

OLIVAR AUGUSTO ROBERTI CONEGLIAN

O polipartidarismo no Brasil e a Constituição de 1988

Tese de Doutorado

Orientador:

Professor Doutor Manoel Gonçalves Ferreira Filho

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO – SP
2021**

OLIVAR AUGUSTO ROBERTI CONEGLIAN

O polipartidarismo no Brasil e a Constituição de 1988

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO – SP
2021**

Eu, Olivar Augusto Roberti Coneglian, autorizo a reprodução total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Assinatura:

Data: ____ / ____ / ____

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Coneglian, Olivar Augusto Roberti
O polipartidarismo no Brasil e a Constituição de 1988; Olivar Augusto Roberti Coneglian; orientador Manoel Gonçalves Ferreira Filho -- São Paulo, 2021.

317 f.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2021.

1. Partido político. 2. Polipartidarismo. 3. Multipartidarismo. 4. Sistema partidário. 5. Sistema eleitoral. I. Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, orient. II. Título

Nome: Olivar Augusto Roberti Coneglian

Título: O polipartidarismo no Brasil e a Constituição de 1988

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovada em: ___/___/_____.

Banca Examinadora

Professor Orientador: Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

Instituição: Universidade de São Paulo – FDUSP.

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor Doutor _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor Doutor _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor Doutor _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Professor Doutor _____

Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Sempre eles.

Meu pai, Olivar, exemplo para a vida.

Minha mãe, Ruth, grande incentivadora.

Minha esposa, Patrícia, e meus filhos, Laura e Diogo.

Fontes inesgotáveis de amor e equilíbrio.

Todos me pertencem, eis que sou de todos!

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Emérito Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Uma honra, um privilégio e uma alegria ter e ver o senhor, desde sempre, atencioso, dedicado e preciso. Vosso entusiasmo somado a veemência jurídica absolutamente fina são motivos de inspiração.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado da Universidade de São Paulo (USP), na pessoa de seus professores.

A Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), na pessoa de seus servidores e professores, em especial a família Turine, que, sem considerar os inúmeros sacrifícios pessoais, cedeu nosso Magnífico Reitor para conduzir esta nobre instituição, buscando a melhora do ensino e da ciência neste Estado.

Impossível não mencionar as Professoras Lívia Gaigher Bósio Campello e Elisaide Trevisam, da UFMS, verdadeiras construtoras do Doutorado Interinstitucional (DINTER), e aos meus colegas de doutorado, em especial aos guardiões das Arcadas do Pantanal, Turella, Jardel e Malinowski, companheiros de debates jurídicos e da vida.

“O estrategista vitorioso só busca a batalha depois da vitória assegurada, enquanto aquele que está destinado à derrota luta primeiro e depois busca a vitória.”

Sun Tzu, *A arte da guerra*.

“Eis como Don Bosco narra-nos seu sonho:

– Quem sois vós, accrescentei, que me mandaes cousa impossivel?

– Justamente porque tais cousas te parecem impossiveis, deve tornal-as possiveis com obediencia e com a aquisição da scencia.”

J. B. Calvi, *A vida do Beato Dom Bosco*.

“Uso a palavra para compor meus silêncios.

Não gosto das palavras fatigadas de informar.

Dou mais respeito às que vivem de barriga no chão tipo água pedra sapo.”

Manoel de Barros, *O apanhador de desperdícios*.

RESUMO

CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. O polipartidarismo no Brasil e a Constituição de 1988. 317 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

O presente trabalho volta-se para a análise dos partidos políticos, das causas e dos efeitos do excessivo número de agremiações que se considera existir no Brasil, utilizando-se para tanto o termo polipartidarismo, apresentado por Duverger. O partido político é um mecanismo para auxiliar o povo a escolher seus representantes através da eleição. Mas deveria ser muito mais, deveria, além de agrupar os cidadãos com os mesmos ideais, formando e mantendo uma identidade coletiva, racionalizar os pleitos, selecionar candidatos e, também, participar efetivamente das políticas estatais. Para a compreensão das funções partidárias, necessário entender tanto como o instituto se desenvolveu como ao que corresponde a complexidade, a estabilidade e a hostilidade dos ambientes, bem com as arenas eleitoral, parlamentar e governamental em que atuam os partidos, o que permite, aí sim, entrar efetivamente na discussão das causas e efeitos do polipartidarismo brasileiro. O foco do estudo é a análise jurídica. Contudo, por vezes, necessário um exame mais amplo, envolvendo elementos políticos e históricos/sociais. A pesquisa teórica e empírica da Constituição Federal, não só nas ocasiões em que regulamenta especificamente os partidos políticos e o sistema partidário, mas principalmente pelo modo como faz funcionar o sistema político brasileiro por meio dos regulamentos, dentre outros, sobre o sistema de governo, a distribuição de competências e o orçamento, influencia diretamente na manutenção do polipartidarismo. Já o estudo da vivência partidária, das normas infraconstitucionais e das várias modificações que sofreram tanto antes quanto após a Constituição de 1988, seja por processo legislativo, seja por decisões judiciais, completa a compreensão do polipartidarismo brasileiro, e mostrará que não existe uma solução única, mas se faz necessário um enfrentamento multifacetário do tema. Muito mais do que a causa, o polipartidarismo é a consequência, e não de um motivo único, mas de uma série de fatores estruturais do Estado brasileiro que devem ser compreendidos de forma conjunta. Não se busca a defesa da ideia de que, quanto menor o número de partidos políticos, melhor a situação, nem mesmo a existência de um número ideal. Deve existir um número de partidos políticos que representem os anseios sociais, e que permitam um funcionamento razoável da democracia e do Estado, já que é o próprio princípio democrático que se opõe a um multipartidarismo ilimitado.

Palavras-chave: Partido político. Polipartidarismo. Multipartidarismo. Sistema partidário. Sistema eleitoral.

ABSTRACT

CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. Polypartisanship in Brazil and the 1988's Constitution. 317 f. Thesis (Doctorate) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2021.

The present work focuses on the analysis of Political Parties in Brazil, the causes and effects of the excessive number of associations that are considered to exist in the country using the term polypartisanship presented by Duverger. A political party is a mechanism to help the people choose their representatives through an election but it has be much more. Besides grouping citizens with the same ideals, forming and maintaining a collective identity, rationalizing the elections, selecting candidates and also effectively participating in Estate policies. In order to understand the party functions it is necessary to understand how the political party institute developed and also what it corresponds to the complexity, the stability and the hostility of the environments as well as the electoral, parliamentary and governmental arenas in which those parties operate. What indeed allows an effectively entering into the discussion of the causes and effects of the Brazilian polypartisanship. The focus of the present study is a legal analysis. However, sometimes a broader examination is needed, involving political and social/historical elements. The theoretical and empirical research of the Federal Constitution not only when in the ocasions it specifically regulates political parties and the party system, but mainly because of the way it makes the Brazilian political system works through regulations. Among others the government system, the distribution of competences and the budget directly influence on the maintenance of polypartisanship. In turn, the study of a party experience and infra-constitutional norms and the various changes that were made both before and after the 1988 Constitution being by legislative process or court decisions will complete the understanding of Brazilian polypartyism and will also show that there is not a unique solution, but a multifaceted confrontation of the theme becomes a necessity. Much more than the cause, the polypartisanship is the consequence and not of a single reason but of a series of structural factors of the Brazilian State that must be understood jointly. We do not seek to defend the idea that the smaller the number of political parties the better the situation not even the existence of an ideal number. There has to be a number of political parties that represent social concerns and that allows a reasonable functioning of democracy and the State since it is the democratic principle democratic principle itself that opposes to an unlimited multipartyism.

Keywords: Political party. Polypartisanship. Multipartyism. Party system. Electoral system.

RIASSUNTO

CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti. Il polipartitismo in Brasile e la Costituzione del 1988. 317 f. Tesi (Dottorato) – Facoltà di Giurisprudenza, Università di San Paolo, San Paolo, 2021.

Il presente lavoro si concentra sull'analisi dei partiti politici, delle cause e degli effetti dell'eccessivo numero di associazioni che si ritiene esistano in Brasile, utilizzando il termine polipartitismo, presentato da Duverger. Il partito politico è un meccanismo per aiutare le persone a scegliere i propri rappresentanti attraverso l'elezione. Ma dovrebbe essere molto di più, dovrebbe, oltre a raggruppare cittadini con gli stessi ideali, formare e mantenere un'identità collettiva, razionalizzare le elezioni, selezionare i candidati e anche partecipare efficacemente alle politiche statali. Per comprendere le funzioni del partito è necessario percepire sia come si è sviluppato l'istituto e cosa corrisponda alla complessità, stabilità e ostilità degli ambienti, sia alle arene elettorali, parlamentari e di governo in cui operano i partiti, il che consente sì, entrare effettivamente nella discussione delle cause e degli effetti del polipartitismo brasiliano. Il centro dello studio è l'analisi giuridica. Tuttavia, a volte è necessario un esame più ampio, che coinvolga elementi politici e storico/sociali. La ricerca teorica ed empirica della Costituzione Federale, non solo quando regola specificamente i partiti politici ed il sistema dei partiti, ma soprattutto per come fa funzionare il sistema politico brasiliano attraverso regolamenti, tra altri, sul sistema di governo, sulla distribuzione delle competenze e il sul bilancio preventivo generale, i quali, influenzano direttamente il mantenimento del polipartitismo. D'altra parte, lo studio dell'esperienza di partito, delle norme infra-costituzionali e dei vari cambiamenti che hanno subito sia prima che dopo la Costituzione del 1988, sia per processi legislativi che per decisioni giudiziarie, completa la comprensione del polipartitismo brasiliano e mostrerà che non esiste una soluzione univoca, ma è necessario un confronto sfaccettato del tema. Molto più che la causa, il polipartitismo è la conseguenza, non di un solo motivo, ma di una serie di fattori strutturali dello Stato brasiliano che devono essere compresi se osservati insieme. Non si cerca di difendere l'idea che quanto minore è il numero dei partiti politici migliore è la situazione, e nemmeno l'esistenza di un numero ideale. Ci deve essere un numero di partiti politici che rappresentino le preoccupazioni sociali e che permettano un ragionevole funzionamento della democrazia e dello Stato, poiché è il principio stesso democratico che si oppone al multipartitismo illimitato.

Parole chiave: Partito politico. Polipartitismo. Multipartitismo. Sistema dei partiti. Sistema elettorale.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1. A DEMOCRACIA E OS PARTIDOS POLÍTICOS.....	22
1.1 Democracia	22
1.2 Democracia representativa.....	26
1.3 Representação e partidos políticos.....	30
1.4 Sistemas eleitorais e sistemas de partidos	32
1.4.1 Sistemas eleitorais	33
1.4.1.1 Sistema majoritário.....	37
1.4.1.2 Sistema proporcional.....	39
1.4.2 Sistema partidário.....	42
1.4.2.1 Classificação	44
1.4.3 A interdependência dos sistemas.....	46
1.5 Partidos políticos	47
1.5.1 Conceito	49
1.5.2 Funções	50
1.5.3 Classificação	52
1.5.3.1 Partidos rígidos, semirrígidos e flexíveis	52
1.5.3.2 Partidos de quadros, de massa, pega-tudo e cartel.....	53
1.5.3.3 Relevância partidária.....	58
1.5.3.3.1 Número de filiados e de cadeiras	58
1.5.3.3.2 Partido como instrumento de governo (potencial de coalizão e de chantagem)	59
1.5.4 Ambiente partidário	60
1.5.4.1 Grau de (in)certeza	61
1.5.4.1.1 Complexidade	61
1.5.4.1.2 Estabilidade	62
1.5.4.1.3 Hostilidade	63
1.5.4.2 Ambiente partidário em sentido estrito	64
1.5.4.2.1 Arenas.....	65
1.5.4.2.1.1 Arena eleitoral.....	65
1.5.4.2.1.2 Arena parlamentar	67
1.5.4.2.1.3 Arena governamental.....	69
1.5.5 A constitucionalização estrangeira	70

1.5.6 Evolução dos partidos políticos no Brasil: a gênese do multipartidarismo nacional	72
1.5.6.1 Da proclamação da República ao Estado Novo: a política descentralizada	73
1.5.6.2 A Quarta República (1946 a 1964): a centralização do poder na União e o distanciamento da importância partidária	75
1.5.6.3 O bipartidarismo no regime militar: a ilusão de duas forças.....	78
1.5.6.4 Retorno ao pluripartidarismo: a provisoriedade (in)finalita.....	81
1.5.7 A constituinte	86
2. O PARTIDO POLÍTICO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	91
2.1 Considerações iniciais	91
2.2 O art. 17 da Constituição Federal	93
2.2.1 Dos princípios constitucionais.....	95
2.2.1.1 Soberania nacional.....	95
2.2.1.2 Regime democrático.....	97
2.2.1.3 Direitos fundamentais da pessoa humana.....	98
2.2.1.4 Pluripartidarismo	100
2.2.2 Requisitos formais constitucionais.....	103
2.2.2.1 Requisitos constitucionais para criação dos partidos políticos.....	103
2.2.2.1.1 Caráter nacional.....	103
2.2.2.1.2 Prestação de contas à Justiça Eleitoral	105
2.2.2.1.3 Funcionamento parlamentar.....	106
2.2.2.1.4 Filiação partidária	108
2.2.2.2 Vedações constitucionais aos partidos políticos	111
2.2.2.2.1 Proibição de utilização de organização paramilitar	111
2.2.2.2.2 Proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros	112
2.3 Polipartidarismo	113
2.3.1 Considerações iniciais	113
2.3.2 Excesso.....	117
2.3.3 Pressupostos do polipartidarismo.....	122
2.3.3.1 Pressupostos histórico-sociológicos	122
2.3.3.2 Pressupostos de ordem institucional	124
2.3.4 Pressupostos constitucionais reflexos	124
2.3.4.1 Presidencialismo: estabilidade, crise e poder de agenda	125
2.3.4.1.1 Concentração legislativa no Poder Executivo.....	130

2.3.4.1.1.1 Poder de iniciativa exclusiva e concorrente.....	131
2.3.4.1.1.2 Medida provisória.....	133
2.3.4.1.1.3 Veto presidencial	136
2.3.4.1.1.4 Urgência constitucional	139
2.3.4.1.1.5 Bicameralismo: casa iniciadora	140
2.3.4.1.2 Formação do gabinete de ministros	142
2.3.4.1.3 Poder orçamentário.....	146
2.3.4.1.3.1 Do processo orçamentário	149
2.3.4.2 Federalismo	154
3. A VIVÊNCIA PARTIDÁRIA E A EVOLUÇÃO DAS NORMAS	
 INFRACONSTITUCIONAIS	159
3.1 Considerações gerais	159
3.2 Criação dos partidos e sua estrutura	160
3.2.1 Controle quantitativo para criação de partidos.....	163
3.2.1.1 O histórico nacional do controle quantitativo	163
3.2.1.2 Controle quantitativo e a Constituição de 1988	167
3.2.1.3 Procedimento para a criação de novos partidos	172
3.2.2 Cláusula de desempenho e de barreira	176
3.2.2.1 Cláusulas de desempenho pós-Constituição de 1988	179
3.2.2.1.1 As leis do ano para as eleições de 1994 e 1996	180
3.2.2.1.2 A Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95)	
e o funcionamento parlamentar	183
3.2.2.1.3 A Emenda Constitucional n. 97/2017	188
3.2.2.1.3.1 A aplicação gradativa da EC n. 97/2017: fundo partidário	
e propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão ..	191
3.2.2.2 Cláusula de exclusão. A fórmula eleitoral no sistema proporcional	
e a Lei n. 13.488/2017.....	198
3.2.3 Controle qualitativo.....	201
3.2.3.1 Dispositivos e comportamentos partidários perante terceiros	203
3.2.3.2 Direito dos filiados	205
3.2.3.2.1 Filiação e desfiliação	205
3.2.3.2.2 O direito de ser candidato e/ou de participar da direção	
partidária.....	208
3.2.3.2.2.1 Da democracia intrapartidária	210
3.2.3.2.2.2 Órgão de direção regional.....	215
3.2.3.3 Instrumentos e procedimentos	220

3.3 Fidelidade partidária	222
3.3.1 Indisciplina x infidelidade	223
3.3.2 Infidelidade partidária e tratamento jurídico/cronológico	225
3.3.3 Justa causa e transfúgio.....	234
3.3.3.1 Grave discriminação política pessoal	235
3.3.3.2 Mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário....	236
3.3.3.3 Incorporação, fusão e criação de novo partido	239
3.3.3.4 Janela partidária.....	241
3.3.3.5 Art. 17, § 5º, da Constituição Federal (EC n. 97/2017)	244
3.4 Coligação partidária.....	247
3.4.1 Considerações iniciais	247
3.4.2 A (não)verticalização e as emendas à Constituição n. 52/2006 e 97/2017	250
3.4.3 Coligações e perspectivas para o pluripartidarismo excessivo	254
3.5 Financiamento partidário	257
3.5.1 Formas de financiamento público	258
3.5.2 Formas de financiamento privado.....	260
3.5.3 FEFC x Fundo Partidário x EC n. 97/2017: critério de distribuição e valores.....	263
3.6 O Poder Judiciário e os partidos políticos	270
3.6.1 Considerações gerais.....	270
3.6.2 A judicialização da política.....	273
3.6.3 Os atos judiciais e os reflexos no sistema partidário.....	277
CONCLUSÃO	285
REFERÊNCIAS	304

INTRODUÇÃO

A democracia parte da premissa de que o homem livre pode ser e é governado por si, mas, como vive em sociedade, é necessário que suas decisões que ultrapassem o próprio homem ou afetem a comunidade sejam tomadas em conjunto e respeitem os direitos dos demais. Como fenômeno social, deve perseguir a igualdade e a dignidade humana.

Nos Estados atuais, ante a impossibilidade de um mecanismo de decisões diretas por toda a coletividade, os comandos são transmitidos pelos cidadãos a representantes.

A democracia tem, assim, o seu cerne na soberania do povo, e o seu instrumento é a representação. A representação torna a democracia praticável, sendo que a escolha dos representantes se dá por um método: a eleição.

Contudo, em decorrência do sufrágio universal, a prática eleitoral precisou ser organizada, e um dos instrumentos para tanto, um instrumento da democracia, são os partidos políticos, que, além de agruparem pessoas com os mesmos ideais, formando e mantendo uma identidade coletiva para participação e determinação das políticas estatais, racionalizam a arrecadação de valores para as campanhas e selecionam os candidatos para os pleitos.

Sendo os partidos políticos um terceiro elemento na relação representante x representado, o presente trabalho tem por objetivo analisá-los sob a perspectiva do número elevado existente no Brasil.

Assim, analisando os partidos políticos de maneira abrangente, por um prisma supraideológico e suprapartidário, e afastando-se de estados psíquicos de pessimismo ou otimismo exacerbado, procura-se verificar se o sistema partidário brasileiro está, ou não, atingindo os fins para os quais existe.

O trabalho propõe uma análise jurídica do partido político, ou seja, uma “análise de sua estrutura e funcionalidade no âmbito dos ordenamentos jurídicos positivos”¹, sem deixar de atestar que, para entender os pontos e o motivo da existência de determinado instituto, em muitas ocasiões é necessário um exame político-histórico.

¹ REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1998. p. 220.

Já a análise dos partidos sob a perspectiva do excessivo número que se considera existir no Brasil se faz necessária pelo fato de que “a alta fragmentação cria coalizões instáveis que levam, por sua vez, a governos insuficientes e, em sua esteira, à democracia imobilista, não-funcional, e ao mesmo tempo frágil e pouco convincente”².

As principais perguntas a serem respondidas são: O sistema partidário nacional está cumprindo a função para a qual fora instituído? O número de partidos políticos existentes no Brasil corresponde à necessidade democrática nacional?

E aqui, apesar de ser um lugar-comum utilizar o argumento de que existe um número excessivo de partidos políticos no Brasil, do ponto de vista jurídico são poucos os trabalhos que tratam do tema de maneira ampla sob o enfoque proposto, limitando-se, no mais das vezes, a análises parciais. Dentro disso a necessidade de buscar várias vezes as pesquisas de cientistas políticos.

É necessário que se entenda o fenômeno do pluripartidarismo, e que se decifre o porquê de existir um número excessivo de agremiações políticas, a fim de pensar em possíveis soluções.

Não se objetiva tão somente descrever quais são os problemas partidários, tanto no aspecto legislativo quanto no histórico, mas, ao fazer uma radiografia dos regulamentos, demonstrar que as normas também devem “proteger a democracia contra os partidos, ou melhor, [...] proteger a democracia contra a atividade desenfreada dos partidos”³.

Observe-se que o trabalho tem como título *O polipartidarismo no Brasil e a Constituição de 1988*. O termo “polipartidarismo” foi apresentado por Duverger⁴ quando se referiu a tendência à extrema multiplicação das agremiações partidárias existentes em momentos históricos/sociais. Segundo o autor francês, cuja obra é base de grande parte do presente trabalho, o fenômeno pode derivar de várias causas, e aqui o que se fará é utilizar o termo “polipartidarismo” como sinônimo de pluripartidarismo exacerbado ou multipartidarismo excessivo.

² SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 396.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas constituições democráticas: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966 (Estudos Sociais e Políticos, n. 26). p. 13.

⁴ Duverger emprega o termo “*polypartiste*” no idioma original: *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin, 1958. p. 268. A presente tese se lastreou sobretudo nesta outra edição do autor: *Os partidos políticos*. Tradução Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 272.

Para a apresentação do polipartidarismo brasileiro, o estudo é apresentado em três partes (capítulos) que se autocomplementam.

Alguns temas estão inseridos em certo capítulo, mas poderiam se apresentar em outra posição, e justamente por isso, por vezes, serão feitos esclarecimentos sobre a razão de ocuparem determinado local.

No primeiro capítulo é feita uma breve incursão por aspectos conceituais e histórico-comparativos, fundamentais para a compreensão do todo.

São apresentados democracia, representação política, sistemas eleitorais e partidários, função, importância e classificação dos partidos políticos, conceitos sem os quais não há como caminhar adiante.

Na sequência são descritos e explicados os ambientes e arenas partidárias, uma vez que por eles é possível demonstrar que a função partidária é muito maior do que somente a eleitoral. Além disso, dependendo diretamente das características desses ambientes (complexidade, estabilidade e hostilidade), pode ocorrer uma multiplicação ou diminuição do número de partidos políticos. Mais do que isso, a compreensão do agenciamento em cada um dos campos de atuação dos partidos políticos permite compreender quais modelos de relação tendem a ser formados entre os próprios partidos, seus membros e os órgãos e funções do Estado.

A apresentação dos partidos políticos nas constituições estrangeiras, por sua vez, é necessária para demonstrar não só que o instituto tem tratamento jurídico importante em outros países, mas também que deve haver um controle sobre eles (até para que não se tornem oligarquias).

Observa-se, contudo, que não se abre um capítulo específico para o estudo do direito comparado. O que se fez foi, além de recorrer constantemente à literatura estrangeira, optar pela fórmula de apresentar as comparações dentro dos capítulos, principalmente no primeiro e segundo, e na abordagem de temas específicos, sendo que em vários momentos a comparação mais do que interessante é efetivamente necessária. Encerra-se a primeira parte com a apresentação da evolução histórica dos partidos políticos no Brasil, e da Constituinte.

Na evolução histórica não são preenchidos exatamente todos os espaços da linha temporal, mas busca-se apresentar os principais pontos que tiveram influência na questão partidária nacional, observando como isso se refletiu no multipartidarismo até chegar a seu formato exacerbado. Isso não quer dizer que a

questão histórica não tenha de ser revisitada e lembrada em vários momentos futuros, pois só com a apresentação da evolução específica de alguns institutos (por exemplo, as coligações e as cláusulas de desempenho) é possível compreendê-los.

Já no item sobre a Constituinte, verifica-se no texto como os temas sobre os partidos políticos foram por ela enfrentados na formação da nova Constituição.

Com esses dois últimos itens já será possível entender que o pluripartidarismo em seu formato exacerbado se desenhava antes mesmo do advento da Constituição de 1988.

Destaca-se novamente o título do trabalho: propositadamente, foram combinados os termos “o polipartidarismo no Brasil ‘e a’ Constituição de 1988”, e não “o polipartidarismo ‘da’ Constituição de 1988”. O objetivo foi, de plano, afastar a interpretação de que o fenômeno em questão decorre exclusivamente dela, embora exista com ela.

Por sua vez, o segundo capítulo apresenta uma análise do partido político especificamente diante da Constituição Federal de 1988. Após uma rápida introdução, é feita uma subdivisão em duas partes. Na primeira são analisados os dispositivos constitucionais que regulamentam diretamente os partidos políticos e o sistema partidário: os princípios, os requisitos e as vedações constitucionais. Com o entendimento dos pontos em questão, são fechados os elementos introdutórios e é aberta a porta para o debate sobre o pluripartidarismo em seu formato exacerbado.

Na segunda parte do segundo capítulo, têm-se estudos sobre as normas constitucionais que, a despeito de não regulamentarem diretamente os partidos políticos, exercem influência direta sobre o instituto em seu formato excessivo.

Para tanto, tomam-se por base os estudos sobre o presidencialismo de coalizão, que, assim como o pluripartidarismo excessivo, tem como eixo o sistema político brasileiro, seu modo de funcionamento e operação. Nesse momento é necessário apresentar questões sobre o sistema de governo presidencialista e suas características no Brasil, com especial destaque para a concentração de poderes legislativos, para a concentração de poder sobre o orçamento e de poder sobre a formação do gabinete de ministros, o que leva ao estudo do domínio político e jurídico e, por consequência, do poder de agenda, tudo nas mãos do presidente da

República. Também se apreciam características e elementos sobre a Federação e o bicameralismo brasileiro.

Ao mesmo tempo, nesse mesmo momento do trabalho justifica-se o fato de o número de partidos no Brasil ser atualmente excessivo. Preleciona-se que deve existir um multipartidarismo funcional, o que não se aproxima absolutamente do lado oposto do quanto menos, melhor, mas é preciso haver um número de partidos que efetivamente represente os anseios sociais, e que permita um funcionamento razoável do Estado.

E mais, procura-se demonstrar não ser válido o argumento de que bastariam meras reformas das leis eleitorais/partidárias para que houvesse a racionalização do sistema político.

Tem-se, aí, uma fotografia da engenharia institucional brasileira, de como a estrutura institucional e a governabilidade se entrelaçam e de como o sistema partidário tem influência sobre elas e por elas é influenciado.

Quanto aos conceitos e à base constitucional, no terceiro capítulo se adentra nas normas infraconstitucionais e na vivência partidária brasileira, e é então que todos os pontos apresentados anteriormente ganham relevância, encaixam-se e dão sentido à realidade brasileira.

Os partidos políticos, o sistema partidário e, de forma reflexa, o sistema eleitoral são analisados à luz das várias alterações legislativas e judiciais posteriores à Constituição Federal de 1988, buscando verificar se efetivamente ocorreram modificações quanto ao conteúdo dos institutos. Investiga-se se cada nova modificação seguiu ou não os valores democráticos e constitucionais, sempre partindo da Constituição Federal e seguindo pelas principais legislações sobre o tema, como o Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65 – CE), a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95 – LPP), a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97 – LE) e a Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/90 – LI), com as inúmeras alterações que cada uma dessas normas sofreu.

A respeito da influência do Poder Judiciário sobre as normas referentes aos partidos políticos, o trabalho emprega a expressão “alterações judiciais” em vez de “alterações jurisprudenciais”, pois, quando do tratamento dos temas pelo Poder Judiciário brasileiro, a interferência no processo político eleitoral ocorre não só por intermédio do julgamento de ações, mas também por decisões administrativas (resoluções, respostas a consultas etc.), criando verdadeiras normas no âmbito

eleitoral e, portanto, para os partidos políticos. Tem-se aqui um gênero (manifestações judiciais), que comporta espécies (jurisprudência, orientações, resoluções e respostas a consultas).

Assim, o terceiro capítulo, seguindo os elementos da vida partidária, inicia-se com a criação e manutenção dos partidos políticos e passa pelas possibilidades de controle quantitativo e qualitativo. Para tanto, são feitos detalhamentos sobre o direito dos filiados, a fidelidade partidária e o transfúgio, sobre as coligações partidárias, sobre o financiamento partidário e sobre o Poder Judiciário e os partidos políticos.

Nesse momento são apresentadas questões de candente atualidade que integram os eternos debates brasileiros sobre a reforma política.

Não se busca ilusoriamente uma solução mágica e única, mas sim a contextualização da sistemática partidária brasileira, mostrando que ela decorre de uma série de fatores que influenciam diretamente na governabilidade e que dependem de outros fatores para um melhor ou pior funcionamento.

O trabalho mostra que grande parte das alegadas soluções apresentadas para a diminuição e a racionalização dos partidos políticos no Brasil segue uma espiral de não resolução, dando sentido à consagrada frase de Giuseppe di Lampedusa em sua obra *Il Gattopardo*: “que tudo mude para que tudo permaneça igual”⁵.

Por fim, para uma leitura direta do texto, em vários momentos são apresentadas notas de rodapé referenciais e explicativas, ora explicando conceitos, ora apresentando a posição de alguns autores sobre o tema, ora contrariando a posição dos autores trazida no corpo do texto principal, tudo com o objetivo de aclarar os pontos. Também em nota de rodapé são trazidos textos legais, jurisprudência e são feitas referências a outras partes do trabalho, tudo visando contextualizar e demonstrar que os pontos estão absolutamente interligados.

O estudo não pretende dar uma solução final e única relativa à “grande reforma” político-eleitoral para o país, mas contribuir para a análise de um dos pontos que devem ser aperfeiçoados, o pluripartidarismo, e, a partir do entendimento do tema, mostrar perspectivas para a melhora, pois, apesar de existir

⁵ “Che tutto cambia in modo che tutto rimanga uguale.”

um virtual consenso sobre o excessivo número no Brasil, não há efetivamente medidas que busquem a solução.

Trabalhar com esse tema e desejar uma mudança para a racionalização dos partidos políticos e, em última análise, da democracia envolve riscos, porém são riscos que buscam justamente o fortalecimento da democracia representativa.

1. A DEMOCRACIA E OS PARTIDOS POLÍTICOS

1.1 Democracia

A democracia em sua essência – soberania do povo – vem da antiguidade, da Grécia, por volta de 507 a.C., composta por cidades independentes, ou cidades-estado, dentre as quais se destacou Atenas. A sociedade ateniense se dividia em três camadas sociais: a aristocracia, composta pelos intelectuais e pelos donos de terra; os metecos, classe de pessoas livres que faziam o pequeno comércio e a agricultura de subsistência e habitavam a periferia da cidade, e os escravos, cuja função principal era o cultivo das terras da aristocracia. Apenas os aristocratas eram considerados cidadãos e podiam participar das assembleias públicas que escolhiam os que iriam administrar questões de interesse público. Esse formato de democracia direta durou cerca de dois séculos, até a referida cidade-estado ser conquistada pela Macedônia (321 a.C.)⁶.

A democracia a partir daí não se desenvolveu de forma linear ou progressiva na história da humanidade. Ao contrário, seu caminho é marcado por longos períodos de ausência democrática, sendo que, “até dois séculos atrás apenas (digamos, há dez gerações), a história tinha pouquíssimos exemplos de verdadeiras democracias”⁷.

Foi no século XVIII, principalmente na Europa, que surgiram ideias e práticas que se tornariam importantes nas convicções democráticas posteriores. Lastreada por condições e oportunidades locais, surgiu uma lógica de igualdade que estimula homens livres a querer participar do governo. Cresceu então a ideia de que é necessário um consenso dos governados, o que se tornou reivindicação para a existência de uma lei geral (principalmente contra os impostos).

Nesse momento histórico, para garantir o consenso entre os cidadãos, surgiu o conceito de representação: não sendo possível a participação de todos na formação da vontade geral, passa ela a ser feita por meio de representantes. Mas a referida representação ainda é muito limitada em comparação ao que se entende hoje, não só pelo fato de os pensadores e detentores do poder da época serem

⁶ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001. p. 21.

⁷ DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*, cit., p. 13.

contrários à democracia, mas também pelas grandes desigualdades de direitos e deveres existentes entre as pessoas, o que limitava o número dos que poderiam se tornar representantes. Os parlamentos continuam a ser locais reservados à aristocracia e ao alto clero. Então, os detentores do poder eram favoráveis à representação, mas contra a democracia.

Mesmo assim, a lógica da igualdade não perde força. Junto com o crescimento do poder econômico e também da reivindicação das pessoas, ocorre uma evolução política a partir do século XIX, o que vem a gerar o que se denomina democracia moderna, ou seja, um regime político⁸, em sua forma indireta ou representativa, em que o povo governa por intermédio de seus representantes. O pressuposto é o de que o modelo de organização do Estado e o exercício do poder derivam da vontade popular livre, plural e soberana, manifestada por meio de um processo eleitoral.

A essência da democracia moderna está no fato de que o poder reside no povo e dele emana⁹.

Nessa linha, é democrático um regime de governo que assume um aspecto comportamental, e contém “um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para formação das decisões políticas [...] [que,] mais do que uma determinada ideologia, deve seguir alguns procedimentos universais”¹⁰. Para tanto, as democracias sempre partem de dois pontos fundamentais: o sufrágio e a representação.

⁸ “É comumente aceita a distinção entre três regimes: o democrático, o totalitário e o autoritário. O primeiro se caracteriza por permitir a livre formulação das preferências políticas, prevalecendo as liberdades básicas de associação, informação e comunicação, com o objetivo de propiciar a disputa, a intervalos regulares, entre líderes e partidos a fim de alcançar o poder por meios não violentos e conseqüentemente exercê-los.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 107.

⁹ A despeito das limitações, pode-se aqui entender as palavras de Abraham Lincoln em seu discurso do dia 19 de novembro de 1863 no cemitério de Gettysburg (Pensilvânia), ao afirmar que é “o governo do povo, pelo povo e para o povo”. Lijphart anota que, segundo Clifford D May, “o crédito dessa definição deve ser dado a Daniel Webster em vez de Lincoln. Webster fez um discurso em 1830, 33 anos antes do discurso de Lincoln em Gettysburg, no qual se referiu a um ‘governo do povo, feito para o povo e pelo povo, e responsável perante o povo’”. LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução Vera Caputo. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019. p. 23.

¹⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução Carmen C. Varrialle, Caetano Lo Monaco, J. Ferreira, Luiz G. Pinto Cacaís e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998. p. 326.

Sendo assim, a democracia é algo alcançável, que está sempre em movimento, na busca do equilíbrio entre igualdade e liberdade. Bobbio expôs que “a Democracia perfeita – que até agora não foi realizada em nenhuma parte do mundo, sendo utópica, portanto – deveria ser simultaneamente formal e substancial”¹¹.

Dessa lição ressaltam alguns pontos. Primeiro, há um duplo aspecto quanto à democracia: formal e substancial. A democracia formal diz respeito ao governo propriamente dito, suas instituições físicas, humanas e estruturais; já o segundo aspecto é o que lhe dá dinâmica, é o fim democrático que sempre deve ser buscado.

Outro ponto de destaque diz respeito à constatação de que a democracia perfeita sempre deve ser buscada. A leitura a ser aplicada não é a de que não existe democracia perfeita, mas sim a de que não se alcançou a democracia teorizada, ou a de que a democracia sempre deve ser aprimorada; a democracia real, mais do que teoria, é um fenômeno social, é um processo, um perseguir, que se adapta ao surgimento de novos fenômenos sociais¹², sempre tendo em foco a busca da igualdade e da dignidade da pessoa.

