, cuja pressão política acaba frequentemente ocorrendo.<sup>253 254</sup>

Quanto a já mencionada relação entre o financiamento e a transparência das atividades partidárias, cabe aqui transcrever os comentários de Konrad Hesse à Lei Fundamental alemã, vista que tais observações se aplicam à atual realidade partidária brasileira:

Para impedir que poderes financeiros anônimos comandem a atividade dos partidos, o artigo 21, alínea 1, frase 4, da Lei Fundamental, prescreve que os partidos devem prestar contas publicamente da *procedência e emprego dos seus meios*, assim

<sup>252</sup> Conforme entendimento exarado na Consulta TSE nº 139623, é vedado aos partidos políticos a utilização de recursos do fundo partidário para efetuar pagamento de multas eleitorais decorrentes de infrações às normas eleitorais.

<sup>253</sup> MEZZARROBA, Orides. **Princípios e Garantias Constitucionais Lei 9.096/95 – Anotações Jurisprudenciais**. 1ª Ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010, p. 59.

<sup>254</sup> Segundo Paulo Bonavides: “Graças à fiscalização financeira, deve o Estado exercer um poder de controle sobre os partidos, evitando que desgarrem eles para a corrupção e se convertam em centros ou focos de perversão da vontade popular, com visíveis danos morais e materiais à sociedade e ao regime democrático.” (BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2013, p. 422.)

como dos seus bens. Tão unívoco é o sentido dessa prescrição tão difícil é de realizá-la. Prescindindo totalmente das numerosas possibilidades de uma ilusão, uma indicação nominal do patrocinador deve levar as doações aos partidos, em grande medida, ao esgotamento; ela prejudica, por conseguinte, aqueles partidos que, para o seu financiamento, dependem preponderantemente de doações.<sup>255</sup>

Resta então claro que a distribuição de recursos do fundo partidário deve observar os preceitos da igualdade de oportunidades, ou seja, o auxílio econômico fornecido pelo estado deve, não apenas ser percebido por todos os partidos, mas também ser repassado em igual proporção entre todos.

Ora, cumprimento do princípio da igualdade de oportunidades implica em reconhecer que os repasses de verbas oriundas do fundo partidário não possam impor desequilíbrio econômico entre os partidos capaz de promover uma ideologia em detrimento de outra. Contudo, conforme se verifica no histórico da jurisprudência do STF, as atuais propostas, seja a 1% e 99% ou a de 5% e 95%, foram levadas ao controle de constitucionalidade, culminando na inconstitucionalidade de parte dessas fórmulas.

Embora não esteja no rol dos objetivos específicos da presente dissertação verificar se as fórmulas 1%-99% ou 5%-95% violam o princípio da igualdade de oportunidades, a jurisprudência demonstra a necessidade de se averiguar se não há de fato, no Brasil, desequilíbrio econômico entre os partidos por decorrência da fórmula de rateio dos recursos do fundo partidário.

Do exposto até aqui, o que se pode concluir apenas é que há indícios da ocorrência de desequilíbrio econômicos dos partidos imposto pela forma de distribuição dos recursos do fundo partidário, fato que, se confirmado, pode representar grave violação ao princípio da igualdade de oportunidades.

### 3.4.2 Direito de Antena no Brasil

Como já mencionado anteriormente, a constituinte de 1988 conferiu ao Estado o dever de possibilitar a livre competição entre os partidos pelos votos do eleitorado, sem influenciá-la ou perturbá-la. Contudo, tal dever não se

---

<sup>255</sup> HESSE, Konrad, **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. da 20ª edição alemã. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 151, número de margem 179.

restringe apenas ao financiamento das atividades partidárias, mas consiste também em possibilitar que os partidos tenham acesso aos meios de comunicação para que possam cumprir suas funções constitucionais.

O chamado direito de antena, previsto no artigo 17, parágrafo 3º, da Constituição de 1988, regulado nos artigos 45 a 49 da Lei 9.096/95; artigos 44 ao 57-i da Lei 9.504/97; e pelas Resoluções TSE nº 20.034/97 e 23.457/2015, consiste no direito dos partidos políticos de acesso gratuito ao rádio e à televisão com a finalidade de difundir os programas partidários, transmitir mensagens aos filiados sobre a execução desses programas, divulgar a posição dos partidos em relação a temas político-comunitários<sup>256</sup> e realizar campanhas eleitorais.

Antes de tratar da forma de distribuição do tempo de rádio e televisão entre os partidos, cabe mencionar a existência dois conjuntos de regras distintos de distribuição do tempo referente ao direito de antena. O primeiro é aplicado fora do período eleitoral e o segundo corresponde às regras específicas para as campanhas eleitorais.

O exercício do direito de antena fora do período eleitoral, conforme o disposto no art. 46 da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), é exercido mediante requerimento do órgão nacional do partido e posterior autorização do Tribunal Superior Eleitoral. Seu cumprimento é feita por meio de transmissão de radiodifusão, em rede nacional ou estadual, na forma de blocos de inserções. Ou seja, em cada rede somente serão autorizadas até dez inserções de trinta ou cinco de um minuto por dia.

A distribuição do direito de antena entre os partidos fora do período eleitoral, conforme os arts. 48 e 49 da Lei 9.096/95. A redação original do art. 49 da Lei nº Lei 9.096/95 previa que o direito a propaganda partidária deveria ser concedido apenas aos partidos que obtivessem no mínimo 5% dos votos apurados na eleição para a Câmara dos Deputados, atendendo ao art. 13 do mesmo diploma legal. Contudo, ao julgar inconstitucional a cláusula de barreira do art. 13 na ADI nº 1.351/DF, o STF também declarou a inconstitucionalidade

---

<sup>256</sup> GOMES, Luciana Isabel Lisboa Soares. **Partidos Políticos e sua Tarefa de Formação da Vontade Política do Estado: Delimitação, Evolução e Constitucionalização**. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2011, p. 123.

da expressão “que atenda ao disposto no art. 13” presente no dispositivo do art. 49 da Lei 9.096/95.

A distribuição do direito de antena dada pela nova redação do art. 49 determina que os partidos que tenham pelo menos um representante em qualquer das Casas do Congresso Nacional têm assegurado a realização de um programa a cada semestre, em cadeia nacional, com duração de: a) cinco minutos, para os partidos que tenham eleito até quatro Deputados Federais; b) dez minutos, para os partidos que tenham eleito cinco ou mais Deputados Federais.

Já no período eleitoral,<sup>257</sup> o modelo de distribuição do direito de antena está previsto no art. 47, §2º da Lei nº 9.504/97, com a redação dada pela reforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/15). Segundo essa lei, a distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita é distribuída entre os partidos conforme os seguintes critérios: i) 90% do tempo é distribuído proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem; ii) os outros 10% do tempo é distribuído igualmente entre os partidos.

Das normas que regulam o direito de antena observa-se que há uma expressiva relevância do instituto da coligação partidária na distribuição do tempo propaganda eleitoral gratuita. Ora, como visto, o cálculo do tempo total conferido à coligação é feito somando-se, nas eleições majoritárias, o número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem a coligação e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, somando-se o número de representantes de todos os partidos que a integram. Em outras palavras, para fins de distribuição do direito de antes, considera-se que a coligação é como um único partido que abarca o número total de representantes que cada partido dos partidos que a compõem possui na Câmara dos Deputados.

---

<sup>257</sup> A expressão “período eleitoral” aqui empregada se refere especificamente à propaganda no horário eleitoral gratuito, prevista no art. 47, *caput*, e 49, *caput*, ambos da Lei 9.504/97, ou seja, ao período de 35 (trinta e cinco) dias anteriores até a antevéspera das eleições e, nas hipóteses de segundo turno, ao período compreendido entre 48 horas após a proclamação do resultado do primeiro turno e a antevéspera da eleição.

No entanto, tal cálculo de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, considerando a coligação como um único partido, impõe graves distorções ao direito de antena. Por exemplo, em Porto Alegre, no primeiro turno da eleição majoritária municipal de 2016, segundo dados do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul – TRE-RS, o candidato a prefeito da Coligação “Abraçando Porto Alegre” (PRB, PDT, PMDB, DEM, PSB e PSD) obteve o tempo de 03:50 minutos do total de 10:00 minutos de cada bloco veiculado em rede de televisão. Por outro lado, os candidatos a prefeito dos partidos Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU e o Partido Social Liberal – PSL obtiveram, cada um, 00:07 minutos do total de 10:00 minutos de cada bloco, ou seja, 7 segundos em cada um dos dois blocos diários para apresentarem suas propostas de governo à população de Porto Alegre.<sup>258</sup>

Resta evidente que, no caso acima narrado, a fórmula 10%-90%, cumulada com a regra de coligação, ou invés de proporcionar igualdade de oportunidades entre os candidatos daquele pleito, gerou o efeito completamente contrário. Ao conferir aos partidos PSTU e PSL apenas 7 segundos para apresentar suas propostas de governo não só não promoveu a igualdade de oportunidades como, na prática, retirou o direito desses partidos de acesso aos blocos diários em rede de televisão.

Cabe salientar que essa regra de distribuição do tempo de propaganda gratuita durante as eleições, prevista no § 2º do art. 47, foi objeto da ADI nº 5.423/DF, proposta pelos partidos PTN, PHS, PRP e PSC. Tais partidos alegaram em petição inicial que tal dispositivo impõe um critério desarrazoado e desproporcional de distribuição dos horários da propaganda eleitoral gratuita, na medida em que não proporcionaria real chance igualitária dos partidos minoritários de concorrer ao voto do eleitorado.<sup>259</sup> Contudo, por maioria e nos termos do Ministro Relator Dias Toffoli, a ADI nº 5.423/DF foi julgada improcedente.

---

<sup>258</sup> Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul – TRE-RS. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Junho/eleicoes-2016-propaganda-eleitoral-no-radio-e-na-tv-tera-duracao-de-35-dias>>. Acesso em: 07/01/2017.

<sup>259</sup> O inteiro teor da petição inicial da ADI nº 5.423/DF encontra-se disponível ao público, por meio de consulta simples, no sítio eletrônico do STF. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4893660>>. Acesso em: 05/01/2017.

Em que pesem as distorções apontadas, o direito de antena está estritamente ligado à igualdade de oportunidades, visto que influencia de forma decisiva na fase preparatória eleitoral, ou seja, no antecampo da formação da vontade política.<sup>260</sup> Desse modo, as normas que regulamentam o acesso gratuito ao rádio e à televisão devem necessariamente observar o princípio da igualdade de oportunidades, sob pena de supressão do princípio democrático.

Destarte, conclui-se que a existência de regras desiguais de distribuição do acesso gratuito ao rádio e a televisão impõe um desequilíbrio fatal aos partidos minoritários, impossibilitando-os de concorrer em igualdade de oportunidades com partidos maiores. Logo, em face do princípio democrático, o direito de antena é indissociável do princípio da igualdade de oportunidades.

### 3.5 CLÁUSULA DE BARREIRA: RESTRIÇÃO À IGUALDADE DE OPORTUNIDADES

Segundo a definição do *Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance*, cláusula de barreira (*Thresholds*) corresponde ao coeficiente mínimo de votos que um partido necessita para ter acesso à representação no parlamento.<sup>261</sup>

No Brasil, inicialmente, a cláusula de barreira foi instituída por meio do art. 13 da Lei nº Lei 9.096/95, nos seguintes termos:

Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos

<sup>260</sup> Sobre a relação entre o preceito da igualdade de oportunidades e o direito de antena na Alemanha, Luís Afonso Heck explica: “Esse preceito foi desenvolvido pelo Tribunal Constitucional Federal, de primeiro, para a própria votação: os votos dados aos diferentes partidos na eleição proporcional devem ter o mesmo peso para o efeito eleitoral; depois, foi estendido para os atos preparatórios eleitorais, sobretudo para a apresentação de candidatos, para a propaganda eleitoral (rádio e televisão), para a competição entre os partidos relativa à obtenção de doações e para as custas eleitorais.” (HECK, Luís Afonso. **O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da Jurisdição Constitucional Federal Alemã**. 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2012, p. 247.)

<sup>261</sup> REYNOLDS, Andrew, REILLY, Ben, ELLIS, Andrew. **Electoral System Design: The New International IDEA Handbook**. Stockholm: International IDEA, 2005, p. 83.

Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.<sup>262</sup>

Diferente do conceito tradicional mencionado, a cláusula de barreira brasileira não restringiu apenas a representação no parlamento, mas também limitou o acesso de partidos a outros direitos. Os textos dos arts. 41, inciso II,<sup>263</sup> e 48<sup>264</sup> da Lei 9.096/95 estenderam o alcance das restrições impostas pelo art. 13 ao fundo partidário e ao direito de antena. Ou seja, daqueles partidos que não alcançassem o desempenho mínimo de 5% dos votos válidos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles, não teriam direito aos recursos do fundo nem ao tempo de propaganda eleitoral gratuita.

Dessa forma, no contexto da tradição constitucional brasileira, não restam dúvidas que a instituição de uma cláusula de barreira representa uma restrição ao princípio da igualdade de oportunidades na medida em que restringe o acesso dos partidos políticos os dois instrumentos de concretização desse princípio, a saber, o fundo partidário e o direito de antena.

Contudo, resta avaliar se tal restrição é compatível com a constituição, ou se, por outro lado, os instrumentos da igualdade de oportunidades não admitem limitações, devendo ser considerados, de forma *a priori*, um direito intocável de qualquer partido político. O questionamento sobre essas duas formas de compreensão das normas vinculadas à igualdade de oportunidades mostra-se relevante, pois foi objeto de discussão do STF, culminando na declaração de inconstitucionalidade do art. 13 da Lei 9.096/95.

---

<sup>262</sup> BRASIL. Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - 20/9/1995, Página 14545. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm)>. Acesso em: 10 de março de 2016.

<sup>263</sup> Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios: [...] II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

<sup>264</sup> Art. 48. O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos.

Ao julgar a ADI nº 1.351/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, o STF declarou a inconstitucionalidade da cláusula de barreira.<sup>265</sup> Naquela ocasião, embora a Procuradoria-Geral da República tenha opinado pela sua constitucionalidade, o STF entendeu que a norma do art. 13 violava a Constituição pois: a) os partidos possuem o direito à liberdade de criação, conforme art. 17, *caput*, da Constituição; b) a norma do art. 13 estaria em desacordo com o pluripartidarismo previsto no art. 1º, inciso V, da Constituição; e c) estaria também em desacordo com o direito de representatividade das minorias, previsto no art. 58, § 1º, da Constituição Federal.

Para ilustrar o argumento utilizado pelo Ministro Relator para afastar a constitucionalidade da cláusula de barreira, transcreve-se abaixo trecho do acórdão em comento:

O Capítulo V do Título compreendido em parte básica da Constituição Federal – o II, por que trata dos direitos e garantias fundamentais – encerra como medula da liberdade dos partidos políticos, predicado inafastável quanto a essas pessoas jurídicas de direito privado. Pedagogicamente consigna a liberdade na criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, revelando a necessidade de se resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Vê-se o relevo maior atribuído à multiplicidade política. Relembrem: como fundamento da República, versou-se o pluralismo político e, quanto aos partidos políticos, previu-se a livre criação, fazendo-se referência, de maneira clara, ao pluripartidarismo. Tratou-se do caráter nacional das entidades para, a seguir, dispor-se que os partidos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, devendo ter os estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. O que se contém no art. 17 da Carta Federal diz respeito a todo e qualquer partido político legitimamente constituído, não encerrando a norma maior a possibilidade de haver partidos de primeira e segunda classes, partidos de sonhos inimagináveis em termo de fortalecimento e partidos fadados a morrer de inanição, quer sob o ângulo da atividade concreta no Parlamento, sem a qual é injustificável a existência jurídica, quer da necessária difusão do perfil junto ao eleitorado em geral, dado indispensável ao desenvolvimento relativo à adesão quando do sufrágio, quer visando, via fundo partidário, a recursos para fazer frente à impiedosa vida econômica-financeira. Em síntese, tudo quanto venha à balha em conflito com os ditames maiores, os constitucionais, há de merecer a excomunhão maior, o rechaço por aqueles comprometidos com a ordem constitucional, com a busca do aprimoramento cultural. [...] <sup>266</sup>

<sup>265</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351/DF. **Diário de justiça**. nº 124. Data 29/06/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1351%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1351%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/apt5am6>>. Acesso em: 05/03/2017.

<sup>266</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351/DF. **Diário de justiça**. nº 124. Data 29/06/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/>

Ao longo da argumentação desenvolvida, verifica-se que as normas constitucionais da liberdade de criação, do pluripartidarismo e da representação das minorias são tratadas pelo Ministro Relator como regras, ou seja, são cumpridas ou não cumpridas. Tal constatação fica ainda mais evidente quando se observa o emprego de expressões como “predicado inafastável” e “tudo quanto venha à balha em conflito com os ditames maiores”, impondo a ideia de normas absolutas, um juízo *a priori* de hierarquia em face de qualquer outra norma que possa vir em sentido contrário, seja ela constitucional ou não.

Dentro dessa perspectiva de juízo hierárquico que confere às normas constitucionais da liberdade de criação, do pluripartidarismo e da representação das minorias o *status* de regras absolutas e superiores às demais normas, jamais qualquer cláusula de barreira seria constitucional, pois qualquer que fosse seu conteúdo, por sua própria natureza, representaria uma restrição aos partidos políticos, logo, incompatível com as regras superiores elencadas de forma *a priori* pelo Ministro Relator.

A partir desse precedente, é possível afirmar que o STF optou pela interpretação a qual entende que as normas vinculadas ao princípio da igualdade de oportunidades não podem sofrer qualquer tipo de limitação, devendo ser considerada, de antemão, *a priori*, um direito inafastável de qualquer partido político.

No entanto, em que pese o entendimento exarado no acórdão mencionado, em face da pesquisa até aqui desenvolvida, bem como dos referenciais teóricos adotados, não é possível entender as normas constitucionais da liberdade de criação, do pluripartidarismo e da representação das minorias como regras, muito menos consideradas *a priori*, conforme será demonstrado a seguir.

Verifica-se que a Constituição Federal positivou as normas da liberdade de criação, do pluripartidarismo e da representação das minorias como princípios constitucionais e não como regras, tendo em vista que,

conforme já desenvolvido na presente dissertação,<sup>267</sup> todas as três normas podem ser cumpridas em diferentes graus, portanto constituem mandados de otimização, logo, a medida devida de seu cumprimento não somente depende das possibilidades jurídicas, mas também das reais. Em outras palavras, a medida da aplicação de tais normas depende de uma construção argumentativa no caso concreto, levando-se em conta também os argumentos trazidos pelos princípios que apontam em sentido contrário.

Admitindo-se que se trata de princípios constitucionais, nenhuma das três normas elencadas pelo Ministro Relator ocupa, *a priori*, hierarquia superior frente aos demais princípios. Diferente do que restou colocado no precedente analisado, o peso dos princípios não é determinado em si mesmo ou de forma absoluta, mas sim sempre por meio de pesos relativos.<sup>268</sup> Ou seja, na hipótese de conflito de princípios, as normas que serviram de base para a de declaração de inconstitucionalidade do art. 13 deveriam ter sido submetidas à relação condicionada de precedência,<sup>269</sup> situação em que se aplicariam as regras de colisão e ponderação.

Como já mencionado anteriormente, a solução da colisão entre princípios se dá por meio da ponderação, pois a medida de restrição de cumprimento ou de afetação de um dos princípios depende do grau de importância do cumprimento do outro. Apenas dessa forma poderia um princípio ceder em face de um ou mais princípios, justificando-se, no caso concreto, a inconstitucionalidade da cláusula de barreira.