Sob outro enfoque, a democracia pode ser considerada “numa visão integrativa [...] o governo constitucional das maiorias, que, sobre a base da liberdade e igualdade, concede às minorias o direito de representação, fiscalização e crítica no Parlamento”¹³. Os eleitos representarão o conjunto.

Contudo, o termo “democracia” deve ser analisado com cuidado, pois leva a uma pluralidade científica. A democracia sempre resistiu à tensão entre conceitos de democracia real (existente aqui e agora) e democracia ideal.

As democracias reais têm muitas formas, muitos modelos de organização, cada um de acordo com a história, as diferenças sociais, políticas e econômicas de cada país. Exemplifica-se com as democracias brasileira e portuguesa. Enquanto

¹¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*, cit., p. 329.

¹² Robert Dahl, em sua obra *Poliarquia*, expõe que a democracia depende de valores que o homem possui e sobre os quais não tem controle (história, economia, desenvolvimento social, desigualdade, divisões culturais, influências estrangeiras e crenças). A poliarquia seriam os arranjos, as “condições sob as quais os sistemas de contestação pública são passíveis de se desenvolver e existir”. DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997. p. 32.

¹³ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*: arts. 1º a 21. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 37.

a segunda é semiparlamentar, e tem seus problemas indissociáveis dos da União Europeia, a primeira é presidencialista.

Em decorrência das características variáveis, necessário que se estabeleça um critério para saber, na análise de qualquer Estado, se se está, ou não, diante de um regime representativo democrático.

O Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho apresenta parâmetros que podem ser utilizados para verificar se se está diante de um Estado que segue o regime democrático. São três critérios a analisar: “O sentido da ação, a velocidade de circulação e o mecanismo de seleção”¹⁴.

Por *sentido da ação* deve-se entender o objetivo buscado pelo governo e pelos governantes – o interesse pessoal ou o público. “Ou o governo busca o *interesse geral*, o bem comum, ou o *bem próprio* dos governantes, o interesse da elite. No primeiro caso, se manifesta um traço democrático, no segundo, uma nota oligárquica”¹⁵.

Por *velocidade de circulação* se entende o movimento rotativo dos que exercem o poder representativo. Nesse movimento, em determinado momento uma pessoa ou um grupo de pessoas não exerce qualquer poder representativo, mas depois passa a exercê-lo ou ao menos tem possibilidade de vir a exercê-lo, enquanto a pessoa ou grupo de pessoas que o exercia deixa de ser representante, deixa o poder. É a ocorrência do giro, da passagem de uma classe para outra (governante x governado). Ocorrendo a circulação das pessoas entre as classes, tende-se a estar diante de uma democracia. E, quanto mais perceptível é a ocorrência desse giro, maior é a facilidade em notar a manifestação democrática.

Já o último parâmetro a ser analisado é o *mecanismo de seleção* dos ocupantes dos cargos eletivos. O que deve se verificar, no caso, é qual é a origem do mecanismo de seleção, quem é que efetivamente irá escolher os que irão exercer o cargo público eletivo. Se a escolha couber aos governados, estar-se-á caminhando para a democracia, mas, se for imposta pelos próprios governantes, o caminho seguido é o oposto. Nesse último caso, não se estabelece a democracia, mas uma oligarquia.

¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio. 1977. p. 21.

¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*, cit., p. 21.

Seguindo-se os parâmetros estabelecidos¹⁶, o exercício do governo caberá às pessoas eleitas democraticamente e se estará no caminho para um regime democrático¹⁷.

Pinto Ferreira¹⁸ esclarece que a definição de democracia deve seguir três termos, quais sejam: o da maioria, o da igualdade e o da liberdade. A maioria é uma técnica decisória tanto para a escolha dos representantes como para a análise das decisões de governo, que devem ser tomadas em benefício do interesse geral; não é um princípio em si. Já a igualdade e a liberdade são valores obrigatoriamente presentes na busca contínua da realização dos direitos fundamentais dos cidadãos.

1.2 Democracia representativa

Representar é ter poder. É o dominar que exige uma base para se legitimar. Tem-se de um lado uma pessoa ou grupo que pretende se tornar o representante de uma dada comunidade e, de outro, o reconhecimento da validade das relações por parte de quem (pessoa ou grupo) será representado.

As condições que legitimam um dado poder representativo têm seus contextos variáveis.

Partindo de um corte histórico, foi no final do século XVIII que se fundamentou e alicerçou a noção de representação política, abandonando justificações divinas ou baseadas na tradição e se firmando uma construção racional.

¹⁶ Robert Dahl estabelece cinco parâmetros: participação efetiva; igualdade de voto; aquisição de entendimento esclarecido; controle do programa de planejamento; inclusão dos adultos. DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, 2009 (reimpressão). p. 49-50.

¹⁷ Segundo esse critério, na história da democracia brasileira da pós-regime militar há um regime democrático estável. A partir da eleição de 1989 houve alternância das lideranças políticas: em 1989 foi eleito Fernando Collor de Mello, pelo PROS, representante da oposição; em seguida, Fernando Henrique Cardoso, pelo PSDB, por duas vezes; em 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, pelo PT, cujo grupo ficou por 13 anos, com reeleição de Lula e eleição e reeleição de Dilma Rousseff; e, em 2018, Jair Messias Bolsonaro, pelo PSL. Mesmo com a reeleição, o processo eleitoral foi transparente, com a possibilidade de eleição de grupos contrários aos que exerciam o poder no momento exatamente anterior. No período, ocorreram dois processos de *impeachment* (Fernando Collor em 1992 e Dilma Rousseff em 2016), sem que as instituições políticas nacionais sofressem abalo estrutural. Os mecanismos de seleção não foram questionados, e a descrença em eventuais eleitos não maculou a confiabilidade do processo eleitoral.

¹⁸ “Pode-se ministrar a definição de democracia como tipo ideal, nos seguintes termos: a democracia é a forma constitucional do Governo da maioria, que, sobre a base da liberdade e igualdade, assegura às minorias no parlamento o direito de representação, fiscalização e crítica.” FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. t. I. p. 195.

A doutrina sobre representação “foi elaborada quase que ao mesmo tempo na Inglaterra (com Locke e Burke), na França (com Montesquieu, De Lolme, Sieyès, B. Constant) e nos Estados Unidos (com Madison)”¹⁹.

A vida em sociedade gera natural e diariamente uma série de demandas, aspirações, conflitos, e a compreensão da natureza da comunidade tornou necessária a escolha de algumas pessoas para o enfrentamento das referidas demandas e conflitos, em face da impossibilidade de solução direta por parte do conjunto dos cidadãos.

Sendo cada indivíduo portador de vontade, necessário que convirjam as várias vontades individuais dentro de espaço delimitado, dando origem a uma unidade comum de vontades por intermédio do representante.

Montesquieu, ao tratar da representação política no consagrado *O espírito das leis* (Capítulo VI do Livro XI), crava que, como

[...] em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isso é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode fazer por si próprio²⁰.

Essa impossibilidade de uma solução coletiva aponta para a representação política, que faz surgir o ato de escolha (eleição), pelo qual muitos (coletividade) selecionam poucos para trazerem as soluções sobre as demandas para a pacificação da própria coletividade.

E, nessa linha, a eleição é o instrumento que dará legitimidade aos representantes.

Contudo, quando de sua formatação, no final do século XVIII e início do século XIX, o *governo representativo* apresentava um caráter aristocrático, ao ponto em que não era permitido a todos (ou à maior parte do todo) escolher os representantes, mas tão somente a alguns. O voto podia ser censitário, em que só votava quem tivesse determinada renda, ou capacitário, com base na literacia, ou era permitido exclusivamente ao gênero masculino.

¹⁹ MIRANDA, Jorge. *Direito eleitoral*. Coimbra: Almedina, 2018. p. 34.

²⁰ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Apresentação Renato Janine Ribeiro. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996. p. 170.

Fazendo-se um novo corte histórico, foi somente no fim do século XIX e início do século XX que o sufrágio passou (de acordo com a história de cada Estado) de censitário para universal.

Com o sufrágio universal,

[...] os representantes vieram a ser escolhidos por todo (ou quase) o povo. Tomou, por isso, o governo representativo um caráter democrático. Veio a ser chamado de *democracia representativa*. Um tipo de democracia em que o povo se governa indiretamente, por intermédio de representantes que elege²¹.

Assim, a democracia, como regime político, tem sua base no modelo de Estado que é alicerçado na vontade popular livre, plural e soberana, manifestada pelo voto da maioria, em eleições periódicas, em que são escolhidos os representantes. Nas palavras de Carlos Blanco de Morais,

Democracia representativa significa que o povo, fonte de legitimação do poder político, não exerce ordinariamente esse poder de forma direta, mas sim através de mandatários, ou seja, de representantes por si eleitos²².

A representação é a forma de tornar a democracia praticável. Não é um fim em si mesma, mas um instrumento.

E a ideia de livre consentimento é a essência da democracia moderna, que, em termos de regime estável, assume a forma representativa.

Contudo, a natureza jurídica da relação que o representante político mantém com o povo não é de mero mandatário dos representados²³, não é a de simples procurador que deve seguir instruções dos eleitores; além disso, ele não representa somente aqueles que o elegeram, mas todo o povo, que deve ser considerado uma unidade²⁴.

²¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, cit., p. 114.

²² MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político*. Coimbra: Almedina, 2018. p. 71.

²³ “Duas ha que se extremam: a do mandato *imperativo* e a do mandato *representativo*. A do mandato imperativo entende que os representantes são mandatários restrictos dos cidadãos que os elegeram. [...] Poder-se-á adoptar essa theoria? Parece-nos que não. [...] A outra theoria, a do mandato representativo, prega que, embora a escolha seja feita por collegios eleitoraes, o mandado começa por não ser local, mas nacional”. DORIA, A. de Sampaio. *Principios constitucionaes*. São Paulo: São Paulo Editora, 1926. p. 44-45.

²⁴ Tal entendimento está positivado na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 23 de maio de 1949: Artigo 38 [Eleições] (1) Os deputados do Parlamento Federal alemão são eleitos por sufrágio universal, direto, livre, igual e secreto. São representantes de todo o povo, independentes de quaisquer encargos e instruções e subordinados unicamente à sua consciência. Tradução oficial. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2020.

O representante, quando eleito, recebe um rol de atribuições (competências), que gera não um vínculo jurídico com seus eleitores, senão um vínculo moral. Mas, acima de tudo, nesse rol de atribuições ele deve selecionar aquela demanda ou aquele caminho que lhe possibilitará alcançar o bem comum, mas ao mesmo tempo não pode descartar ou desconsiderar os outros pleitos que também buscam o bem comum e que podem até se opor àqueles que já escolheu como prioritários.

Os eleitos assumem a gestão do negócio público. Os eleitores, quando não satisfeitos ou quando constatam que o eleito não satisfaz as aspirações particulares ou comuns, não têm a possibilidade de interferir diretamente no cotidiano da política, e lhes resta a opção de não reeleger o governante/representante no próximo pleito.

A representação política, embora conhecida como mandato, não guarda relação com o mandato do direito privado; tem natureza jurídica de investidura²⁵.

O Professor Carlos Blanco de Moraes, já referido, continua os ensinamentos acima apresentados colocando que a democracia pode ser analisada como um sistema²⁶ que tem um método (representação democrática), um processo (tradução dos resultados eleitorais em mandatos) e um critério de decisão (critério majoritário)²⁷.

²⁵ “Alguns traços ajudam a completar o quadro de relacionamento entre representante, eleitorado e povo. 1) O representante representa toda a comunidade – o povo – não apenas os que escolheram ou nele votaram. 2) O representante está livre de seguir sua consciência ou razão, independentemente da vontade de seus eleitores. 3) Não está ele adstrito a instruções, nem vinculado a partido. É o que se exprime pela recusa do mandato imperativo. 4) Não pode ser destituído pelos eleitores. Tem ‘mandato’, isto é, um prazo determinado de função. 5) Não é remunerado pelos representados, mas, quando o é, quem o faz é o Estado.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 63-64. O referido autor traz as mesmas características em outras obras. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Mandato representativo. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 51. p. 232.

²⁶ MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político*, cit., p. 71.

²⁷ O critério majoritário é o de tomada de decisões, e não somente o processo de escolha dos representantes. A escolha dos representantes pode ser tanto pelo sistema eleitoral majoritário (no Brasil para os representantes do Executivo e os membros do Senado Federal) como pelo sistema eleitoral proporcional (os representantes da Câmara dos Deputados, dos deputados estaduais e dos vereadores). “A representação proporcional é um sistema através do qual se assegura aos diferentes partidos políticos no Parlamento uma representação correspondente à força numérica de cada um. Ela objetiva assim fazer do Parlamento um espelho tão fiel quanto possível do colorido partidário nacional.” FERREIRA. Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*, cit., p. 351.

Pela representação política, que é um instrumento da democracia, o povo, detentor do poder político, transfere o seu exercício aos representantes, que são escolhidos e o exercem por regras predeterminadas²⁸.

Além disso, “na evolução do modelo democrático pautado na ideia de representação novo impacto é produzido pela introdução da figura do *partido político*”²⁹, que passa a ser um de seus mecanismos – e que será objeto do próximo item.

1.3 Representação e partidos políticos

O iluminismo, como movimento cultural da Europa dos séculos XVII e XVIII que implantara os ideais de liberdade política e econômica, era refratário à ideia de partido político³⁰. No curso e principalmente no final do século XIX e com a difusão de eleições no período logo após a Primeira Guerra Mundial, não foi mais possível ignorar sua existência.

O surgimento dos comitês eleitorais e, na sequência, dos partidos políticos tem relação direta com a adoção do sufrágio universal, uma vez que a extensão do número de pessoas com capacidade eleitoral ativa trouxe a necessidade de fazer o enquadramento, não só por uma questão mecânica, mas também para o desenvolvimento da igualdade e eliminação das elites tradicionais³¹. Assim, “o desenvolvimento dos partidos parece associado ao da democracia, isto é, à extensão do sufrágio e das prerrogativas parlamentares”³².

²⁸ “Esta identificação entre vontade do representante e vontade dos representados (imperativa na representação-expressão, não exigida pela representação-imputação) fortalece, por um lado, a idéia de que o povo se governa; por outro lado, serve de alibi para exonerar a responsabilidade do representante.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*, cit., p. 58.

²⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado Federal, 1990. p. 17.

³⁰ “Não havia lugar para os partidos. Tal atitude decorria diretamente da aversão que a filosofia iluminista e a Revolução Francesa sempre mostraram pelos corpos intermediários, por tudo o que se interpusesse entre a nação e o cidadão.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas constituições democráticas*, cit., p. 12.

³¹ “Se não criam ou não ampliam ao mesmo tempo comitês ativos, capazes de canalizar a confiança de novos eleitores, os sufrágios destes vão inevitavelmente recair sobre os únicos candidatos que eles conhecem um pouco, isto é, as elites sociais tradicionais.” DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 23.

³² DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 20.

O resultado da prática eleitoral foi que o procedimento de escolha passasse a ser minimamente organizado e a organização trouxe como consequência a institucionalização dos grupos que pretendiam disputar os pleitos. Só a comunhão de ideias não se mostrou mais suficiente em decorrência da complexidade social.

A institucionalização não era voltada apenas à organização de ideias, mas também à organização dos esforços e à arrecadação de valores suficientes para uma campanha (reconhece-se a necessidade de organização pré-eleitoral), bem como para formar parcerias após a eleição (principalmente nos regimes parlamentaristas – formação do gabinete ou da oposição).

O modelo de democracia representativa, tendo como um dos instrumentos os partidos políticos, principalmente após a Segunda Guerra, ganha inclusive reconhecimento jurídico institucional, pois passa a fazer parte dos textos constitucionais³³, logrando destaque não só por gerar aproximação entre os eleitores/representados mas por aproximá-los também, de certa forma, dos eleitos/representantes.

Os partidos políticos surgem como um terceiro na relação entre representantes e representados, e modifica completamente a relação original. O partido não se mantém ao lado dessa relação, como elemento complementar. Ao contrário, ele é o elo entre as duas partes, não só as unindo, mas estabelecendo as regras desse relacionamento e se tornando indispensável.

Duverger foi enfático ao colocar que, “se se quer manter a teoria da representação jurídica, é necessário admitir que o eleito recebe um duplo mandato: do partido e dos eleitores”³⁴. A importância do terceiro, e as características das relações, variam em cada Estado.

³³ Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946):
“Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”
§ 13. É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem”.
Lei Fundamental da República Federal da Alemanha de 23 de maio de 1949:
Artigo 21 [Partidos] (1) Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio. Tradução oficial. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2020.

³⁴ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 387.

Não se coloca em debate, no momento, o benefício ou não da introdução desse terceiro elemento na representação política, ou o fato de que o eleitor escolhe ou não em quem votar em decorrência dos partidos políticos. Parte-se da realidade de que os partidos passaram a fazer parte do processo de escolha dos representantes e do exercício do poder, sendo que até o momento não fora apresentado nenhum outro mecanismo para suprir essa relação.

O representante (ou o candidato a representante), antes de representar o povo, representa o partido, e dele depende para sua eleição (candidatura, recursos, apoios). Mesmo no caso de eventuais candidaturas avulsas a cargos majoritários (que são permitidas em alguns países, diferentemente do sistema brasileiro), a possibilidade de sucesso eleitoral é consideravelmente diminuta sem uma base partidária.

Exemplo que reforça o vínculo eleito/partido é o sistema proporcional, eis que os postos eletivos são distribuídos de acordo com a proporção de votos obtidos pelo partido. Tanto é assim que a Constituição portuguesa considera causa de perda de mandato a infidelidade partidária para os membros do parlamento³⁵.

As eleições proporcionais pressupõem de maneira mais contundente a relação entre eleitores, partidos e eleitos.

A representação eleitoral partidária, como terceiro elemento da relação acima apresentada, vai se desenvolver diante de uma dualidade. De um lado pode ser o elo entre o povo e o Estado, mas, por outro, corre-se o risco de o partido político se apropriar do Estado e não mais precisar da sociedade.

1.4 Sistemas eleitorais e sistemas de partidos

Sendo a democracia o sistema pelo qual a população se manifesta por meio de um método, as eleições, e realizando-se estas por intermédio dos partidos, demonstrada já está a importância dos sistemas eleitorais.

³⁵ “Artigo 160º (Perda e renúncia do mandato) 1. Perdem o mandato os Deputados que: [...] c) Se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio.” (Constituição da República Portuguesa de abril de 1976.)

Quando são analisados os sistemas eleitorais, necessariamente devem ser analisados os sistemas de partidos, pois um tem influência direta sobre o outro³⁶.

É necessário verificar os efeitos do sistema eleitoral sobre o sistema de partidos com o objetivo de classificar de forma mais clara cada sistema (como o conjunto de elementos organizados). Por isso, será aqui analisado inicialmente o sistema eleitoral, para na sequência ser feita a descrição do sistema de partidos políticos, finalizando com considerações.

1.4.1 Sistemas eleitorais

Em diferentes momentos da história, existiram várias outras formas de escolha dos governantes (sorteio, a hereditariedade, a unção divina). Atualmente, no mundo ocidental democrático, o instrumento para a escolha dos governantes é a eleição competitiva e periódica.

Em uma descrição restrita, o sistema eleitoral pode ser considerado o método pelo qual, em uma eleição, os votos são transformados em mandatos.

Contudo, melhor do que a definição acima é a de Dieter Nohlen. Para esse autor, os sistemas eleitorais seriam “o modo pelo qual os eleitores expressam em votos sua preferência partidária ou pessoal, a qual será traduzida em mandatos”³⁷.

Tal definição tem o mérito de apresentar os sistemas eleitorais sob uma ótica tripla. Em um primeiro momento traz os elementos anteriores à definição do voto, ou seja, consideram-se os fenômenos que vão influenciar na vontade do eleitor; na sequência reconhece que a preferência do eleitor pode ser tanto por um partido como por um candidato específico para, depois, considerar a forma como os votos serão transformados em mandatos.

E as formas como os votos serão transformados em mandatos (escrutínio) podem intervir no comportamento do eleitor em decorrência dos efeitos gerados. O sistema eleitoral se retroalimenta: se em um primeiro momento são analisados os

³⁶ “Sistema de partidos e sistemas eleitorais são duas realidades indissolúvelmente ligadas, por vezes mesmo difícil de separar.” DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 241.

“A análise dos sistemas eleitorais exige o exame do sistema de partidos [...] Um influencia o outro, num processo de realimentação (*feedback*).” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 166.

³⁷ Dieter Nohlen e Mirjana Kasapovic, *Wahlssysteme und Systemwechsel in Osteuropa: Genes, Auswirkungen und Reform politischer Insignugionen*. Opladen: Leske & Budrich, 1996. p. 166. *Apud* SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 36.

fenômenos que influenciam a vontade do eleitor, não há dúvida de que a forma do escrutínio também é um dos fatores que influenciam essa vontade³⁸.

E mais, os sistemas eleitorais também têm reflexo direto sobre o modelo de governo democrático que se quer estabelecer (no binômio governabilidade e exigências sociais), e sobre o que se entende por representação popular.

Explica-se. “A opção por *diferentes concepções de democracia*”³⁹ terá as seguintes consequências: optando-se por um sistema majoritário (ou maioritário, como prefere Canotilho), estar-se-á privilegiando a formação de governos funcionais, a alternância do poder pelo bipartidarismo e a formação de uma oposição robusta, eis que clara a divisão entre governo e oposição; se a opção for pelo sistema proporcional, privilegia-se a igualdade material do voto, com a representação de todos os grupos, e um modelo de governo pluralista.

Além dos reflexos sob o sistema de governo, o bom funcionamento de um sistema eleitoral cria confiança pública na democracia, independentemente da confiança nos que foram eleitos.

Carlos Blanco de Moraes define o

[...] sistema eleitoral de um Estado como o conjunto de normas, procedimentos e técnicas que estruturam de forma coerente o modo como a preferência dos eleitores, expressa em votos, se transforma na designação de mandatários que irão desempenhar funções públicas como titulares do poder político⁴⁰.

Não se considerando nesse momento os efeitos mediatos, nem o que levou o eleitor a escolher um ou outro candidato, e retomando um conceito restrito, o sistema eleitoral consiste nas regras que vão transformar os votos em cargos eletivos tanto do Executivo quanto do Legislativo.

Para compreensão dos sistemas eleitorais, necessário apresentar alguns conceitos ou elementos⁴¹ que serão utilizados em sua composição.

³⁸ “O escrutínio, destarte, por seus diferentes métodos operacionais, de mero veículo de expressão de preferência políticas, desdobra seus efeitos para alcançar o eleitor, intervindo no seu comportamento com uma significativa gama de reflexos no que concerne a sua atitude perante o quadro de opções políticas à disposição.” CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*, cit., p. 178.

³⁹ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 307.

⁴⁰ MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político*, cit., p. 239.

⁴¹ “Os sistemas eleitorais podem ser descritos em termos de sete atributos: fórmula eleitoral, magnitude do distrito, barreira eleitoral, o total de membros do corpo a ser eleito, a influência das eleições presidenciais nas eleições legislativas, má distribuição distrital [*malapportionment*] e vínculos interpartidários.” LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*, cit., p. 163.

O primeiro é a circunscrição eleitoral da disputa, que corresponde ao conjunto de eleitores pertencentes a determinada unidade territorial, e que irão escolher as pessoas para os cargos em disputa. Pode corresponder a todo o Estado (como no caso das eleições presidenciais no Brasil) ou a uma fração, de acordo com a divisão política administrativa (no caso brasileiro das eleições estaduais e municipais). Assim, há no Brasil uma única circunscrição eleitoral nacional que comporta a eleição para presidente da República. Há 27 circunscrições eleitorais regionais, ou estaduais, que comportam as eleições, em cada uma delas, de governador, deputado estadual, deputado federal e senador. E 5.700 circunscrições municipais, onde se desfecham as eleições de prefeito e vereador. Obviamente, as circunscrições se sobrepõem, mas não se confundem.

Já a forma das candidaturas (ou tipos de candidatura) pode ser unipessoal, ou por listagem. Na primeira o eleitor votará diretamente em um candidato, dentre os vários que estão disputando a mesma vaga. Já nas candidaturas por listagem, os partidos formam as listas e os eleitores votam nas listas, que não poderão ter a ordem predeterminada alterada.

Quanto à estrutura do voto, ou seja, a sua forma de emissão, esta pode ser de um voto único para determinado cargo (ou em uma pessoa, ou em uma única lista), ou o voto pode ser múltiplo votar no mesmo número de vagas destinadas para a circunscrição (com algumas variações dependendo do formato a que se aderiu).

Já a fórmula eleitoral, ou seja, o modo de transformação de voto em mandatos, tem a seguinte tipologia básica:

a) Majoritária: é a fórmula que atribui o mandato com base em uma maioria de votos, seja simples, seja absoluta, e está quase sempre associada a eleições com circunscrições uninominais e voto pessoal – é a adotada no Brasil para os cargos eletivos do Executivo (arts. 77, 28 e 29 da CF) e para os cargos de senador (art. 46 da CF).

b) Proporcional: é a fórmula que atribui o mandato com base em um quociente ou em uma quota, sem que o eleito necessite de uma maioria de votos. Essa fórmula pode variar de país para país, de acordo com o tipo de partido que se queira privilegiar (maiores ou menores) – é adotada no Brasil no art. 45 da Constituição Federal de 1988, e se aplica ao preenchimento das vagas de Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital e Vereador;

c) Mista: é a fórmula – aplicada a cargos do Legislativo – que combina as formas de escrutínio, a proporcional e a majoritária. O espaço físico do Estado é dividido em circunscrições ou círculos, e o eleitor deve lançar dois votos, um para eleger um representante no círculo uninominal e outro para eleger um representante constante da lista dos partidos.

Com a tipologia básica das fórmulas dos sistemas eleitorais, e voltando às lições do Professor Blanco Morais, é possível que referida tipologia apresente um triplo efeito: 1) sobre os eleitores; 2) sobre os partidos; e 3) sobre os sistemas políticos.

i) Sobre os *eleitores*, a forma do escrutínio maioritário pode: ou travar a dispersão de votos por uma pluralidade de partidos correspondentes às preferências ideológicas imediatas do eleitorado, convidando psicologicamente a concentração utilitária dos sufrágios nas grandes formações ou alianças partidárias (as quais são privilegiadas na atribuição dos mandatos, como sucede nos sistemas maioritários e em sistemas proporcionais corrigidos); ou, ao invés, fomentar a respetiva dispersão favorecendo o “voto sincero” (sistemas proporcionais simples);

ii) Sobre os *partidos*, porque os sistemas eleitorais, ao catalisarem a concentração ou a dispersão dos votos favorecem, respectivamente, uma redução do número de partidos representados no Parlamento ou, inversamente, uma fragmentação pluripartidária na instituição parlamentar;

iii) Sobre o *sistema político*, porque: sistemas bipartidários (onde dominam dois grandes partidos que se alternam no poder), sistemas multipartidários bipolares com partidos interdependentes (alternância política entre duas coligações de partidos com ideologias afins) ou sistemas multipartidários mitigados com formações charneira (pequenos partidos centristas aptos a coligar-se com grandes partidos à esquerda ou à direita, que alternam no poder) tendem a concentrar o poder e fabricar governos estáveis e liderantes suportados por uma maioria parlamentar; já os sistemas multipartidários dispersivos tendem a precarizar e debilitar o Executivo e a reforçar o peso do Parlamento⁴².

Desta feita, mais uma vez provado que, quando da análise dos partidos políticos e do sistema partidário, não há como deixar de lado os conceitos de sistema eleitoral, e a noção de que um provoca claramente efeitos sobre o outro.

Trazidos os conceitos, necessário apresentar com mais detalhes as subdivisões da tipologia básica dos sistemas eleitorais segundo o modo de transformação dos votos em mandatos, principalmente dos sistemas maioritários e proporcional (que são os aplicados no Brasil), o que auxiliará na compreensão do fenômeno do pluripartidarismo exacerbado.

⁴² MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político*, cit., p. 243.

1.4.1.1 Sistema majoritário

A fórmula majoritária, a despeito das possíveis subdivisões que possa vir a apresentar, corresponde, “em linhas gerais, a um método de escrutínio pelo qual sagra-se vencedor o candidato que contar com maior volume de votos a seu favor”⁴³.

A variações possíveis decorrem do tipo de maioria necessária: maioria simples ou maioria absoluta.

Na maioria simples (ou sistema majoritário de uma volta ou puro), pela fórmula, o vencedor é obtido de maneira direta, sendo eleito o candidato que receber o maior número de votos entre todos os concorrentes dentro do círculo, não necessitando de um número preestabelecido. Basta um voto de diferença entre o candidato eleito e o segundo colocado para que seja considerado vencedor.

É alvo de críticas nos casos em que não é obtida a maioria absoluta, considerando-se que atinge tão somente uma representação relativa.

No Brasil é aplicado para as eleições do chefe do Executivo municipal, nas localidades que tenham menos de 200 mil eleitores (art. 29, II, da CF) e para os senadores (art. 46 da CF).

A presente hipótese acaba por provocar, principalmente para o Executivo municipal, uma situação não incomum de o prefeito ser eleito com uma minoria de votos em relação ao número de eleitores do Município. Basta, como já dito, que tenha um voto a mais que o segundo colocado. No caso, por exemplo, de todos os demais colocados obterem mais de 50% dos votos válidos, se o que ficou em primeiro lugar (contando-se o número absoluto) tiver somente 20% dos votos válidos, estará eleito, o que alguns consideram uma sub-representação.

Para a maioria absoluta (ou sistema majoritário de duas ou mais voltas ou ainda, como denominado pelos franceses, *scrutin de ballotage*⁴⁴) não basta ter um

⁴³ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*, cit., p. 138.

⁴⁴ Traduzido para o português, significa “votação final”, mas o termo vem do vocabulário inglês, em que *ballot* significa ou voto ou escrutínio.

“Sistema elettorale francese, cioè il doppio turno com ballotaggio. Almeno teroricamente al primo turno tutti i partiti possono presentare loro candidati, ma in generale passano al secondo turno, qualora nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza assoluta al primo turno.” PASQUINO, Gianfranco. *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*. Roma: Laterza, 1982. p. 152. Tradução livre: “Sistema eleitoral francês, ou seja, rodada dupla com voto. Ao menos teoricamente no primeiro turno todos os partidos podem apresentar seus candidatos, mas em geral eles passam para o segundo turno, caso nenhum candidato tenha obtido a maioria absoluta no primeiro turno”.

número maior de votos do que o segundo colocado; é necessário ter mais votos do que todos os outros concorrentes juntos, garantindo-se que o eleito receba mais votos favoráveis do que contrários, o que faz com que venha, na maioria das vezes, a ser adotada em conjunto com a técnica de dois ou mais turnos de votação, quando a maioria absoluta não é alcançada no primeiro.

A fórmula com dois turnos é adotada no Brasil para as eleições para presidente da República (art. 77, §§ 2º e 3º, da CF), para os governadores de Estado (art. 28 da CF) e para os Municípios com mais de 200 mil eleitores (art. 29, II, da CF).

Importante que, para as eleições que seguem a fórmula majoritária, no Brasil, não são computados para efeito de cálculo os votos em branco ou nulos, ou as pessoas que não foram votar (art. 77, § 2º, da CF), mas somente o que a própria Constituição Federal considerou como votos válidos (art. 77, § 3º, da CF).

E mais, pelos regramentos, se um candidato atinge no primeiro turno mais de 50% dos votos válidos, não há segundo turno. Não obtida a maioria absoluta no primeiro turno, para o segundo turno seguirão somente os dois candidatos mais votados no primeiro (art. 77, § 3º, da CF).

Sobre o ponto ainda vale ressaltar que não é correta a afirmação de que, para o candidato ser eleito em segundo turno, deve obter 50% mais 1% dos votos válidos. Basta que tenha o número de votos imediatamente superior a 50% dos votos válidos, e isso é menos até do que 50% dos votos válidos mais um voto.

Exemplifica-se. Em uma eleição para prefeito com 220 mil eleitores votantes, o número de votos imediatamente superior à metade é 110.001. Contudo, apresenta-se a hipótese segundo a qual em determinada eleição foram lançados exatamente 219.999 votos. Pois bem, se fosse considerado para a eleição um total de 50% dos votos válidos mais um, o candidato teria que ter 109.999,5 votos (metade) mais um, o que daria 110.000,5 votos; ante a impossibilidade de receber meio voto, teria na verdade que recebe 110.001 votos. Por outro lado, considerando-se que deve ter o número inteiro imediatamente superior à metade (que é o que se entende correto), bastaria ser o número superior a 50% (109.999,5), ou seja, 110 mil votos – o que dá um voto de diferença.

No mesmo sentido: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*, cit., p. 139.

Por fim, se se considerasse como sendo necessários 50% mais 1% dos votos válidos, em uma eleição com 220 mil votantes, teria o candidato que obter 110 mil votos (50%), mais 2.200 (1%), em um total de 112.200 votos, que é bem diferente de 110.000 votos, que corresponde à metade dos votos válidos mais um no exemplo apresentado.

O sistema majoritário tem como mérito tanto a simplicidade para escolha do representante como a possibilidade de o corpo de eleitores conhecer melhor o representante e acompanhar sua atuação, bem como uma tendência na formação de governos estáveis para o possível cumprimento das propostas e programa apresentados.

1.4.1.2 Sistema proporcional

Mais do que uma fórmula, o sistema proporcional tem como objetivo retratar em um órgão coletivo a diversidade social, a diversidade de correntes existentes dentro de uma comunidade, dentro de um território, na proporção de força de cada uma delas.

O sistema proporcional é de “criação relativamente recente, pois somente no século XX ganhou aceitação, embora desde a Convenção, em 1793, haja sido defendido”⁴⁵.

Tendo como base a representação de correntes de pensamento, tem também sustentação na representação por partidos políticos, sendo mais uma forma de privilegiar o princípio democrático.

Assim, a fórmula proporcional é aquela que conferirá “mandatos em função, não de uma maioria, mas de uma quota ou quociente eleitoral, normalmente dependente do número de votos válidos, mas que pode em casos raros, ser fixado

⁴⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, cit., p. 134. Pinto Ferreira também destaca que a ideia de representação proporcional foi apresentada pela primeira vez na Convenção Nacional francesa de 1793. FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*, cit., p. 351. “Costuma-se atribuir a Thomas Hare, advogado londrino, o mérito da introdução da ideia de proporcionalidade aplicável à esfera eleitoral, ou seja, nos quadros da representação política. Lembra, contudo *Carl J. Friedrich* que o conceito já era conhecido em 1793 (*sic*) no âmbito da Convenção Nacional Francesa, sem resultados concretos porém [...] Aplicada inicialmente na Bélgica, a técnica ganhou significativo espaço no continente europeu, em especial após o término do primeiro conflito bélico mundial.” CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*, cit., p. 150.

previamente”⁴⁶ e, mais, “quase sem exceção, são as fórmulas adotadas em conjunto com lista partidárias”⁴⁷.

Tem como uma de suas características o fato de que “as *circunscrições eleitoras são plurinominais*, ou seja, por cada círculo é eleita uma pluralidade de mandatários parlamentares, distribuídos pelas diversas formações concorrentes”⁴⁸. E, quanto maior a circunscrição, maior será a distribuição dos votos em partidos concorrentes.