No entanto, o acórdão citado não faz a avaliação a respeito de conflito de entre princípios ou regras. Em verdade, o Ministro Relator subsumiu uma regra de um princípio,<sup>270</sup> ou seja, uma técnica de interpretação que se afasta da racionalidade argumentativa e se aproxima na subjetividade da teoria dos valores, já exposta no presente capítulo.<sup>271</sup>

---

<sup>267</sup> Sobre a diferença entre regra e princípio, ver o item 1.2 da presente dissertação.

<sup>268</sup> ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, S. 146.

<sup>269</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>270</sup> Subsunção, para os fins da presente dissertação, deve ser entendida como a assunção da premissa menor do silogismo (ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi. Revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 928).

<sup>271</sup> Sobre a subjetividade presente na teoria dos valores, ver item. 3.2.3 da presente dissertação.

Ora, se não é possível estabelecer uma relação de precedência *a priori* entre princípios, então, diferente do que sugere o acórdão analisado, não é possível descartar de antemão a existência de uma cláusula de barreira. A eventual inconstitucionalidade de uma cláusula que limite as regras decorrentes do princípio da igualdade de oportunidades apenas pode ser aferida diante de um caso concreto, em face do conteúdo dessa norma, mas jamais de antemão.

Aceitas tais premissas, podemos formular no parágrafo seguinte um exemplo singelo em que se admitiria a fixação de uma cláusula de barreira por precedência, em face de um princípio que se colocaria argumentativamente em sentido contrários ao da igualdade de oportunidades.

Segundo Hesse, as eleições devem conduzir à formação de um parlamento capaz de ação, capaz de formação de maioria clara e, com isso, de relações governamentais estáveis, possibilitando que o processo de formação da vontade política seja transparente. Logo, na medida em que essas tarefas da ordem democrática tornam necessário, modificações do *status* da igualdade são admissíveis, mesmo que elas atuem inevitavelmente como prêmio sobre a posse do poder político e possam ter como consequência certa distorção do sistema partidário existente.<sup>272</sup>

Nesse contexto, caso se verificasse que as normas de igualdade de oportunidades impusessem uma restrição ao princípio da eficiência, aqui entendido como prejuízo à formação de maioria clara e, portanto, à formação de relações governamentais capazes de permitir o cumprimento das funções constitucionalmente conferidas ao Estado, então estaríamos diante de uma relação de precedência que justificaria supressão do princípio da igualdade de oportunidades por meio de uma cláusula de barreira.

Contudo, cabe frisar que a verificação de um eventual conflito entre princípios constitucionais não é possível ser feita em abstrato, mas sempre diante do caso concreto.<sup>273</sup> Por essa razão não seria possível declarar a inconstitucionalidade de uma cláusula de barreira apenas por limitar a

---

<sup>272</sup> HESSE, Konrad, **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. da 20ª edição alemã. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 148, número de margem 176.

<sup>273</sup> ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 146.

igualdade de oportunidades. O juízo de constitucionalidade deve também levar em conta o conteúdo da cláusula de barreira proposta e, diante do caso concreto, avaliar a medida devida do cumprimento do princípio da igualdade de oportunidades diante de outros princípios que, argumentativamente, possam apontar em sentido contrário. Isso, pois, a medida de restrição de cumprimento ou de afetação de um dos princípios depende do grau de importância do cumprimento do outro.<sup>274</sup>

Portanto, quanto à cláusula de barreira na tradição constitucional brasileira, é possível afirmar que, de fato, trata-se de uma restrição ao princípio da igualdade de oportunidades, na medida em que limita o acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e ao direito de antena. Contudo, por si só, o fato de ser uma restrição não implica em inconstitucionalidade, visto que o juízo de compatibilidade com a Constituição deve ser feito a partir de seu conteúdo, no caso concreto e em face dos demais princípios que possam apontar em sentido contrário.

---

<sup>274</sup> ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994, p. 146.

#### **4. CRÍTICAS ÀS PROPOSTAS DE REFORMAS POLÍTICO-ELEITORAIS BRASILEIRAS**

Ao longo da presente dissertação tratou-se de desenvolver hipóteses que pudessem contribuir para a compreensão do problema do déficit de representatividade delimitado na introdução do trabalho, desenvolvendo conceitos fundamentais para o tema, traçando um panorama histórico do instituto da representação e elaborando-se críticas a partir da perspectiva jurídico-constitucional.

Para o cumprimento da tarefa de trazer à análise os elementos indispensáveis para a elaboração de uma crítica construtiva ao processo de formação da representação política brasileira, resta tratar do atual estágio do debate político sobre o tema, permitindo-se avaliar os encaminhamentos tomados pelo Congresso Nacional para a melhoria da democracia representativa.

Ao presente capítulo incumbe a função de expor a última fronteira de compreensão do problema do déficit de representatividade, a saber, o conteúdo da última reforma eleitoral realizada em 2015, bem como a atual proposta de alteração político-eleitoral em tramitação no Congresso Nacional.

Antes de tratar do conteúdo das reformas político-eleitorais, é necessário fazer algumas observações a respeito das características do processo legislativo brasileiro que poderiam gerar críticas à análise proposta no presente capítulo.

Quanto ao processo legislativo brasileiro, verifica-se que, em alguns casos, as discussões parlamentares envolvendo alterações de regras eleitorais e partidárias culminaram em legislações contraditórias em face dos anseios da população, na medida em que, ao final do processo legislativo, não se pôde estabelecer nenhuma relação entre as razões da proposta original e o conteúdo da legislação positivada.

Para ilustrar tal contradição, cabe mencionar o processo legislativo envolvendo a Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 113/2015, de

autoria da Câmara dos Deputados. Trata-se da primeira resposta dada pelo Congresso Nacional às manifestações populares de junho de 2013.

A proposta original da PEC nº 113/2015 tinha como objetivo reformar as instituições político-eleitorais, alterando os artigos nº 14, 17, 57 e 61 da Constituição Federal, conforme se depreende da explicação da ementa da proposta:

Reforma política e eleitoral permite doações de pessoas físicas ou jurídicas a partidos e apenas de pessoas físicas a candidatos, nos limites da lei; proíbe a reeleição para os cargos executivos; limita o acesso aos recursos do fundo partidário e aos programas gratuitos de rádio e TV aos partidos que tenham elegido pelo menos um representante no Congresso Nacional na eleição anterior; estabelece a fidelidade partidária para todo detentor de mandato eletivo, mas faculta a desfiliação nos trinta dias após a promulgação da Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato e desconsiderada a alteração do quadro partidário para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão; reduz as idades mínimas para o exercício de mandatos eletivos, exceto para Presidente e Vice-Presidente da República; reduz os requisitos para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular; estabelece que as Resoluções e atos normativos do TSE só terão eficácia após decorridos dezoito meses da data de sua vigência; determina a impressão e confirmação do voto pelo eleitor na urna eletrônica; veda a reeleição para os mesmos cargos nas Mesas da Câmara e do Senado; estabelece condições específicas de elegibilidade para policiais e bombeiros militares.<sup>275</sup>

Ao final do processo legislativo, a PEC nº 113/2015 foi promulgada na forma da Emenda Constitucional nº 91. No entanto, verificou-se que a proposta original da PEC nº 113/2015 restou completamente desfigurada, não alcançando nenhuma das pretensões que lhe haviam dado causa.

Pelo contrário, além de não alcançar seus objetivos originais, a Emenda Constitucional nº 91 serviu apenas para instituir uma exceção à regra de fidelidade partidária,<sup>276</sup> permitindo que parlamentares se desfiliassem de seus partidos sem a perda de seus mandatos eletivos, nos seguintes termos:

<sup>275</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 113, de 2015. Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122759>> . Acesso em: 18/02/2017.

<sup>276</sup> Embora a princípio da fidelidade partidária não conste expressamente na Constituição de 1988, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE na ocasião do julgamento da Consulta Eleitoral nº 1.398/2007, reconheceu que, nos casos de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido, o mandato eletivo permanece com o partido e não mais com o parlamentar eleito. Por sua vez, no bojo dos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604 o STF consolidou a jurisprudência sobre o tema, mantendo o entendimento adotado pelo TSE exarado no julgamento da Consulta Eleitoral nº 1.398/2007 (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1398/DF. **Diário de Justiça**. Volume 1, Data 08/05/2007, Página 143. Disponível em:

## EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 91

*Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.*

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º É facultado ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos trinta dias seguintes à promulgação desta Emenda Constitucional, sem prejuízo do mandato, não sendo essa desfiliação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e televisão.

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 18 de fevereiro de 2016.<sup>277</sup>

Observa-se que, ao invés de alterar os artigos nº 14, 17, 57 e 61 da Constituição Federal, conforme a proposta original, a Emenda Constitucional nº 91 apenas beneficiou os parlamentares que tinham o interesse de mudar de partido sem que perdessem seus mandatos, contrariando o entendimento do STF sobre o tema.<sup>278 279</sup>

O exemplo da PEC nº 113/2015 demonstra que, em se tratando de tramitação de propostas legislativas, não há o comprometimento do Congresso Nacional em estabelecer uma relação entre os objetivos das propostas e as

---

<<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia/jurisprudencia>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2017).

<sup>277</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. **Diário Oficial da União**. Seção 1 - 19/2/2016, Página 1. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc91.htm)> Acesso em: 20/01/2017.

<sup>278</sup> Quanto à infidelidade partidária, no julgamento da ADI nº 3999, o Ministro Joaquim Barbosa fez as seguintes ponderações: “A infidelidade partidária implica instabilidade do sistema democrático em duas ordens diversas. Em primeiro lugar, como decidiu a Corte, o acesso do candidato ao cargo eletivo pressupõe a força do partido político, nas eleições proporcionais. Em contraponto, contudo, não me parece possível ignorar a relação estabelecida diretamente entre o eleito e o eleitorado. Relembro a frase do eminente Ministro Victor Nunes Leal, já citado por ocasião do julgamento do MS 26.602, de que “embora escolhido pelo critério partidário, [o deputado] representa o povo”. Nos EUA, durante o julgamento do caso Reynold v. Sims, o juiz-presidente Warren bem anotou que os “legisladores representam pessoas, não árvores ou extensões de terra. Legisladores são eleitos por eleitores, não fazendas, cidades ou interesses econômicos”. Em outra passagem, o juiz Potter Stewart diz que “legisladores não representam números sem rosto. Eles representam pessoas, ou, com maior precisão, a maioria de eleitores em seus distritos – pessoas com necessidade e interesses identificáveis”. O sistema de eleição baseado na apuração proporcional pressupõe a identidade entre o interesse dos eleitores e a postura e o programa adotado pelo partido político. Essa presunção, contudo, não é absoluta na quadra histórica atual.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 3999/DF. **Diário da Justiça**. 17/04/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC& docID=586949>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2017, p. 113-114.)

<sup>279</sup> Sobre a regra da fidelidade partidária, ver também acórdão exarado no julgamento do Mandado de Segurança nº 26.604/DF (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.604/DF. Relatora: A Sra. Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 4 de outubro de 2007. Revista trimestral de jurisprudência. Supremo Tribunal Federal, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, v. 206, número 2, ano 2008, out./dez. 2008).

normas jurídicas criadas, possibilitando a entrada em vigor de leis sem relação alguma com os projetos legislativos que lhe deram origem.

Essa característica do processo legislativo brasileiro poderia impor um prejuízo à análise das atuais propostas de reforma eleitoral em tramitação no Congresso Nacional, na medida em que existe grande possibilidade de as razões da PEC, analisadas no presente capítulo, não se refletirem nas normas que resultarão ao final do processo legislativo.

Contudo, essa possível crítica ao estudo aqui proposto merece ser afastada. O presente capítulo não tem a pretensão de elaborar críticas com base em normas futuras que, possivelmente, venham a vigorar em nosso ordenamento jurídico. Em outras palavras, não se propõe aqui um juízo de compatibilidade entre possíveis normas futuras e a atual Constituição. Desse modo, o problema da ausência de relação entre as razões dos projetos legislativos e as normas criadas não se mostra relevante para os fins da presente dissertação.

Por outro lado, ao se analisar a atual proposta de reformas eleitorais e partidárias em tramitação, em verdade, se averigua o conteúdo da atual pauta política sobre o tema. Assim, possibilita-se o cumprimento dos fins do presente capítulo, ou seja, a contraposição entre a presente agenda de modificações político-partidárias e os problemas normativos apontados nos capítulos anteriores.

Feitas essas breves observações a respeito do processo legislativo brasileiro, resta ainda fazer alguns comentários sobre os objetos de análise do presente capítulo, a saber, a Lei 13.165/15 e a PEC nº 36/2016.

A Lei 13.165/15 mostra-se relevante para esse trabalho, pois instituiu a chamada reforma político-eleitoral de 2015, proposta com o intuito de reduzir os custos das campanhas eleitorais e simplificar a administração dos Partidos Políticos. Nesse contexto, cabe avaliar se tais alterações contribuíram para sanar os problemas relacionados à democracia intrapartidária e à igualdade de oportunidades, evidenciados nos capítulos anteriores.

Por sua vez, a PEC nº 36/2016 também merece análise detalhada, tendo em vista que se trata de uma Proposta de Emenda Constitucional que

instituiria uma nova Cláusula de Barreira, influenciando diretamente o cumprimento do princípio da igualdade de oportunidades desenvolvido no capítulo anterior.

#### 4.1 A REFORMA POLÍTICO-ELEITORAL DE 2015 (Lei nº 13.165/15)

A reforma eleitoral instituída pela Lei nº 13.165/15 teve sua origem no Projeto de Lei – PL nº 5.735/2013,<sup>280</sup> que propunha, de forma genérica, ajustar a legislação eleitoral, alterando dispositivos do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), da Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995) e da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97). Ao final, verificou-se que a norma resultante do processo legislativo da PL nº 5.735/2013 cumpriu as razões originalmente propostas, modificando a legislação prevista no Projeto de Lei.

Salienta-se que a análise proposta no presente tópico não esgota todo o rol de mudanças trazidas pela Lei nº 13.165/15, pois muitas delas não possuem uma relação direta com o objetivo da análise proposta na presente dissertação. Por exemplo, no presente capítulo não se elaborarão críticas ao conteúdo do art. 4, § 2º, que altera a data da realização das convenções partidárias, tendo em vista que esse dispositivo corresponde à mera adequação de calendário.

Assim, quanto ao estudo da Lei nº 13.165/15, tratar-se-á apenas das modificações mais relevantes para os fins do presente trabalho e, ao final, elaborar-se-ão críticas à reforma político-eleitoral de 2015, tendo como parâmetro as questões de democracia intrapartidária e de igualdade de oportunidades levantadas nos capítulos anteriores.

##### 4.1.1 Da alteração da regra de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita

Como já mencionado no capítulo anterior,<sup>281</sup> a Lei nº 13.165/15 trouxe alterações nas regras de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita concedido aos partidos políticos durante as campanhas eleitorais. Tais

---

<sup>280</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148>>. Acesso em: 18/02/2017.

<sup>281</sup> Ver item 3.4.2 da presente dissertação.

modificações legislativas são fundamentais para esse trabalho, pois a propaganda eleitoral gratuita (direito de antena) corresponde a um dos instrumentos de efetivação do princípio da igualdade de oportunidades no direito eleitoral.

O texto original do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97 previa que, durante o período eleitoral, os horários reservados à propaganda eleitoral gratuita seriam distribuídos entre os partidos da seguinte forma: i) um terço ( $\cong$  33,33%) distribuído igualmente entre os partidos; ii) dois terços ( $\cong$  66,66%) proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerando, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

A primeira alteração no texto original foi instituída pela Lei nº 12.875/2013, que distribuiu o tempo de propaganda eleitoral segundo o seguinte critério: i) um nono ( $\cong$  11,11%) distribuído igualmente entre todos os partidos políticos; ii) oito nonos ( $\cong$  88,88%) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes da Câmara dos Deputados, considerando, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

No entanto, a primeira alteração do texto instituída pela Lei nº 12.875/2013 foi declarada inconstitucional no julgamento da ADI nº 5.105/DF. Segundo o Ministro Relator Luiz Fux, a referida lei inviabilizaria, no curto prazo, o funcionamento e o desenvolvimento de minorias político-partidárias, “em flagrante ofensa aos postulados fundamentais do pluralismo político, e da liberdade partidária, insculpidos no art. 17, *caput*, e §3º, da Constituição de 1988”.<sup>282</sup>

Nesse contexto, a reforma eleitoral de 2015 deu uma segunda redação ao disposto no art. 47, §2º da Lei nº 9.504/97, distribuindo o tempo de propaganda eleitoral gratuita segundo os seguintes critérios: i) 10% do tempo distribuído igualmente entre os partidos; e ii) 90% do tempo distribuído proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados,

---

<sup>282</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.105/DF. **Diário da Justiça Eletrônico** nº **049**. 15/03/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%285105%2E+O+U+5105%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/gnrhhy6>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2017.

considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem.

Observa-se que a regra de distribuição instituída pela Lei nº 13.165/15 não é muito diferente daquela prevista anteriormente pela Lei nº 12.875/2013, já declarada inconstitucional. Na prática, a regra anterior 11,11%-88,88% causa o mesmo desequilíbrio observado na regra 10%-90%.

A regra de distribuição 10%-90%, instituída pela reforma eleitoral de 2015, foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5.423/DF. Contudo, diferente do desfecho dado no julgamento da ADI nº 5.105/DF, o Tribunal, por maioria, julgou improcedente a demanda, nos termos do Ministro Relator Dias Toffoli.<sup>283 284</sup>

#### 4.1.2 Da alteração da regra de participação em debates eleitorais em emissoras de rádio e de televisão

Além de alterar a distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, a reforma eleitoral de 2015 restringiu a participação de candidatos em debates eleitorais promovidos por emissoras de rádio e televisão, aprofundando a desigualdade de tratamento entre candidatos a um mesmo pleito eleitoral.

O texto original do art. 46 da Lei nº 9.504/97 assegurava a participação em debates de todos os candidatos de partidos com pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, deixando a critério das emissoras a participação dos demais candidatos.

Contudo, a Lei nº 13.165/15 alterou o texto do art. 46 da Lei nº 9.504/97, instituindo uma espécie de “cláusula de barreira” para a participação

---

<sup>283</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.423/DF. **Diário da Justiça Eletrônico** nº 188. 02/09/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4893660>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2017.

<sup>284</sup> Até a data de depósito da presente dissertação o interior teor do acórdão exarado no julgamento da ADI nº 5.423/DF ainda não havia sido disponibilizado ao público. Por essa razão o presente trabalho não trata dos fundamentos da decisão de reconheceu a constitucionalidade da regra de distribuição 10%-90%.

de candidatos em debates no rádio ou na televisão. A nova regra assegura apenas a participação de candidatos daqueles partidos com representação superior a nove Deputados, na prática, excluindo os demais.

A nova redação do art. 46 também foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5.423/DF. No entanto, conforme já mencionado no item anterior, por maioria, o STF julgou improcedente a demanda, confirmando a constitucionalidade da restrição imposta.<sup>285</sup>

#### 4.1.3 Da redução dos custos de campanhas, diminuição do período de propagandas eleitorais e limite de gastos

Conforme consta em sua ementa final, a Lei nº 13.165/2015 trouxe ao ordenamento jurídico normas que visam reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.<sup>286</sup>

A iniciativa do Congresso Nacional de reduzir os custos das campanhas eleitorais teve o objetivo de afastar a possibilidade de captação do sistema eleitoral pelo poder econômico, permitindo que mais candidatos pudessem competir em igualdade de condições pelo voto do eleitorado, contemplando assim o princípio da igualdade de oportunidades. Para cumprir esse objetivo podemos destacar duas inovações trazidas pela Lei nº 13.165/15, a saber, a redução do período de campanha e a instituição de regras mais rígidas de apuração dos valores máximos de gastos em cada campanha eleitoral.