Isso faz com que não só sejam representadas várias correntes (princípio da equidade) como também se dificulte a obtenção de maioria absoluta dos parlamentares só por um partido, o que limita o poder do Executivo, que em sistemas pluripartidaristas tende a buscar coalizões

Foram várias as técnicas constitucionais que procuraram concretizar a representação proporcional, variando desde o formato em que são lançados os votos (estrutura do voto – único ou múltiplo) até quanto ao número de fórmulas matemáticas necessárias para a distribuição das cadeiras⁴⁹.

Assim, dentro do sistema eleitoral proporcional existem vários subsistemas, ressaltando a Professora Monica Herman Salem Caggiano que os referidos subsistemas “prendem-se a dois pontos nevrálgicos do tema: a) a repartição das vagas entre as listas concorrentes e b) a repartição das vagas no âmbito de cada uma dessas listas”⁵⁰.

Dentro do destaque apresentado, relevante para a compreensão do pluripartidarismo excessivo brasileiro é a diferença que assegura menor ou maior personalização dos votos, e isso se reflete especificamente na divisão das vagas internamente em cada lista. O sistema pode contemplar a adoção dos votos em lista fechada ou em lista aberta.

No sistema de lista fechada os partidos políticos apresentam uma lista, como o próprio nome diz, “fechada” de candidatos para determinada circunscrição. O eleitor vota no partido, e não nominalmente em um candidato, sendo que o total de

⁴⁶ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais*, cit., p. 52.

⁴⁷ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais*, cit., p. 53.

⁴⁸ MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político*, cit., p. 251.

⁴⁹ “Poderíamos classificar as fórmulas proporcionais em unioperacionais e bioperacionais. As primeiras são aquelas que distribuem todas as cadeiras em apenas um procedimento matemático, enquanto que as segundas seriam as fórmulas que, após uma primeira divisão incompleta de mandatos, ainda carecem de outro procedimento para distribuir as cadeiras restantes.” SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais*, cit., p. 53.

⁵⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*, cit., p. 152.

cadeiras (mandatos) obtidas seguirá a ordem posta pelo partido. O Partido X apresenta a lista com os candidatos A, B, C, D e E, nessa ordem, mas obtém votos para tão somente dois mandatos, de tal sorte que estarão eleitos os dois primeiros, ou seja, A e B. A grande característica é o fato de não favorecer a personalização do voto no candidato.

Já o sistema de lista aberta pode ter formatos diferentes, parte do pressuposto de que o eleitor pode influenciar na ordem dos candidatos apresentados pelos partidos, pode alterar a ordem da lista do partido, expressando a preferência específica por determinado nome, ou determinados nomes.

No Brasil, a eleição é realizada pelo sistema proporcional para a Câmara de Deputados (art. 45 da CF), para as Assembleias Legislativas (art. 27, § 1º, da CF) e para as Câmara de Vereadores, e para elas se aplicará o subsistema de lista aberta (art. 108 do CE). O eleitor poderá votar tanto diretamente no candidato (art. 146, IX, b, do CE) como somente no partido (legenda – art. 146, IX, c, do CE). O total de votos válidos⁵¹ (para todos os candidatos e legendas) de uma circunscrição é dividido pelo número de cargos a preencher, obtendo-se o quociente eleitoral (art. 106 do CE)⁵².

Em seguida, somam-se todos os votos dos candidatos de determinado partido e também os votos dados unicamente ao mesmo partido (votos de legenda), e o resultado dessa soma é dividido pelo quociente eleitoral. O produto é denominado quociente partidário. O número inteiro resultante dessa operação será o número de candidatos eleitos pelo partido de forma direta (art. 107 do CE)⁵³, desde que os candidatos tenham alcançado individualmente uma votação igual ou superior a 10% do quociente eleitoral (art. 108 do CE)⁵⁴.

⁵¹ Até o ano de 1997 computavam-se para o cálculo os votos em branco, o que foi eliminado com a edição da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁵² “Art. 106. Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.”

⁵³ “Art. 107. Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração.”

⁵⁴ “Art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.”

As vagas não preenchidas pela aplicação do quociente partidário e em razão da não obtenção da votação nominal mínima serão distribuídas inicialmente pela repartição dos restos de acordo com a maior média em conjunto com a exigência de votação nominal mínima (10% do quociente eleitoral – art. 109, I, do CE)⁵⁵. Para cada vaga a ser distribuída, o cálculo deve ser refeito, somando-se a vaga já anteriormente distribuída ao número de postos conquistados pelo partido para fazer a nova divisão de distribuição.

Não havendo mais candidatos com votação nominal mínima, as vagas remanescentes serão distribuídas somente pela maior média (art. 109, III, do CE).

Desta feita, para ser eleito, o candidato deve não só fazer com que o seu partido obtenha votos, mas também deve obter mais votos que os demais participantes de sua própria legenda, o que gera automaticamente uma concorrência interna no partido e acarreta maior personalização dos votos, que, por sua vez, contribuirá para o pluripartidarismo excessivo, como se verá.

1.4.2 Sistema partidário

O partido político é um dos elementos na relação da democracia representativa, podendo que o sistema partidário ser visto como o conjunto de circunstâncias concretas e abstratas que são utilizadas para analisar, de forma

⁵⁵ “Art. 109. Os lugares não preenchidos com a aplicação dos quocientes partidários e em razão da exigência de votação nominal mínima a que se refere o art. 108 serão distribuídos de acordo com as seguintes regras: I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou coligação pelo ~~número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107~~, mais um, cabendo ao partido ou coligação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher, desde que tenha candidato que atenda à exigência de votação nominal mínima; (*Vide* ADIn 5.420) II – repetir-se-á a operação para cada um dos lugares a preencher; III – quando não houver mais partidos ou coligações com candidatos que atendam às duas exigências do inciso I, as cadeiras serão distribuídas aos partidos que apresentem as maiores médias. § 1º O preenchimento dos lugares com que cada partido ou coligação for contemplado far-se-á segundo a ordem de votação recebida por seus candidatos. § 2º Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito”. Pela ADI n. 5.420, o STF, no dia 4 de março de 2020, declarou a inconstitucionalidade em parte do referido dispositivo, lavrando-se a seguinte ementa: “O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar inconstitucional a expressão ‘número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107’, constante do inc. I do art. 109 do Código Eleitoral (com redação dada pela Lei n. 13.165/2015), mantido, nesta parte, o critério de cálculo vigente antes da edição da Lei n. 13.165/2015, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli (Presidente), vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente a ação. Ausente, por motivo de licença médica, o Ministro Celso de Mello”.

organizada, a coexistência entre os partidos. É a maneira como os partidos se inter-relacionam ou coexistem.

Maurice Duverger, autor do estudo que é fonte de inspiração⁵⁶ sobre a relação entre sistemas eleitorais e sistemas partidários, esclarece que a forma de coexistência dos partidos (sistema partidário) só pode ser definida pela verificação de uma série de características, mas sempre partindo de dois pontos de análise. O primeiro ponto diz respeito às similitudes e disparidades da estrutura interna dos partidos (centralizados, descentralizados, totalitários, especializados, maleáveis, rígidos, dentre outros). O segundo refere-se à análise dos partidos dentro das comunidades a que pertencem (o número de partidos, as dimensões respectivas, as alianças, a localização geográfica, fatores históricos, as crenças religiosas, dentre outros).

“Os sistemas de partidos são o resultado de fatores numerosos e complexos, uns próprios a cada país, outros gerais”⁵⁷, afirma Duverger. Encontra-se aí uma definição de sistema partidário em sentido amplo.

Contudo, aqui, como o objetivo é destacar o impacto do sistema de partidos no sistema eleitoral (e vice-versa), adotar-se-á um conceito em sentido restrito, qual seja, o de que o sistema de partidos é

O modelo de formatação partidária que deriva da relação entre o *número de partidos* que obtém representação parlamentar e as variáveis compostas pelo seu *peso representativo*, a sua *estrutura relacional*, a sua durabilidade e o modo como, individualmente ou mediante alianças podem ascender ao exercício do poder⁵⁸.

Da referida definição, que parte da relação entre o número de partidos e outros elementos, alguns fatores podem ser destacados. O primeiro refere-se ao fato de que o número de cadeiras do partido em um parlamento deve corresponder à proporção de votos obtidos; o segundo diz respeito a seu peso representativo, ou seja, ao fato de que o partido pode ser ou não hegemônico em relação aos demais, e à distância entre os partidos (hegemônicos ou não); o terceiro fator está ligado à estrutura partidária, ao ponto em que um sistema estruturado pressupõe uma opção do eleitorado pelos ideais do partido e não pela personalidade de um candidato, ao passo que, em um sistema não estruturado, o eleitor volta-se para a pessoa dos

⁵⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*, cit., p. 183.

⁵⁷ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 237.

⁵⁸ Marcelo Rebelo de Souza, *Direito constitucional*, Braga, 1979, p. 206. *Apud* MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político*, cit., p. 271.

candidatos, o que aumenta a volatilidade; o quarto fator diz respeito à durabilidade e estabilidade dos partidos – eis que partidos com poucas oscilações tendem a produzir um sistema consolidado⁵⁹.

Por fim, vale destacar que, sendo um sistema, as propriedades encontradas no conjunto não podem ser verificadas se analisados seus elementos (partidos) de forma isolada, e os comportamentos entre os membros da comunidade em análise não são apenas de competição (disputa pelo poder), mas também de cooperação (coligações).

1.4.2.1 Classificação

Duverger, em seus estudos, aponta dois grandes tipos de sistemas de partido: o bipartidário e o pluripartidário, cada um apresentando subespécies.

Apesar de Duverger não ter dado valor absoluto a referida classificação, considerando, tanto aqui como quando apresenta suas “leis sociológicas”, que a análise e a definição dos tipos (sistemas eleitoral e partidário) dependem muito mais de fatores ligados a realidades nacionais, existe relevo para a classificação, pois por meio dela são aclaradas as tendências das relações políticas e interpartidárias.

No momento em que se faz referência ao bipartidarismo e ao multipartidarismo, deixa-se de lado a noção de partido único, pois sua existência se opõe à própria noção ou ideia de partido. Nele não há alternativa de escolha genuína, o partido se confunde com o poder, e o único direito é o direito oficial (uniformidade sem liberdade), o que foge completamente da noção de democracia. Tais afirmações não significam que não possa coexistir a ausência de democracia com mais de um partido, mas sim que o partido único – no sistema democrático ocidental atual – é um indicador claro de ausência de liberdade de escolha.

Aliás, no Brasil não há como pensar em partido único, eis que o pluralismo político é um princípio fundamental da República Federativa (art. 1º, V, da CF), assim como o sistema partidário é um princípio implícito apresentado pelo pluripartidarismo estabelecido pelo *caput* do art. 17 da Constituição.

⁵⁹ MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político*, cit., p. 272; JALALI, Carlos. *Partidos e sistemas partidários*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.

Retornando à classificação proposta, o bipartidarismo se caracterizaria pela existência de dois partidos, ou de dois ou mais partidos, sendo que somente dois são dominantes e a participação dos demais é praticamente despercebida. A ideia é de dois partidos com forças aproximadas, que se revezem no poder. Esse formato facilita não só a definição por parte do eleitor, como também a fixação da base governamental e de oposição em um governo. Não significa, por si só, a existência de tão somente duas linhas ideológicas, pois dentro de cada um dos partidos podem existir várias linhas. Nos países que adotam o sistema de governo parlamentarista e o sistema bipartidário, o que se verifica, em geral, é que os vencedores das eleições, por deterem a maioria no parlamento, conseguem exercer o governo sem a necessidade de coligações, e a maioria, por não depender de composições, tende a permanecer homogênea.

Já no sistema pluripartidário, mais de dois partidos participam efetivamente do processo eleitoral, e têm condições de galgar postos no poder. Outra característica é que, em grande parte das eleições, o Executivo será exercido diante de um parlamento em que não tem maioria. Tal fenômeno provoca uma tendência à negociação para aglutinar dois ou mais partidos que possibilitem o exercício do governo. Reflete de forma direta (sem a necessidade de correntes internas no próprio partido) as diversas correntes doutrinárias.

Considerando que referida tipologia não é absoluta, e que pode apresentar subdivisões, sempre dependendo muito mais das condições de cada país, de acordo com a experiência da segunda metade do século XX e da primeira quinzena do século XXI, podem-se também classificar⁶⁰ os sistemas partidários em:

1. *Partido hegemônico e multipolarismo limitado* – caracteriza-se pela existência de um partido que mantém de forma duradoura o poder – em vários mandatos, fazendo alianças com pequenas forças periféricas. Por outro lado, a oposição também é de dimensão muito pequena. Exemplo: Rússia, Japão, Singapura;
2. *bipartidarismo bipolar* – dois partidos dominantes e independentes, rígidos, e que se alternam no poder; podem até existir outros partidos, mas são indiferentes para o sistema. Exemplo: EUA e Reino Unido;
3. *multipartidarismo bipolar* – domínio da representação parlamentar por duas alianças alternativas de partidos pertencentes à mesma família política, que se revezam no poder. Exemplo: França e Chile;
3. *multipartidarismo multipolar de elevada dispersão* – ocorre fragmentação parlamentar e um número significativo de partidos independentes, de relação incerta com os demais, o que pode gerar coligações duráveis (Dinamarca e Suécia), como coligações frágeis

⁶⁰ Referida classificação pode ser verificada junto à obra do Professor Carlos Blanco. MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político*, cit., p. 274-276.

(Bélgica e Holanda), ou executivos minoritários (Itália até a década de noventa);

5. multipartidarismo multipolar mitigado – a dispersão é limitada pelo número de partidos no parlamento, ocorrendo o predomínio de grandes formações liderantes na formação das coligações ante a impossibilidade de um governo monopartidário. Exemplo: Áustria e Alemanha em alguns ciclos.

1.4.3 A interdependência dos sistemas

Estabelecido o conceito e apresentada a tipologia clássica dos sistemas eleitorais e dos sistemas de partidos, é o caso de voltar a Duverger, para quem são três os fatores principais que influenciam nos sistemas de partidos. O primeiro, e talvez o mais relevante, abrange o fator socioeconômico e as realidades nacionais, o segundo é o fator ideológico e o terceiro, que no presente item será analisado, é o fator técnico⁶¹.

O “fator técnico essencial é o regime eleitoral”⁶², e acrescenta o mestre que:

[...] pode-se esquematizar a influência geral da forma de escrutínio nas três fórmulas seguintes: 1º) a representação proporcional tende a um sistema de partidos múltiplos, rígidos, independentes e estáveis (salvo o caso de movimentos passionais); 2º) o escrutínio majoritário de dois turnos tende a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis, dependentes e relativamente estáveis (em todos os casos); 3º) o escrutínio majoritário de turno único tende a um sistema dualista, com alternância de grandes partidos independentes. Mas essas proposições muito gerais definem apenas tendências de base⁶³.

Estão aí as “*leis sociológicas*” de Duverger, que, se não são aplicáveis para todos os casos, como colocado pelo próprio autor (uma vez que dependem de uma série de fatores já acima mencionados), servem de parâmetro para verificar quais são as tendências de cada um dos sistemas, principalmente quando se inter-relacionam.

O importante é fixar que as referidas explicações apresentam tendências que podem ocorrer ou não; contudo, diante da ciência jurídica, quando da aplicação das *leis sociológicas* de Duverger,

⁶¹ “O ensinamento de Duverger sofreu e sofre pesadas críticas de muitos dos que examinaram o assunto depois dele. É o caso, por exemplo, de Sartori. Certamente, não são elas verdadeiras leis científicas, por que casos há que as contradizem e desmentem. Deve-se reconhecer, porém, que, *grosso modo*, elas indicam o que se passa na maioria das vezes.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*, cit., p. 185.

⁶² DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 240.

⁶³ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 240.

[...] a tendência atual são as posições menos radicais, que aceitam o grande poder de influência dos sistemas eleitorais no cenário político e, além disso, tentam sistematizar tais influências em proposições semelhantes às de Duverger, sem cair nem no *determinismo sociológico* dos críticos mais radicais, nem no *determinismo institucional* das leis exageradamente sintéticas e pretensamente imunes a exceções⁶⁴.

É sabido que o número de partidos sempre foi considerado menos importante para um sistema de partidos do que seu peso específico em número de mandatos eleitorais alcançados, sua estabilidade e seu grau de flexibilidade (para alianças) a fim de formar ou sustentar o governo.

Contudo, relativamente ao cenário brasileiro confirmado principalmente após a Constituição Federal de 1988, não há como desconsiderar que o excessivo número de partidos (mais de 30 – não ocorrendo nenhuma semelhança mundial) está influenciando de forma negativa sobre o sistema político e sobre o sistema eleitoral.

Quando os autores estrangeiros clássicos apresentam seus estudos sobre sistema partidário, não levam em consideração um Estado onde poderia ocorrer tamanha proliferação partidária, eis que, quando se referem a partidos, indicam que cada agremiação deve observar uma carga ideológica mínima, e não se concebe a existência (pelo fato de não existir) de tantas ideologias como o número de partidos no Brasil.

1.5 Partidos políticos

A democracia moderna, de massa, está vinculada indissociavelmente aos partidos políticos, de tal maneira que não há possibilidade de estudá-la sem levá-los em conta. Afinal, a despeito das críticas sobre sua existência e influência, não se encontrou nenhum outro mecanismo que sirva de elo entre os eleitores e os eleitos em um sistema representativo.

Além de serem os atores da união entre o representado e o representante, os partidos podem, dentro da pluralidade de tendências e de ideologias, apresentar alternativas ao exercício do poder.

Antes de ser uma instituição jurídica, o partido é um grupo social, uma realidade social que interessa a setores outros da ciência. Os partidos políticos têm verdadeiramente caráter pluridimensional.

⁶⁴ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais*, cit., p. 121.

Foi com tal olhar que José Alfredo de Oliveira Baracho afirmou que “Os Partidos políticos constituem preocupações da Sociologia, da Ciência Política e do Direito Constitucional, sendo que cada uma destas disciplinas estudam-nos em seus aspectos capitais”⁶⁵.

Os partidos políticos podem, assim, dentre outras perspectivas, ser analisados por uma visão:

- sociológica – como produto de forças sociais que se integram para orientar ou chegar ao poder;
- psicológica – como produto do impulso dos homens em sua tendência de dominação, pois por meio dos partidos políticos manifestam coletivamente suas expressões individuais;
- política – como reunião de pessoas que visam obter o controle do governo para realizar seus fins ideais e materiais, tanto apresentando candidatos como fornecendo doutrina e programas políticos;
- jurídica – como organizações de direito necessárias ao “desenvolvimento da democracia representativa, instrumentos do governo cuja institucionalização gera vínculos e efeitos jurídicos entre os membros dos partidos, entre estes e o partido em sua relação com o corpo eleitoral e com a estrutura do Estado, na qual os partidos são parte integrante”⁶⁶;
- histórica – analisa o desenvolvimento, ao longo do tempo, do instituto e o relacionamento que mantém com outras instituições no processo político.

No presente trabalho o objetivo é a análise jurídica dos partidos políticos. Contudo, principalmente nesta primeira parte, será necessário apresentar aspectos de outros ramos, principalmente o histórico, o sociológico e o político, tudo visando à compreensão do multipartidarismo extremo encontrado no Brasil.

⁶⁵ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos partidos políticos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 16, n. 64, out./dez. 1979. p. 133.

⁶⁶ DANTAS, Ivo. *Teoria brasileira dos partidos políticos*: breves notas ao art. 17 da Constituição Federal de 1988. In: DANTAS, Ivo; SALGADO, Eneida Desiree (coord.). *Partidos políticos e seu regime jurídico*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 29.

1.5.1 Conceito

Partido político é

Uma coletividade formada por uma associação de cidadãos, organizada em torno de um programa de ação e que tem como propósito representar, de forma permanente, uma tendência da vontade popular em atos eleitorais, de modo a, por essa via, vir a aceder, influir ou participar no exercício do poder político⁶⁷.

É ao mesmo tempo um agente de agregação (organizado em um programa de ação) e modificação (aceder, influir e participar no exercício do poder público). Em um sistema político organizado, livre e pluralista, o partido político torna possível racionalizar as divergências entre as várias tendências por meio de vias institucionais.

A despeito da autonomia jurídico-constitucional dos partidos políticos, como se verá mais adiante, os textos constitucionais não o definem de forma direta. O conceito de partido político é derivado do regime que o consagra, e por ele é possível detectar alguns de seus elementos essenciais assim descritos:

- é uma entidade dotada de personalidade jurídica, do tipo associativo;
- tem caráter duradouro;
- visa representar politicamente a colectividade e participar no funcionamento do sistema de governo constitucionalmente instituído;
- para esse efeito, dispõe da faculdade da apresentação de candidaturas às eleições dos titulares dos órgãos do poder político do Estado⁶⁸.

Dentre esses quatro elementos, vale desde já dar destaque para o terceiro e o quarto.

O terceiro refere-se ao caráter teleológico, é a representação política, vale dizer, o liame entre eleitores e eleitos que acaba exercendo influência sobre o governo constituído. Não é só representar, mas sim representar com a efetiva possibilidade de participar do funcionamento do governo.

Participação no governo pode ser entendida não só como a intenção e necessidade de conquista e manutenção do poder, mas também a possibilidade de algum partido somente desejar influenciar os exercentes de mandatos e ocupantes de cargos eletivos “com críticas, manifestações e movimentos de cidadãos, fazendo a política de controle e fiscalização da moralidade administrativa, de proteção ao

⁶⁷ MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político*, cit., p. 268-269.

⁶⁸ SOUZA, Marcelo Rebelo de. *Os partidos políticos no direito constitucional português*. Braga: Livraria Cruz, 1983. p. 75-76.

meio ambiente, da defesa de políticas inclusivas das minorias, dentre outras”⁶⁹. É representar e participar.

Já o quarto elemento configura-se na possibilidade de apresentar candidaturas que, além de serem uma faculdade exclusiva dos partidos (salvo raras exceções), devem dar-se por ao longo de um processo legalmente reconhecido – eleição.

É também pela análise dos elementos que é possível diferenciar os partidos políticos das associações políticas e dos grupos eleitorais, tanto pelo caráter duradouro como pela personalidade jurídica, mas principalmente pela faculdade exclusiva de apresentar candidatos.

Por uma leitura conjunta dos dispositivos legais que regulamentam os partidos políticos, é possível encontrar nos elementos não só aspectos de afirmação (representação política – representar os anseios sociais; participação no funcionamento dos sistemas de governo constitucionalmente consagrados⁷⁰ –, garantindo a alternância de ideias e direções no poder), mas também implicitamente os de negação – dever de não agir –, de não poder ter como objetivo finalidades não democráticas. Devem querer alcançar o poder, mas resguardando a soberania nacional, o regime democrático e o pluripartidarismo, os direitos fundamentais e a autenticidade do sistema representativo (art. 17 da CF e art. 2º da Lei n. 9.096/95), não se transformando no Estado. Tem-se aqui uma verdadeira forma de controle (interno ou externo) partidário.

1.5.2 Funções

Atreladas ao conceito estão as funções, que, nas palavras de Angelo Panebianco, são as atividades relevantes para o sistema político tradicionalmente desenvolvidas pelos partidos políticos, podendo, segundo o autor, ser divididas em três grupos:

⁶⁹ ARRAS, Augusto. *Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016. p. 131.

⁷⁰ SOUZA, Marcelo Rebelo de. *Os partidos políticos no direito constitucional português*, cit., p. 93.

- 1) Função integrativa ou expressiva – “os partidos organizam as ‘demandas gerais’ de defesa/transformação da ordem social e política”⁷¹. Não só demandas gerais, mas também particulares, de grupos ou setores. O que importa é principalmente a formação e a manutenção de identidades coletivas por meio do uso de uma ideologia.
- 2) Seleção – tanto dos concorrentes aos cargos eletivos como, em proporções variáveis em cada Estado, dos agentes que ocuparão os cargos de dirigentes não eletivos. É a função clássica na formação das elites governistas.
- 3) Determinação da política estatal – participação na formação das decisões coletivamente vinculantes.

As referidas funções jamais foram de monopólio exclusivo dos partidos, eis que a integrativa/expressiva também é desempenhada por outras instituições (família, escola, instituições religiosas), a indicação das elites (seleção) sempre foi influenciada por grupos de interesse e o processo de decisão estatal também sempre funcionou por meio de acordo entre partidos e grupos de interesses “privados” e centros de poder institucional (alta burocracia, elite militar etc.); no entanto, quando exercidas pelos partidos políticos, tais funções aparecem de maneira institucionalizada, o que permite a busca da transparência.

Além das funções consideradas políticas por excelência, existem outras como: definição política interna (definição de posição do partido perante problemas da coletividade), pedagógica (informar e formar militantes e simpatizantes), criação e apoio a estruturas paralelas (sindicatos, cooperativas, entidades científicas, culturais e técnicas, por exemplo), de relações externas (estabelecimento de laços com partidos e entidades afins como órgãos do governo) e administrativas em sentido estrito (organização interna).

Apresentada a definição de partido político por meio dos elementos, bem como suas funções básicas, é possível agora classificá-los.

⁷¹ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução Deise Agostinetti. Revisão da tradução Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 522.

1.5.3 Classificação

Classificar é distribuir em classes ou grupos de acordo com um sistema ou critério predeterminado. Sendo assim, os partidos políticos podem ser divididos de diversas maneiras, como o faz Fávila Ribeiro⁷², que os separa segundo os seguintes aspectos: quanto à posição na forma de organização do Estado (republicanos, monárquico e parlamentarista); quanto aos fins do Estado (conservadores, reformistas e radicais); em função do sistema político que defendem (monopolistas e competitivos).

Segundo Pinto Ferreira⁷³, podem ainda ser divididos: se procuram satisfazer tão somente sua clientela política de membros e eleitores, ou se se preocupam com a transformação do todo (patronagem e ideológicos); e se conglobam inúmeras parcelas de opinião ou tão somente poucos aderentes (macropartidos ou micropartidos).

O certo é que os partidos nunca se encontram no estado puro de uma classificação, sendo comum combinar variedades, de acordo com o momento histórico e o critério utilizado.

Em face desse cenário, algum tipo de classificação⁷⁴ poderá ficar sem enfrentamento, e realçadas aquelas que levem ao entendimento do fenômeno da proliferação dos partidos no Brasil.

1.5.3.1 Partidos rígidos, semirrígidos e flexíveis

O critério da obediência ideológica, além da linha programática defendida pelo partido, também analisa o quanto o partido político está disposto a flexibilizar seus conceitos para participar do governo ou exercê-lo.

Assim, o critério da obediência ideológica diz respeito ao que se denomina rigidez partidária, segundo a qual, dependendo da estrutura governamental, a distância ideológico-programática dos partidos pode facilitar ou dificultar o processo

⁷² RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 292-294.

⁷³ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*, cit., p. 335.

⁷⁴ Sartori prefere que se utilize a expressão “tipologia” em vez de “classificação”. Coloca o autor que classificar é separar em um critério exclusivo, mas quanto aos partidos o melhor é fazer separações em decorrência de mais de um atributo. SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 149.

de constituição do governo. Por esse critério os partidos são rígidos, semirrígidos e flexíveis.

Rígidos seriam os partidos mais centralizados, independentes em relação aos demais e disciplinados ideologicamente, o que pode facilitar na formação de um programa de governo no caso de ascender ao poder, mas dificultar na formação de coligações (partidárias ou de governo) com outros partidos.

Semirrígidos são partidos que se caracterizam por envolver grandes formações internas independentes e disciplinadas, mas que se abrem, por necessidade e não por vocação, para coligação com outros partidos (de menor ou igual dimensão) e formação de uma maioria governamental.

Flexíveis, por sua vez, são formações sem grande densidade ideológica, que guiam suas atividades para a composição de coligações, e que têm a facilidade de ao mesmo tempo atrair filiados e de serem abandonadas por eles pela ausência de motivo agregador que não os externos do partido. Geralmente são de pequena e média dimensão.

Ainda dentro da classificação pelo critério da obediência ideológica, novamente é o caso de destacar que o enquadramento partidário não é estanque, podendo variar dentro do mesmo partido, dependendo do contexto histórico em que se encontra. Contudo a tendência que essa classificação mostra é a de que, quanto mais fluido um partido, mais difícil estabelecer um programa partidário claro e definir um programa de governo.

1.5.3.2 Partidos de quadros, de massa, pega-tudo e cartel

A classificação partidária pode ser realizada também pelo critério da natureza da comunidade partidária.

Ela é apresentada por Duverger, que separa os partidos políticos em partidos de quadro e partidos de massa. O aspecto principal não é só o número de membros partidários⁷⁵, mas também como se estrutura diante dos membros.

Para tanto, necessário colocar que os partidos políticos, como instituição ou como instrumento estável e organizado para indicar e auxiliar pessoas para

⁷⁵ A própria noção e conceito de membro partidário é variável e tem designações e importância autônomas de acordo com a realidade histórico-social de cada partido. São exemplos: filiados, militantes, simpatizantes, adeptos propagandistas.

concorrerem a uma eleição, têm sua origem na segunda metade do século XIX. E, “no curso do século XIX, esse grupo de homens se torna relativamente estável e organizado [...] em um processo essencialmente competitivo”⁷⁶.

Até o final da Primeira Guerra eram malvistas, por serem considerados um degrau entre os cidadãos, verdadeiros detentores do poder, e os representantes. E, se eram um degrau, poderiam desnaturar a vontade geral.

Contudo, apesar de sua aceitação não ser geral, passaram a ser aceitos como algo necessário, como um instrumento útil para a democracia.

Dentro desse caminhar histórico, a primeira forma de organização estrutural partidária foi se formando ao redor de pessoas específicas, ou trazendo pessoas com características próprias para seus quadros. Tem-se, aqui, o que se denomina partido de quadros, cuja dinâmica é estabelecida pela reunião de pessoas consideradas ilustres que poderão preparar e conduzir as eleições e, também, ser candidatos, ter candidatos ou financiar possíveis candidatos.

Duverger denominou *pessoas notáveis* aqueles que darão caução ao candidato, poderão ser candidatos, organizarão a campanha e arrecadarão valores necessários. “Aqui, a qualidade importante mais que tudo: amplitude do prestígio, habilidade da técnica, importância da fortuna”⁷⁷. Seus comitês descentralizados são em geral fracos, e não existe um necessário regramento de comportamento.

A estrutura do partido é formada para o recrutamento de pessoas específicas com capacidade política e financeira. Não importa aqui o número de adeptos ou filiados, mas sim quem são, e quais benefícios gerarão.

Em contrapartida têm-se os partidos de massa⁷⁸, que surgiram principalmente após os fenômenos históricos da industrialização e da urbanização (que culminou com a ampliação do direito ao sufrágio), e têm como característica o chamamento e a participação de muitos membros.

O recrutamento de muitos adeptos é fundamental, tanto do ponto de vista político como do financeiro. Sob a visão política, os partidos têm a finalidade de se aproximar das classes mais numerosas, que lhes darão tanto base estrutural como

⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*, cit., p. 176.

⁷⁷ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 100.

⁷⁸ “Il partito di integrazione di massa, prodotto di un’epoca in cui esistevano rigide divisioni di classe e strutture confessionali più differenziate.” PORTA, Donatella Della. *I partiti politici*. Bologna: Il Mulino, 2015. p. 85. Tradução livre: “O partido de integração de massa, produto de uma época em que existiam rígidas divisões de classe e estrutura confessionais mais diferenciadas”.

eleitoral, afastando-se, por seu turno, de elites capazes do exercício do governo. Quanto ao aspecto financeiro, têm a possibilidade de arrecadar os valores necessários para sua manutenção e para as campanhas eleitorais mediante doações feitas pelos seus membros (mesmo pequenas, as doações são importantes na formação do volume). Tal sistemática, em geral, fazem com que se alicercem internamente em seções e divisões também articuladas, com mecanismos formais de adesão e comportamento.

Se o partido de massa se constrói pela adesão de grande número de membros, o de quadros se faz pela seleção (pessoal, reservada e restrita).

Já quanto à questão estrutural, o partido de massa se caracteriza por apresentar vários canais hierárquicos, que permitem a seus inúmeros membros participar diretamente da atividade e da vida partidária.

Em complemento a referida classificação, trazida na década de 1950 por Duverger, 15 anos depois Otto Kirchheimer apresenta a definição de “partido pegatudo”, também chamado de partido profissional eleitoral ou partido *catch-all*⁷⁹.

O mencionado constitucionalista alemão, também analisando a comunidade partidária, tem como premissa a diferença entre membros dos partidos e eleitorado e ressalta que o campo para a conquista (votantes) é bem maior que o círculo próximo ao partido. Apresenta essa denominação em decorrência da observação das mudanças estruturais que sofreram os partidos com o passar dos anos⁸⁰, principalmente os partidos de massa, mas também os de quadro. Eles modificam suas estruturas e adotam comportamentos que não se enquadram exatamente na classificação de Duverger.

⁷⁹ “Quinze anos depois, Otto Kirchheimer, enunciando a teoria do partido pega-tudo, invertia essa interpretação: o partido de massa era apenas uma etapa, historicamente superada ou em via de superação, de um desenvolvimento organizativo que estava transformando os partidos de ‘integração’, de classe e confessionais (os partidos de massa por excelência) em escritórios eleitorais.” PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, cit., p. 510.

⁸⁰ “L’ipotesii di um indebolimento del riferimento dei partiti politici a specifici gruppi sociali era già stata avanzata nelle ricerche sui partiti nel dopoguerra. Mezzo secolo dopo Michels, Otto Kirchheimer ha guardato alle trasformazioni del partito di massa, elaborando il concetto di *partito piglatutto* per descrivere il nuovo tipo di partito che cominchiava ad affermarsi nel secondo dopoguerra.” PORTA, Donatella Della. *I partiti politici*, cit., p. 84. Tradução livre: “A hipótese de um enfraquecimento da referência dos partidos políticos a grupos sociais específicos já havia sido levantada nas pesquisas sobre partidos no pós-guerra. Meio século depois de Michels, Otto Kirchheimer observou as transformações do partido de massa, e elaborou o conceito de partido pega-tudo para descrever o novo tipo de partido que começava a se afirmar após a Segunda Guerra Mundial”.

Dentre as características do partido profissional eleitoral, destacam-se:

- uma redução do viés ideológico, concentrando a propaganda em valores gerais que atinjam maior número de eleitores;
- maior abertura a grupos de interesses (de relações mais fracas e menos contínuas em relação aos que lhe deram origem);
- perda do peso político dos filiados e da militância nos partidos de massa;
- o financiamento partidário passa a ser realizado muito mais pelos grupos de interesse e pelos fundos públicos;
- a relação partido-eleitorado é mais fraca e descontínua (não enraizada em uma cultura política sólida);
- as decisões não se centralizam nas pessoas dos membros partidários, mas em profissionais especializados na eleição;
- não tem mais relevância absoluta a ideologia, mas centralização nos carreiristas e representantes de grupos de interesse.

Como a própria denominação diz, para o partido político o importante é abarcar o maior número de eleitores, nem que para tanto tenha que apresentar uma ideologia pastosa e adaptável, utilizando-se de uma estrutura profissional com objetivo imediato – a eleição.

E a velocidade da transformação dos partidos em um tipo *pega-tudo* depende das pressões que sofrem nos ambientes em que atuam.