Quanto ao período de campanha eleitoral, o texto original do art. 36 da Lei nº 9.504/97 fixava como termo inicial o dia 6 de julho do ano eleitoral. Com a nova redação instituída pela reforma de 2015, a campanha passou a ter início em 16 de agosto do ano do pleito. Logo, o período foi reduzido de 90 para 45 dias.

---

<sup>285</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.423/DF. **Diário da Justiça Eletrônico**. nº 188. 02/09/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4893660>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2017.

<sup>286</sup> BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 26/11/2015. Página 1. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm)>. Acesso em: 18/02/2017.

Da mesma forma, o tempo destinado aos partidos em cadeia de rádio e televisão durante o período de campanha também foi reduzido. O texto original do art. 47 da Lei nº 9.504/97 previa 45 dias de propaganda eleitoral gratuita. A partir da reforma de 2015 o tempo gratuito foi reduzido para 35 dias.

Quanto ao limite de gastos, a redação anterior do art. 18 da Lei nº 9.504/97 previa que os valores máximos a serem gastos em cada campanha seriam determinado pelo próprio partido no momento do registro de seus candidatos. A nova redação do art. 18 da Lei nº 9.504/97 atribui ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para definir o teto de gastos a ser observado por cada candidato, conforme os parâmetros positivados nos artigos 5º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 13.165/15,<sup>287</sup> sob pena de pagamento de multa no valor equivalente a 100% da quantia que ultrapassar o teto estabelecido (art. 18-B da Lei nº 9.504/97).

#### 4.1.4 Da prestação de contas e da vedação à imposição de sanção que impeça a participação de partidos nos pleitos eleitorais

Inicialmente, cabe destacar que o processo de prestação de contas à Justiça Eleitoral é o instrumento de fiscalização e controle da regularidade e

---

<sup>287</sup> Quanto aos parâmetros definidos em Lei, transcreve-se a seguir o texto dos artigos 5º, 6º, 7º e 8º da Lei nº 13.165/15: “Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte: I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de: a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno; b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I. Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior. Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei. Art. 7º Na definição dos limites mencionados nos arts. 5º e 6º, serão considerados os gastos realizados pelos candidatos e por partidos e comitês financeiros nas campanhas de cada um deles. Art. 8º Caberá à Justiça Eleitoral, a partir das regras definidas nos arts. 5º e 6º: I - dar publicidade aos limites de gastos para cada cargo eletivo até 20 de julho do ano da eleição; II - na primeira eleição subsequente à publicação desta Lei, atualizar monetariamente, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE ou por índice que o substituir, os valores sobre os quais incidirão os percentuais de limites de gastos previstos nos arts. 5º e 6º; III - atualizar monetariamente, pelo INPC do IBGE ou por índice que o substituir, os limites de gastos nas eleições subsequentes.” (BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. **Diário Oficial da União**. Seção 1. 26/11/2015. Página 1. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm)>. Acesso em: 18/02/2017.

higidez dos valores arrecadados e aplicados ao longo dos pleitos eleitorais. Dessa forma, a prestação de contas corresponde a uma garantia do princípio da igualdade de oportunidades,<sup>288</sup> na medida em que permite a verificação de seu cumprimento nas campanhas de candidatos e de partidos políticos.

Nesse contexto, outra importante alteração trazida pela reforma eleitoral de 2015, mas controversa, é a norma que restringe a imposição de sanções aos partidos políticos na hipótese de rejeição da prestação de contas. Conforme o § 5º do art. 32 da Lei nº 9.096/95, com redação dada pela Lei nº 13.165/15, a eventual desaprovação das contas apresentadas à Justiça Eleitoral não pode ensejar nenhum tipo de sanção capaz de impedir que os partidos participem do pleito eleitoral.

Cabe frisar que esse dispositivo não proíbe de forma absoluta a aplicação de sanção aos partidos por decorrência da desaprovação das contas, mas apenas aquelas que impeçam a participação nos pleitos. Para ilustrar tal diferença, cabe mencionar a norma prevista no § único do art. 25 da Lei nº 9.504/97 que suspende o repasse de fundo partidário àqueles partidos que tiverem suas contas desaprovadas. Observa-se que, embora seja uma sanção decorrente da desaprovação de contas, não impede os partidos punidos de participarem dos pleitos eleitorais.

#### 4.2. CRÍTICAS À REFORMA POLÍTICO-ELEITORAL DE 2015 (Lei nº 13.165/15)

Como já mencionado, o trabalho não tem a pretensão de apresentar todo o rol de alterações implementadas pela reforma de 2015. Da mesma forma, não se poderia elaborar críticas amplas e irrestritas à Lei nº 13.165/15. Assim, as críticas formuladas no presente tópico seguirão os mesmos parâmetros adotados para o estudo do texto da referida lei, ou seja, as questões de democracia intrapartidária e de igualdade de oportunidades.

No que se refere ao déficit de democracia intrapartidária verificado no segundo capítulo do presente trabalho, a reforma eleitoral de 2015 não instituiu

---

<sup>288</sup> ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016, p. 469.

nenhuma mudança no estatuto dos partidos capaz de alterar o processo democrático interno das agremiações.

Dessa forma, é possível afirmar que, sob a perspectiva das normas estatutárias, a reforma político-eleitoral de 2015 segue a tradição constitucional que atribuiu ao princípio da autonomia partidária *status* superior frente aos demais, não contribuindo para a solução do problema da legitimação da representação política tratado no capítulo segundo.<sup>289</sup>

No que se refere à efetivação do princípio da igualdade de oportunidades, a reforma político-eleitoral de 2015 agravou a desigualdade já existente na legislação anterior. As novas regras de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita, de participação em debates e de diminuição de custos de campanha reduziram ainda mais as chances dos partidos minoritários de concorrer pelo voto do eleitorado.

A regra de distribuição da propaganda gratuita trazida pela reforma de 2015 (10%-90%), como já mencionado, é semelhante à regra instituída pela Lei nº 12.875/2013 (11,11%-88,88%), declarada inconstitucional no julgamento da ADI nº 5.105/DF. O fato de a nova distribuição ter sido declarada constitucional pela ADI nº 5.423/DF não afasta a conclusão de que reduz a participação dos partidos minoritários, restringindo o cumprimento do princípio da igualdade de oportunidades. Corroborá nesse sentido a crítica elaborada por Zilio à nova redação do §2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97:

Esses critérios acentuam ainda mais a desigualdade na distribuição do tempo do horário eleitoral gratuito, reduzindo substancialmente a participação dos partidos minoritários e com pouca representação na Câmara dos Deputados.<sup>290</sup>

Da mesma forma, a alteração do critério de participação dos partidos em debates realizados por emissoras de rádio e televisão também agrava a desigualdade entre as agremiações. Ao assegurar a participação apenas de candidatos com representação superior a nove Deputados na Câmara, a nova redação dada ao art. 46, *caput*, da Lei nº 9.504/97 reduz a participação dos partidos minoritários, restringindo o princípio da igualdade de oportunidades.

---

<sup>289</sup> Sobre a cadeia de legitimação da representação política, ver o item 2.2 da presente dissertação.

<sup>290</sup> ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016, p. 392.

A propósito, leia-se a crítica de Zilio à alteração do critério de participação dos partidos em debates:

Essa mudança de critério para a participação obrigatória dos partidos nos debates é bastante relevante, representando uma sensível afetação do princípio da igualdade de chances entre os candidatos, com exclusão de grande parcela dos partidos minoritários.<sup>291</sup>

Quanto à redução do tempo de campanha de 90 para 45 dias, embora tenha sido implementada com o intuito de reduzir os custos eleitorais dos candidatos, na prática, também agrava a desigualdade entre os partidos políticos. Ora, como bem observou Zilio, essa regra privilegia apenas aqueles candidatos que já exercem mandato eletivo ou pessoas já conhecidas publicamente, tendo em vista que a redução do tempo de campanha eleitoral diminui a oportunidades dos candidatos de exporem suas propostas, aumentando a probabilidade de manutenção do *status quo*.<sup>292</sup> Dessa forma, a nova redação do texto do art. 36 da Lei nº 9.504/97, assim como as regras anteriores, restringe a efetivação do princípio da igualdade de oportunidades.

Quanto à prestação de contas, cabe destacar que o texto do § 5º do art. 32 da Lei nº 9.096/95, também incluído pela reforma de 2015, promoveu o esvaziamento de seu poder de controle pela Justiça Eleitoral, na medida em que veda a imposição de certas sanções aos partidos políticos nas hipóteses de rejeição das contas de campanha. Tendo em vista que a prestação de contas é um dos instrumentos de garantia da igualdade de condições entre os candidatos no pleito eleitoral, não resta dúvida que a nova regra diminui a efetividade desse meio de fiscalização, comprometendo o cumprimento do princípio da igualdade de oportunidades.

Dentro dos parâmetros adotados para o presente estudo, a única modificação trazida pela reforma de 2015 que contém um juízo positivo é o novo texto do art. 18 da Lei nº 9.504/97 que atribui ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para definir o teto de gastos a ser observado por cada candidato, sob pena de pagamento de multa. Tal medida reduz a influência do poder econômico sobre o pleito eleitoral, não permitindo que a diferença de recursos entre os candidatos inviabilize a concorrência pelo voto.

---

<sup>291</sup> ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5ª Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016. p. 384.

<sup>292</sup> *Ibid.*, p. 333.

Em suma, embora tenha estabelecido um teto de gastos de campanha, é possível afirmar que a reforma político-eleitoral de 2015, além de não contribuir para o aprimoramento do processo democrático intrapartidário, agravou a desigualdade de condições entre partidos majoritários e minoritários, contrariando o princípio da igualdade de oportunidades.