Na sequência temporal das definições acima apresentadas quanto à natureza da comunidade partidária, os autores Richard Katz e Peter Mair apresentaram, no ano de 1995, o tipo “partido cartel”, que passou também a ser utilizado pelos cientistas políticos.

Para os autores, esse modelo teria surgido após a década de 1970, e decorreria de um fenômeno social pelo qual, na sociedade pós-industrial, com as conquistas sociais, teria diminuído o ímpeto dos grandes grupos de interesse, e as demandas então estariam sendo apresentadas por grupos menores, com interesses específicos. Isso teria aumentado a complexidade das agendas partidárias (de assuntos genéricos para vários pontos específicos), provocando o afastamento dos eleitores médios, que passaram a ver esse fenômeno como algo complicado. Em consequência deste fenômeno (afastamento dos cidadãos), os partidos passaram a procurar uma fonte de manutenção que acabou sendo o Estado.

A grande diferenciação entre o partido cartel e os partidos de quadro, de massa ou pega-tudo é que o primeiro não se baseia na relação partido x cidadão, mas na relação partido x Estado, em que as subvenções públicas passam a ser a principal fonte de manutenção (quando não a única). Tem o partido cartel algumas características:

- grande importância da subvenção pública como forma de subsistência;
- baseado em sistemas políticos de sufrágio de massas;
- a política é vista como uma carreira;
- o sucesso na competição depende das habilidades administrativas eleitorais do partido;
- a competição eleitoral não é tão importante, já que a manutenção fica garantida pela subvenção pública;
- as atividades de campanha eleitoral dependem diretamente do capital financeiro;
- com o auxílio estatal, o partido tem também acesso privilegiado aos meios de comunicação;
- o partido é visto (confundido) pela população como parte do Estado.

Da mesma forma que os três tipos anteriores (quadros, massa e pega-tudo), é utópico encontrar um partido que se encaixe de forma absoluta na descrição de partido cartel. O padrão é encontrar em uma única agremiação características de mais de um deles, dependendo do desenvolvimento histórico-social no qual está inserida.

Com a apresentação da classificação sobre a comunidade partidária, é possível afirmar que os partidos políticos estão perdendo representatividade, eis que dificilmente expressam um grupo social ou uma camada específica da sociedade.

Nas palavras de André Singer:

Dos anos 1960 em diante, a literatura é unânime em mostrar como decresceu o grau de representação de partidos e eleições nas democracias em geral. De Otto Kirchheimer, que criou a expressão “partido *catch-all*” nos anos 1960 a Richard Katz e Peter Mair, que balizaram o “partido cartel” nos anos 2000, passando pela “democracia de público” pensada por Bernard Manin, a representação decaiu. Em consequência, determinadas excentricidades brasileiras se aproximam do contexto mundial. Não obstante, o problema básico de enxergar os traços ordenadores da experiência brasileira segue de pé⁸¹.

⁸¹ SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 134.

1.5.3.3 Relevância partidária

A classificação do partido político segundo o critério de sua relevância é o terceiro tipo a que se pretende dar destaque. Busca-se classificar para saber se o partido é forte ou não, grande ou não, relevante ou não.

Quanto à presente classificação, um primeiro ponto deve ser colocado: ela só é aplicável aos sistemas pluripartidaristas. Nos sistemas bipartidários, a vitória de determinado partido em uma eleição não decorre somente do número de cadeiras conquistadas, mas do fato de ter conquistado maioria e de passar a ter o domínio. Por outro lado, a própria noção de democracia exige a alternância no poder, de tal sorte que falar em um partido que nunca alcança o poder no bipartidarismo ou no pluripartidarismo em que só um partido vence muito provavelmente não significa falar de uma democracia.

Além disso, a crítica que se faz à classificação que toma por base a relevância do partido refere-se ao fato de que ela não permite estabelecer um critério pacífico para fazer uma comparação com os demais. A força partidária pode ser estabelecida pelo número de filiados, pelo número de votos obtidos ou pela capacidade de determinar ou influir nas ações governamentais, sendo que a adoção de um critério não significa que o partido deva ser considerado (ir)relevante por outro. Pode ter o partido conseguido um número grande de filiados, um número expressivo de votos e ficar isolado na oposição, de tal sorte que não será grande se considerada sua capacidade de influir nas ações governamentais; de outra sorte, é possível que um partido político com um baixo número de votos, ou de representantes, venha a ser o fiel da balança para que um governo tenha maioria no parlamento, e nesse caso esse partido será considerado forte.

Assim, aqui, dentro da classificação dos partidos políticos quanto à relevância, há subcritérios para considerar a força partidária, destacando-se mais uma vez o fato de que as especificações apresentadas só terão sentido quando pensadas em um sistema multipartidário.

1.5.3.3.1 Número de filiados e de cadeiras

As duas primeiras formas de analisar a força partidária são relativamente simples.

O primeiro subcritério, e mais simples, é quanto ao *número de filiados*. Forte será o partido que tiver maior número de filiados em comparação aos demais.

O segundo subcritério é a *força eleitoral*. Quanto mais forte é o partido político, maior é o número de votos que recebe e transforma em cargos eletivos. É a força das cadeiras. Lembre-se de que, em um sistema pluripartidarista, para a obtenção da vitória não é necessária obrigatoriamente a maioria dos postos, ou o posto do Executivo.

1.5.3.3.2 Partido como instrumento de governo (potencial de coalizão e de chantagem)

O terceiro subcritério para considerar a relevância partidária é o do partido político como *instrumento de governo*. Novamente a importância se apresenta no sistema multipartidário na proporção em que o partido é necessário ou não em uma coalizão para formar as maiorias governamentais. Um partido político pode ser pequeno quanto ao número de cadeiras conquistadas, mas ter um forte potencial na negociação de uma coalizão.

Nessa situação de partido como *instrumento de governo*, é possível seguir outras duas diretrizes (ou novamente mais uma divisão em subcritérios) para quantificar a relevância.

A primeira diretriz é o que se denomina *potencial de coalizão*, e por ela se considera irrelevante o partido que ao longo do tempo nunca foi necessário para a formação de qualquer coalizão majoritária. Tal diretriz não está livre de críticas: a afirmação só é aplicável ao partido político que buscou fazer parte do governo, não se aplicando a partidos que possam ter tido grandes votações, mas sempre estão na oposição (como é o exemplo dos partidos contra o sistema); necessário estabelecer um espaço temporal, ou seja, por quanto tempo deverá estar apoiando o governo para ser considerado relevante; necessário saber também para qual maioria concreta a coalizão será útil, se para uma maioria simples, absoluta ou qualificada.

Já a segunda diretriz diz respeito ao *potencial de chantagem*, isto é, “tem condições de relevância sempre que sua existência, ou aparência, reflete na tática da competição partidária e particularmente quando modifica a direção da

competição [...] dos partidos voltados para o governo”⁸². Nesse caso, tanto faz que o partido seja de situação ou de oposição, desde que consiga provocar mudança de rumo na competição. Relevante “é um partido que pode gerar ou bloquear uma maioria parlamentar”⁸³.

Por fim, ressaltando o que já foi apresentado, não é possível encontrar um partido que se encaixe em uma única classificação, eis que os critérios diferem. O certo é que as classificações só têm relevância se forem úteis para entender o fenômeno partidário como um todo.

1.5.4 Ambiente partidário

Para ampla compreensão das funções partidárias, bem como da relevância de cada uma, e do pluripartidarismo excessivo brasileiro, necessário compreender os ambientes de atuação dos partidos políticos.

O tema poderia ser apresentado dentro da análise das funções partidárias mas, devido a relevância, opta-se por trazê-lo em item específico. Para o estudo, seguir-se-ão como base os ensinamentos de Giovanni Sartori⁸⁴, Angelo Panebianco⁸⁵ e Carlos Jalali⁸⁶.

O ambiente partidário pode ser pensado em seu aspecto organizacional interno⁸⁷ e externo. No presente momento o aspecto interno não será o foco principal, apesar de serem feitas referências; dar-se-á destaque ao aspecto externo, de interação dos partidos com outros agentes (partidos, governo, parlamento, entidades não governamentais).

E mais, os campos de interação partidária poderiam ser expostos junto com o conceito de sistemas partidários mas, reforça-se, a opção foi trazê-los aqui com o objetivo de melhor compreender o fenômeno do pluripartidarismo excessivo. Os conceitos de partido político e sistema partidário são diversos, mas naturalmente entrelaçados.

⁸² SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 147.

⁸³ JALALI, Carlos. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 50.

⁸⁴ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*, cit.

⁸⁵ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, cit.

⁸⁶ JALALI, Carlos. *Partidos e sistemas partidários*, cit.

⁸⁷ Panebianco, em seu estudo, dá ênfase ao aspecto organizacional interno dos partidos políticos, mas o que se fará é a passagem dos seus ensinamentos, quando cabíveis, para a dinâmica dos sistemas partidários.

1.5.4.1 Grau de (in)certeza

O grau de incerteza⁸⁸ do ambiente, e seu possível controle, é grande ponto a ser considerado. E a incerteza pode ser analisada em três níveis (ou dimensões).

Sem deixar de lado as “leis sociológicas” de Duverger, ao contrário, seguindo-as e ressaltando que são orientações, os partidos políticos e os ambientes em que atuam se influenciam reciprocamente, mesmo que de forma diferente, e os fatores que insuflam a mutabilidade ambiental, ou o grau de certeza ou incerteza, são a complexidade (ou simplicidade), a estabilidade (ou instabilidade) e a liberdade (ou hostilidade), sendo todos interdependentes.

Analisando o caso brasileiro, constata-se que o ambiente partidário é complexo, não estável e não hostil. O ambiente é complexo porque, em suas arenas de atuação, os partidos estabelecem inúmeras e incertas relações a cada período curto de tempo; é instável porque, independentemente da (ir)relevância que o partido tenha em um momento, no instante seguinte (eleição, legislatura) ele é capaz, com chances, de pleitear postos (eletivos e de coalizão) que jamais pensou ocupar; e não é hostil, pois existe facilidade não só para a criação como para a manutenção dos partidos.

Assim, a compreensão de tais dimensões permite entender os movimentos e adaptações dos partidos (e do sistema partidário) em seus ambientes de conquista/defesa, destacando-se, por fim, que tais variações também devem considerar as variáveis para a formação das coalizões dominantes.

1.5.4.1.1 Complexidade

A *complexidade* é fator referente ao número (maior ou menor) de relações que devem ser estabelecidas pelo partido para chegar a um equilíbrio ou ao desenvolvimento.

O partido vai agir diretamente sobre as instituições: quanto mais complexo o ambiente, maior o número de relações e maior a imprevisibilidade para a organização.

⁸⁸ “A dimensão mais sistematicamente explorada pela teoria organizativa é o grau de incerteza que a organização tem de enfrentar nas suas relações com o ambiente.” PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, cit., p. 398.

Complexo é um ambiente que apresenta elevada burocratização (grande número de administradores a tratar), elevado grau de hierarquias, elevada formalidade para o desenvolvimento de seus sistemas de comunicação, baixo grau de padronização das condutas e necessidade de alto nível de especialidade para solução dos problemas.

A maior complexidade do ambiente em que estarão inseridos os partidos políticos faz aumentar os conflitos tanto internos como externos, em suas relações com os demais membros da comunidade a que pertencem.

Desta feita, é possível afirmar que o ambiente partidário brasileiro é complexo, uma vez que em suas arenas de atuação (eleitoral, parlamentar e governamental – nos níveis nacional, estaduais e municipais) os partidos estabelecem inúmeras e incertas relações a cada período curto de tempo (no mínimo de dois em dois anos, seguindo o calendário eleitoral nacional).

1.5.4.1.2 Estabilidade

Quanto à *estabilidade* do ambiente, pode-se ir de ambientes muito plácidos (estáveis) aos turbulentos (instáveis), e está relacionada a previsibilidade, sendo também vista como a “consolidação ou institucionalização dos sistemas partidários”⁸⁹.

A previsibilidade/estabilidade pode voltar-se para a análise do comportamento, atitude e expectativas dos principais partidos, dos demais atores políticos (eleitores e políticos) e da interação (dimensão de competição) entre os próprios partidos, de tal sorte que se estará diante de um ambiente com relativa estabilidade quando for possível ter uma relativa expectativa quanto aos eventuais resultados eleitorais e à eventual coligação governamental.

Verifica-se a estabilidade não pela manutenção do poder de um grupo ou outro, mas pelo curso da dinâmica eleitoral dentro de padrões esperados (é a previsibilidade do curso – a previsibilidade mínima do resultado eleitoral ou das coalizões).

O ambiente instável, apesar de em certa medida poder ser considerado democrático por permitir maior alternância no poder, provoca a possibilidade de

⁸⁹ JALALI, Carlos. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 14.

difusão do poder para qualquer grupo ou pessoa, o que faz surgir maior número de agentes que se declaram capazes de enfrentar a incerteza⁹⁰. E essa incerteza sobre as perspectivas é um terreno fértil para a criação de mais partidos que se declaram capazes de assumir o poder.

No Brasil o ambiente partidário é instável. Independentemente da (ir)relevância que o partido apresente em um momento, no instante seguinte (eleição, legislatura) ele é capaz, com chances, de pleitear postos eletivos e de coalizão que jamais pensou em ocupar, ou pode ver diminuído drasticamente o número de postos ocupados em relação à eleição anterior. O exemplo pronto é o caso em que, após a Constituição de 1988, dois presidentes da República, Fernando Collor de Mello, eleito em 1989 pelo PRN, e Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2018 pelo PSL, foram eleitos por partidos que, até então, eram absolutamente desconhecidos do grande eleitorado nacional.

1.5.4.1.3 Hostilidade

A hostilidade diz respeito ao grau de tolerância do ambiente a determinada organização. No que toca aos partidos, deve-se analisar como os fatores ambientais irão facilitar ou dificultar sua existência. Sob o ponto de vista interno dos partidos, “quanto maior a hostilidade ambiental, mais coesa tende a ser a organização em seu interior”⁹¹. Já nos ambientes de extrema liberdade para criação e sobrevivência dos partidos, a tendência é que não exista coesão interna alguma, ou, mais que isso, os ambientes de extrema liberdade propiciam a criação e a manutenção de partidos sem qualquer exigência maior para sua manutenção.

Sendo assim, o cenário brasileiro pode ser considerado não hostil para os partidos políticos por várias razões: existe relativa facilidade para sua criação, tanto que atualmente são mais de 30 partidos em funcionamento; existe facilidade para sua manutenção, pois podem continuar a existir independentemente de ter qualquer representação parlamentar, e mesmo assim recebem valores públicos provenientes dos fundos partidários.

⁹⁰ “O princípio da democracia corrompe-se não somente quando se perde o espírito de igualdade, mas também quando se adquire o espírito de igualdade extremo e cada um quer ser igual àqueles que escolheu para comandá-lo.” MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O espírito das leis*, cit., p. 121.

⁹¹ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, cit., p. 402.

1.5.4.2 Ambiente partidário em sentido estrito

Para Panebianco, os ambientes simples ou complexos, estáveis ou instáveis, amigáveis ou hostis podem derivar de dois fatores: 1. coerção institucional; 2. arenas.

Coerções institucionais são os arranjos institucionais que disciplinam os partidos políticos. Consideram-se fatores relativamente estáveis que estruturam as arenas (que são consideradas o ambiente de atuação em sentido estrito) e que podem ter influência direta ou indireta na estrutura e na formação dos partidos e na relação entre eles.

E mais, existe uma tendência de que as coerções institucionais levem “as organizações partidárias a sofrerem pressões para se adaptar à fisionomia institucional do regime político”⁹² em que estão inseridos. E em decorrência delas os partidos políticos tendem a refletir em sua formação as “relações entre o legislativo e o executivo, conforme o parlamento seja dominado pelo governo ou haja uma relação mais dialética entre as duas instituições”⁹³.

Exemplos de coerção institucional que têm influência direta na estrutura e formação dos partidos são as normas que regulam a vida interna partidária ou a legislação sobre o financiamento partidário ou sobre as eleições; de outro lado, são fatores que influenciam indiretamente a estrutura e o desenvolvimento dos partidos as regras e orientações que não dizem respeito diretamente à atividade partidária, mas influenciarão em sua vida. Como exemplos nacionais citam-se a capacidade ativa quanto às ações diretas de inconstitucionalidade ou declaratórias de constitucionalidade (art. 103, VIII, da CF), a possibilidade de emissão de medidas provisórias (art. 62 da CF) e a iniciativa exclusiva sobre determinadas leis (art. 61, § 1º, da CF) por parte do Executivo, além da iniciativa residual concorrente dos senadores e dos deputados sobre leis (art. 61 da CF).

Por fim, cumpre anotar que as coerções institucionais não são aplicadas de modo uniforme para todos os partidos. O nível de influência que cada uma exercerá sobre cada partido será diferente de acordo com a estrutura e a história de cada entidade.

⁹² PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, cit., p. 405.

⁹³ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, cit., p. 405-406.

Já as arenas, por serem o campo de atuação em sentido estrito, serão apresentadas em subitem próprio.

1.5.4.2.1 Arenas

As *arenas* são os campos de atuação em sentido estrito, e que exercem influência mais direta sobre os partidos. São os ambientes, as mesas em que o partido desempenha suas relações com outras organizações (outros partidos, governo, grupos de interesse).

Os partidos políticos podem ter uma pluralidade de arenas, que podem variar quanto ao aspecto temporal (em uma ou várias legislaturas, ou em parte de uma legislatura – em período específico como o período da constituinte), no espaço geográfico (local, regional e nacional), no número e na conformação, sendo todas interdependentes, tanto que o recurso (benefício) obtido em uma delas pode ser objeto de troca ou negociação em outra.

E é justamente nos processos de troca e negociação entre os próprios partidos, e entre os partidos políticos e outras organizações, que serão definidas as áreas externas de incerteza.

Dentre as possíveis arenas, três são consideradas sempre relevantes: a) arena eleitoral; b) arena parlamentar; c) arena governamental.

Angelo Panebianco nomina somente as duas primeiras arenas⁹⁴. Já Giovanni Sartori⁹⁵ e Carlos Jalali⁹⁶ preferem dividir em três como será aqui apresentado.

1.5.4.2.1.1 Arena eleitoral

A arena eleitoral é o ambiente em que os recursos são os votos, e os partidos competem entre si para obtê-los. Dependendo do grau de estabilidade ou de complexidade, a incerteza pode ser maior ou menor.

Analisando a arena eleitoral em cada uma das dimensões, a arena pode ser considerada estável quando não ocorrer grande deslocamento de força (percentual

⁹⁴ Para o referido autor, a arena governamental e a arena parlamentar são apresentadas em conjunto, mas nominadas somente como arena parlamentar. PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, cit., p. 411.

⁹⁵ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 144.

⁹⁶ JALALI, Carlos. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 45.

de votos) dos partidos de eleição para eleição, o que acarreta maior coesão e estabilidade das coalizões (eleitorais). Na outra face da moeda, se o ambiente for instável, o deslocamento de forças entre os partidos mostra uma carga maior de imprevisibilidade e incerteza, o que dificulta o controle sobre o ambiente.

Ambientes eleitorais instáveis, turbulentos, podem ser identificados, dentre outros fatores, mas não exclusivamente por eles, pelo baixo índice de voto de fidelidade no partido, e alto índice de voto de opinião (sobre problemas ou para pessoas).

Aqui, uma das formas de minimização é a possibilidade de controle do ambiente pelos partidos. “Uma estrutura forte do sistema partidário ou, em outros termos, pressupõe, na ótica aqui proposta, que os partidos, ou pelo menos os principais partidos que atuam naquela arena, sejam instituições fortes”⁹⁷.

A estabilidade ou não da arena eleitoral está ligada diretamente ao território de caça. Cada partido tem um território específico de caça dos seus eleitores, em que sabe que os grupos desses eleitores (operários, religioso-seculares, camponeses, estudantes – sociológica e politicamente identificados) garantem a própria identidade do partido. A arena eleitoral pode ser considerada instável, dentre outros motivos, quando mais de um, ou vários partidos, disputam votos do mesmo grupo de eleitores (caçam na mesma arena). Alguns partidos se sobrepõem a outros dentro do mesmo território. Mais do que a instabilidade, uma derrota eleitoral, dependendo de como ocorre, pode significar, além do não exercício direto do poder, também um risco para a identidade ou a manutenção, se o ambiente se tornar hostil.

Já arena eleitoral estável é aquela em que se fazem presentes partidos opositores que mantêm o núcleo de seus eleitores sem risco, de tal forma que a imprevisibilidade eleitoral e o risco de perder a identidade é menor.

Tal afirmativa não significa, em absoluto, que não possa e não deva ocorrer alternância no poder por derrota eleitoral do grupo dominante. Isso pode acontecer e é saudável para a democracia. Parte-se do pressuposto de que, em toda sociedade, em toda eleição, existe um número de eleitores que flutua naturalmente de um partido para outro, o que gera uma competitividade natural⁹⁸; contudo, o que

⁹⁷ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, cit., p. 413.

⁹⁸ “A competição pressupõe um terreno comum no qual dois partidos (pelo menos) falam aos mesmos eleitores.” SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 371.

importa aqui é se a base eleitoral de domínio de um partido pode estar em risco ou não.

Já a análise da complexidade/simplicidade de uma arena eleitoral se dá pela verificação do campo em que os partidos vão buscar seus recursos (votos) e pelas alianças e compromissos com terceiros que terão que fazer.

Uma arena eleitoral pode ser considerada complexa quando, para cada eleição, para a obtenção de votos, o partido tenha que estabelecer novas formas de relação: coligar-se com partidos com que não se coligou antes; não lançar candidato para determinado cargo para beneficiar o candidato de outro partido; lançar candidato que não tem qualquer chance de vitória eleitoral para retirar votos de um terceiro partido e assim beneficiar um quarto partido com que tem maior proximidade naquele momento. No ambiente eleitoral complexo (propício para o partido pega-tudo), não se sabe exatamente quem são os aliados fiéis, o que pode levar o partido a uma mutabilidade de forma e ideológica.

Por fim, quanto à dimensão da hostilidade, se o ambiente em que o partido se encontrar for muito complexo e muito instável, a probabilidade é a de que ocorra maior coesão interna, mas o risco de manutenção está no fato de eventualmente não ter o mínimo de apoio eleitoral, o que, então, pode colocar em risco sua existência.

Trazidas essas explicações, cabe novamente ressaltar que fatores como a complexidade, a estabilidade e a hostilidade se entrelaçam, e a análise da arena eleitoral é somente um dentre os vários fatores que podem influir na organização partidária e no sistema partidário. Fatores outros, como o histórico e o econômico, podem ter, por vezes, influência maior do que estes.

1.5.4.2.1.2 Arena parlamentar

A arena parlamentar, por si só, por sua natureza e características, é fonte de pressão ambiental sobre os partidos.

Antes mesmo de verificar a arena, as coerções institucionais dirigidas diretamente ao parlamento têm a capacidade de gerar efeitos nas relações dos partidos. O típico exemplo são os regramentos sobre a distribuição de força entre os vários grupos parlamentares (maiorias parlamentares, minorias parlamentares, lideranças, cadeiras nas comissões).

Retornando ao aspecto da interdependência das arenas eleitorais e parlamentar, o número de cadeiras ocupadas por um partido em um parlamento geralmente tem relação com o número de votos obtidos (recurso da arena eleitoral). E o número de cadeiras ocupadas estabelecerá o padrão na relação entre os partidos (políticas a serem praticadas, opção pelo apoio ou pela oposição ao governo, comissões internas em que terão assento, dentre outros).

Não se esquecendo das críticas apresentadas quando da classificação que tem como critério a dimensão dos partidos, a tendência é que, em ambiente parlamentar simples (não complexo), os partidos com maior dimensão sejam tendentes a formar e comandar blocos do parlamento, enquanto os partidos com dimensão mínima podem ser irrelevantes, a tal ponto que sua sobrevivência é colocada em jogo.

Contudo, em ambientes em que a complexidade predomina, as forças entre os partidos maiores e menores se aproximam, eis que mesmo os partidos considerados pequenos podem eventualmente ser importantes para a distribuição de forças internas. Com essa situação, se um partido menor não é importante para formar maioria simples em determinado projeto, pode vir a ser fundamental para a formação de maioria absoluta ou qualificada.

Em um ambiente simples, um partido de pequena dimensão, com poucas alternativas parlamentares, não conseguirá ou terá muito pouca chance de fazer alguma pressão no ambiente parlamentar, de tal sorte que a tendência é que, para ter alguma relevância, a referida agremiação partidária se una ou com os governistas ou com outros partidos da oposição, ou mesmo opte por fusão ou incorporação a outro partido,

Contudo, em ambientes complexos, em que as alternativas de vantagens são muitas, mesmo com representatividade mínima, a tendência é que se mantenha a agremiação partidária. Assim, a arena parlamentar complexa é um dos fatores que incentivam a criação e a manutenção dos chamados pequenos partidos.

“A existência de muitas alternativas disponíveis torna ‘complexa’ para o partido a arena parlamentar, a incerteza será aumentada e muitas serão as ‘receitas’ propostas para enfrentá-la”⁹⁹. Quanto maiores as tensões e as incertezas,

⁹⁹ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, cit., p. 424.

maiores serão as opções políticas que os partidos terão também na arena parlamentar, e maior a possibilidade da ocorrência de uma não coesão.

1.5.4.2.1.3 Arena governamental

A arena governamental, por sua vez, é o campo a ser percorrido pelo partido político que passa desde a competição (ou cooperação) que ocorrerá para a formação do governo, até a posterior sobrevivência do Poder Executivo. Se o governo é o núcleo do poder político no que se refere às decisões sobre políticas públicas, nada mais natural que o partido político queira ocupá-lo.

A competição partidária para conquistar o (ou estar no) governo é a principal dimensão de competição. E, “se é verdade que os sistemas partidários se definem pelas interações entre os partidos, são as interações que ocorrem na arena governamental que se mostram mais relevantes”¹⁰⁰.

Diante de um sistema de governo presidencialista, a arena governamental é a segunda a ser enfrentada cronologicamente, eis que, após o pleito, abre-se a negociação sobre as posições a serem preenchidas no governo (formação do governo). A distribuição de cargos também considerará o sucesso eleitoral obtido por cada um dos partidos. Por ser o Brasil uma Federação, a distribuição também levará em conta o aspecto regional.

Na arena governamental as interações dos partidos podem ocorrer em três dimensões.

A primeira decorre do *padrão de alternância do governo*, que pode ser vista assim:

- a) alternância completa, quando os partidos que formaram o governo anterior são sucedidos em sua totalidade na formação do novo governo;
- b) alternância parcial, em que alguns partidos do governo anterior saem do Executivo, mas outros continuam a participar do novo governo; e
- c) não alternância, quando, com o novo governo, não há alteração dos partidos que preenchem os cargos.

¹⁰⁰ JALALI, Carlos. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 46.

A segunda dimensão de interação dos partidos sob o aspecto da arena governamental se denomina *inovação e familiaridade no governo*. Aqui se considera até que ponto a composição partidária de um governo já foi usada anteriormente. Se já foi, há familiaridade entre os vários partidos formadores do governo, mas, se nunca foi usada, trata-se de uma composição inovadora.

A terceira e última dimensão da arena governamental diz respeito à *abertura a diferentes partidos para a formação do governo*. Aqui o que se analisa, como a própria denominação já disse, é a abertura aos vários partidos na fórmula governista. As novas fórmulas governistas podem se dar tanto pela participação de partidos que nunca tinham tido acesso ao governo como por composições diferentes de partidos que já participaram de governos anteriores.

Dessa forma, a combinação dessas três dimensões – alternância, inovação e abertura – permite analisar a escala de interação entre os partidos no governo.

Com todas as considerações acima, pode-se afirmar que a análise em conjunto das arenas eleitoral, governamental e parlamentar, e das coerções institucionais, permite, considerando os fatores nacionais, saber como surgiu, e por quais motivos se mantém, o pluripartidarismo excessivo no Brasil.

1.5.5 A constitucionalização estrangeira

A incursão pelo direito estrangeiro interessa para observar como os partidos políticos ocupam a atenção e se tornaram tendência do constitucionalismo contemporâneo, mormente após a Segunda Grande Guerra.

Este trabalho não comporta análise profunda ou comparativa em capítulo específico dos modelos estrangeiros, pois isso demandaria estudo dos fatores reais que cada sistema de governo recepciona, de quais fatores sustentam o modelo de governo, o que não impede, contudo, que venham a ser feitas várias referências comparativas no desenvolvimento.

Coincidentemente, apesar de no presente item se estar trazendo alguns textos alienígenas, foi a Constituição brasileira de 1946 a primeira a constitucionalizar o tema, fazendo-o de maneira restritiva na forma de proibição de programas antidemocráticos.

Vejam-se alguns exemplos de legislações estrangeiras que constitucionalizaram o instituto dos partidos políticos: o art. 21 da Lei Fundamental da República

Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949¹⁰¹, a Constituição italiana de 1947 (art. 49)¹⁰² e a Constituição francesa de 1958 (art. 4)¹⁰³.

Já na década de 1970, dentre outros, encontra-se o caso da Constituição portuguesa (02.04.1976 – art. 117)¹⁰⁴ e da Constituição espanhola (31.10.1978 – art. 6)¹⁰⁵.

O estudo do fenômeno do surgimento de dispositivos referentes a partidos em vários textos constitucionais pode levar a algumas premissas teóricas comuns dos sistemas dos países mencionados¹⁰⁶:

- repulsa aos Estados autoritários e totalitários;
- afirmação de que a democracia pluralista só se realiza com o concurso de partidos;
- o fato de os partidos políticos encontrarem sua gênese no sistema democrático;
- a autonomia partidária não pode ser confundida com liberdade absoluta, ou seja, os partidos estão submetidos a um sistema de controle que ajusta suas atividades aos princípios democráticos.

¹⁰¹ Artigo 21 [Partidos] (1) Os partidos colaboram na formação da vontade política do povo. A sua fundação é livre. A sua organização interna tem de ser condizente com os princípios democráticos. Eles têm de prestar contas publicamente sobre a origem e a aplicação de seus recursos financeiros, bem como sobre seu patrimônio. Tradução oficial. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2020.

¹⁰² Art. 49. Todos os cidadãos têm direito de se associar livremente em partidos, para concorrerem, com métodos democráticos, na determinação da política nacional. Tradução oficial. Disponível em: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf. Acesso em: 6 dez. 2020.

¹⁰³ Artigo 4º Os partidos e associações políticas contribuem para a expressão do sufrágio. Eles se formam e exercem a sua atividade livremente e devem respeitar os princípios da soberania nacional e da democracia. Tradução oficial. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 6 dez. 2020.

¹⁰⁴ Artigo 117º (Partidos políticos e direito de oposição) 1. Os partidos políticos participam nos órgãos baseados no sufrágio universal e directo, de acordo com a sua representatividade democrática. 2. É reconhecido às minorias o direito de oposição democrática, nos termos da Constituição. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp1976.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2020.

¹⁰⁵ Artigo 6. Os partidos políticos expressam o pluralismo político, auxiliam na formação e manifestação da vontade popular e são um instrumento fundamental para a participação política. Sua criação e o exercício de sua atividade são livres no respeito à Constituição e à lei. Sua estrutura interna e operação devem ser democráticas. Tradução oficial. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2020.

¹⁰⁶ DANTAS, Ivo. *Teoria brasileira dos partidos políticos*, cit., p. 36.

Analisando a Constituição brasileira de 1946 e as Constituições italiana (1947), alemã (1949) e francesa (1958), Manoel Gonçalves Ferreira filho explica que “o exame da posição dos partidos nas diferentes estruturas constitucionais permite-nos agora tratar sua verdadeira natureza”¹⁰⁷, e conclui nos seguintes termos:

O partido deve ser considerado uma *instituição*. O ato que o cria instaura uma situação permanente que é fonte de direitos e de obrigações, de relações jurídicas diversas, suscetíveis de variações, pois não são determinadas definitivamente. Esse ato dá origem a um organismo com um fim distinto, que não se confunde com os interesses de seus membros considerados como indivíduos, o que permite subordinar os direitos e os interesses privados aos fins que o organismo se propõe atingir. E mais, justifica um poder de direção comum às Assembleias e ao corpo eleitoral que é talvez a principal das funções que os partidos exercem¹⁰⁸.

Assim, a constitucionalização dos partidos políticos representa, de um lado, o reconhecimento da importância do fenômeno perante o sistema constitucional, e de outro um controle para que não venham a ser instrumento oligárquico contra o próprio sistema democrático.

1.5.6 Evolução dos partidos políticos no Brasil: a gênese do multipartidarismo nacional

O Professor Ivo Dantas expõe que na história brasileira os partidos políticos podem ter sua análise dividida em sete períodos distintos.

O primeiro período corresponderia ao da Monarquia (1822-1889), em que a política circulava entre os partidos Conservador e Liberal. Os outros seis períodos mencionados pelo autor são todos da República (1889 a 1988), e foram divididos da seguinte forma:

- 1º Corresponde ao surgimento dos partidos estaduais (1889-1930) e daí a denominada política do “*café com leite*”;
- 2º É o período da Aliança Nacional Libertadora e do Integralismo, devendo-se destacar o forte conteúdo ideológico daquela época;
- 3º Corresponde ao período do denominado Estado Novo (1937-1945) no qual os partidos políticos foram proibidos;
- 4º Com a redemocratização (1945) os partidos são reconhecidos, mas no *sentido negativo ou sentido proibitivo*, como se vê na CF de 1946 no art. 141 § 13: É vedada a organização, o registro ou o funcionamento de Partido Político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime

¹⁰⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os partidos políticos nas constituições democráticas, cit., p. 67.

¹⁰⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os partidos políticos nas constituições democráticas, cit., p. 71.

democrático, baseado na pluralidade dos Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

5º Inicia-se com o período militar (1964) e a extinção dos Partidos, instituindo-se via Ato Complementar n. 4, de 20.11.1965, o bipartidarismo e “duas associações com funções de partidos: Arena e MDB”;

6º Começa em 1979, instituindo-se o pluripartidarismo, exigindo-se uma base eleitoral mínima para a atuação dos partidos políticos;

7º Tem início com a Emenda Constitucional 25/1985 ampliando-se o pluripartidarismo¹⁰⁹.

Muito mais que uma narrativa puramente cronológica, pode-se observar que alguns acontecimentos tiveram reflexo até a atualidade e podem aclarar a arquitetura político-partidária nacional. São pontos históricos que se entrelaçam com questões físico-geográficas (a dimensão do território nacional, a localização das regiões que primeiro se desenvolveram, o número de habitantes), econômicas (os períodos de desenvolvimento ou recessão), sociais (o grau de instrução da população, a urbanização, a industrialização) e psicossociais (carisma do candidato, insegurança, religião). Fazendo um paralelo entre os partidos políticos e a democracia, da qual são instrumentos, e seguindo os ensinamentos de Robert Dahl em sua obra *Poliarquia*, a formação e desenvolvimento dos partidos políticos depende de uma série de arranjos e condições.

É possível, mesmo fazendo saltos, por meio da análise de alguns pontos históricos ligados aos partidos políticos, apresentar características que mostram como a política brasileira é plural, fragmentada, clientelista e oligárquica.

1.5.6.1 Da proclamação da República ao Estado Novo: a política descentralizada

O primeiro exemplo de que a política brasileira é plural, fragmentada, clientelista e oligárquica vem já da própria proclamação da República.