#### 4.3 A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 36/2016: EXCESSO DE PARTIDOS, GOVERNO DE COALIZÃO E UMA NOVA CLÁUSULA DE BARREIRA

Entre as propostas de reforma político-eleitoral apresentadas pelo Congresso Nacional a partir das manifestações de junho de 2013 destaca-se a PEC nº 36/2016, pois traz à pauta do debate político nacional a instituição de uma nova cláusula de barreira, ou seja, uma regra que restringe o acesso dos partidos à representação no parlamento, ao fundo partidário e ao direito de antena.<sup>293</sup>

Conforme mencionado na introdução do presente capítulo, ao se tratar de propostas ainda em tramitação no Congresso, não se pretende elaborar um juízo de compatibilidade entre as razões do projeto e a atual Constituição. Sabendo-se que tal projeto ainda não possui carga normativa, podendo ser alterado a qualquer momento, trata-se de um ato legislativo precário, logo merece ressalvas para os fins da pesquisa.

Desse modo, a proposta do presente tópico se restringe a apresentar o conteúdo da PEC nº 36/2016, dando ênfase às discussões a respeito da cláusula de barreira após a declaração de inconstitucionalidade proferida no julgamento da ADI nº 1.351/DF.<sup>294</sup>

Contudo, antes de tratar efetivamente do conteúdo da PEC nº 36/2016, resta necessário fazer um breve comentário a respeito do problema do número

---

<sup>293</sup> Sobre cláusula de barreira, ver item 3.5 da presente dissertação.

<sup>294</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351/DF. **Diário de justiça**. nº 124. Data 29/06/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1351%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1351%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/apt5am6>>. Acesso em: 05/03/2017.

excessivo de partidos políticos, o que possibilita a contextualização o debate da cláusula de barreira no atual cenário político-partidário brasileiro.

#### 4.3.1 Do excesso de partidos políticos e da dificuldade de formar-se um governo de coalizão

No Brasil, atualmente, segundo dados da Justiça Eleitoral brasileira, existem 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral.<sup>295</sup> Dessa forma, o Brasil ocupa a liderança no índice internacional em número de partidos políticos divulgado pela *University of Dublin*.<sup>296 297</sup>

Ao tratar do multipartidarismo, Duverger já alertava para os efeitos negativos do número excessivo de partidos políticos, afirmando que o pluralismo partidário aplicado a países de estrutura social arcaica e de massas populares incultas, mantém e consolida o poder das aristocracias tradicionais, obstando o estabelecimento de uma verdadeira democracia:

Um país em que a opinião se divide em grupos numerosos, porém instáveis, efêmeros, fluidos, não corresponde à noção verdadeira de multipartidarismo: situa-se na pré-história partidária; coloca-se em uma fase na evolução geral em que a distinção do bipartidarismo e do multipartidarismo ainda não se aplica, porque ainda não existem partidos verdadeiros.<sup>298</sup>

[...]

O pluralismo dos partidos, aplicados a países de estrutura social arcaica e de massas populares incultas, mantém e consolida o poder das aristocracias tradicionais, isto é, obsta o estabelecimento de democracia verdadeira.<sup>299</sup>

<sup>295</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>.

<sup>296</sup> Gallagher, Michael, **Election indices dataset**. 05 de dezembro de 2016. Disponível em: <[http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/EISystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php)>. Acesso em: 20/02/2017.

<sup>297</sup> A metodologia utilizada para a elaboração do índice internacional não leva em conta apenas a soma de partidos. O levantamento adota uma fórmula específica para encontrar o número efetivo de partidos políticos (effective number of parties), ou seja, o número de partidos que possuem votos suficientes para influenciar os resultados das votações. Para fazer esse cálculo considera-se também o número total de cadeiras na Câmara e quantidade de parlamentares por legenda. Segundo o índice, no ano de 2014, data do último levantamento, o Brasil possuía 14,06 partidos efetivos no nível eleitoral e 13,22 partidos efetivos a nível parlamentar. Ou seja, mais partidos políticos que qualquer outro país analisado.

<sup>298</sup> DUVERGER, Maurice. **Les Partis Politiques**. Deuxième édition. Paris: Librairie Armand Colin, 1954, p. 258-259.

<sup>299</sup> Ibid., p. 312.

Segundo o entendimento de Luciana Gomes, é exatamente esse o atual estágio do eleitorado brasileiro:

Porém, não se pode dizer que a democracia no Brasil está completamente desenvolvida, pois ainda temos muitos cidadãos analfabetos, os quais estão dispensados e de certa forma impossibilitados de participar ativamente da democracia. Além disso, há uma grande massa de cidadãos que, embora alfabetizados, não possuem consciência nem formação política suficiente, e por isso, passiva e lamentavelmente, ainda “trocam” ou “vendem” o seu voto e, conseqüentemente, sua autonomia e consciência, por promessas puramente eleitoreiras ou por pequenas vantagens imediatas.<sup>300</sup>

Soma-se a essa deficiência de formação do eleitorado os efeitos do excesso de partidos políticos sobre a formação de governos de coalizão. Tratando-se de regimes presidencialistas multipartidários, como é o caso do Brasil, para formar maioria capaz de governo o partido da presidência precisa formar coalizões, ou seja, não basta a autoridade do presidente sobre seu partido para alinhar o Congresso às suas políticas. O Poder Executivo deve alcançar também uma maioria parlamentar heterogênea composta de vários partidos.<sup>301</sup>

Dessa forma, quanto maior o número de partidos existentes, maior é a dificuldade do partido da presidência de equalizar os interesses da maioria dos demais partidos em torno de um plano de governo homogêneo. O controle coalizacional é menos provável quanto mais distante ideologicamente ele for dos demais parceiros de governo.<sup>302</sup>

Nesse contexto, ou seja, em face da existência de diversos partidos políticos artificiais,<sup>303</sup> e da grande dificuldade de se formar no Congresso

<sup>300</sup> GOMES, Luciana Isabel Lisboa Soares. **Partidos Políticos e sua Tarefa de Formação da Vontade Política do Estado: Delimitação, Evolução e Constitucionalização**. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, RS, 2011, p. 129.

<sup>301</sup> NUNES, Edison. Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro. **Cadernos Adenauer XII**. O Congresso e o presidencialismo de coalizão. nº 2, ago de 2011. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro, 2011, p. 37.

<sup>302</sup> INÁCIO, Magda. REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e o governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública**. v.21, nº 2, ago de 2015. Campinas. p. 330. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/op/v21n2/0104-6276-op-21-02-00296.pdf>>. Acesso em: 05/03/2017.

<sup>303</sup> A expressão “artificiais” deve ser entendida aqui como aqueles partidos cuja atividade é exercida, de fato, por um pequeno grupo de pessoas, ou seja, aquelas agremiações em que não se verifica a participação efetiva dos filiados, sequer nas convenções anuais. Sobre exemplo de convenção simbólica, leia-se o item 2.4.3 da presente dissertação.

coalizão capaz de governo, propõe-se a PEC do Senado nº 36/2016, cujo objetivo é exatamente sanar esses dois problemas aqui apontados.

#### 4.3.2 Da Proposta de Emenda à Constituição do Senado Federal nº 36/2016

Após expor a conjuntura brasileira que deu origem à PEC do Senado nº 36/2016, passar-se-á a analisar seu conteúdo, descrevendo de que forma o legislador, originalmente, pretendeu trazer à luz soluções para as questões mencionadas no item anterior.

Tal proposta de Emenda à Constituição originou-se no Senado Federal, tendo sido aprovada em segundo turno em 23 de novembro de 2016 e remetida Câmara dos Deputados em 24 de novembro de 2016, onde segue sem ainda ter sido apreciada pelo Plenário da Câmara.<sup>304</sup>

Já na Câmara dos Deputados, a PEC do Senado nº 36/2016 passou a tramitar como PEC nº 282/2016.<sup>305</sup> Embora a Proposta de Emenda esteja atualmente sendo discutida na Câmara dos Deputados, optou-se por estudar o texto elaborado e enviado pelo Senado, pois tratar-se de um ato legislativo já aprovado em dois turnos e, portanto, tendo sido objeto de amplo debate por parlamentares.

Segundo a ementa do texto aprovado pelo Senado, a PEC nº 36/2016 tem o objetivo de alterar os §§ 1º, 2º e 3º, do art. 17 da Constituição Federal e a ele acrescenta os §§ 5º, 6º, 7º e 8º, autorizando distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar, com base no seu desempenho eleitoral.<sup>306</sup> A proposta traz a seguinte explicação:

Somente terão funcionamento parlamentar os partidos que, a partir das eleições de 2018, obtenham um mínimo de dois por cento dos votos válidos apurados nacionalmente e a partir das eleições de 2022, um mínimo de três por cento desses votos, distribuídos em, pelo menos, quatorze unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento dos votos válidos em cada uma delas; prevê que apenas os partidos que obtiverem o desempenho eleitoral

---

<sup>304</sup> Informação extraída em junho de 2017 do sitio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>>. Acesso em: 13/06/2017.

<sup>305</sup> Informação extraída do sitio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2118401>>. Acesso em: 13/06/2017.

<sup>306</sup> Informação extraída do sitio eletrônico do Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473>>. Acesso em: 18/02/2017.

exigido terão assegurado o direito à proposição de ações de controle de constitucionalidade, estrutura própria e funcional das casas legislativas, participação nos recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à TV.<sup>307</sup>

A primeira proposta de alteração trazida pela PEC que chama a atenção é o texto do § 1º do art. 17 da Constituição. A redação atualmente vigente prevê a autonomia dos partidos para definir, de forma genérica, os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais. Contudo, se aprovada da forma como foi enviada à Câmara dos Deputados, a PEC extinguiria o direito dos partidos de realizar coligações nas eleições proporcionais.

Salienta-se que tal alteração teria repercussão direta na distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita nas eleições proporcionais (Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores), tendo em vista que não seria mais permitida a soma de deputados para fins de rateio do direito de antena. No entanto, a nova proposta não altera o modelo de distribuição do tempo para as eleições majoritárias (Presidente, Governadores, Senadores, Prefeitos). Ou seja, restaria ainda a possibilidade de ocorrência das distorções verificadas no capítulo anterior.

Sob a perspectiva do estudo realizado no presente trabalho, a alteração de maior relevância apresentada pela PEC corresponde ao novo texto do § 2º do art. 17 da Constituição que institui nova cláusula de barreira no sistema político-partidário brasileiro. Conforme a explicação da ementa transcrita acima, a partir das eleições de 2022, a nova cláusula de barreira exigiria que os partidos políticos obtivessem, no mínimo, 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 14 unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma destas para que tivessem acesso a cadeiras no parlamento.

Destaca-se que o § único do art. 3º da emenda traz uma cláusula de barreira diferenciada para as eleições de 2018. Seria exigido dos partidos o desempenho mínimo de 2% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 14 unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada

---

<sup>307</sup> Informação extraída do sítio eletrônico do Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126473>>. Acesso em: 18/02/2017.

uma dessas. Ou seja, trata-se de uma exigência de desempenho menor em comparação com a regra prevista para as eleições a partir de 2022.

Complementando a proposta do parágrafo 2º, a nova redação do § 3º estenderia os efeitos da cláusula de barreira também para o acesso ao fundo partidário e ao direito de antena. Ou seja, para que tenham direito à participação na distribuição do fundo partidário e tempo gratuito de rádio e televisão, os partidos teriam que cumprir os requisitos previstos na nova redação do § 2º, exposto no parágrafo anterior.

Segundo a proposta de inclusão do § 6º ao art. 17, nas hipóteses em que um candidato seja eleito por partido sem direito de funcionamento parlamentar, seria assegurado seu mandato e facultada a filiação a outro partido que tenha direito a funcionamento parlamentar. Contudo, a nova filiação não seria contabilizada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e do acesso ao tempo de rádio e televisão.

Quanto à regra de fidelidade partidária, a proposta de emenda à constituição representa consolidação do entendimento proferido pelo STF, consolidado nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, que reconheceu que o mandato eletivo pertence ao partido e não ao candidato eleito. O texto da proposta de inclusão do § 5º do art. 17 dispõe que o detentor de mandato eletivo ou o suplente que se desfiliar do partido político pelo qual foi eleito perderá o mandato ou a suplência.

Contudo, o mesmo texto do § 5º institui uma nova exceção à regra de fidelidade partidária, ou seja, aquela prevista no § 6º, já tratada acima, que permite que o candidato eleito por partido sem direito a funcionamento parlamentar se filie a outro sem a perda do mandato.

Por fim, cabe ainda mencionar a proposta de inclusão do art. 17-A que cria a figura da federação de partidos. Ou seja, a possibilidade de os partidos políticos com afinidade ideológica e programática unirem-se em uma federação que, por sua vez, teria os mesmos direitos e atribuições regimentais dos partidos nas casas legislativas, atuando com identidade política única, resguardando a autonomia estatutária dos partidos que compõem a federal.

A instituição da federação de partidos corresponderia a uma regra de transição frente à nova cláusula de barreira. Conforme se depreende do texto do § 1º do art. 17-A da proposta, para verificar o direito de funcionamento parlamentar da federação, far-se-ia o somatório dos votos válidos recebidos por cada um dos partidos que a comporiam. Ou seja, trata-se de norma destinada àqueles partidos que não possuem perspectiva de alcançar a cláusula de barreira, permitindo que, ainda assim, tenham chance de acesso às cadeiras no parlamento.

## CONCLUSÃO

Conforme exposto na introdução, o presente trabalho se debruçou sobre o problema do déficit de representatividade observado no contexto das manifestações de rua que eclodiram por todo o Brasil em junho de 2013. A partir desse evento se desenrolaram duas linhas de acontecimentos em resposta à insatisfação popular constatada. A primeira consistiu nas propostas de reformas legislativas apresentadas pelo Congresso Nacional, e a segunda, na resposta do STF que restringiu o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas em nome do equilíbrio da igualdade política entre os partidos políticos.

Nesse contexto, formulou-se duas hipóteses para o déficit de representatividade observado em junho de 2013. A primeira sugere que o problema de representatividade decorre de um déficit de democracia intrapartidária, e a segunda, que há uma insegurança a respeito da compreensão da expressão igualdade de oportunidades na jurisprudência nacional.

Dessa forma, os objetivos da presente dissertação foram os seguintes: 1) Analisar o dever dos partidos de assegurar a autenticidade do sistema representativo, sob a perspectiva intrapartidária; 2) Verificar o significado da expressão “igualdade de oportunidades” no direito eleitoral e partidário brasileiro e sua aplicação.

Ao longo do primeiro capítulo, após delimitar o horizonte de compreensão a respeito de conceitos e questões fundamentais para os objetivos traçados, verificou-se que, a partir da constitucionalização dos partidos políticos, a ordem democrática lhes atribuiu um rol de funções, dentre elas os deveres de assegurar a autenticidade do sistema representativo e de cooperar na formação da representação parlamentar, exercendo a função de canal de expressão e formação política.

No entanto, embora se tenha defendido no presente trabalho a relativização da autonomia privada da pessoa jurídica dos partidos em face de suas funções constitucionalmente atribuídas, esse entendimento não é unânime na doutrina. Como visto no primeiro capítulo, Giovanni Sartori

sustenta que os partidos políticos não possuem necessariamente o dever de cooperar na formação da representação política, ou seja, que a função representativa dos partidos não poderia ser compreendida como principal e característica. Essa tradição constitucional que fortalece a natureza privada das agremiações é indispensável para entendermos a atual conjuntura político-partidária brasileira.

É importante destacar que, conforme analisado ao longo da dissertação, a ideia de funções constitucionalmente atribuídas aos partidos surgiu apenas após 1919, com a Constituição de Weimar. Embora a obra de Sartori tenha sido publicada em 1924, o autor encontra-se inserido numa tradição constitucional prévia à constitucionalização dos partidos políticos.

Tal constatação mostra-se relevante, pois, apesar de a doutrina de Sartori corresponder ao período prévio à constitucionalização dos partidos políticos, conclui-se que esse foi o entendimento que influenciou a experiência representativa brasileira. Conforme análise feita ao final do primeiro capítulo, no Brasil não houve qualquer ruptura dessa tradição constitucional de formação da representação. Conclui-se que não há uma crise de representação política, mas sim uma deficiência crônica de racionalidade na conformação de nossa representação política desde o início da formação dos corpos políticos brasileiros.

Esse déficit de racionalidade da formação da representação política brasileira permitiu, até os dias de hoje, a manutenção da tradição que privilegia o fortalecimento da autonomia privada dos partidos em detrimento de suas funções constitucionais, conforme corroborou o estudo desenvolvido no capítulo segundo.

No capítulo segundo cumpriu-se objetivo de analisar o dever dos partidos de assegurar o sistema representativo sob a perspectiva do princípio da intrapartidária. Após determinar os critérios objetivos do processo democrático racional, passou-se a avaliar as normas estatutárias dos cinco partidos brasileiros com maiores bancadas no Congresso Nacional.

Concluiu-se que nenhum dos cinco estatutos preencheu os requisitos formulados no presente trabalho para aferição do caráter democrático sob a perspectiva racional. Desse modo, não tendo sido preenchidos os requisitos da

democracia racional, conclui-se que os partidos analisados estão suscetíveis à obscuridade dos pactos ou das decisões de detentores do poder, descumprindo seus deveres constitucionais de cooperação na formação da representação política.

Essa conclusão permite compreender em grande medida o problema do déficit de representatividade apresentado na introdução do presente trabalho. A partir da ideia de cadeia de legitimação da democracia representativa de Dieter Grimm conjugada à doutrina da racionalidade da formação da vontade política de Konrad Hesse, verificou-se que a democracia intrapartidária é um pré-requisito para a formação de uma representação política racional. Logo, não havendo democracia intrapartidária, tanto a formação da representação quanto a formação da vontade política no Estado restam prejudicadas, possibilitando a ocorrência de distorções do instituto da representação política, bem como de manifestações como as observadas em junho de 2013.

Ademais, a partir da análise desenvolvida ao longo do segundo capítulo, é possível concluir que o déficit de democracia intrapartidária verificado contribui para o fortalecimento da autonomia privada dos partidos em detrimento de suas funções constitucionais. Tendo em vista que a ausência de democracia interna implica na ausência de publicidade das atividades intrapartidária, logo o poder de fiscalização do cumprimento dos deveres constitucionais dos partidos políticos por parte do Estado resta prejudicado.

No terceiro capítulo tratou-se de verificar o significado a expressão “igualdade de oportunidades” no direito eleitoral e partidário brasileiro. Partindo-se de estudo de caso, analisou-se o precedente ADI nº 4.650, desenvolvendo-se a possibilidade de se compreender a igualdade de oportunidades como valor ou como princípio constitucional.

Concluiu-se que a utilização da igualdade de oportunidades como princípio revela-se mais coerente, pois além de trazer racionalidade ao processo político, preenche os requisitos do conceito de princípio, correspondendo à expressão do cumprimento dos mandados de otimização prescritos pelos princípios da democracia e do estado de direito no âmbito eleitoral e partidário.

Tratou-se ainda de apresentar os instrumentos legislativos de concretização do princípio da igualdade de oportunidades, a saber, o fundo partidário e o direito de antena. Concluiu-se que ambos os institutos são fundamentais para um estado democrático, pois promovem a igualdade de oportunidades entre os partidos pelo voto do eleitorado.

Contudo, destacou-se a possibilidade de as regras do fundo partidário e do direito de antena causarem efeitos opostos, afrontando o princípio da igualdade de oportunidades. Apontou-se como exemplo a fórmula de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita 10%-90%, que, além de não promover a igualdade de oportunidades, na prática, retirou de partidos minoritários o direito de acesso aos blocos diários em rede de televisão durante o período eleitoral.