Com a proclamação, foi instituído o federalismo, não em decorrência de um arranjo institucional, mas como forma de permitir que os poderes locais continuassem a existir sem grandes freios, só com uma aparente união.

A preocupação não era formar um partido decorrente da união nacional (Federação); ao contrário, a maioria dos detentores políticos era contra um partido

¹⁰⁹ DANTAS, Ivo. *Teoria brasileira dos partidos políticos*, cit., p. 40.

político nacional¹¹⁰, mas a favor de um sistema que permitisse a manutenção dos poderes, em que prevalecia o clientelismo e o controle oligárquico local.

O poder no Brasil estava centralizado, mas, com o advento da República, a política se fez em torno da descentralização. Os grupos locais passaram a ditar a política nacional, sendo “uma dinâmica que nasceu no Império, e permaneceu em todas as repúblicas”¹¹¹.

O federalismo estabelecido dava ênfase a organizações regionais, que se apresentavam por intermédio dos partidos republicanos estaduais¹¹² com atribuição de poder local aos donos de terra, por sinal o único manancial de riqueza, e aos militares. Esses partidos regionais foram de fato os primeiros partidos no Brasil. A causa e a consequência eram os poderios oligárquicos que desaguavam no coronelismo.

O ápice do poder das oligarquias regionais se deu a partir do governo de Campos Sales (o quarto presidente da República e o segundo não militar), quando, com o estabelecimento da política conhecida como “café com leite”, a política nacional foi transformada efetivamente em uma coalizão entre as oligarquias regionais mais fortes do país.

Nessa fase, que vai até 1930, há uma proliferação de partidos, mas quase todos como facções regionais do Partido Republicano, sob o domínio das lideranças locais, expressão da elite econômica.

A denominada Revolução de 1930 teve como frutos o Código Eleitoral de 1932 e a Constituição de 1934. Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas deu um Golpe de Estado, cancelou as eleições e fechou o Congresso. Com a outorga da nova Constituição (1937), instalou o denominado Estado Novo. A nova

¹¹⁰ “Esta hostilidade aos partidos nacionais é visível nos homens mais representativos da primeira geração republicana.” FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1980. p. 54.

¹¹¹ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 21.

¹¹² “Durante a Primeira República, não se organizaram partidos nacionais. Havia, é certo, partidos estaduais, relativamente estruturados, como os célebres PRP (Partido Republicano Paulista) e PRM (Partido Republicano Mineiro). Tais grupos eram, porém, no plano nacional, quando muito aliados, jamais integrantes de um PR nacional.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia: ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 113.

Constituição não reconheceu os partidos políticos¹¹³, que formalmente foram extintos em 2 de dezembro de 1937, pelo Decreto-lei n. 37¹¹⁴.

1.5.6.2 A Quarta República (1946 a 1964): a centralização do poder na União e o distanciamento da importância partidária

Fazendo um salto histórico, sem desconsiderar o período de 1930 a 1945, o segundo ponto que se deseja destacar dentro dessa perspectiva histórica tendo como enfoque o pluripartidarismo excessivo é o fim do Estado Novo, em 1945, e o período denominado Quarta República, em que houve liberdade política e criação de partidos, e que foi até 1964, com a ascensão dos militares ao poder. Se o Código Eleitoral de 1932 já deu maior sentido aos partidos políticos, sua concepção moderna se consagrou somente nesse período pós-1945.

O período de grandes transformações mundiais causadas pelo fim da Segunda Guerra também foi marcado por manifestações nacionais contra o regime ditatorial. Em fevereiro de 1945, Getúlio Vargas marcou as eleições presidenciais para 2 de dezembro do mesmo ano e permitiu a criação de partidos políticos.

O Decreto-lei n. 7.586/45, conhecido como Lei Agamenon, deu grande força aos partidos eis que, a partir dele, foram proibidas candidaturas avulsas.

Vários partidos de âmbito nacional passaram a ser criados, destacando-se inicialmente a União Democrática Nacional (UDN), que reunia os opositores a Vargas, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD), que eram verdadeiras obras do próprio Getúlio Vargas, o primeiro para unir

¹¹³ “A Constituição de 1937 foi outorgada num momento de crise universal de ordem e de autoridade. Já existia no mundo o estado potencial de guerra e dentro de cada país esboçava-se o quadro de luta ou da oposição ideológica que a guerra viria transportar do espaço nacional para o espaço internacional. [...] A Constituição de 1937 foi, assim, imposta pelas circunstâncias. A luta política não era apenas uma luta pelo poder dentro dos quadros clássicos da democracia liberal. As ideologias extremas que se assenhoreavam do campo da luta tinham como objetivo declarado a destruição tradicional, não somente do domínio público, como no domínio social e econômico.” ENTREVISTA DE FRANCISCO CAMPOS AO CORREIO DA MANHÃ DO RIO DE JANEIRO, EM 3 DE MARÇO DE 1945. In: PORTO, Walter Costa. *Constituições brasileiras: 1937*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 41-42.

¹¹⁴ “Art. 1º Ficam dissolvidos, nesta data, todos os partidos políticos. § 1º São considerados partidos políticos, para os efeitos desta Lei, tôdas as arrematadas partidárias registadas nos extintos Tribunal Superior e Tribunais Regionais da Justiça Eleitoral, assim como as que, embora não registadas em 10 de novembro do corrente ano, já tivessem requerido o seu registro.”

a elite econômica e o segundo (PTB) para congregar os trabalhadores e as estruturas sindicais.

Assim, foi a Constituição de 1946 (art. 141, § 13) a primeira a constitucionalizar o tema “partido político”, sendo que também oficializou o pluripartidarismo em termos nacionais, atribuindo às entidades partidárias o monopólio das candidaturas. A legislação complementar que a seguiu não foi rigorosa nos requisitos para a criação dos partidos¹¹⁵.

Segundo Sérgio Abranches, “Nos três primeiros anos da Segunda República, 31 partidos pediram o registro provisório. Posteriormente, cancelou-se o registro de quinze deles. O único caso importante foi o do Partido Comunista Brasileiro”¹¹⁶.

Na transição, por ocasião da criação dos novos partidos, tanto a UDN quanto o PSD herdaram as bases sociais dos partidos das primeiras repúblicas, e eram, na verdade, grandes coalizões dos antigos partidos estaduais.

Com o aumento da competição eleitoral, pelo pluripartidarismo e pela representação proporcional dos deputados, tornou-se muito difícil que um partido político isolado vencesse a eleição presidencial e conquistasse a maioria no parlamento para governar. O sistema partidário “não conduzia à estruturação do governo, pois a multiplicação e a pulverização partidárias, bem como a ‘pequenezão’ dos grandes partidos, levava a uma inexorável coalizão em que a barganha prevalecia incontestemente”¹¹⁷.

¹¹⁵ A despeito da previsão, “nesta não há nenhuma referência expressa quanto ao papel dos partidos na ordem constitucional. Resume-se a limitar sua ação e a instituir um Tribunal Eleitoral, que tem sobre eles grandes poderes”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os partidos políticos nas constituições democráticas, cit., p. 61.

¹¹⁶ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, cit., p. 40.

O período de 1945 a 1964 é denominado Quarta República, mas também República Populista e República de 46. Seguindo os marcos históricos, a Primeira República (ou República Velha ou das Oligarquias) foi da Proclamação da República (15.11.1989) até a Revolução de 1930; a Segunda República decorre da Revolução de 1930, que deu início à denominada Era Vargas, e vai até a instituição do Estado Novo, que, por sua vez, também é denominada Terceira República e que durou de 1937 até 1946. A Quarta República (ou República Populista, ou República Nova ou República de 46) vai do fim do governo provisório de José Linhares (janeiro de 1946, que se iniciou após o suicídio de Getúlio Vargas), até março de 1964, com a chegada dos militares ao poder, dando-se início à Quinta República, que vai até a promulgação da Constituição de 1988. A Sexta República, ou Nova República, considera-se ora como tendo iniciado em 1985, com a eleição indireta para Presidência da República, ora se considera que iniciou com a Constituição de 1988, e segue até os dias atuais. Dos autores mencionados no presente estudo, Sérgio Abranches denomina o período de 1945 até 1964 Segunda República.

¹¹⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia*, cit., p. 117.

Dois pontos chamam a atenção. O primeiro é que, naquele momento histórico, o poder econômico estatal passou a se concentrar na União, e não mais nos Estados, de tal sorte que os governadores não tinham mais a autonomia de antes. De outro lado, como o presidente era eleito nacionalmente, dependia do voto dos setores populares crescentes com a urbanização e a industrialização e não mais diretamente das oligarquias locais.

As bases eleitorais e as plataformas políticas passaram a diferir entre si, dependendo do tipo de eleição. Os parlamentares, eleitos em seus Estados, dependiam diretamente dos chefes políticos locais (as novas e velhas oligarquias) e a preocupação política se mantinha com o que já existia, em buscar benefícios provincianos. Já o presidente da República tinha a base eleitoral nacional, e as plataformas apresentadas deveriam ser amplas.

Com o panorama posto, algumas consequências permitem entender o período em análise, o que pode ser considerado como o início do elastecimento do pluripartidarismo.

A primeira consequência é a de que a figura da pessoa do político (principalmente os pretendentes aos cargos do Executivo) passou a ter um enorme destaque, em que os partidos políticos importavam pouco para a conquista eleitoral¹¹⁸, daí o motivo de alguns historiadores chamarem a Quarta República de República Populista. Iniciou-se o período em que as trocas partidárias passaram a ser comuns, não importando, em grande parte das vezes, a ideologia, mas quais os benefícios que determinada legenda geraria.

A segunda consequência foi que toda e qualquer política ou projeto passou a precisar ser muito mais negociado para obtenção do compromisso parlamentar. Quando se menciona negociação, não está se colocando o necessário diálogo para a formação de opiniões e tomada de decisões visando ao bem comum, mas a

¹¹⁸ “Os carreiristas, assim, encontravam campo aberto. Usavam dos partidos livremente ou como trampolim para posições, ou para a facilitação dos negócios.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia*, cit., p. 117.

“Isso veio a produzir o aparecimento dos líderes populistas, o primeiro dos quais foi Vargas, que capitalizou os frutos da legislação trabalhista e da propaganda sistemática do DIP [...]. O segundo, naturalmente foi Luiz Carlos Prestes [...]. Os dois concorreram na disputa das massas em 1945 e uniram-se em 1947 entre si e com Ademar de Barros [...] O populismo cedo degenerou em demagogia pura e simples. Multiplicaram-se os projetos, leis e decretos executivos para captação das categorias numerosas.” BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições brasileiras: 1946*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 22-23.

negociata voltada a pequenos objetivos, a objetivos pessoais ou de grupos específicos, em que o bem comum não é o objetivo maior.

Desta feita, no referido período, as forças que comandavam o país não eram estáveis, eram heterogêneas e competitivas. Dependiam da articulação de políticos com expressão nacional e da participação de governadores de Estados considerados mais fortes, o que exigia uma articulação por parte do presidente da República, principalmente na formação de coalizão com o Legislativo.

Essa arena complexa era propícia para a pulverização dos partidos, uma vez que os seus membros poderiam buscar maiores benefícios imediatos quanto maior a independência em relação aos demais (partidos, parlamentares e governo).

Em grande parte do período (1945-1964), a tensão existente entre os populistas e os conservadores era minimizada pelo desenvolvimento e conforto econômico experimentado pela população brasileira e por grande parcela das nações no pós-guerra. De outro lado, era um terreno fértil (complexo e instável) para a multiplicação partidária e, também, para a polarização (que era incrementada pela polarização mundial decorrente da Guerra Fria), o que veio a dar munição para a ascensão militar em 1964.

Assim, no referido espaço histórico, foi mantida ou transformada parte das oligarquias regionais remanescentes dos anos 1930, mas o poder (principalmente o econômico estatal) passou a se concentrar na União, e não mais nas regiões. Em decorrência da grande diferença de objetivos (de cada uma das regiões, e da União e dos Estados), de agenda política (do Executivo federal para com os parlamentares e dos Executivos estaduais), e somado a isso o crescimento do populismo, em que os partidos deixam de ser peça essencial para se alcançar o Poder Executivo, passou a ser necessária maior negociação para a manutenção de exercício do governo, o que tronou o campo propício para a multiplicação partidária.

1.5.6.3 O bipartidarismo no regime militar: a ilusão de duas forças

Por ocasião da revolução de 1964, no Brasil existiam 13 partidos. Apesar de “a maior expressividade se concentrar nos macropartidos”¹¹⁹ (que seriam três: Partido Social Democrático – PSD, União Democrática Nacional – UDN, e Partido

¹¹⁹ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 16.

Trabalhista Brasileiro – PTB), um dos objetivos era justamente a reforma política que envolvia a diminuição do número de partidos. Nessa linha, foi editada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965).

Os partidos acabaram sendo dissolvidos pelo Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965¹²⁰. O Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965, autorizou que os parlamentares se reunissem em organizações provisórias, o que deu origem à Arena (Aliança Renovadora Nacional) e ao MDB (Movimento Democrático Brasileiro), que posteriormente foram transformados em partidos¹²¹.

Contudo, em um sistema bipartidário criado artificialmente, havia dificuldades organizacionais. A maior dificuldade era reunir dentro de um mesmo grupo pessoas com interesses muito diversos.

A solução foi a criação da sublegenda, instituto inspirado na legislação uruguaia, e introduzida pelo art. 9º¹²² do Ato Complementar n. 4, de 1965, sendo posteriormente limitada a três pelo Ato Complementar n. 7, de janeiro de 1966 (art. 5º)¹²³. Esse instituto foi estendido para a eleição de 1967 pelo Ato Complementar n. 26, de 1966, e também pela Lei n. 5.453, de 14 de julho de 1968 (arts. 1º e 12) e pelo Decreto-lei n. 1.541, de 14 de abril de 1977. Pela sublegenda era possível que concorressem ao mesmo cargo majoritário (governador, senador e prefeito – salvo prefeitos de capitais, que eram nomeados) mais de um candidato pelo mesmo partido político¹²⁴. Considerando que a ARENA tinha sido formada pela fusão de

¹²⁰ “Art. 18. Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros. Parágrafo único. Para a organização dos novos Partidos são mantidas as exigências da Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965, e suas modificações.”

¹²¹ Mais do que uma mudança no sistema político, o que se verificou foi uma alteração do mesmo sistema, pois, com a autorização do bipartidarismo, seria possível reunir a oposição, controlando-se de forma mais segura os seus movimentos.

¹²² “Art. 9º Para as eleições diretas a serem realizadas em 1966, poderá ser admitido o registro de candidatos em sub-legendas, na conformidade do que dispuser o documento constitutivo de cada organização.”

¹²³ “Art. 5º Acrescente-se ao art. 9º do Ato Complementar nº 4º o seguinte parágrafo: ‘Parágrafo único. Nenhuma organização poderá, no entanto, concorrer com mais de três listas de candidatos’”.

¹²⁴ “É o que narra o ex-ministro e ex-udenista Mem de Sá: O caso mais difícil que se deparava ao Governo e ao partido que lhe ia dar amparo, era o da conciliação dos interesses eleitorais e partidários entre remanescentes das agremiações, adversários ferrenhos até a véspera, e agora forçosamente reunidos, sobretudo entre os ex-pessedistas, os ex-udenistas e até numerosos ex-trabalhistas. Como metê-los todos na mesma canoa e, especialmente, como escolher dentre eles, os candidatos para as eleições do ano seguinte, 1966? Atuante e desinibido que sou, dei-me a defender, como fórmula salvadora – e, a meu ver, única possível – a da instituição do sistema de sublegendas, seguindo o exemplo que tantos frutos há um século dava no Uruguai.” KINZO, Maria d’Alva G. *Oposição e autoritarismo: gênese trajetória do MDB – 1966-1979*. São Paulo: Vértice: Revista dos Tribunais, 1988. p. 30.

dois partidos – os extintos PSD e UDN –, a sublegenda permitia a coexistência dos antigos membros dos referidos partidos, mantendo seus poderes regionais.

Apesar da instituição do bipartidarismo, o que se percebe é que a cultura política brasileira apresentou um mecanismo para a manutenção dos micropoderes, em vez de buscar o consenso, a negociação ou a união interna. É esse um dos principais pontos que se pretende destacar no referido período. Mesmo com um bipartidarismo imposto, não foi possível acabar com as oligarquias regionais; não foi possível modificar a cultura política nacional.

Para a população e como justificativa sociológica para essa regra, diziam seus defensores que a sublegenda fortalecia os partidos políticos, o que não correspondeu à realidade.

O segundo ponto que se destaca do referido período é justamente a forma artificial como foram criados os dois partidos (ARENA e MDB). Eles não nasceram como partido de massa ou de quadros, não decorreram de organizações sociais que posteriormente se transformaram em partidos, não nasceram de clivagens. Como consequência da imposição do art. 1º do Ato Complementar n. 4, de 20 de novembro de 1965¹²⁵, os novos partidos deveriam ser formados com a aderência obrigatória de membros do Congresso Nacional. Foi a reunião de senadores e deputados federais que os formou.

Ocorre que os parlamentares que formaram tanto o MDB como a ARENA não tinham uma base ideológica¹²⁶. A origem imposta foi elitista, a elite política.

Independentemente da bandeira partidária, como decorreu de origem puramente parlamentar, a eles foram transportados os vícios da representação parlamentar. “Nascendo na vida parlamentar, é evidente que a sua estrutura começou a ser implantada em benefício, explícito ou tácito, daqueles que eram os

¹²⁵ “Art. 1º Aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituírem.”

¹²⁶ “A Arena podia contar, entre seus membros, com quase a totalidade dos deputados udenistas, os quais teriam de coexistir com um número semelhante de congressistas de origem pessedista – adversários da UDN no passado. No entanto, 40% dos membros dos assim chamados partidos trabalhistas e reformistas também filiaram-se à Arena, respondendo por 24% da representação arenista na Câmara dos Deputados. Quanto ao MDB, embora 64% de seus membros na Câmara Federal proviessem dos partidos trabalhistas (especialmente do PTB), 29% da representação emedebista eram ex-membros do PSD. Além disso, não faltaram no partido da oposição membros da ex-UDN.” KINZO, Maria d’Alva G. *Oposição e autoritarismo*, cit., p. 31-32.

seus criadores. Isso é uma consequência natural de um processo político que é falho na origem”¹²⁷.

Mesmo com o regime militar, em decorrência do modo artificial como foi imposto¹²⁸, o bipartidarismo não foi suficiente para acabar com os efeitos das oligarquias regionais nos partidos, criando-se as sublegendas para acolhê-las. Como a base de formação foi da elite parlamentar, os partidos se voltaram ainda mais para a defesa da elite política, marcas que permanecem até hoje.

1.5.6.4 Retorno ao pluripartidarismo: a provisoriidade (in)finalizada

Ainda na vigência do regime militar, a Constituição de 1967 foi editada trazendo os pressupostos para a existência e a criação dos partidos políticos. O bipartidarismo ficava mantido pelas exigências do art. 149, VIII¹²⁹, ou seja, necessitava que pelo menos 10% do eleitorado que votou na última eleição para deputados federais apoiasse sua criação.

Os pressupostos da Constituição de 1967 sofreram poucas alterações pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, no que diz respeito aos partidos políticos (Capítulo III do Título II). Contudo, pela alteração do art. 152, VII¹³⁰, pela referida emenda constitucional foi reduzida a exigência numérica de

¹²⁷ KINZO, Maria d’Alva G. *Oposição e autoritarismo*, cit., p. 36.

¹²⁸ “A inviabilidade do modelo, ademais, é reforçada pela artificialidade do bipartidarismo. Criado de cima para baixo, embora, poderia ter lançado raízes, o que não ocorreu.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia*, cit., p. 122.

¹²⁹ “Art. 149. A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: I – regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem; II – personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos; III – atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros; IV – fiscalização financeira; V – disciplina partidária; VI – âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais; VII – exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores; VIII – proibição de coligações partidárias.”

¹³⁰ “Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: I – regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem; II – personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos; III – atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de governos, entidades ou partidos estrangeiros; IV – fiscalização financeira; V – disciplina partidária; VI – âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos diretórios locais; VII – exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles; e VIII – proibição de coligações partidárias.”

apoio, que antes era de 10% do eleitorado, para 5%, sendo que “com certeza tal preceito visou facilitar a formação de um terceiro partido político”¹³¹.

Mais do que influência legislativa, importantes nesse fenômeno nacional foram as pressões sociais que refletiram na eleição de 1974, para escolha de um terço dos membros do Senado Federal e todos da Câmara dos Deputados, em que o MDB, opositor ao Executivo exercido por militares, alcançou grande parte das cadeiras¹³², com votação principalmente nas grandes cidades.

Como consequência, os ocupantes do poder à época passaram a praticar atos tendentes a enfraquecer a oposição e, para tanto, uma estratégia seria dividi-la¹³³ e outra seria ocupar um número maior de cargos.

Para tanto, por meio do Decreto-lei n. 6.639/76 (denominado Lei Falcão)¹³⁴, regulamentou-se de forma restritiva a propaganda eleitoral, e, pelo Pacote de Abril de 1977, aumentou-se a bancada federal nos Estados menos populosos, foram mantidas as eleições indiretas para governador e criados os denominados senadores biônicos. Mais do que isso, pela Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978, alterou-se o art. 152 da Constituição de 1969¹³⁵ e foi reestabelecido o multipartidarismo para dividir a oposição; contudo, o referido sistema partidário foi efetivamente implementado com a edição da Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979 (última Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que estava em vigência quando da promulgação da CF/88), que em seu art. 2º extinguiu oficialmente os dois partidos então existentes (ARENA e MDB) e pelo art. 14¹³⁶ autorizou a imediata criação de outros partidos.

¹³¹ FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*, cit., p. 428.

¹³² “O aumento da representação do MDB no Congresso, como resultado das eleições de 1974, disseminou entusiasmo no seio da oposição; foi como se uma nova era se iniciasse para o MDB. Embora permanecendo como minoria no Congresso, o MDB possuía 44% da representação na Câmara de Deputados e 30% no Senado. Essa representação deu ao partido a possibilidade de formar Comissões Parlamentares de Inquérito e de influenciar na decisão sobre projetos de emenda constitucional propostos pelo governo.” KINZO, Maria d’Alva G. *Oposição e autoritarismo*, cit., p. 163.

¹³³ AIETA, Vânia Siciliano. *Partidos políticos: estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 127.

¹³⁴ Nome dado em referência ao então Ministro da Justiça Armando Ribeiro Severo Falcão.

¹³⁵ “Art. 152. A organização e o funcionamento dos partidos políticos, de acordo com o disposto neste artigo, serão regulados em lei federal. [...] § 1º [...] I – regime representativo e democrático, baseado na pluralidade dos partidos e garantia dos direitos humanos fundamentais; [...]”

¹³⁶ “Art. 14. Funcionará imediatamente o partido político que, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, tenha: I – como fundadores signatários de seus atos constitutivos pelo menos 10% (dez por cento) de representantes do Congresso Nacional, participando a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; ou II – apoio expresso em voto de, no mínimo, 5% (cinco por

Logo após a edição da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, dos dois partidos originais (MDB e ARENA), surgiram seis¹³⁷: Partido Democrático Social (PDS – derivado da antiga Arena); Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB – sucessor do MDB); Partido Popular (PP – derivado também do MDB); Partido Trabalhista Brasileiro (PTB); Partido Democrático Brasileiro (PDT); Partido dos Trabalhadores (PT – ligado a movimentos sindicais).

A Lei n. 6.767/79 também estabeleceu distinção entre partidos com registro definitivo e partidos com registro provisório.

Com registro definitivo eram os partidos políticos que, além de fazerem seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, também conseguiam fazer convenções em pelo menos nove Estados da Federação, e em pelo menos 20% dos Municípios desses Estados, ou que tivessem como fundadores signatários de seu ato constitutivo pelo menos 10% de representantes do Congresso Nacional (art. 14, I, da Lei n. 5.682/71, alterado pela Lei n. 6.767/79).

Já os partidos com registro provisório seriam aqueles que teriam registrado seus atos de constituição perante o Tribunal Superior Eleitoral e, então, no prazo de um ano (arts. 9º e 12 da Lei n. 5.682/71, alterados pela Lei n. 6.767/79). Deveriam providenciar os atos de apoio descritos no parágrafo anterior, sendo que, caso não conseguissem formalizar os requisitos, seriam automaticamente extintos¹³⁸.

Contudo, mesmo com o alegado impedimento, foram sendo feitas concessões em que os partidos provisórios puderam participar das eleições até o ano de 1994¹³⁹.

cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, pelo menos por 9 (nove) Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles.”
¹³⁷ KINZO, Maria d’Alva G. *Oposição e autoritarismo*, cit., p. 209.

Dos seis partidos criados originariamente, o PP, criado em 1980, fundiu-se com o PMDB em 1982 e não chegou a participar das eleições do referido ano.

¹³⁸ “As normas para a formação de partidos foram bastante liberais durante a primeira década do regime democrático. Para obter o registro provisório no Tribunal Superior Eleitoral, bastava que o partido apresentasse um programa e uma lista de 101 fundadores. Para a obtenção do registro definitivo as regras eram mais exigentes, mas essa distinção teve poucas consequências práticas, pois em todas as eleições realizadas no período (1985, 1986, 1988, 1989, 1990 e 1994) os partidos com registro provisório puderam apresentar candidatos. Sessenta e sete legendas o fizeram nessas eleições, entre elas o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), fundado em 1998.” NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012. p. 125.

¹³⁹ “Apesar de formalmente importante, a distinção jurídica entre partidos com registro provisório e registro definitivo foi irrelevante para a competição eleitoral do período, pois em seis eleições (1985, 1986, 1988, 1989, 1990 e 1992) foi facultada a participação de partidos que haviam obtido apenas o registro provisório. As eleições de 1994 foram as únicas do período estudado

O que se pode afirmar é que a produção legislativa era confusa, sempre atendendo aos interesses momentâneos, e para cada eleição era editado o que se denominava “Lei do Ano”, e estas sempre permitiam a participação dos partidos provisórios nas eleições. A última “Lei do Ano” foi a Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995¹⁴⁰, que regulamentava as eleições municipais que ocorreriam em outubro de 1996, e que em seu art. 5º permitia a participação na eleição de candidatos apresentados por partidos políticos com registro provisório que tivessem pelo menos um representante titular na Câmara dos Deputados.

Paralelamente à legislação infraconstitucional, já com a posse do primeiro presidente civil (José Sarney) após o período militar (1964-1985), eleito indiretamente para vice-presidente, e que assumiu a função em decorrência da morte do presidente eleito (Tancredo Neves), como ato preparatório para a Constituinte que se avizinhava (convocada pela Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985), ocorreu um fato que teve extrema relevância quanto ao grande número de partidos políticos existentes no Brasil: a promulgação da Emenda Constitucional n. 25, de 15 de maio de 1985.

Na “Nova República, foi editada a Emenda à Constituição 25 de 15 de maio de 1985, que estabeleceu que ‘é livre a criação de partidos políticos’¹⁴¹. Assim, estavam rompidos os limites que dificultavam o pluripartidarismo.

que estabeleceram alguma limitação à participação dos partidos: puderam concorrer apenas aqueles com registro definitivo ou provisório e com pelo menos um representante na Câmara.” NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1996. p. 12.

¹⁴⁰ Anteriores a referida lei foram a Lei n. 8.713, de 30 de setembro de 1993 (que estabelecia normas para as eleições gerais de 3 de outubro de 1994), a Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991 (que estabelecia normas para as eleições municipais de 2 de outubro de 1992), a Lei n. 7.773, de 8 de junho de 1989 (que estabelecia normas para a eleição para as eleições para presidente e vice-presidente da República, bem como para prefeitos e vereadores nos municípios criados até 15 de junho de 1989, e que foi realizada no dia 15 de novembro de 1989), a Lei n. 7.664, de 29 de junho de 1998 (que estabelecia normas para as eleições municipais de 15 de novembro de 1988), a Lei n. 7.493, de 17 de junho de 1986 (que estabelecia normas para as eleições na circunscrição dos Estados de 15 de novembro de 1986), a Lei n. 7.332, de 1º de julho de 1985 (que estabelecia normas para as eleições de 15 de novembro de 1985 para prefeito, vice-prefeito e vereadores das capitais e alguns municípios específicos considerados do interesse da Segurança Nacional), a Lei n. 6.978, de 19 de janeiro de 1982 (que estabelecia normas para as eleições de 15 de novembro de 1982 para os cargos de governador, vice-governador, senador e suplentes, deputados federais e estaduais, prefeito, vice-prefeito e vereadores).

¹⁴¹ MORAES, Filomeno. Os partidos e a evolução político-constitucional brasileira. In: DANTAS, Ivo; SALGADO, Eneida Desiree (coord.). *Partidos políticos e seu regime jurídico*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 67.

A Emenda Constitucional n. 25/85, em seu art. 6º, deu vida a todos os pretensos partidos políticos que tinham sido cassados, cancelados ou que tiveram seus registros indeferidos.

Art. 6º Os Partidos Políticos que, até a data desta Emenda, tenham tido seus registros indeferidos, cancelados ou cassados, poderão reorganizar-se, desde que atendidos os princípios estabelecidos no *caput* e itens do art. 152 da Constituição.

E o art. 152 da Constituição de 1969, que também foi alterado pela mencionada emenda constitucional, não estabelecia condições numéricas para a criação de partidos, mas tão somente condições para ter direito a representação parlamentar, ou seja, o partido teria que ter um número mínimo de votos para que seus parlamentares pudessem exercer o mandato; caso não obtido, o eleito poderia optar por trocar de partido.

Com isso, se na eleição de 1982 concorreram 05 partidos, já nas eleições de 15 de novembro de 1985 (municipais) e de 15 de novembro de 1986 (senador, deputado estadual, deputado federal) concorreram, respectivamente, 29 e 30 partidos.

Dessa forma,

[...] com a derrocada do Estado autoritário e o período de transição democrática, a legislação eleitoral flexibilizou a fundação de partidos políticos. Trinta partidos foram habilitados pelo Tribunal Superior Eleitoral a lançar candidato às eleições municipais de 15-11-1988¹⁴²⁻¹⁴³.

O referido número de partidos foi mantido com a promulgação da Constituição de 1988, eis que esta não impôs restrição numérica para a criação ou funcionamento dos partidos políticos.

Somente com a entrada em vigor da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos – LPP), não mais foi possível aos partidos políticos considerados provisórios participarem de eleições. Mas o art. 55, constante nas “Disposições Finais e Transitórias” da referida lei, dispensou o cumprimento das exigências para todos os partidos políticos que já tivessem registro definitivo por ocasião de sua publicação, o que permitiu que o número que girava em torno de 30 partidos quando da promulgação da Constituição e da publicação da Lei dos

¹⁴² FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*, cit., p. 17.

¹⁴³ Alguns autores falam em 31 partidos. REIS, Palhares Moreira. Os partidos políticos e a experiência brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, n. 114, p. 89-116, abr./jun. 1992. p. 113.

Partidos Políticos continuasse a existir, pelo menos até a eleição de 2006, oportunidade na qual deveriam cumprir os requisitos mínimos, de acordo com seus arts. 13 e 57. Caso assim não o fizessem poderiam ter restrições no direito de funcionamento parlamentar, no direito de antena e no direito ao Fundo Partidário.

Dessa feita, na esteira de fenômenos sociais, principalmente o fim dos governos militares e a maior liberdade política, ocorreu uma descontinuidade do sistema partidário anterior, que saiu do bipartidarismo (de criação artificial em com possibilidade de sublegendas), passou pela liberdade de criação de partidos até chegar ao pluripartidarismo, tudo isso refletindo nas normas acima referidas.

Nos dizeres de Duverger,

[...] a “liberalização” de um sistema monocêntrico equivale a um afrouxamento da opressão, isto é, a uma modificação do *mesmo* sistema político, ao passo que uma formação política livre exige o estabelecimento de um sistema *diferente*, de um sistema baseado em princípios e mecanismos totalmente diferentes¹⁴⁴.

Assim, a passagem de um bipartidarismo hegemônico para o pluripartidarismo já estava posta antes da Constituição de 1988, e os valores políticos foram construídos por uma série de fatores ao longo da vida nacional.

1.5.7 A constituinte

Por ocasião da Constituinte de 1987, com o Estado brasileiro inserido em um processo de redemocratização, a inclusão do tema “partidos políticos” na nova carta constitucional foi um processo natural.

A eleição para o Congresso Nacional, que, além de suas funções normais, viria a ter o poder constituinte, ocorreu em 15 de novembro de 1986, com a habilitação de 30 partidos políticos, mas somente 12 elegeram representantes que participaram da Assembleia Nacional¹⁴⁵.

A análise das publicações que se originaram diretamente da Constituinte e do Congresso Nacional mostra que as discussões sobre partidos políticos não foram o centro da atenção.

¹⁴⁴ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 310.

¹⁴⁵ REIS, Palhares Moreira. *Os partidos políticos e a experiência brasileira*, cit., p. 114.

Os debates, segundo o *Jornal da Constituinte*¹⁴⁶, estavam centrados no sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). Partido político era um tema que derivava do primeiro, e no referido instrumento de comunicação a pauta “partidos políticos” foi objeto de notícia em três ocasiões, a primeira dentro do contexto “forma de governo” e, na segunda e terceira, de forma exclusiva, com destaque.

A primeira edição, em junho de 1987, ocorreu quando da apresentação do anteprojeto¹⁴⁷ da então nova Constituição da República, que, em seu Capítulo V (Da Soberania Popular), Seção II (Dos Partidos Políticos), arts. 30 e 31¹⁴⁸ apresentava as primeiras ideias do que viria a ser debatido e posteriormente

¹⁴⁶ O *Jornal da Constituinte* foi o órgão oficial de divulgação da Assembleia Nacional Constituinte. Com um total de 64 edições, a primeira, sem numeração, foi a especial de lançamento, datada de julho de 1987, e mais 63 edições com a numeração respectiva, sendo a última a de n. 63, de 5 de outubro de 1988, com a promulgação. O sistema de governo, além de assunto constante em quase todas as edições, foi matéria de capa de alguns exemplares: edição n. 9 (27 de julho a 2 de agosto de 1987 – “O sistema de governo é o coração do país”); edição n. 23 (2 a 8 de novembro de 1987 – “Parlamentarismo”); edição n. 41 (28 de março a 3 de abril de 1988 – “Presidencialismo. Novo regime, o presidente governa, mas com o povo”). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte. Acesso em: 30 mar. 2020.

¹⁴⁷ O presidente da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Decreto-lei n. 91.450, de 18 de julho de 1985) foi o constituinte Afonso Arinos (daí a denominação pela imprensa de Comissão Afonso Arinos), e o relator foi o constituinte Bernardo Cabral.

¹⁴⁸ “Art. 30. É livre a criação de partidos políticos. Na sua organização e funcionamento, serão resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados, ainda, os seguintes princípios: I – filiação partidária assegurada a todo cidadão no pleno gozo dos seus direitos políticos; II – proibição aos Partidos Políticos de utilizarem organização paramilitar, bem assim de se subordinarem a entidades ou Governos estrangeiros; III – aquisição de personalidade jurídica de direito público, mediante o registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, dos quais constem normas de fidelidade e disciplina partidária; IV – exigência de que os partidos sejam de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais, e tenham atuação permanente, baseada na doutrina e no programa aprovados em convenção; V – é assegurado a todo partido político o direito de iniciativa em matéria constitucional e legislativa. § 1º Somente poderão concorrer às eleições nacionais, estaduais e municipais os Partidos Políticos que contarem o mínimo de meio por cento de filiados em relação ao total de eleitores do País, do Estado, do Município ou do Distrito respectivamente, proibida a filiação em mais de um Partido. § 2º São considerados Partidos de âmbito nacional, e como tal gozando do privilégio de acesso à propaganda eleitoral gratuita e aos recursos do fundo partidário, os que tiverem obtido, nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, um por cento dos votos apurados ou um por cento das cadeiras na Câmara dos Deputados. § 3º Os eleitos por partidos que não tenham satisfeito às condições dos parágrafos anteriores não perderão o mandato. § 4º Igualmente, na forma que a lei estabelecer, a União ressarcirá os partidos pelas despesas com suas campanhas eleitorais e atividades permanentes. § 5º Os partidos políticos terão acesso aos meios de comunicação social conforme a lei.

Art. 31. A criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos serão disciplinados em lei, assegurada a autonomia dos estatutos para disporem quanto a regras próprias de organização, funcionamento e consulta prévia aos filiados sobre decisões partidárias.” Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-219.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

aprovado (com as devidas modificações). Como característica, naquele momento, destaca-se o fato de que o art. 30, II, do anteprojeto atribuía aos partidos políticos personalidade jurídica de direito público, seguindo o que já era estabelecido anteriormente, mas também mantinha a liberdade de criação partidária.

O segundo momento de destaque no jornal impresso foi um editorial nominado “Os partidos e a Constituição”, assinado pelo constituinte Paes de Andrade (PMDB-CE). Em seu escrito, o deputado, que à época ocupava a função de Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados, destacava como maior preocupação a necessidade de os partidos apresentarem uma estrutura estável. No artigo, apesar das referências que faz ao sistema parlamentarista de governo, o que chama a atenção é justamente a procura por um sistema com partidos estáveis em que o cidadão pudesse identificar a linha ideológica¹⁴⁹.

Já o terceiro momento em que são publicadas notícias no órgão de comunicação da Constituinte especificamente sobre partidos políticos se deu por fatos ocorridos na semana que foi de 19 a 25 de outubro de 1987, em que a principal votação da Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte fora justamente sobre partidos políticos¹⁵⁰.

¹⁴⁹ “É importante que nos organizemos através de partidos e, assim, possamos exercer a ação política e administrativa com estruturas estáveis, como aliás, exige o regime parlamentarista de governo. [...] Vamos reforçar nos debates e na votação, esse posicionamento que é de uma ampla faixa da Constituinte, preocupada em assegurar a autenticidade partidária e a valoração das legendas para que elas possam fixar-se doutrinariamente de forma a possibilitar ao cidadão definir-se ao filiar-se a um partido.” *Jornal da Constituinte*, Brasília, n. 17, 21-27 set. 1987. p. 2. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte/n-%2017%20-%2021%20a%2027%20setembro%201987.pdf. Acesso em: 13 abr. 2020.

¹⁵⁰ A capa do *Jornal da Constituinte* vinha com a chamada “O partido é aberto ao povo!”, e já aí trazia os primeiros esclarecimentos “A principal votação, na Comissão de Sistematização semana passada, esteve relacionada ao funcionamento dos partidos políticos. Ainda persiste, entre a população uma grande confusão sobre o que seja um partido político. Isso se deve, em grande parte, aos anos de autoritarismo, durante os quais, muito se dificultou a participação do povo na vida política do país. Agora, a Constituinte solta essas amarras, facilitando a organização partidária, e conseqüentemente, a interferência de qualquer cidadão nos negócios nacionais. Organizar ou entrar para um partido político significa pretender representar parcela da comunidade na composição do Congresso, no Governo e na distribuição da Justiça. Afora os princípios fundamentais de disciplina e fidelidade, praticamente nenhum obstáculo é colocado à criação de partidos. O Brasil pós-transição democrática deverá contar com um novo mapa partidário, revelando as diversas correntes de opinião existentes neste vasto país”. *Jornal da Constituinte*, Brasília, n. 22, 26 out. – 1º nov. 1987. p. 1. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte/n-%2022%20-%2026%20outubro%20a%2001%20novembro%201987.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

Durante os debates, o assunto principal era a necessidade de os partidos poderem ser criados de forma livre, mas, por outro lado, a obrigação de representar efetivamente parte da sociedade.

Observe-se a reportagem da época:

PARTIDOS

A Comissão de Sistematização acolheu destaque de autoria do constituinte Haroldo Lima (PC do B-BA) a respeito dos partidos políticos que designa como um dos princípios das agremiações partidárias, previstos em 13 incisos, a manutenção do registro e funcionamento condicionado à votação obtida, de acordo com a lei. A redação do relator fazia a mesma condição “de acordo com o que dispuser a lei complementar”.

“Não deve haver restrições à criação de partidos políticos, pois, no país, devem existir tantos partidos quantos forem as linhas políticas; entretanto deve haver uma regra para a representação partidária nos parlamentos”, afirmou o constituinte Pimenta da Veiga (PMDB-MG) ao defender a proposta de Haroldo Lima.

O parlamentar mineiro entende que um grande número de partidos pode representar válvulas de escape para as tensões sociais, mas que os parlamentos, que funcionam por entendimento das lideranças, não podem funcionar com muitos líderes. Exortou contudo os parlamentares a votarem favoravelmente.

ACORDO

Por acordo de liderança, foram aprovadas suas (*sic*) emendas do constituinte Roberto Freire (PCB-PE) relativas também aos partidos; a primeira garantindo-lhes completa autonomia para definir a respeito de sua estrutura interna, organização e funcionamento e a última assegurando-lhes acesso gratuito ao rádio e à televisão, e aos recursos do fundo partidário conforme lei.

Ao encaminhar favoravelmente a proposta, o constituinte Carlos Sant’Ana (PMDB-BA) aproveitou a oportunidade para protestar contra a possibilidade de serem retirados do art. 16 os itens V e VIII, indispensáveis, no seu entender, por definirem no texto constitucional, o caráter nacional dos partidos.

O constituinte Prisco Viana (PMDB-BA), encaminhando contra a matéria, advertiu que o que se quer aprovar é um excesso de liberdade para a organização dos partidos políticos, os quais, acha, devem ser tutelados pela lei. Em seguida, o relator Bernardo Cabral, após defender aprovação da proposta de Roberto Freire manifestou esperança de que a presidência da Constituinte resolva manter os incisos VI, VIII e IX do art. 16. “Se retirarmos o caráter nacional dos partidos, voltaremos à Velha República”, alertou.

Na continuidade da votação da matéria dos partidos políticos, foi aprovada emenda do constituinte José Richa (PMDB-PR), tornando livre a criação, fusão, incorporação e extensão dos partidos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

A medida proíbe aos partidos a organização paramilitar e determinação que adquiram personalidade jurídica de direito público mediante o registro dos estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, dos quais constam normas de fidelidade e disciplina partidárias¹⁵¹.

¹⁵¹ *Jornal da Constituinte*, Brasília, n. 22, 26 out. – 1º nov. 1987. p. 7. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/publicacoes/Jornal%20da%20Constituinte/n-%2022%20-%2026%20outubro%20a%2001%20novembro%201987.pdf. Acesso em: 30 mar. 2020.

Assim, o que se percebe claramente é que o discurso era de liberdade de criação dos partidos políticos, em oposição a eventual restrição governamental pretérita. A liberdade não significava, contudo, absoluta e indistinta informalidade e facilidade para a instituição.

Como destacado na fala do constituinte Pimenta da Veiga, deveriam existir tantos partidos quantas fossem as linhas políticas, ou seja, não se pensava em partido sem uma linha política ideológica mínima. Por outro lado, também deveriam cumprir exigências formais mínimas para terem seus registros no Tribunal Superior Eleitoral.

A liberdade que se pregava era a liberdade de pensamento, de expressão, de ideias, que não poderia ser tutelada pelo poder público, mas, para que tais formas de expressão viessem a ocorrer através dos (e pelos) partidos políticos, seria necessária a obediência a critérios formais mínimos, o que permitiria a estruturação dos partidos políticos.

O pouco debate na constituinte sobre os partidos políticos foi destacado por Walter Costa Porto:

Nenhuma alteração de monta se propôs à cena eleitoral e partidária. Nem se ouviu, na Assembléia Constituinte, um debate à altura dos problemas trazidos, a nossa apresentação política, pelo quadro de nossas agremiações e pelo sistema que regula nossos pleitos¹⁵².

Os artigos da Constituição que tratam objetivamente dos partidos políticos não foram objeto de discussão aprofundada ou de debate exaustivo durante a Constituinte. E assim aconteceu pelo fato de não ter havido dificuldade no estabelecimento do multipartidarismo, sendo este um fenômeno natural e decorrente das pretensões políticas que dominavam o Brasil na época. Por outro lado, constata-se que a excessiva proliferação de partidos políticos tem raiz primeiramente na própria cultura nacional, e vai encontrar apoio e razão de ser não propriamente nos artigos da Constituição de 1988 que tratam especificamente dos partidos políticos, mas em dispositivos constitucionais que regulam outros temas e que terão reflexos indiretos sobre as formações partidárias.

É o que se verá no capítulo seguinte.

¹⁵² PORTO, Walter Costa. A Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, v. 45, n. 179, jul./set. 2008. p. 303. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160343/Constituicao_1988%282%29.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 13 abr. 2020.

2. O PARTIDO POLÍTICO E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

2.1 Considerações iniciais

A Constituição Federal de 1988 manteve o padrão das constituições anteriores ao regular pormenorizadamente os partidos políticos, considerando-os uma força política institucionalizada. Para tanto, em vários dispositivos faz menção a eles, tudo com o objetivo de garantir o funcionamento, a atuação e a não intervenção.

Já no art. 1º crava que todo o poder emana do povo, que o exerce por intermédio de seus representantes ou diretamente. O art. 14, por sua vez, prescreve que a soberania popular é exercida por meio do sufrágio, o que novamente realça a importância dos partidos políticos e da representação política, ao colocar como condição de elegibilidade a filiação partidária.

O capítulo específico sobre os partidos políticos está inserido no Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais, o que significa que estão amparados pelo art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal, ou seja, a existência dos partidos e seus princípios são cláusulas pétreas.

A filiação partidária como condição de elegibilidade, no ditame do § 3º, V, do art. 14, vem reforçada no § 2º do art. 77, todos da Constituição Federal, que exige filiação partidária para os candidatos a presidente da República.

Poderá ainda impetrar mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, a, da CF) o partido com representação no Congresso Nacional, bem como interpor ação declaratória de constitucionalidade e ação direta de inconstitucionalidade (art. 103 da CF), sendo parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas (art. 74, § 2º, da CF).

Os regimentos sobre partidos políticos não poderão ser objeto de medidas provisórias (art. 62, § 1º, I, a, da CF, com redação atribuída pela EC n. 32/2001 – que também se aplica ao direito eleitoral). Os partidos não podem ter como filiados membros do Poder Judiciário (art. 95, parágrafo único, III, da CF), militares da ativa (art. 142, § 3º, V, da CF) e membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, II, e, da CF), e não podem ter tributado seu patrimônio, renda ou serviços (art. 150, VI, c), regra que se aplica inclusive em relação a suas fundações.

Destaque também deve ser dado ao § 2º do art. 17¹⁵³, que estabeleceu que os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma civil, ou seja, que terão personalidade jurídica de direito privado¹⁵⁴.

Com tal preceito, não cabe ao poder público (Executivo ou Legislativo) autorizar ou não sua existência ou funcionamento, bastando que após o registro nos órgãos civis competentes, e início de sua existência, submeta seu estatuto ao Tribunal Superior Eleitoral, que verificará se estão sendo observados os preceitos do próprio art. 17 da Constituição Federal.

A Constituição de 1988 não recepcionou o art. 2º da Lei n. 5.682/71, já alterada pela Lei n. 6.767/79, que considerava os partidos políticos pessoas jurídicas de direito público interno. Com isso, o registro dos estatutos do partido no Tribunal Superior Eleitoral, embora obrigatório, não lhes atribui personalidade jurídica, mas é mero rito de controle e adequação dos estatutos aos princípios constitucionais.

A categorização do partido político como pessoa jurídica de direito privado é o que alguns autores chamam de modernização dos partidos¹⁵⁵. Entender o partido como pessoa jurídica privada rompe qualquer elucubração que mantivesse os partidos políticos como órgãos estatais ou associações de direito público que pudessem ser controlados diretamente. Ao contrário, pretendeu-se o partido político como associação privada que auxilia o poder público, com funções constitucionais.

¹⁵³ “§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.”

¹⁵⁴ Tal fato não é novidade no ordenamento nacional: “No Brasil. Pelo Código Eleitoral de 1932, os partidos políticos era (*sic*) organizados como pessoas jurídicas de direito privado. A sua personalidade jurídica se adquiria com o registro no cartório competente, de acordo com a legislação do registro civil de pessoas jurídicas. Com o início da abertura democrática, a Lei Eleitoral provisória de 1945 instituiu os partidos políticos nacionais, que deveriam funcionar como associações civis. A partir da Redemocratização de 1946, os partidos políticos brasileiros passaram a ser considerados pessoas jurídicas de direito público. Não foi a Constituição que assim o definiu então, porém o Código Eleitoral. Esta situação continuou na Constituição de 1969 e permaneceu até a Constituição de 1988, quando voltaram os partidos políticos a ser reconhecidos como pessoas jurídicas de direito privado.” Palhares Reis, O partido político e a lei de 1995. *In: Cinco estudos sobre partidos políticos*, Recife: UFPE – Editora Universitária, 1999, p. 96-97. *Apud* DANTAS, Ivo. *Teoria brasileira dos partidos políticos*, cit., p. 46.

¹⁵⁵ “A criação de partidos seguia um processo descendente, do alto para baixo, do ápice para ao topo da pirâmide social, tendo, via de regra, por núcleo fundacional um grupo parlamentar, passando depois ao trabalho de arregimentação de eleitores [...]. Pretende-se que agora seja livre em seu nascimento, pertencendo ao gênero da associação civil, reconhecível como partido em razão dos objetivos políticos contidos em seus estatutos, inscritos no registro civil das pessoas jurídicas.” RIBEIRO, Fávila. *Pressupostos constitucionais do direito eleitoral: no caminho da sociedade participativa*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1990. p. 61.

No entanto, ver-se-á que a Constituição não está isolada, mas faz parte do arcabouço legal pátrio, em que tem especial relevo a Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos – LPP), que se mostra como decorrência, extensão, explicitação e concretização dos elementos dados pela Constituição.

Além da Constituição e da LPP, será necessário também, em um terceiro plano, analisar outras regras infraconstitucionais, tais como a Lei das Eleições – Lei n. 9.504/97 (LE), as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral e decisões jurisprudenciais, uma vez que as duas primeiras não esgotam o assunto.

Desta feita, o presente capítulo, além de fazer um fechamento quanto aos elementos introdutórios, objetiva trazer os elementos constitucionais que regulamentam o partido político tanto de forma direta como indireta, e que influenciam na formação do multipartidarismo em seu formato excessivo.

Inicia-se com a leitura do art. 17, que é detalhista ao comandar o conteúdo, os pressupostos para criação, incorporação e extinção, e, também, os princípios balizadores dos partidos políticos, o que permitirá que, com ele, seja possível adiante aprofundar os aspectos que se referem à “vida” do partido político sob perspectiva da legislação e sob o olhar do fenômeno do polipartidarismo.

2.2 O art. 17 da Constituição Federal

O ponto de partida para a análise dos partidos políticos atualmente no Brasil deve ser o art. 17 da Constituição Federal, que é assim posto:

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

I – caráter nacional;

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

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.
 § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I – obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II – tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

Estabelece-se, a princípio, a liberdade para criação, fusão e incorporação e extinção dos partidos políticos. Essa liberdade, contudo, está modulada pelos valores apresentados pelo próprio dispositivo constitucional.

A despeito da não existência de uma expressão gramatical proibitiva, pela interpretação do ordenamento constitucional é fácil a compreensão de que, ao apresentar a necessidade de se seguirem *preceitos*, a Constituição está fixando verdadeiros princípios, quais sejam: a soberania nacional; o regime democrático; os direitos fundamentais da pessoa humana; o pluripartidarismo.

Além disso, os partidos devem “cumprir determinados requisitos formais, tais como o *caráter nacional*, a *prestação de contas à Justiça Eleitoral* e o *funcionamento de acordo com a lei*”¹⁵⁶, previstos especificamente nos incisos I, III e IV do *caput* do art. 17, acima referido. Bem como não podem: utilizar organização paramilitar (art. 17, § 4º, da CF); e receber recurso de entes estrangeiros, ou estarem subordinados a eles (art. 17, II, da CF).

Para a apresentação dos elementos constitucionais, seguir-se-á a divisão apresentada por Mezzaroba¹⁵⁷, que separa, na criação e na vida dos partidos, os princípios constitucionais¹⁵⁸, os requisitos constitucionais e as vedações constitucionais.

¹⁵⁶ MEZZAROBA, Orides. *Partidos políticos*. 1. ed. 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2010. p. 25.

¹⁵⁷ MEZZAROBA, Orides. *Partidos políticos*, cit.

¹⁵⁸ No mesmo sentido: “O art. 17, em momento algum utiliza o substantivo ‘princípios’ [...] acontece, no entanto, que a ausência daquele substantivo (princípio) em nada impede que o consideremos presente, até porque, o conteúdo do art. 17 corresponde aos ‘princípios fundamentais’ do art. 1º”. DANTAS, Ivo. *Teoria brasileira dos partidos políticos*, cit., p. 45.

2.2.1 Dos princípios constitucionais

2.2.1.1 Soberania nacional

A necessidade de observar e preservar a soberania nacional surge por duas vezes no art. 17 da Constituição Federal. Logo no *caput*, ficou consignado que a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos devem resguardar a soberania nacional; logo em seguida, no inciso II do *caput*, cravou-se que essas entidades são proibidas de receber recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes.

Quando se cria um partido, há que se ter como elemento essencial o fato de que ele se destina a manter a soberania nacional, ou, pelo menos, pode calar-se sobre o tema para que não conste de seus estatutos qualquer elemento que importe em ofensa a esse preceito.

A preservação da soberania é de tal forma importante que a ofensa a esse princípio é causa de extinção partidária.

A despeito da liberdade de criação, os partidos políticos, quando de sua fundação (e posterior funcionamento), não podem ter qualquer previsão estatutária que intencione submeter a República Federativa do Brasil a qualquer Estado ou organismo internacional, nem pode durante sua existência praticar atos tendentes a tanto. Nesse ponto, não se deve fazer confusão com a vontade expressa de estabelecer integração com outras nações – art. 4º, parágrafo único, da Constituição Federal.

Como desdobramento do primeiro momento, em uma segunda escala, proíbe-se que o partido político receba recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros. Não depender financeiramente é mais uma forma de não se curvar a outra soberania que não a brasileira. Tal proibição está repetida no art. 31, I, da Lei dos Partidos Políticos – LPP.

O texto quer dizer justamente isso: o partido político brasileiro não pode receber recursos de uma entidade estrangeira, de um governo estrangeiro, ou de entidade subordinada a governo estrangeiro.

Uma incursão histórica vai mostrar que a preocupação do Constituinte esteve voltada principalmente para partidos de esquerda, como afirma o Professor Pinto Ferreira: “Essa orientação visou sobretudo dificultar a atuação dos partidos

de esquerda especialmente o Partido Comunista Brasileiro, por várias vezes na ilegalidade”¹⁵⁹.

Modernamente, poder-se-ia invocar essa proibição na atuação de organizações não governamentais – ONGs estrangeiras.

Poder-se-ia argumentar que a discussão sobre este segundo item – proibição de recebimento de recursos externos – estaria encerrada pelo fato de a Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017, ter alterado o art. 31, II, da Lei dos Partidos Políticos. Pela nova redação, os partidos não poderão receber doação de qualquer pessoa jurídica (ressalvadas as dotações provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e Fundo Partidário)¹⁶⁰.

Então, se uma organização estrangeira é também pessoa jurídica, a proibição a atinge duas vezes, uma por ser instituição estrangeira ligada a outro país (art. 33, I, da LPP e art. 17, II, da CF), e a segunda simplesmente por ser pessoa jurídica (art. 33, II, da LPP). Nesse ponto, é possível concluir que os recursos financeiros de um partido podem vir: a) do próprio partido; b) do governo brasileiro; c) de pessoas físicas.

Mas, em decorrência da forma como estão redigidos os referidos dispositivos, necessário questionar se é possível contribuição aos partidos por pessoa física estrangeira. E aqui a resposta deve ser negativa.

Tal interpretação decorre não só dos dispositivos acima mencionados, como também dos arts. 14, §§ 2º e 3º, I, e 12, § 3º, todos da Constituição Federal. Tais dispositivos impedem o estrangeiro de participar do processo político nacional, seja como candidato ou como eleitor. Caso deseje participar, deve submeter-se ao processo de naturalização, e, então, deixará de ser estrangeiro para ser considerado nacional.

O brasileiro naturalizado (não mais estrangeiro) poderá então fazer doações aos partidos. E, mesmo com a possibilidade de o naturalizado participar do

¹⁵⁹ FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*, cit., p. 33.

¹⁶⁰ A questão do financiamento das campanhas eleitorais ou dos partidos políticos será retomada mais adiante. Contudo, vale o registro de que o tema não é pacífico. Em seus escritos, o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso assim se manifestou sobre o ponto: “O problema do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais está longe de ser encontrado solução adequada. Diante dos escândalos revelados pela Lava Jato, compreende-se a decisão do STF de proibir o financiamento das empresas, o que levou o Congresso a criar um fundo específico. [...] Teremos de reconsiderar a possibilidade de as empresas doarem a partidos e candidatos dentro de limites mais restritos”. CARDOSO, Fernando Henrique. *Crise e reinvenção da política no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 63.

processo político, não poderá jamais ocupar o cargo de presidente da República, ou dos que estejam na sua linha sucessória (art. 12, § 3º, da CF), o que demonstra mais uma vez a preocupação da Constituição com a soberania nacional.

Por fim, quando se apresenta a questão da soberania nacional, outro ponto que tem gerado grandes debates, mas que está longe de uma solução, não só pela novidade, mas pelos atores envolvidos, diz respeito à interferência estrangeira em eleições mediante mecanismos e ferramentas *on line*. Não foram poucas as notícias de países que teriam sido alvo de outras nações. O exemplo mais divulgado diz respeito à alegada interferência russa na eleição americana de 2016, em que saiu vitorioso Donald Trump, do Partido Republicano¹⁶¹. Não há dúvida de que, se partidos políticos brasileiros utilizarem tal expediente, estarão ferindo diretamente o princípio constitucional em análise.

Até mesmo na legislação infraconstitucional há essa preocupação com a interferência estrangeira nas eleições. O art. 57-B da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) comanda que os provedores de serviço de internet para abrigar as campanhas *on line* dos candidatos e dos partidos políticos devem estar estabelecidos no país.

2.2.1.2 Regime democrático

O regime democrático é outro princípio balizador dos partidos políticos brasileiros expresso no *caput* do art. 17 da Constituição Federal.

No capítulo inicial já se apresentou a importância dos partidos políticos no regime democrático representativo, sendo aquele um mecanismo deste.

Entretanto, mais do que a preservação do regime democrático no sistema político brasileiro, o referido dispositivo impõe aos partidos a obrigação de seguirem os princípios democráticos.

¹⁶¹ “No fim de 2016, o serviço de inteligência americano noticiou que Moscou havia usado ferramentas *on-line* para influenciar o processo eleitoral americano e ajudar o candidato preferido de Putin, Donald Trump, a ganhar acesso ao Salão Oval. Manobras desestabilizadoras semelhantes foram direcionadas a eleições na (no mínimo) França, Itália, Grã-Bretanha, Espanha, Holanda, nos Países Bálticos, na República Tcheca, Ucrânia e Geórgia. Os métodos incluem o roubo e a revelação de *e-mails* de campanha, a criação de documentos falsos, o uso de perfis falsos no Facebook e a disseminação de ‘notícias’ fictícias e por vezes difamatórias em redes sociais, para que sejam lidas e repassadas.” ALBRIGHT, Madeleine; WOODWARD, Bill. *Fascismo: um alerta*. Tradução Jaime Biaggio. São Paulo: Planeta, 2018. p. 167.

A democracia deve ser um valor a ser alcançado pelo partido político tanto no aspecto externo (o que defende perante terceiros) quanto no interno (se se aplicam ou não os valores democráticos na sua estrutura).

O Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, tratando da democracia nos partidos, é firme ao colocar que:

Para a ordem constitucional, para a Democracia, a ordem interna de um partido importa mais do que o seu programa. A sua organização, funcionamento e financiamento são problemas cuja resolução conduz ao estabelecimento de uma Democracia Real, em que o povo faça ouvir a sua voz, ou de uma Democracia mais ou menos de fachada, em que a voz dos burocratas ou dos coletores de fundos do partido substitui-se à do povo¹⁶².

Esse princípio partidário terá forte influência sobre todos os temas aqui tratados, como a liberdade e a estrutura de criação, a autonomia e o funcionamento partidário.

Para José Afonso da Silva, o regime democrático é verdadeiramente uma forma de “controle qualitativo (controle ideológico)”¹⁶³ dos partidos políticos, de tal sorte que não poderia funcionar no Brasil um partido que não se baseasse na democracia.

Esse princípio ainda está presente quando se verifica, no próprio art. 17, que o § 4º impede a utilização de organização paramilitar. Esse ponto será mais bem detalhado abaixo.

2.2.1.3 Direitos fundamentais da pessoa humana

Outro princípio a ser seguido é o dos direitos fundamentais da pessoa humana, que, dada a importância, está presente já no art. 1º, III, da Constituição Federal e é repetido no art. 17, o que ressalta que devem ser resguardados por ocasião da criação, fusão, incorporação ou extinção de partido político e durante todo o tempo de seu funcionamento.

¹⁶² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Os partidos políticos nas constituições democráticas, cit., p. 124.

¹⁶³ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 406.

Essa disposição retorna, com toda a força, no art. 1º da Lei n. 9.096/95, a Lei dos Partidos Políticos: “O partido político [...] destina-se [...] a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

É reconhecida a dificuldade de definir direitos fundamentais da pessoa humana em decorrência de seu caráter dinâmico, daí ser bastante esclarecedora a definição proposta pelos Professores Vladimir Oliveira da Silveira e Maria Mendez Rocasolano:

Os direitos humanos são faculdades que o direito atribui a pessoas e aos grupos sociais, expressão de suas necessidades relativas à vida, liberdade, igualdade, participação política ou social, ou a qualquer outro aspecto fundamental que afete o desenvolvimento integral dos indivíduos em uma comunidade de homens livres, exigindo o respeito ou a atuação dos demais homens, dos grupos sociais e do Estado, com garantia dos poderes públicos para restabelecer seu exercício em caso de violação ou para realizar prestação¹⁶⁴.

Com a descrição do princípio, verificar-se-á que no Brasil o partido político deve, em todos os seus momentos, ter como base o profundo respeito a tais direitos, que, aliás, são inalienáveis, imprescritíveis e irrenunciáveis.

Os direitos fundamentais são balizadores da democracia ao ponto em que não se exige mais tão somente que decisões sejam tomadas por majorias (por exemplo, as decisões em parlamentos ou em tribunais), mas que essas decisões respeitem os ditos direitos fundamentais.

A dignidade da pessoa humana deve ser verificada não só como forma de atuação (procedimento de decisão), mas também como definidora do conteúdo, dos valores a serem perseguidos. Os “direitos fundamentais tornam-se cláusulas contramajoritárias, trunfos contra a maioria”¹⁶⁵.

A afirmativa de obediência ao princípio em questão pode aparentar ser óbvia, mas há exemplos no sentido de que nunca deve ser deixada de lado, pois a qualquer momento pode ser posto em risco.

O exemplo recente é da Grécia, onde o partido Aurora Dourada, que claramente pregava os ideais nazistas, durante a crise econômica do país, em 2012, conseguiu 18 dos 300 assentos do parlamento, tornando-se naquele momento o terceiro mais forte. Em 7 de outubro de 2020 foi declarado como sendo

¹⁶⁴ SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 217.

¹⁶⁵ SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 83.

uma organização criminosa, e mais de 60 de seus membros foram condenados criminalmente¹⁶⁶.

2.2.1.4 Pluripartidarismo

Por ser uma das bases do presente trabalho, o tema “pluripartidarismo” poderia ter sido apresentado no primeiro capítulo. Contudo, como decorre diretamente do art. 17 da Constituição Federal, optou-se por trazê-lo aqui.

Registra-se, também, que, como aqui se está analisando o fenômeno do pluripartidarismo excessivo brasileiro, isso não significa em absoluto que se adota uma posição apriorística desfavorável ao pluripartidarismo; ao contrário, aceita-se o fenômeno como um valor nacional que fora previsto na Constituição.

O aspecto negativo não está no pluripartidarismo em si mesmo, mas no demasiado número de partidos. O excesso, ao mesmo tempo que é consequência do arranjo político nacional, também influencia no desvirtuamento das funções partidárias brasileiras.

Nas palavras da Ministra Cármen Lúcia:

O pluripartidarismo deve ser entendido como antídoto para o centralismo impeditivo das liberdades. Mas a multiplicidade de legendas sem substrato eleitoral legítimo mais confunde que esclarece o eleitor, mais frustra que realiza, mas esfacela que constrói¹⁶⁷.

O pluripartidarismo também é um princípio a ser observado pelos partidos políticos brasileiros.

¹⁶⁶ AURORA DOURADA: Grécia declara partido de extrema-direita como grupo criminoso. A corte grega declarou nesta quarta-feira (7) que o partido de extrema direita Aurora Dourada é um grupo criminoso, banindo efetivamente a organização radical que já foi a terceira maior liderança política do país. *CNN Brasil*, 7 out 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/10/07/aurora-dourada-grecia-declara-partido-de-extrema-direita-como-grupo-criminoso>. Acesso em: 11 nov. 2020; NICASTRO, Andrea. Alba Dorata “organizzazione criminale”, la sentenza in Grecia. La formazione di estrema destra riconosciuta colpevole di attacchi violenti e xenofobi. Nel 2014 aveva raggiunto il 9% dei consensi. Disponível em: https://www.corriere.it/esteri/20_ottobre_07/alba-dorata-organizzazione-criminale-sentenza-grecia-d192fae2-08a5-11eb-ab0e-c425b38361b4.shtml?refresh_ce-cp. Acesso em: 11 out. 2020. Tradução livre: “Aurora Dourada ‘organização criminosa’, a sentença na Grécia. O grupo de extrema direita foi considerado culpado por ataques violentos e xenofobos. Em 2014 conquistou 9% dos votos”.

¹⁶⁷ ADI n. 5.311/DF (j. 04.03.2020), p. 34 do acórdão.

O pluripartidarismo

[...] se revela como elemento essencial ao regime democrático e à acomodação das várias tendências políticas dominantes em determinada época da vida nacional. Tecnicamente, pluripartidarismo é a coexistência de vários partidos legalmente constituídos¹⁶⁸.

O pluripartidarismo tem relação direta com o princípio do pluralismo político consagrado no art. 1º, V, da Constituição Federal, que também é reverenciado pelo pluralismo ideológico (art. 1º, *caput*, da CF) e no pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (art. 206, III, da CF). É a necessidade de convivência com o outro, em que “a vontade do Estado deixou, portanto, de coincidir com a vontade de um único grupo, e passou a garantir que os diferentes grupos políticos pudessem expressar-se e concorrer entre si, para alcançar mutuamente um compromisso final”¹⁶⁹. É reconhecer dignidade aos diferentes grupos, de diferentes interesses, na arena política.

Assim, quando a Constituição Federal de 1988 adota o pluripartidarismo, o faz em seu sentido ideológico e sociológico.

No sentido ideológico, os partidos podem ser um reflexo ou uma expressão das diversas opiniões existentes na sociedade. E essas opiniões divergentes devem ser respeitadas.

Já no sentido sociológico, “os partidos são canalizadores de interesses de determinados segmentos e classes sociais”¹⁷⁰.

Afirmar que o Brasil adota o pluripartidarismo não significa que há obrigatoriedade de existirem muitos partidos, mas que existe a possibilidade de criação de quantos partidos a sociedade quiser, e a possibilidade de que qualquer um deles alcance o poder.

Também significa que é proibido que o estatuto ou o programa de um partido contemple a extinção de outros (salvo no caso de transformação do originário), ou que vise diretamente à extinção de outro.

A regra, pois, é esta: cada partido pode e deve defender sua própria existência, e não pode criar obstáculos para a existência de outros.

¹⁶⁸ BISPO SOBRINHO, José. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora Jurídica, 1996. p. 24.

¹⁶⁹ MEZZARROBA, Orides. *Partidos políticos*, cit., p. 23.

¹⁷⁰ NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*, cit., p. 37.

É certo que um partido pode pregar suas virtudes e pode, inclusive, adotar condutas capazes de atrair os filiados de outro partido, mesmo que essa atração provoque o enfraquecimento e até a extinção do outro. Mas isso faz parte do jogo democrático, não se subsumindo à pregação da morte do adversário.

Repete-se: a criação e a existência de mais de um partido são preceitos constitucionais. Mesmo assim, a lei impõe regras para essa criação. A partir daí, deve o partido manter sua sobrevivência, sempre tendo como meta a conquista do poder ou a influência sobre ele. Se durante algum tempo ele não conquistar nenhuma parte de poder, ou conquistar uma parte mínima, sua existência poderá se tornar difícil, pois deixará (ou terá diminuída a possibilidade) de receber repasses financeiros públicos. Isso se analisar a extinção de partidos políticos e as cláusulas de desempenho. Por ora, basta verificar que, mesmo tendo problemas para a existência plena, a lei não estabelece a extinção de partido com fundamento apenas em tais adversidades.

No pluripartidarismo, deve haver espaço para a oposição. Acolher um sistema que implique a coexistência de partidos é reconhecer a existência do dissenso, da possibilidade de alternância no poder.

Para a Professora Monica Herman Salem Caggiano:

A matriz multipartidária implica uma reformulação do *modus operandi* da oposição, reservando-se-lhe uma linha de ação mediativa, de integração, distante da fórmula baseada na contrariedade acolhida pela “política de adversários”, sem que, no entanto, implique a expulsão obrigatória do fenômeno¹⁷¹.

Assim, o pluripartidarismo tem como função refletir as diversas correntes de opinião, o que leva a um sistema político partidário mais democrático, não sem o custo de maior complexidade na formação de uma maioria parlamentar.

Pensar em pluripartidarismo é pensar em um sistema de partidos em que, em geral, mesmo com a vitória nas eleições, o partido vitorioso terá que formar alianças para atingir uma maioria parlamentar (sistema multipartidário com ou sem um partido dominante); esse sistema se contrapõe não só a um sistema com partido único (que pela natureza é antidemocrático) como ao bipartidarismo, em que “o traço marcante a salientar é que o partido vencedor normalmente dispõe da maioria

¹⁷¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995. p. 79.

absoluta dos votos, o que lhe permite exercer o poder sem necessidade de coligações”¹⁷².

Assim, o pluripartidarismo, como manifestação decorrente da estrutura jurídica e social nacional, não é um ponto a ser afastado. A questão é justamente como fazer as instituições trabalharem com o pluripartidarismo.