Quanto à cláusula de barreira, concluiu-se que, embora seja uma restrição ao princípio da igualdade de oportunidades, na medida em que limita o acesso dos partidos políticos ao fundo partidário e ao direito de antena, por si só não implica em inconstitucionalidade, visto que o juízo de compatibilidade com a Constituição deve ser feito a partir de seu conteúdo, no caso concreto e em face dos demais princípios que possam a apontar em sentido contrário.

Ao último capítulo do presente trabalho restou apresentar o conteúdo da última reforma eleitoral realizada em 2015 e o teor da PEC nº 36/2016 nos pontos em que interveem no cumprimento dos princípios da democracia intrapartidária e da igualdade de oportunidades.

Quanto à reforma político-eleitoral de 2015, concluiu-se que, além de não contribuir para o aprimoramento do processo democrático intrapartidário, agravou a desigualdade de condições entre partidos majoritários e minoritários, contrariando o princípio da igualdade de oportunidades.

Quanto à cláusula de barreira proposta pela PEC nº 36/2016, ainda em tramitação no Congresso Nacional, verificou-se que se trata de uma medida cujo objetivo é encaminhar soluções para o excesso de partidos políticos existentes no Brasil, fato que dificulta a formação de um governo de coalizão em torno de um plano de governo homogêneo.

Contudo, embora tenha sido formulada com o objetivo de facilitar a formação do governo de coalizão, a proposta de reforma político-eleitoral apresentada por meio da PEC nº 36/2016 não contribui para a solução do problema do déficit de representatividade apontada na introdução dessa dissertação.

A partir da pesquisa desenvolvida nesta dissertação, observou-se que o problema da representatividade brasileira está vinculado à cadeia de legitimação da representação política racional. Assim, nenhuma das medidas da PEC nº 36/2016, seja a redução do número de partidos políticos, seja a melhoria das condições para a formação de governos de coalizão, são capazes de promover a convergência entre a opinião da população e do parlamento, tendo em vista que ambas as propostas influenciam apenas na fase final da cadeia de legitimação, ou seja, na relação entre parlamentares no Congresso Nacional.

Destarte, é possível concluir que nenhuma proposta de reforma político-eleitoral será capaz de solucionar o problema do déficit de representatividade se não modificar a cadeia de legitimação da representação política, ou seja, apresentando reformas que atribuam racionalidade às atividades desempenhadas pelos partidos políticos, principalmente no âmbito interno, e efetiva igualdade de oportunidades para que cada agremiação partidária possa concorrer pelo voto do eleitoral sob as mesmas condições.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Tradução da 1ª edição brasileira coordenada e revista por Alfredo Bossi. Revisão da tradução e tradução dos novos textos Ivone Castilho Benedetti. 5ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ALEXY, Robert. **Theorie der Grundrechte**. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios**. 12ª ed. ampliada. São Paulo: Malheiros editores, 2011.

BERADA, Marcelo. Após atos, governo não tem interlocutores. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 13 jul. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,apos-atos-governo-nao-tem-interlocutores,1053152>>. Acesso em: 05/10/2016.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 1. Trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BRESCIANI, Eduardo. Partidos abusam de comissões provisórias em diretórios regionais. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 12 fev. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/partidos-abusam-de-comissoes-provisorias-em-diretorios-regionais-20912730>>. Acesso em: 13/06/2017

CAMPANERUT, Camila. **Congresso do PT oficializa Dilma como pré-candidata à Presidência**. Site de Notícias UOL. Data da Publicação 20/02/2010. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2010/02/20/congresso-do-pt-oficializa-dilma-como-candidata-a-presidencia.htm>>. Acesso em: 04/01/2017.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 18ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CHAPOLA, Ricardo. Reunião marca início de campanha para prévias do PSDB em São Paulo. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 12 jun. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,reuniao-marca-inicio-de-campanha-para-previas-do-psdb-em-sao-paulo,10000006825>>. Acesso em: 04/01/2017.

COLETTA, Ricardo Della, CARDOSO, Daiene. Após pressão popular, PEC 37 é derrubada no Congresso. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 jun. 2013.

Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,apos-pressao-popular-pec-37-e-derrubada-no-congresso,1046936>>. Acesso em: 10/02/2017.

DAHL, Robert A. **On Democracy**. New Haven: Yale University Press, 1998.

DUVERGER, Maurice. **Les Partis Politiques**. Deuxième édition. Paris: Librairie Armand Colin, 1954.

DWORKIN, Ronald. **Is Democracy Possible Here?: Principles for a New Political Debate**. Princeton University Press, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 1ª Edição. 51ª impressão. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira. 1975.

FERREIRA, Pinto. A constituição brasileira de 1934 e seus reflexos na atualidade. **Revista de informação legislativa**. v.24, nº 93, p. 15-30, jan./mar. de 1987, 01/1987. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181726>>. Acesso em 14 de agosto de 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 5ª Ed. São Paulo: Globo, 2012.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Evolução da Crise Brasileira**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1965.

\_\_\_\_\_. **História e teoria dos partidos políticos no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1980.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I**. Tradução de Flávio Paulo Meurer. Revisão de tradução de Enio Paulo Giachini. 10. Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

Gallagher, Michael, **Election indices dataset**. 05 de dezembro de 2016. Disponível em: <[http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/EISystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php)>. Acesso em: 20/02/2017.

GOMES, Luciana Isabel Lisboa Soares. **Partidos Políticos e sua Tarefa de Formação da Vontade Política do Estado: Delimitação, Evolução e Constitucionalização**. Dissertação de Mestrado em Direito – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Porto Alegre, RS, 2011.

GRIMM, Dieter. **Constituição e política**. trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GRZESZICK, Bernd. **Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer**. Band 71. Berlin: Walter de Gruyter, 2012.

HÄTTICH, Manfred. **Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft.** 7. Völlig neu bearbeitete Auflage. Erster Band. Freiburg: Verlag Herder, 1985.

HECK, Luís Afonso. **O Tribunal Constitucional Federal e o desenvolvimento dos princípios constitucionais: contributo para uma compreensão da Jurisdição Constitucional Federal Alemã.** 2ª ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2012.

HESSE, Konrad, **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.** Trad. da 20ª edição alemã. Tradução de Dr. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

INÁCIO, Magda. REZENDE, Daniela. Partidos legislativos e o governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas. **Opinião Pública.** v.21, nº 2, ago de 2015. Campinas. p. 330. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v21n2/0104-6276-op-21-02-00296.pdf>>. Acesso em: 05/03/2017.

JELLINEK, Georg. **Teoría General Del Estado.** Trad. y prólogo de Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

KELSEN, Hans. **Essência e Valor da Democracia.** Arquivos do Ministério da Justiça. Brasília, DF, ano 40 n. 170, Outubro/Novembro de 1987.

\_\_\_\_\_. **Vom wesen und wert der demokratie.** 2. Neudruck der 2. Auflage. Darmstadt: Weihert-Druck GmbH, 1981.

KRIELE, Martin. **Einführung in die Staatslehre: die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates.** 5., überarb. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto.** 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIENBACHER, Georg. **Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer.** Band 71. Berlin: Walter de Gruyter, 2012.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de La Constitución.** 2ª Ed. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

MACCORMICK, Neil. **Institutions of Law: an essay in legal theory.** New York: Oxford University Press, 2007.

MAURER, Hartmut. **Staatsrecht I. Grundlagen. Verfassungorgane. Staatsfunktionen.** 6. Aufl. München: Verlag C.H. Beck, 2010.

MEZZAROBA, Orides. **Princípios e Garantias Constitucionais Lei 9.096/95 – Anotações Jurisprudenciais.** 1ª Ed. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

MICHELS, Robert. **Os Partidos Políticos.** Trad. Hamilton Trevisan. São Paulo: Editora Senzala, 1970.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, Tomo IV, 3ª edição, Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1967.

NUNES, Edison. Fragmentação de interesses e morosidade no parlamento brasileiro. **Cadernos Adenauer XII**. O Congresso e o presidencialismo de coalizão. nº 2, ago de 2011. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro, 2011.

OPPO, Ana. **Partidos Políticos**. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol. 1. Trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1998.

PONTES DE MIRANDA, Francisco. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo – IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967.

RODRIGUES, Lucas Trompieri. **A fragmentação partidária e a crise de representação política**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 124, maio 2014. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=14724](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14724)>. Acesso em: 05/10/2016.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Tradução Antonio de Pádua Danesi. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SACHS, Michael. **Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland**. Band VIII. Grundrechte: Wirtschaft, Verfahren, Gleichheit. Dritte Auflage. Heidelberg: C.F Müller, 2010.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Vol. 1. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. **A teoria da representação no estado representativo moderno**. Tradução de Ernesta Gaetani e Rosa Gaetani. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1962.

\_\_\_\_\_. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Ed. Brasileira ver. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

SCHELER, Max. **Der Formalismus in der Ethik und die materiale Wertethik**. Halle a.d.S: Verlag von Max Niemeyer, 1916.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. **A crise da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

\_\_\_\_\_. **Consenso e democracia constitucional**. Porto Alegre: Editora Sagra Luzzatto, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Democracy in America: Historical-Critical Edition of De la démocratie en Amérique**. Ed. Eduardo Nolla, translated from the French by James T. Schleifer. A Bilingual French-English edition. Indianapolis: Liberty Fund, 2010.

URUGUAY, Visconde do. **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. Tomo II. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1862.

VIANNA, Oliveira. **O Ocaso do Império**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1959.

\_\_\_\_\_. **Populações Meridionaes do Brazil**, São Paulo: Monteiro Lobato & CIA. Editores, 1920.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos Políticos brasileiros: Das origens ao Princípio da Autonomia Político-Partidária**. Criciúma: Ed. da Unesc, 2010.

VILLELA, Gustavo. O Brasil foi às ruas em junho de 2013. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 15 mai. 2014. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/o-brasil-foi-as-ruas-em-junho-de-2013-12500090>>. Acesso em: 05/10/2016.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5ª Edição. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.