2.2.2 Requisitos formais constitucionais

Levando em conta a forma da redação do art. 17 da Constituição Federal, a doutrina entende que o artigo apresenta princípios e preceitos. Os princípios são os elementos contidos no *caput* do artigo, enquanto os preceitos seriam os requisitos formais introduzidos pela expressão “observados os seguintes preceitos:”. Então, preceitos consideram-se os que não estão na parte inicial do artigo¹⁷³.

Os princípios constitucionais norteadores dos partidos políticos – soberania nacional, regime democrático, pluripartidarismo e direitos fundamentais da pessoa humana – já foram estudados (debatidos) nos itens anteriores, mas não há que se pensar que daí para a frente só há elementos ou questões menores. É que os referidos “preceitos” são, por vezes, também verdadeiros princípios, ou desdobramentos dos princípios já apresentados.

2.2.2.1 Requisitos constitucionais para criação dos partidos políticos

2.2.2.1.1 Caráter nacional

O caráter nacional (art. 17, I, da CF) pode ser interpretado tão somente como um requisito formal para a criação de um partido. Contudo, é muito mais do que isso; é na verdade outro princípio balizador para os partidos políticos.

Essa previsão vem em combate aos antigos partidos estaduais¹⁷⁴, que existiam no Brasil na Primeira República e tinham grande destaque na denominada

¹⁷² BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*: arts. 5º ao 17º. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 2. p. 680.

¹⁷³ MEZZAROBA, Orides. Art. 17. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 692.

¹⁷⁴ O Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.076, de 24.02.1932) tinha a seguinte redação: “Art. 99. Consideram-se partidos políticos para os efeitos deste decreto: 1) os que adquirirem personalidade jurídica, mediante inscrição no registro a que se refere o art. 18 do Código Civil;

política do Café com Leite. Eles foram afastados da legislação nacional inicialmente pela instalação do Estado Novo, sendo que o Decreto-lei n. 37, de 1937, extinguiu os partidos políticos, que, por sua vez, foram retomados com a volta da democracia, mas, pelo Decreto-lei n. 7.586, de 1945¹⁷⁵ (Lei Agamenon), só seriam permitidos se tivessem caráter nacional¹⁷⁶.

Independentemente do motivo histórico de criação dos partidos estaduais, atualmente não se permite a regionalização sob o pretexto da defesa ou proteção de determinada parte do território nacional.

A Constituição Federal não ofereceu uma definição do que seja “caráter nacional”, mas estabeleceu parâmetros pelos quais uma interpretação sistemática exige tanto um aspecto físico/geográfico, como um aspecto programático. O partido político não pode existir apenas para o benefício de uma única região, ou de um Estado membro, mas de todo o território brasileiro.

Assim, ao se falar em caráter nacional é possível fazer uma diferenciação entre o objetivo nacional, a formação nacional e o funcionamento nacional.

O objetivo, imposto pela Constituição Federal, é ter “índole nacional”¹⁷⁷: além do benefício comum, tal previsão impede que, nos estatutos, apareça qualquer proibição ao ingresso de eleitores de alguma região, unidade ou Município da Federação.

Já sua formação nacional revela-se na obrigação de que os apoios para a criação estejam espalhados em pelo menos nove unidades da Federação, e que em cada uma dessas unidades o apoio seja dado por um décimo do eleitorado votante na última eleição para deputado federal (art. 8º da Lei dos Partidos

2) os que, não a tendo adquirido, se apresentarem para as mesmos fins, em caráter provisório, com um mínimo de quinhentos eleitores; 3) as associações de classe legalmente constituídas. Parágrafo único. Uns e outros deverão comunicar por escrito ao Tribunal Superior e aos Tribunais Regionais das regiões em que atuarem a sua constituição, denominação, orientação política, seus órgãos representativos, o endereço de sua sede principal, e o de um representante legal pelo menos.”

Já o denominado Código Eleitoral de 35 (Lei n. 48, de 04.05.1935) tinha a seguinte redação sobre o tema: “Art. 167. Poderão os partidos políticos registrar-se nos tribunais regionais, ou no Tribunal Superior. § 1º No requerimento de registro, o partido declarará o âmbito de sua ação partidária, sua constituição, denominação, orientação política, seus órgãos representativos, o endereço da sua sede principal, e os seus representantes perante o Tribunal Eleitoral. § 2º O registro será no Tribunal Regional, se o âmbito de ação se limitar a região respectiva, ou no Tribunal Superior, se o partido exercer ação política por mais de uma região.

¹⁷⁵ Art. 110. Os partidos políticos serão registrados no Tribunal Superior e os seus diretórios – órgãos executivos estaduais – nos Tribunais Regionais. § 1º Só podem ser admitidos a registro os partidos políticos de âmbito nacional.”

¹⁷⁶ Cf. itens 1.5.6.1 e 1.5.6.2.

¹⁷⁷ MEZZAROBBA, Orides. *Partidos políticos*, cit., p. 26.

Políticos). Contudo, tal exigência é muito mais formal do que efetivamente substancial (o que será retomado no Capítulo 3).

Não existe nenhuma inconstitucionalidade que fira o direito de livre criação partidária, ou o pluralismo político, ao se estabelecerem, por legislação infraconstitucional, requisitos mínimos para a criação de um partido. A existência de critérios mínimos não é a mesma coisa que ausência de liberdade, e tanto não é que no Brasil existem mais de 30 partidos políticos em funcionamento.

Por fim, o funcionamento nacional está na obrigação de que seus estatutos não proíbam instâncias inferiores dos partidos nos Estados brasileiros ou nos Municípios, o que não significa que devem existir. Existe a opção de ter, sem uma imposição para tanto.

2.2.2.1.2 Prestação de contas à Justiça Eleitoral

Não é possível pensar em campanha eleitoral e funcionamento partidário sem recursos mínimos.

Partindo dessa premissa, o art. 17, III, da Constituição de 1988 determina que os partidos devem prestar contas para a Justiça Eleitoral. Tal exigência já estava exposta no art. 149, IV, da Constituição de 1967, ou no art. 152, IV, da Emenda Constitucional n. 1/69.

Desse dispositivo podem ser retiradas, de plano, três conclusões. A primeira é de ordem prática: os partidos políticos terão como órgão de controle de suas contas os Tribunais Eleitorais.

Já a segunda é que, pela prestação de contas, busca-se a igualdade de oportunidades aos partidos. A igualdade de oportunidades visa impedir que as eleições sejam definidas tão somente em decorrência do poder econômico, promovendo em primeiro plano a normalidade e a legitimidade das eleições, e, em um segundo plano, a probidade e a moralidade administrativa, como prescreve o art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

Por fim, a prestação de contas também deve ocorrer pelo fato de os partidos políticos terem, no Brasil, uma forma de financiamento denominada mista, pelo qual recebem valores tanto de particulares como diretamente do Estado, pelo Fundo Partidário e pelo Fundo de Campanha.

Ora, se recebem valores de particulares, necessário saber de quem receberam, pois assim será possível saber quais os compromissos ou quais interesses irão priorizar no caso de seus membros virem a ser eleitos; por outro lado, se recebem financiamento público, nada mais natural do que prestar contas para que se saiba como fora o montante efetivamente utilizado.

2.2.2.1.3 Funcionamento parlamentar

O art. 17, IV, da Constituição Federal estabelece que os partidos políticos devem ter “funcionamento parlamentar de acordo com a lei”. O dispositivo não esclarece, contudo, qual seria a extensão de tal norma, se seria uma obrigação dos partidos políticos para a existência e/ou funcionamento, ou se seria um direito no caso de conquista de cadeiras em casas legislativas.

Celso Ribeiro Bastos entende que a necessidade de os partidos políticos terem representação no parlamento é uma “forma de limitar a proliferação descontrolada de partidos políticos”¹⁷⁸. De acordo com seu raciocínio, se a Constituição não apresenta requisitos mínimos de eleitores para a existência do partido político, acaba por criar como requisito a exigência de ter representantes parlamentares e promover o funcionamento parlamentar. E completa aduzindo que “o pluripartidarismo não pode servir de pretexto para o multipartidarismo”¹⁷⁹. Para o autor, a norma seria autoexecutável, de tal forma que os partidos sem representação parlamentar deveriam ser extintos.

Em posição oposta está Mezzaroba, para quem não é necessária a representação parlamentar para a existência do partido político, mas essa representação é exigida se o partido quiser ter funcionamento dentro do parlamento, ou seja, “os partidos devem ter representantes no Legislativo a fim de usufruir o direito à estrutura de lideranças e participar na divisão proporcional da composição das mesas e comissões, de acordo com o Regimento Interno de cada Casa”¹⁸⁰.

A posição majoritária na doutrina é a segunda.

¹⁷⁸ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, cit., p. 691.

¹⁷⁹ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, cit., p. 692.

¹⁸⁰ MEZZAROBA, Orides. *Partidos políticos*, cit., p. 31.

Funcionamento parlamentar é, assim, o direito que têm os partidos, e os parlamentares por eles eleitos, de utilizar a estrutura das casas legislativas, de participar de forma proporcional das mesas e comissões, tudo segundo o regramento interno de cada casa, ou seja, o direito de participar do andamento ou funcionamento da casa, o que permite, em última linha, o desenvolvimento da atividade parlamentar.

Auxilia na compreensão do referido direito o disposto nos arts. 12¹⁸¹ e 25¹⁸² da Lei dos Partidos Políticos e, por eles verifica-se que todas as formas de atuação de um parlamentar, ou seja, participação em comissões, participação de discussões e votações, são atividades típicas do Legislativo.

Contudo, o art. 13 da mesma Lei n. 9.096/95 estabeleceu que só teria direito ao funcionamento parlamentar “em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante” o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, tenha tido 5% dos votos válidos (excluídos os em branco e os nulos), distribuídos em pelo menos um terço dos Estados, com no mínimo 2% do total de cada um deles.

A Lei dos Partidos Políticos é de 1995 e, em seu art. 57, no capítulo das Disposições Finais e Transitórias, estabeleceu que a cláusula de desempenho para o funcionamento parlamentar constante no art. 13 só teria plena aplicação nas eleições de 2006.

Ocorre que, pelas ADIns 1.351 e 1.354, todas de 2007, o STF declarou inconstitucional o referido art. 13, de tal sorte que não existe mais cláusula de vedação do funcionamento parlamentar, o que será objeto de análise específica do item 3.2.2.1.2.

Assim, atualmente, o funcionamento parlamentar é entendido como o direito de qualquer partido de participar das bancadas e representações legislativas de qualquer casa legislativa, desde que tenha parlamentares entre seus membros, e respeitando os regimentos internos das casas.

¹⁸¹ “Art. 12. O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei.”

¹⁸² “Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.”

E mais, o funcionamento do partido não se dá só pelo funcionamento parlamentar, mas também pelos órgãos de deliberação (convenções municipais, estaduais e nacional), pelos órgãos de direção (diretórios nacional, regionais ou municipais), órgãos de ação ou execução (comissões executivas nacional, estaduais ou municipais), órgãos de cooperação (conselhos de ética, institutos de estudos, departamentos de estudantes) e órgãos de ação parlamentar (bancadas de representantes dos partidos nas casas legislativas em todos os níveis da Federação)¹⁸³.

2.2.2.1.4 Filiação partidária

Apesar de não ser um princípio, a filiação partidária também é um balizador do sistema político partidário nacional, e, apesar de estar no Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais) da Constituição Federal, está presente no Capítulo IV (Dos Direitos Políticos da Constituição Federal), no art. 14, § 3º, e não no Capítulo V (Dos Partidos Políticos).

Ao nacional que quer se apresentar ao eleitorado como candidato a cargo eletivo, o partido é a porta de entrada para o mundo político por meio da denominada “filiação”.

A filiação partidária é uma condição de elegibilidade constitucionalmente prevista, e o art. 87 do Código Eleitoral repete a regra principal: o nacional, para se tornar candidato, deve estar registrado em partido político.

Desde o advento do Decreto-lei n. 7.686/45 (Lei Agamenon)¹⁸⁴ são proibidas candidaturas avulsas no Brasil.

Assim, a partir do momento em que o nacional se inscreve em partido político, passa a ser filiado, e de forma automática deixa de participar do universo dos não filiados e do universo dos filiados a outros partidos.

Não se trata de resultado óbvio, ou de constatação retórica.

Ao se filiar, o nacional está dizendo que não ocupa cargo em que a filiação é proibida (por exemplo, juiz, promotor de justiça, militar de patente); está dizendo que renuncia à indicação de sua candidatura por todos os outros partidos. Há, pois,

¹⁸³ BISPO SOBRINHO, José. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*, cit., p. 47.

¹⁸⁴ Como já apresentado no item 1.5.6.2.

uma série de situações que só são permitidas ao filiado e outra série de situações legais impedidas aos filiados.

Existem, assim, várias consequências da filiação partidária, dentre as quais a possibilidade de o cidadão participar da atividade interna do partido. Principalmente, com ela, o nacional preenche uma condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, V, da CF), isto é, torna-se apto a se candidatar a cargo eletivo. É claro que há outras condições de elegibilidade, como o domicílio eleitoral, o pleno gozo dos direitos políticos, idades mínimas para diferentes cargos, só para exemplificar. Mas, aqui, invocar-se-á apenas a filiação.

A filiação não é deferida pela Justiça Eleitoral. A filiação se completa com o procedimento dentro do partido, e se exaure com a informação passada à Justiça Eleitoral. Se o nome do novo filiado não constar da lista junto ao juízo eleitoral respectivo, pode o filiado recorrer a outros meios de prova de sua filiação, em sendo necessário.

Caso o nacional esteja filiado a determinado partido e queira sair, basta fazer a comunicação de sua desfiliação ao partido ou à Justiça Eleitoral. Se quiser mudar de partido, o melhor a fazer é solicitar sua desfiliação e comunicar o fato ao juízo eleitoral da circunscrição onde está filiado.

Neste momento, duas situações devem ser destacadas. A primeira, mais simples, e que servirá como relato do que ocorreu no Brasil durante muito tempo em razão da irregular redação do parágrafo único do art. 22 da Lei dos Partidos Políticos, dando causa a longas disputas judiciais, foi o fato de serem consideradas nulas duas filiações partidárias, caso uma delas não tivesse sido abandonada expressamente pelo nacional. A redação desse parágrafo foi alterada pela Lei n. 12.891, de 11 de dezembro de 2003, que passou a considerar válida, no caso de coexistência de mais de uma filiação, aquela mais recente, e canceladas as demais.

O segundo ponto diz respeito às candidaturas autônomas e à possibilidade de afastamento da referida condição de elegibilidade (filiação partidária) sem que ocorra emenda constitucional.

Sobre o tema pendente julgamento no Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.054.490), de Relatoria do Ministro Roberto Barroso, em que os interessados alegam que o art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal viola os arts. 1º, II, III e V, 4º, II, e 5º, XX e §§ 1º e 2º, da mesma carta constitucional, e

também o art. 23 do Pacto de São José da Costa Rica¹⁸⁵, eis que este não estabelece a filiação partidária como condição de elegibilidade. Além disso, tal condição não está entre o rol de motivos que podem impedir uma candidatura. O tema já teve a repercussão geral da controvérsia reconhecida pelo Supremo, inclusive realizando-se audiência pública para debate, ocorrida no dia 9 de dezembro de 2019.

Isso demonstra que, independentemente de o Supremo decidir ou não a questão, é necessário estabelecer o debate. E aqui, pelo fato de a redação do art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal ser direta, entende-se que, sem que ocorra emenda constitucional, não é o caso de permitir candidaturas avulsas. E mais, como a filiação partidária não é um princípio e sua supressão não inviabiliza a existência dos partidos políticos, não é considerada uma cláusula pétrea, de tal sorte que o dispositivo em questão pode ser alterado por emenda constitucional.

O último ponto deste tópico diz respeito à função primordial dos partidos políticos.

Afirma Palhares Moreira Reis que os partidos têm três atividades básicas:

A primeira delas é a de servir de agente catalisador de uma determinada corrente de opinião [...] A segunda atividade fundamental é selecionar e enquadrar os eleitos [...] A terceira tarefa ou função do partido é a de educar e informar o eleitor¹⁸⁶.

Ora, se os partidos são agentes catalisadores de corrente de opinião, devem enquadrar aqueles que se elegeram por sua legenda. A filiação partidária deve funcionar como uma garantia aos eleitores/representados de que o eleito seguirá a corrente ideológica e as orientações partidárias.

¹⁸⁵ “Artigo 23. Direitos políticos. 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.”

¹⁸⁶ REIS, Palhares Moreira. Os partidos políticos e a experiência brasileira, cit., p. 94-95. Essas funções partidárias também são destacadas por Pae Kim. KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. In: NORONHA, João Otávio; KIM, Richard Pae (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 641.

Nessa linha, a existência de candidaturas avulsas abre completamente a porta para o eleito não ter mais a quem prestar contas a não ser diretamente ao cidadão. É retirar o filtro. E sem filtro nem sempre a água que chega ao consumidor é própria para o consumo, pelo menos até que se invente outro sistema de assepsia. O não funcionamento da forma ideal não significa que os filtros devem ser retirados, mas que devem ser consertados.

2.2.2.2 Vedações constitucionais aos partidos políticos

2.2.2.2.1 Proibição de utilização de organização paramilitar

A Constituição Federal, já no art. 5º, XVII, estabelece que “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”. Sendo assim, não seria necessária a previsão de que “é vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar”, inserta no art. 17, § 4º, da Carta Magna.

Ora, se os partidos políticos são associações com finalidade especial, a eles se aplicam as regras gerais que compõem as do direito de associação, salvo alguma previsão de norma específica.

Contudo, a apresentação da restrição dentro das normas sobre partidos políticos é compreensível como forma de destaque e importância dos instrumentos em análise e também para demonstrar que o partido político é associação que, apesar de ser pessoa jurídica de direito privado, tem claro interesse público.

A vedação se torna compreensível, também, quando se verifica que, ainda na atualidade, não é incomum em determinados países que pessoas não eleitas assumam o poder por meio do poderio de organizações paramilitares. Aliás, também não é incomum que se providencie uma eleição formal, mas substancialmente maculada pela pressão que a população sofre das organizações paramilitares¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Foi o caso que ocorreu em Belarus no ano de 2020. A União Europeia manifestou-se, em 19 de outubro de 2020, pelo não reconhecimento do resultado eleitoral do pleito realizado no mesmo ano no referido país. “UE não reconhece resultado da eleição em Belarus. Após cúpula, líderes europeus dizem que pleito que deu sexto mandato ao autoritário Lukashenko não foi nem justo, e preparam longa lista de sanções. Merkel condena ‘violência brutal’ do Estado contra manifestantes”. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/ue-n%C3%A3o-reconhece-resultado-da-elei%C3%A7%C3%A3o-em-belarus/a-54627026>. Acesso em: 26 set. 2020.

A proibição vem reforçada no art. 6º da LPP (Lei n. 9.096/95), que estabelece: “É vedado ao partido político ministrar instrução militar ou paramilitar, utilizar-se de organização da mesma natureza e adotar uniforme para seus membros”.

Assim, os partidos não podem nem mesmo promover instrução militar para seus membros ou apoiadores, não podem adotar a estrutura hierárquica e nem mesmo símbolos militares.

2.2.2.2 Proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros

O art. 17, II, da Constituição Federal proíbe que partidos políticos recebam recursos de governos estrangeiros ou de entidades vinculadas a governos estrangeiros. Trata-se de desdobramento do princípio da soberania nacional.

É inegável que o fato de receber recursos financeiros é uma evidência de dependência.

Assim, “não podem, portanto, os partidos políticos, manter vínculos jurídico-políticos com entidades ou governos estrangeiros ante os quais fiquem em posição de subalternidade, com perda, ainda que relativa, de sua autonomia”¹⁸⁸.

Os partidos políticos tanto não podem ser submetidos hierarquicamente a qualquer país estrangeiro, como não podem reconhecer a superioridade de outro país sobre o Brasil.

Não se confunde a não submissão hierárquica com afinidade ideológica. Esta pode existir, até mesmo porque o art. 5º, VI, da Constituição Federal assegura a plena liberdade de consciência.

¹⁸⁸ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, cit., p. 687.

2.3 Polipartidarismo

2.3.1 Considerações iniciais

Polipartidarismo é o termo utilizado por Duverger¹⁸⁹ para se referir ao fenômeno de extrema multiplicação partidária, motivo pelo qual é usado para denominar o presente trabalho.

É aqui utilizado como seu sinônimo o termo *pluripartidarismo excessivo, exacerbado, ou exagerado*, sendo que alguns autores, como Celso Bastos e Ives Martins, preferem a expressão *multipartidarismo*¹⁹⁰ para se referir ao sobrepujamento partidário.

Contudo, como Duverger, que é uma das bases do estudo, utiliza a expressão *multipartidarismo* como sinônimo de *pluripartidarismo*¹⁹¹, será adotada esta posição no presente.

Destaca-se que, se o mestre francês emprega o termo para considerar a tendência à extrema multiplicação partidária, aqui será utilizado também para fazer referência a um grande número desnecessário de partidos políticos.

Dito isso, deve-se considerar “O polipartidarismo, ou tendência à extrema multiplicação dos partidos, que pode explicar-se por causas gerais, bastantes variáveis”¹⁹². E, para a análise das causas que provocam o polipartidarismo, há que se considerar o desenvolvimento democrático de determinado país. Isso pode ser verificado pelo funcionamento, ou não, das regras que privilegiam a representação democrática. Para tanto, o ideal é a análise de toda a arquitetura institucional nacional, ocasião na qual são verificadas a forma de governo e os sistemas eleitoral e partidário e, por consequência, as eventuais causas do polipartidarismo.

Ainda, dentro da análise do todo, deve-se também promover o estudo setorial com dois objetivos distintos e complementares: de um lado aclarar o tema,

¹⁸⁹ “Considerando o multipartidarismo estabelecido, e não mais os mecanismos desse estabelecimento, podem-se distinguir diversas variedades, conforme o número de rivais: tripartidarismo, quadripartidarismo, polipartidarismo.” DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 269.

“O polipartidarismo, ou tendência à extrema multiplicação dos partidos, que pode explicar-se por causas gerais, bastantes variáveis.” DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 272.

¹⁹⁰ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, cit., p. 691.

¹⁹¹ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 263.

¹⁹² DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 272.

e de outro propor uma melhora ou aperfeiçoamento para os sistemas eleitoral e partidário e, por via reflexa, para a democracia representativa.

É a partir dos princípios gerais e dos requisitos formais encartados na Constituição para o balizamento dos partidos políticos que se passa a entender o fenômeno da multiplicação partidária exagerada.

Na análise dos fenômenos que influenciam diretamente o polipartidarismo brasileiro, cabe refletir sobre o aspecto jurídico, mas há outros fatores. Não existe uma causa única centrada na liberdade jurídica para a criação de partidos, mas inúmeras causas que se entrelaçam e por vezes se confundem.

O multipartidarismo excessivo não surge de um rompante, de um ato específico da Constituinte ou da Constituição de 1988, ou do arbítrio do governante de plantão. Ele está estabelecido historicamente no cenário político brasileiro como consequência da acomodação de fenômenos jurídicos, culturais e sociais que surgem da “nossa diversidade social, das disparidades regionais e das assimetrias do nosso federalismo”¹⁹³.

Em movimento semelhante ao de Duverger, que advertiu que suas orientações não são absolutas e dependem de uma série de fatores que, se colocados em momentos históricos diferentes, podem provocar diferentes resultados, ao serem apresentados os fatores que contribuem para o multipartidarismo excessivo no Brasil, não se pode considerar uma causa como absoluta ou de importância superior a quaisquer outras. O caldo da cultura política brasileira e das normas existentes foi e é formado por uma série de fatores que provocaram o excesso de partidos.

Os autores que tratam do tema colocam, de forma unânime, que ou uma das causas, ou um dos elementos, ou uma das consequências do denominado presidencialismo de coalizão é o pluripartidarismo em sua configuração excessiva. Nessa linha, para a compreensão do presidencialismo de coalizão e do polipartidarismo, parte-se de um ponto central comum que é “o sistema político brasileiro, o seu modo de funcionamento e de operação”¹⁹⁴.

¹⁹³ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, cit., p. 14.

¹⁹⁴ LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos estudos – Cebrap*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006. p. 18.

O excesso partidário é ao mesmo tempo causa e consequência de incentivo a situações em que imperam a patronagem, o clientelismo e o individualismo¹⁹⁵.

O cientista político Sérgio Abranches, em 1988¹⁹⁶, popularizou no Brasil a expressão “presidencialismo de coalizão”¹⁹⁷. Segundo ele, o fenômeno, que já estava presente na Constituição de 1946, seria uma tendência na Carta de 1988.

Considerando o presidencialismo de coalizão tanto um arranjo institucional como uma forma de comportamento do Executivo decorrente da combinação de presidencialismo, multipartidarismo e sistema proporcional com lista aberta para eleição da maior parte dos membros do Legislativo (exceção ao Senado), seus defensores colocam que a virtude está em, por meio de acordos, alcançar a governabilidade. Há, contudo, o lado negativo: o fato de seu funcionamento não ter sido capaz de elevar o país como um todo, não ter sido capaz de conduzir a população de modo razoavelmente uniforme em direção às condições de vida semelhantes aos países democráticos da América do Norte e da Europa Ocidental.

Da mesma forma que se entende que o presidencialismo de coalizão não foi capaz de elevar o país como um todo, também não se acolhe a linha que entende que existe ou existia no Brasil um “sentimento de inferioridade”¹⁹⁸ em relação ao sistema partidário de outros países, em especial as democracias da Europa Ocidental. Talvez se possa chegar a um sentimento de indignação.

Há fatos que são irremediáveis: é inaceitável e anormal a mudança corriqueira de partido por parte da classe política; em um universo exagerado de partidos, uma grande parte deles não conta com nenhuma representatividade; a exagerada fragmentação atrai o clientelismo; qualquer contrariedade leva os políticos a mudar de partido, em vez de resolver os problemas internamente.

Os exemplos são abundantes: Marta Suplicy, que foi prefeita de São Paulo, em 1981 filiou-se ao PT, sigla que deixou em 2015 para se filiar ao MDB, em 2020 foi para o Solidariedade; o Presidente Jair Messias Bolsonaro, que de 1991 até 2018 tinha mudado nove vezes de partido (PDC, PP, PPR, PPB, PTB, PFL, PP,

¹⁹⁵ “O individualismo profundo dos respectivos cidadãos, o gosto deles pela originalidade pessoal, certo caráter anárquico do seu temperamento, induzem inclinação, bem nítida para o polipartidarismo”. DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 273.

¹⁹⁶ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

¹⁹⁷ Lijphart observa que em 1975 Samuel Edward Finer teria já utilizado a expressão “política centrada e de coalizão” em oposição a “política combativa”. LIJPHART, Arent. *Modelos de democracia*, cit., p. 28.

¹⁹⁸ NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e democracia*, cit., p. 6.

PSC e PSL), sem legenda logo no início de sua gestão; em 2017, dos então deputados federais, Sérgio Brito, da Bahia, era o campeão de troca de partidos, tendo mudado nove vezes (na média de dois por mandato) desde 1985 (PFL, PRN, PDC, PSD, PDT, PMDB, PDT, PSC, PSD)¹⁹⁹.

Constata-se, assim, que as bases de estudo do presidencialismo de coalizão servem para compreensão da arquitetura institucional nacional.

A depender do enfoque da análise, o presidencialismo de coalizão pode ser considerado um rearranjo benéfico ou uma disfunção institucional. O mesmo se poderá dizer do próprio polipartidarismo, da judicialização da política e do poder normativo do Executivo.

Sobre o excesso de partidos, menciona Abranches:

Nossa história recente mostra que, não obstante a maior estabilidade da Terceira República e a eficácia dos mecanismos de estabilização institucional, há problemas e falhas graves no perfil do presidencialismo de coalizão reformado de 1988. O mais visível é a hiperfragmentação partidária, pois afeta diretamente a formação de coalizões, o seu tamanho e a probabilidade de serem estáveis, além de propiciar terreno fértil para o clientelismo e corrupção²⁰⁰.

O referido autor, já em 1988, ao falar do que chamou de “proliferação excessiva de partidos”²⁰¹, explicou que o fenômeno decorria de dois fatores básicos, primeiro, a própria pluralidade social, regional e cultural do país, e segundo o sistema proporcional com lista aberta. Ao concluir seu pensamento com a análise de 17 democracias, dentre as quais a brasileira, expôs que o número de partidos nos países analisados variava de dois a 15. Em momento algum de seus primeiros escritos sobre o tema cogitou que o Brasil teria mais de 30 partidos, como se encontrava em 2020.

Visualizando o fenômeno do excesso partidário, ao escrever sobre presidencialismo de coalizão (já em 2015), Sérgio Antônio Ferreira Victor crava que o “principal fator que conduz à necessidade de construção da coalizão é o quadro

¹⁹⁹ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/república/infiéis-do-congresso-ja-trocaram-de-partido-ate-oito-vezes-conheca-os-campeoes-dbtm0454n5qq9zldyeunuiqsg/>. Acesso em: 17 set. 2020.

²⁰⁰ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, cit., p. 345.

²⁰¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, cit., p. 12.

multipartidário”²⁰², e explica que “o quadro não é apenas de multipartidarismo, mas de intensa fragmentação partidária”²⁰³.

2.3.2 Excesso

Mas o que é excesso?

O substantivo masculino excesso é: “1. Diferença para mais entre duas quantidades. 2. Aquilo que excede ou ultrapassa o permitido, o legal, o normal: excesso de barulho; excesso de gordura. 3. Sobra, sobejo. 4. Redundância. 5 Violência, desmando. 6 Extremo, cúmulo”²⁰⁴. Dentre os sentidos possíveis, o que primeiro vem à mente é a relação de uma quantidade superior a outra, sendo essa superioridade geralmente quantificada por um aspecto numérico. Assim, ao mencionar-se o excesso de partidos, necessário apresentar um quantitativo para, a partir daí, verificar se é elevado ou não, e então questionar quais são as eventuais causas e os efeitos.

Em busca direta no *síte* do Tribunal Superior Eleitoral, constatou-se que, no mês de agosto de 2020, às vésperas da eleição municipal, existiam 33²⁰⁵ partidos políticos efetivamente registrados no Brasil e outros 78²⁰⁶ em formação, ou seja, que já deram entrada de parte da documentação necessária perante os órgãos de cadastro, mas que ainda buscam o preenchimento de requisitos para alcançar o efetivo funcionamento. É comum que os números em questão se alterem para mais ou para menos nos meses subsequentes.

No período que vai do final do último governo militar no Brasil (a partir de 1982) até os dias atuais, inúmeras agremiações foram criadas, extintas ou transformadas, mas no *síte* do Tribunal Superior Eleitoral não existe uma forma direta da obtenção de tais dados. A constatação da dificuldade na obtenção de números exatos é relatada pelo cientista político Jairo Nicolau, que, procurando

²⁰² VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 135.

²⁰³ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão*, cit., p. 135.

²⁰⁴ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p. 857.

²⁰⁵ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 13 ago. 2020.

²⁰⁶ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/criacao-de-partido/partidos-em-formacao>. Acesso em: 13 ago. 2020.

catalogar essas informações, relata que de 1982 a 2014 foram 61²⁰⁷ os partidos que concorreram e obtiveram votos para o cargo de deputado federal; de 1985 a 2016 o número de partidos que foram extintos e que concorreram em pelo menos uma eleição era 50²⁰⁸ e, se só as referidas informações não fossem suficientes, esclarece que desde o fim do bipartidarismo foram criadas mais de 90²⁰⁹ legendas no Brasil.

Assim, é possível, pelos números alcançados, afirmar que a quantidade de partidos políticos chega a patamares realmente elevados.

Mas elevados em relação a quê? Qual o padrão para dizer que 33 partidos existentes em outubro de 2020 é um número muito grande?

Dois pontos podem servir como fatores de comparação. O primeiro diz respeito a outros países considerados democráticos, e o segundo em relação ao número de correntes ideológicas ou de pensamentos.

Quanto a outros países, volta-se a Abranches quando relata que, de 17 democracias analisadas, “o número de partidos que disputam as eleições varia de 2 a 15 e o número médio de partidos eleitorais é 7”²¹⁰, de tal sorte que não há como não concluir, só por um aspecto numérico, que 33 é exagerado.

Fernando Henrique Cardoso, referindo-se ao excessivo número de partidos pelos quais foram eleitos os deputados em 2016, afirmou “ser a atual legislatura a que maior grau de fragmentação partidária apresenta entre todas as legislaturas em todas as democracias do mundo nos últimos setenta anos”²¹¹.

Em estudo realizado e apresentado no IX encontro da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política) no ano de 1994, Ana Lúcia Henrique e Denise Paiva afirmaram que “o sistema partidário brasileiro é o mais fragmentado entre as 132 democracias analisadas por Michel Gallagher”²¹².

²⁰⁷ Disponível em: <https://jairicolau.github.io/deb/>. Segue-se a busca no campo (Deputado Federal 7. Voto dos Partidos. Brasil (1982-2014). Chega-se ao *link*: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1zaNEOx4GvqxdHSpugE4Dt7p2qy7Nm1ViWDSRWF0MZ8k/edit#gid=428738479>. Acesso em: 13 ago. 2020.

²⁰⁸ NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017. p. 165-166.

²⁰⁹ NICOLAU, Jairo (org.). *Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ-UCAM, 1998. p. 245.

²¹⁰ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, cit., p. 13.

²¹¹ CARDOSO, Fernando Henrique. *Crise e reinvenção da política no Brasil*, cit., 59.

²¹² HENRIQUE, Ana Lúcia; PAIVA, Denise. *Multipartidarismo vs. autoritarismo: uma análise dos efeitos da legislação pós-Constituinte sobre a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados*. *Anais do IX Encontro da ABCP*. 2014. p. 3-4.

O grande número de partidos se reflete no parlamento. Em 2016 a Câmara dos Deputados tinha representantes filiados a 28 partidos. Comparando esse número com países que tradicionalmente se consideram como tendo um número elevado de partidos, a Itália em 2013 tinha deputados que eram filiados a 13 partidos; no mesmo ano, na Bélgica, 13 partidos elegeram deputados e, em 2015, em Israel, 10 partidos elegeram deputados²¹³.

Arend Lijphart, apresentando 36 democracias no período que vai de 1945 até 2010, afirma que, dos países analisados, a Suíça teve o maior grau de fragmentação partidária em seu parlamento, em uma média de 5,20²¹⁴.

Então, nenhum dos autores mencionados chegou a números em outros países perto dos 28 partidos brasileiros que tinham representação na Câmara de Deputados brasileira em 2016.

O segundo ponto diz respeito ao número de correntes ideológicas, pensamentos ou valores defendidos.

No extenso rol dos partidos políticos brasileiros, tanto por ocasião da formação quanto da manutenção, podem ser atribuídas clivagens ideológicas relativamente seguras para alguns poucos partidos. É o caso do PSTU, do PSOL e do PCdoB, que se declaram ideologicamente de esquerda. No período imediato pós-governo militar, nenhum partido se declarou abertamente de direita. O máximo que, por exemplo, o PFL – Partido da Frente Liberal –, atual Democratas, se permitia era o rótulo de “centro-direita”²¹⁵.

Os estudos de Michel Gallagher em conjunto com Paul Mitchell podem ser acessados por: https://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/. Acesso em: 16 set. 2020.

O número de partidos em várias nações do mundo pode ser consultado no *site da* ACE Electoral Knowledge Network, de iniciativa da Internacional IDEA, com sede em Estocolmo: <http://aceproject.org/>. Acesso em: 15 set. 2020.

²¹³ NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?*, cit., p. 89.

²¹⁴ LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*, cit., p. 101.

²¹⁵ O cientista político e jornalista André Singer apresenta posição diferente. Para ele, apesar das inúmeras agremiações, existe um padrão no quadro partidário brasileiro, que não seria desestruturado, aleatório ou sem representatividade. O autor coloca que é possível identificar alguma estabilidade no quadro partidário brasileiro, sendo este dividido em três grupos. O primeiro grupo, que na Segunda República fora ocupado pelo PTB e após o período militar pelo PT, seria o que denominou “partido popular” e teria uma identificação nas pessoas de baixa renda; já o segundo tipo seria o “partido da classe média”, que após o período militar foi ocupado pelo PSDB. Esses dois grupos seriam relativamente estáveis, teriam programas e eleitorado relativamente certos. Contudo, como não conseguem obter uma maioria estável, estariam à disposição de uma terceira categoria, que denominou “partido do interior”; a característica deste último é que, além de ser o fiel da balança, procura uma relação clientelista de caráter governista, tem programas pouco rígidos e alta mobilidade programática. Não teria esse tipo de partido capacidade de apresentar candidatos viáveis à Presidência da República,

Na criação do PSD – Partido da Social Democracia –, em 2011, seu organizador esclareceu que não se tratava de partido de direita, de esquerda ou de centro²¹⁶. Também é histórico que a Senadora Marina Silva, cuja origem política estava no Partido dos Trabalhadores, foi filiada ao Partido Verde de agosto de 2009 a 7 de junho de 2011, tendo se desfilado por ver obstáculos a seu caminho para a candidatura à presidência da República. Partiu então para a criação do partido denominado Rede Sustentabilidade, mas, não conseguindo o registro para as eleições de 2014, filiou-se ao PSB para ser vice na chapa encabeçada por Eduardo Campos, cuja morte acidental a levou à cabeça de chapa. Não sendo vitoriosa, retomou os procedimentos para a criação da Rede. O que se observa é que o Partido Verde e a Rede Sustentabilidade compartilham o mesmo suporte ideológico fundado na defesa dos recursos naturais. Por outro lado, o PSB, embora se afirmando socialista, não tinha o mesmo arcabouço que servisse ao perfil de Marina Silva. Conclui-se que Partido Verde e Rede Sustentabilidade poderiam se agregar em um único partido, mas são dois unicamente para satisfação de seus dirigentes.

Partindo para uma análise além das fronteiras brasileiras, não existem tendências ideológicas capazes de informar e formar 33 partidos distintos (número de outubro de 2020). Podem-se arrolar as ideologias de acordo com os mais variados critérios classificatórios: capitalismo, socialismo, liberalismo, comunismo, trabalhismo, monarquismo etc. Ainda que se raciocine que cada ideologia pode conter várias facetas, ou que se subdivide de acordo com a estrutura social, religiosa ou étnica, ainda assim se torna dificultoso encontrar 33 facetas distintas a ponto de fornecer forte identidade de pensamento capaz de sustentar a formação de partido político.

mas consegue, sim, espaço significativo no parlamento nacional, nos Estados e nos municípios, o que lhe dá poder de barganha nas arenas eleitoral e parlamentar. O típico exemplo desse tipo de “partido do interior”, segundo o autor, seria o PMDB, atual MDB, o que se reflete também em outros inúmeros partidos nacionais menores. É a “ambiguidade conveniente para quem precisa estar sempre no governo, embora se mostre prejudicial à representatividade do sistema como um todo”. SINGER, André. *O lulismo em crise*, cit., p. 155.

²¹⁶ Respondendo a uma pergunta do jornalista Reinaldo Azevedo, da ESPN Estadão, sobre qual seria a ideologia do partido que estava sendo criado, Gilberto Kassab, então prefeito de São Paulo, e um dos criadores do partido, em março de 2011 respondeu: “Olhe, não será de direita, não será de esquerda nem de centro. É um partido que terá um programa a favor do Brasil”. Disponível em: AZEVEDO, Reinaldo. Kassab: PSD “não será de direita, não será de esquerda nem de centro”. *Veja*, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/kassab-psd-8220-nao-sera-de-direita-nao-sera-de-esquerda-nem-de-centro-8221/>. Acesso em: 8 set. 2020.

Maurice Duverger, ao discorrer sobre o tema “número dos partidos”, esclarece que: “um país em que a opinião se divide em grupos numerosos, porém, instáveis, efêmeros, fluidos, não corresponde à noção verdadeira de multipartidarismo”²¹⁷.

As clivagens sociais ou ideológicas para a criação e o funcionamento dos partidos não se confundem diretamente com os debates eleitorais. Não só no Brasil, mas em grande parte do mundo que se considera democrático, os debates eleitorais em geral não procuraram analisar os aspectos multidimensionais de cada agremiação, mas apenas ampliar o campo de caça dos eleitores, o que faz, dentre outros motivos, que as discussões eleitoreiras fiquem reduzidas a uma dimensão única (esquerda x direita, capitalismo x socialismo, pobreza x riqueza, corrupção x honestidade), em que se apela ao aspecto emocional que supera a função cognitiva, sem uma discussão efetiva de ideias. O objetivo, mais do que a definição de programas, era e é atingir o eleitorado de massa que não se prende a rótulos²¹⁸.

O multipartidarismo, por sua vez, não surge quando ou porque há divergência de opiniões ou fracionamento interno ou formação de facções em um partido, mas quando as diversas “facções se exasperam e deixam de tolerar a coabitação”²¹⁹.

Ainda que se considere a questão temporal, já que a obra de Duverger é da década de 1950, as observações são completamente pertinentes.

Na questão das ideologias, deve-se levar em conta a finalidade dos partidos. Não é só criar condições para candidaturas; é mais ir além das condições de ordem pragmática. A finalidade filosófica dos partidos é representar determinadas correntes de pensamento, determinados grupos de pessoas. Assim, cabem as perguntas: Existem 33 correntes políticas de pensamento? Existem 33 clivagens ideológicas? A resposta é óbvia no sentido negativo²²⁰. Então, se com esforço não se chega nem perto dos 33 pensamentos, é certo que existe um número maior de partidos do que o necessário.

²¹⁷ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 263.

²¹⁸ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 367.

²¹⁹ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 265.

²²⁰ “Será que a alta fragmentação observada no Brasil é resultado de profundas divisões sociais e ideológicas? Será que as 28 legendas com assento na Câmara dos Deputados são resultado da diversidade ideológica do país? Dificilmente alguém que acompanha a política brasileira responderia afirmativamente essas duas perguntas.” NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?*, cit., p. 92.

Se o número é maior do que o necessário, e se não se encontra em outros países número tão grande de agremiações partidárias, é possível afirmar que o número de partidos políticos no Brasil é excessivo.

Voltando, pois, aos dois pontos de análise – comparação com outras nações democráticas e base ideológica –, pode-se afirmar que a proliferação dos partidos no Brasil não se compara numericamente à de outros países, e que as características ideológicas em relação a grande número deles são bastante semelhantes.

2.3.3 Pressupostos do polipartidarismo

O polipartidarismo, ou pluripartidarismo excessivo, pode ter inúmeras causas, sendo que aqui serão apresentados dois tipos de pressupostos.

O primeiro é de ordem histórico-sociológica, que deve verificar a sociedade brasileira e suas características no mundo contemporâneo, “marcadas por forte grau de complexidade, fragmentação, conflituosidade, desigualdade (mormente em termos de desenvolvimento) e pluralismo”²²¹. O segundo pressuposto é de ordem institucional, e se refere tanto às normas que regulamentam diretamente os partidos políticos e o sistema partidário, como às normas que, apesar de não os regulamentarem diretamente, têm influência clara sobre o pluripartidarismo, por exemplo, as que tratam do presidencialismo, do federalismo e do sistema legislativo.

2.3.3.1 Pressupostos histórico-sociológicos

Seguindo os pressupostos histórico-sociológicos, Abranches disserta que o quadro característico da sociedade brasileira contemporânea é de fragmentação e desigualdade decorrentes de uma heterogeneidade estrutural em seu processo histórico de formação, o que vem a ser demonstrado por desequilíbrios: 1. estruturais nas áreas sociais; 2. políticos; e 3. econômicos.

²²¹ SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão*, cit., p. 71.

No plano macrossociológico se detecta

[...] o fracionamento da estrutura de classes, que determina a multiplicação de demandas setoriais competitivas e a exacerbação de conflitos, em múltiplas configurações, cortando, horizontal e verticalmente, as fronteiras da estratificação social, ela mesma marcada por significativas mudanças, com acentuada alteração nas hierarquias socioeconômicas e a emergência de novos segmentos sociais, através do avanço do processo de assalariamento no campo e na cidade e do declínio das profissões liberais de elite²²².

Já o plano macroeconômico caracteriza-se pela ocorrência de desigualdades distributivas entre regiões, setores e pessoas, sendo que “o espaço socioeconômico dos setores mais avançados da sociedade estrutura-se com base em padrões de produção, renda e consumo próximo daqueles vigentes nos países capitalistas industrializados”²²³, ao passo que outra grande parte da sociedade ainda vive em condições econômicas instáveis e de grande mobilidade social, e uma terceira parte da sociedade vive em condições muito semelhantes à de países com a população de renda muito baixa.

Relativamente ao plano macropolítico, no Brasil existem as mais variadas formas de comportamento político, desde aquelas típicas de clientelismos até formas ligadas a uma ideologia estruturada. Em decorrência da variedade de valores contidos na sociedade brasileira, não há um perfil institucional de organização, funcionamento e legitimação da ordem pública.

Com todas essas facetas da sociedade brasileira, os diferentes grupos terão expectativas diferentes em relação às instituições, e do Estado exigirão atuações de matrizes muito diferenciadas, o que, por outro lado, gera um desequilíbrio entre a pauta de pretensos gastos e o que é arrecadado. Esse cenário torna possível atender somente a parte dos anseios, o que gera constante conflito para definir o que é, ou não, prioridade, diminuindo a racionalização dos gastos públicos. Diante desse conflito, tanto os setores que não foram beneficiados como os que foram beneficiados demonstram insatisfação, o que reduz a legitimidade dos ocupantes das funções públicas.

Trabalhando com referidos pressupostos, conclui o autor que o grande dilema brasileiro não é a diversidade; essa é uma característica da sociedade. A questão é como conviver com as diferenças e fazer as instituições democráticas funcionarem.

²²² ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, cit., p. 5.

²²³ SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão*, cit., p. 87.

2.3.3.2 Pressupostos de ordem institucional

Analisando o presidencialismo de coalizão e o multipartidarismo exacerbado não pela perspectiva histórico-sociológica, mas tomando por base principalmente as instituições, é possível afirmar que são influenciados não só pelas normas que regulamentam diretamente os partidos políticos e as operações eleitorais, como também por normas que são criadas, a princípio, para regulamentar outros temas. A organização e o relacionamento entre os poderes estatais e entre os entes da Federação têm um reflexo direto sobre o sistema partidário.

Os pressupostos de ordem institucional podem derivar tanto da Constituição Federal como do ordenamento infraconstitucional.

Os pressupostos constitucionais podem tanto se dirigir diretamente ao tema “partidos políticos” como podem se dirigir a outros temas, que, de forma reflexa, atuarão no sistema partidário.

Como no início do presente capítulo²²⁴ foram apresentados os dispositivos constitucionais que tratam diretamente dos partidos políticos, a partir do presente momento o que se fará é a análise das normas constitucionais que têm influência sobre o sistema partidário e por eles são influenciadas, mas que não tratam diretamente do referido tema. Podem ser denominados pressupostos constitucionais reflexos, ou indiretos, mas sem desconsiderar que exercem influência direta sobre o sistema partidário.

2.3.4 Pressupostos constitucionais reflexos

O arranjo político-institucional brasileiro, apesar de apresentar vários elementos comuns a outros países democráticos, tem suas bases no presidencialismo, no federalismo, no bicameralismo, na representação proporcional e no pluripartidarismo, e pela forma de composição se estabelece uma ordem jurídico-política singular²²⁵.

²²⁴ Cf. item 2.2.

²²⁵ “Não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo.” ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, cit., p. 19.

É necessário analisar cada um desses fatores em particular, depois verificar o funcionamento do conjunto, para compreender todo o arranjo político-institucional²²⁶.

Entre os elementos referidos no primeiro parágrafo do presente item, o pluripartidarismo (ou multipartidarismo) não será aqui trazido novamente em tópico exclusivo, pois já o fora por ocasião da análise dos princípios constitucionais²²⁷ e, também, por ser o núcleo do presente estudo, de tal sorte que sempre se debaterá sobre o tema, o que também se dá em relação à representação proporcional²²⁸.

2.3.4.1 *Presidencialismo: estabilidade, crise e poder de agenda*

A Constituição de 1988 estabelece o Estado republicano e o sistema de governo presidencialista.

O parlamentarismo esteve no Brasil como exceção: foi adotado ainda no Império, no Segundo Reinado (entre 1840 e 1889), e já na República, entre 1961 e 1963. Em duas ocasiões foi levado a plebiscito (em 1963 e em abril de 1993²²⁹), e nas duas vezes o sistema presidencialista teve ampla vitória sobre o parlamentarista.

²²⁶ Cada autor que realiza uma revisão dos instrumentos que dão base para o presidencialismo de coalizão, e que se aplicam a pluripartidarismo exacerbado, apresenta-os de forma diferente de acordo com a abordagem do estudo, mas quase sempre enfrentando os mesmos pontos. Mencionando aqui tão somente os juristas, Sérgio Victor analisa o funcionamento do presidencialismo de coalizão por meio do que chamou de revisão empírica de três pontos: a cooperação entre Legislativo e Executivo, o papel da execução das emendas orçamentárias parlamentares e o poder de agenda (VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão*, cit., p. 96-124). Schier, quando verifica o que denomina elementos institucionais e dinâmicas do presidencialismo de coalizão, volta-se para a análise do presidencialismo, do sistema proporcional de lista aberta para eleições parlamentares e do multipartidarismo (SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão*, cit., p. 93-129). Já Guimarães analisa o Poder Executivo e o Poder Legislativo pós-1988 e o pacto político entre Executivo e Legislativo, sendo que dentro desses dois pontos analisa todos os demais já acima apresentados pelos demais autores (GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. p. 101-165).

²²⁷ Cf. item 2.2.1.4.

²²⁸ Cf. item 1.4.1.

²²⁹ No plebiscito de 1993 a forma de Estado republicana obteve 43.881.747 votos (66,26%) contra 6.790.751 votos (10,13%) da forma monarquista, e 6.813.179 em branco (10,17%) e 8.741.289 nulos (13,04%). Já quanto ao sistema de governo, o parlamentarismo obteve 16.415.585 votos (24,50%), o presidencialismo 36.685.630 (54,75%), ao passo que os em branco foram 3.193.763 (4,77%) e os nulos 9.606.163 (14,34%). O eleitorado total do Brasil era de 90.256.552. Disponível em: http://www.tre-sc.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/rybena_pdf?file=http://www.tre-sc.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/atdownload/file. Acesso em: 3 set. 2020.

Presidencialismo e parlamentarismo são bastante diferentes na forma pela qual conquistam estabilidade organizacional.

No sistema de governo presidencialista, a legitimação do chefe do governo (Presidente) vem diretamente do voto popular. Os mandatos têm prazo determinado, e o Legislativo não interfere na manutenção do cargo.

Já no sistema de governo parlamentarista, a legitimação popular ocorre de maneira indireta, eis que os cidadãos elegem o parlamento que, por sua vez, elege o chefe do Executivo (primeiro-ministro), que tem em geral mandato por prazo indeterminado. Isso porque a permanência no posto decorre de voto de confiança do Legislativo.

O ponto fulcral é saber como os dois tipos de sistema de governo tratam seus problemas e crises. A lógica desse fenômeno é diferente em cada um, justamente em decorrência da forma como obtêm legitimidade para governar, o que ao mesmo tempo decorre e reflete na forma como o Executivo se relaciona com outros atores políticos.

No parlamentarismo, as crises políticas ou econômicas, em geral, transmudam-se em crises de governo, que podem acarretar a dissolução do gabinete, por meio da retirada do voto de confiança. O primeiro-ministro é retirado para que um novo negocie com o parlamento (em determinadas ocasiões pode ocorrer até a dissolução do parlamento como um todo). No presidencialismo, como o mandato é fixo e a legitimação vem diretamente do voto popular, o presidente não pode ser retirado do cargo no caso de ocorrência de crises políticas ou econômicas (só o pode se houver nova eleição ou no caso de *impeachment* quando da ocorrência de crime de responsabilidade). Ou o presidente consegue contornar ou resolver a crise, ou ela permanece sem solução.

No parlamentarismo, há necessidade de estabilidade política para a manutenção do chefe do Executivo, ao passo que no presidencialismo tal estabilidade não é um pressuposto.

Contudo, no presidencialismo a estabilidade no cargo não significa governabilidade. Esta se traduz em uma conjuntura de estabilidade política, social e/ou econômica em que o Executivo pode desenvolver plenamente suas atribuições. Pode o presidente da República permanecer no cargo sem conseguir implementar as medidas que escolheu como prioritárias. Nesse ponto, seu sucesso dependerá de outros fatores, como a obtenção de maioria no parlamento através

de coalizões, o desempenho político, social e econômico, e até mesmo o próprio prestígio pessoal.

A governabilidade dependerá, dentre outros fatores, de como o Executivo interage com os outros atores políticos.

É certo que no sistema de governo presidencial, “politicamente, a característica marcante é a preponderância do Presidente da República”²³⁰ sobre os membros do Legislativo, eis que aquele é eleito por toda uma nação, ao passo que estes são eleitos por frações da população. Contudo, esse poder, “no plano interno, encontra freios e contrapesos na independência do Legislativo e do Judiciário, como o queria Montesquieu ao propugnar pela separação dos Poderes”²³¹.

No sistema presidencial brasileiro²³², principalmente após a Constituição de 1988, além da proeminência política, também há uma proeminência jurídica, eis que foram ampliadas as “competências e tarefas do Estado, em geral postas nas mãos do Executivo, isto é, na dependência do Presidente da República”²³³.

Para compreensão, cabe destacar duas premissas do

[...] arranjo institucional brasileiro: i) a Constituição Federal foi tímida no objetivo de descentralizar o sistema de repartição de competências e recursos, mantendo, em grande parte, o desequilíbrio do pacto federativo em favor da União; ii) ao mesmo tempo em que ampliou os poderes do Presidente da República, desequilibrando a tripartição dos Poderes em favor do Executivo²³⁴.

O Poder Executivo nacional tem o domínio quase absoluto do poder de agenda, ou seja, é ele que comanda o processo organizado de decisão coletiva, por meio da agregação de decisões individuais, pontuando quando e quais políticas públicas (tempo e conteúdo) ou movimentos estatais serão adotados.

²³⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*, cit., p. 193.

²³¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*, cit., p. 194.

²³² “No que diz respeito com as funções o presidencialismo brasileiro se enquadra no modelo do que se designa como presidencialismo imperial, ou hiper-presidencialismo, tendo em vista o grande acúmulo de poderes concentrados no Poder Executivo.” SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão*, cit., p. 96.

²³³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Lições de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 226.

No mesmo sentido: “Nesse aspecto particular, a Constituição de 1988 alterou radicalmente as bases institucionais sobre as quais se estruturam as relações entre o Poder executivo e o Legislativo”. LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil*, cit., p. 20.

²³⁴ GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*, cit., p. 103.

O poder de agenda não é visto só como “o poder distribuído a determinados atores por um conjunto de regras para que esses atores possam viabilizar e estabilizar processos decisórios realizados via voto”²³⁵, ou seja, não é só o poder lastreado em uma estrutura de regras, já que estas podem não ser suficientes para garantir o sucesso da pretensão do Poder Executivo. O entendimento do poder de agenda deve ser macro, já que o Executivo não só detém poderes institucionais como, por meio destes, consegue escolher dentre as várias alternativas apresentadas e induzir o comportamento dos parlamentares na direção de suas escolhas. É o que se denominou “poder de agenda como enquadramento”²³⁶.

Na análise do poder de agenda se verifica de forma conjunta, em primeiro lugar, a estrutura de regras posta à disposição, e em segundo lugar como a forma de induzir o comportamento dos agentes públicos ganha importância em governos que são sustentados por coalizões minoritárias, ou por governos supermajoritários, mas ideologicamente heterogêneos, caso dos governos brasileiros pós-Constituição de 1988.

Importante ressaltar que, por essa análise, têm menos importância as análises quantitativas (taxa de sucesso ou taxa de dominância)²³⁷ em relação às análises das interações entre os atores dos eventos, uma vez que as primeiras podem deixar de lado fenômenos essenciais para a compreensão.

Com esses mecanismos, o Poder Executivo tem a possibilidade de atuar de tal maneira, e de interagir de tal forma direta com os parlamentares, que tanto o Poder Legislativo como os partidos políticos perdem importância. O Executivo decide a política a ser desenvolvida, utiliza as regras e pratica atos para diretamente induzir os parlamentares, que, por sua vez, não dependerão do partido político.

O Executivo conta com tamanha força para impor suas diretrizes que acaba não existindo um ambiente de competição interna no parlamento; não existindo competição, o parlamentar em geral não precisa do apoio do partido, mas sim e

²³⁵ BORGES, Mariana; SANTOS, Fabiano. *Poder de agenda*. Brasília: Enap, 2018. p. 11.

²³⁶ BORGES, Mariana; SANTOS, Fabiano. *Poder de agenda*, cit., p. 15.

²³⁷ Segundo Fernando Limongi, taxa de sucesso legislativo do Poder Executivo “nada mais é do que a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por esse poder”, ou seja, do número de projetos encaminhados pelo Poder Executivo, é o percentual que é aprovado. Já taxa de dominância da produção legal é “a simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período”. LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil*, cit., p. 21.

principalmente das condutas do Executivo, que conta com um arsenal de mecanismos jurídicos a sua disposição. É um sistema em espiral.

Como consequência, no presidencialismo brasileiro se torna reduzido o “ambiente propício à competição partidária e, por conseguinte, não há mecanismo eficaz de controle da separação dos poderes”²³⁸.

Quando autores como Limongi, Figueiredo e Schier esclarecem que pelo presidencialismo de coalizão é possível identificar uma base coesa de apoio do Executivo no parlamento, e que é possível ter previsibilidade no resultado das votações parlamentares, e ainda que há fidelidade dos parlamentares às orientações partidárias nas votações, não colocam em discussão qual é o preço para a obtenção dessa estabilidade, dessa previsibilidade. Assim, na leitura das obras sobre presidencialismo de coalizão deve-se atentar para o contexto em que são apresentadas as afirmações de fidelidade da base partidária.

Analisando somente a previsibilidade e a fidelidade dos parlamentares na votação, não são vistos os custos²³⁹. Se assim não fosse, não faria sentido combater o pluripartidarismo exagerado, a não ser para buscar a formação de um Executivo lastreado em um partido majoritário.

Não é isso que se objetiva. Dentro da diversidade e multiplicidade nacionais, necessário que ocorra uma diminuição do número de arenas e atores que tratam diretamente com o Executivo, para que se diminua o custo, e seja possível minimamente identificar a função e a intenção (ou a conduta) de cada ator. É preciso ter claro quem representa a situação e quem está na oposição. Com muitas faces, fica fácil confundir ou se esconder no meio da multidão.

Retornando ao arsenal jurídico posto à disposição do Poder Executivo para o controle do processo legislativo e até do Poder Legislativo, ou dominância da agenda, dividem-se os mecanismos em três campos, entrelaçados e interdependentes, todos exercendo influência sobre os demais. São eles os mecanismos da concentração legislativa no Poder Executivo, da formação do gabinete de ministros e do poder de orçamento.

²³⁸ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão*, cit., p. 136.

²³⁹ Quando são utilizadas palavras como “custo”, “valor”, não está se fazendo uma referência ao aspecto econômico direto, ou ao percentual do orçamento público. O sentido é macro, que tem como consequências a má gestão, a corrupção, a infraestrutura precária, a falta de segurança, saúde e educação, dentre outros.

2.3.4.1.1 Concentração legislativa no Poder Executivo

Pode-se afirmar que “a principal manifestação da preponderância do Poder Executivo no Estado contemporâneo está na sua crescente interferência no processo legislativo”²⁴⁰.

Segundo Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, “Um presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos e, dessa forma, induzir parlamentares à cooperação”²⁴¹.

Abranches narra que, quando da vigência da Constituição de 1946, já ocorria o presidencialismo de coalizão, sob o ponto de vista da produção legislativa²⁴².

Contudo, a relação entre o Executivo e o Legislativo mudou enormemente se comparado com o período pós-Constituição de 1988. Utilizando dados apresentados por Limongi, no período de 1949 a 1964 o governo Vargas foi o mais bem-sucedido nesse critério, tendo uma taxa de sucesso de 29,5%, e de dominância de 39%²⁴³; já no período pós-Constituição de 1988 até 2006, a taxa de dominância era em média de 85,6%, sendo as mais baixas as dos governos Collor e Sarney, em torno de 77%, e as mais altas as dos governos Itamar e Lula, acima de 90%²⁴⁴.

E tal fenômeno é uma das consequências da estrutura institucional adotada.

Limongi continua a narrativa no sentido de que o Poder Executivo tem sucesso na produção legislativa em decorrência do poder de agenda e da maioria parlamentar obtida. E a maioria parlamentar, pelo histórico nacional, seria obtida por uma coalizão partidária fiel ao Executivo, e, sendo assim, não se estaria diante de “alguma síndrome ou patologia causada quer pela separação dos Poderes, quer pela fragilidade de seus partidos”²⁴⁵.

Contudo, e como já mencionado anteriormente, o referido autor não analisa a que preço a coalizão partidária é obtida, nem por qual motivo ocorre a pulverização partidária, de tal sorte que o problema não é se o governo do momento

²⁴⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 150.

²⁴¹ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 27.

²⁴² ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, cit., p. 22.

²⁴³ LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil*, cit., p. 23.

²⁴⁴ LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil*, cit., p. 23.

²⁴⁵ LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil*, cit., p. 25.

tem o apoio da maioria dos membros do parlamento, mas a que custo a maioria é obtida, e por qual motivo. Se existe eventualmente uma base parlamentar sólida, por que os membros do parlamento são divididos em um número tão grande de partidos?

A resposta para a pergunta não é tão otimista. Na linha do pensamento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Abranches e Victor, dentre os autores já acima referidos, o aumento do número de partidos permite que se aumente o número de demandas, o que por seu lado aumenta o número de negociações e concessões. Ao contrário, a manutenção de um número muito grande de parlamentares em um ou poucos partidos fiéis ao governo, ou mesmo opositoristas a ele, faz diminuir o poder de barganha pessoal de cada parlamentar, obrigado a seguir a diretriz partidária. Sendo o parlamentar livre, e tendo um partido para chamar de seu, ou tendo outras prioridades como a fidelidade às denominadas bancadas (temáticas ou regionais) e não a um ou outro partido, a possibilidade de obtenção de benefícios diretos é muito maior.

Apresentadas as considerações, a preponderância do Executivo no exercício da função legislativa, depois da Constituição de 1988, pode ser analisada com o auxílio de alguns instrumentos, quais sejam, (1) a competência exclusiva e concorrente para a iniciativa de determinadas leis, (2) a edição de medidas provisórias, (3) o poder de veto, (4) o pedido de urgência e (5) a atribuição concorrente das duas casas na iniciativa de leis (sendo que aqui também se analisa o bicameralismo).

2.3.4.1.1 Poder de iniciativa exclusiva e concorrente

Apesar de o poder de iniciativa legislativa do Executivo ser encontrado na maioria dos países com regime presidencialista, com exceção dos Estados Unidos e da Venezuela²⁴⁶, no Brasil ele pode se dar em vários instrumentos legislativos, ou seja, tem o poder concorrente com os membros da Câmara Federal e do Senado Federal na iniciativa não só de leis ordinárias e complementares (art. 61 da CF), mas também de emenda à Constituição (art. 60, II, da CF).

²⁴⁶ “Constituições presidencialistas adotadas mais recentemente não seguem o padrão norte-americano. Conferir ao presidente a prerrogativa exclusiva de iniciar as matérias legislativas mais relevantes tende a ser norma.” LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil*, cit., p. 24.

Além da possibilidade de iniciar o processo legislativo em várias espécies de normas, tem também o Executivo o poder de iniciativa privativa²⁴⁷ sobre alguns temas. E esses temas são considerados chaves no arranjo institucional nacional, como sobre a organização da administração pública federal, os servidores públicos e sua remuneração, matérias tributárias e orçamentárias (art. 61, § 1º, da CF). Pode também editar leis delegadas quando esse poder lhe for delegado por resolução pelo Congresso Nacional (leis delegadas – art. 67 da CF).

Para se ter uma noção da relevância e/ou preponderância do poder de iniciativa do Poder Executivo, excluindo-se medidas provisórias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções das casas legislativas, entre 1988 e o início de dezembro de 2018 haviam sido apresentadas as seguintes propostas legislativas pelos presidentes da República: 4.103 projetos de leis ordinárias, 39 de leis complementares e 25 de emendas constitucionais; já o Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados) apresentou o seguinte número de propostas legislativas: 1.637 projetos de leis ordinárias, 65 de leis complementares e 74 de emendas constitucionais²⁴⁸.

Além do número, importa a qualidade dos temas de iniciativa do Poder Executivo, e o momento de sua apresentação.

Relativamente à qualidade, o poder de iniciativa exclusiva de temas específicos como o tributário, o orçamentário e a organização administrativa dão

²⁴⁷ Alguns autores, como José Afonso da Silva, diferenciam competência exclusiva de privativa. “A doutrina, às vezes, faz distinção entre ‘competência privativa’ e ‘competência exclusiva’. A primeira indicaria matéria de competência própria, peculiar, de uma entidade ou de algum órgão, enquanto a segunda indicaria a competência de uma entidade ou de algum órgão com exclusão de qualquer outro. A primeira possibilitaria delegação de atribuições. A segunda não admitiria.” SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 263.

Contudo, segue-se a linha: “não os parece apropriado, no entanto, é extremar mediante o uso dos termos ‘privativo’ e ‘exclusivo’ as competências próprias que podem e as que não podem ser delegadas, como se ‘privativo’ não exprimisse, tanto quanto ‘exclusivo’, a idéia do que é deferido a um titular com exclusão de outros. [...] permitimo-nos, portanto, continuar a empregar indistintamente ambos os termos ao designar as competência próprias de cada entidade federada, acompanhando, nesse passo, doutrinadores como Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1983;224). José Cretella Júnior 1990: v. III, 1440), e Celso Bastos (1989;262)”. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 63-64.

E entende-se que não deve haver diferenciação, tanto que o próprio José Afonso da Silva, após apresentar as afirmações acima postas, admite que a Constituição de 1988 não é precisa em relação à distinção, eis que usa preferencialmente a expressão “privativa”, e só no art. 49 utiliza o termo “exclusiva”.

²⁴⁸ GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*, cit., p. 106-107.

ao Executivo prerrogativas óbvias, entre as quais a possibilidade de decidir como e onde ocorrerão os investimentos, os benefícios e os socorros estatais.

Cabe ainda ao Executivo a decisão sobre o momento em que as propostas serão analisadas pelo Legislativo.

Tendo o Poder Executivo a iniciativa do maior número de leis, e daquelas que terão os maiores impactos, não importa ao parlamentar se está em um partido que é oposição ou situação ao governo; o que importa é analisar cada projeto apresentado pelo Executivo individualmente, para ver se lhe renderá algum benefício político.

E, se ao parlamentar importa analisar cada projeto individualmente, ter tanto margem de manobra em relação ao partido que pertence como a possibilidade de mudar de partido quando os interesses individuais forem confrontados, o fenômeno do pluripartidarismo exacerbado vem a ser uma estratégia.

2.3.4.1.1.2 Medida provisória

Outro mecanismo legislativo conferido ao da República pela Constituição de 1988 é a possibilidade da edição de medida provisória (art. 62 da CF). O instrumento confere ao Executivo federal a faculdade, de forma direta, de editar normas com força de lei antes mesmo de serem apreciadas pelo Legislativo, quando da ocorrência de situação relevante ou urgente.

O instrumento, que não tem paralelo em outra Constituição brasileira, descende dos decretos-leis, instituídos na Constituição de 1937, por ocasião do Estado Novo, e posteriormente aprimorado na Constituição de 1967 quando da vigência do regime militar.

As medidas provisórias foram e são utilizadas por todos os presidentes da República após a promulgação da Constituição de 1988. Entre 1988 e 2018 foram editadas 1.486 medidas provisórias originais e 5.461 reeditadas, em um total de 6.947²⁴⁹.

²⁴⁹ GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*, cit., p. 109. Sem analisar o segundo mandato Dilma, e os governos que o sucederam, a menor média mensal de edição de medidas provisórias foi a de Collor (1990-1992), que ficou em 2,9, e as maiores foram de Lula em seu primeiro mandato (2003-2006), com a média mensal de 5, e Itamar (1992-1994), com média de 5,3. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, cit., p. 99.

As medidas provisórias foram e continuam sendo editadas em grande número por vários motivos, sendo os principais o imediatismo de seus efeitos (que inverte os custos políticos para o Congresso Nacional no caso de rejeição) e a celeridade do procedimento em relação aos projetos de lei ordinária.

O art. 62 da Constituição Federal, que regulamenta o tema, originariamente não trazia limitações quanto a matérias que poderiam ser enfrentadas pelo instrumento, colocando tão somente que perderia a eficácia após 30 dias da edição, o que também não as impedia de serem reeditadas, tornando o ato de repetição uma prática, conforme os números acima apresentados. Como a norma estava em vigência desde sua edição, podiam ocorrer reedições por tempo indefinido sem qualquer análise pelo Congresso Nacional.

O excesso da reedição das medidas provisórias, dentre outros motivos, provocou a edição da Emenda Constitucional n. 32, de 2001. Por ela foram criadas vedações quanto às matérias que poderiam ser objeto do instrumento, impossibilitando o regramento de direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral, direito penal, processual penal e processual civil e matérias reservadas a lei complementar. No aspecto formal, a emenda alterou o regime de tramitação: a vigência da medida provisória passou a ser de 60 dias, prorrogável por uma única vez, e se nesse tempo não for aprovada, perde a eficácia (art. 62, § 3º, da CF). A mesma emenda proibiu a reedição de medida provisória na mesma sessão legislativa se ela tiver sido rejeitada ou tiver perdido a eficácia por decurso de prazo (art. 62, § 10, da CF)²⁵⁰.

Se por um lado a referida emenda constitucional limitou os poderes do Executivo, de outro também criou um mecanismo capaz de trancar a pauta legislativa. É que, segundo o § 6º do art. 62 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001, se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entra em regime de urgência

²⁵⁰ “Talvez possa ensejar dúvida sobre a vedação de reedição de medida provisória editada no ocaso de uma sessão legislativa e rejeitada ou caduca, por decurso de prazo, na sessão legislativa seguinte. Porém duas observações resolvem eventual dúvida. Primeiro: para o fim do § 10 em exame, rejeição e caducidade por decurso de prazo estão equiparadas. Segundo: o § 10 segue a lógica de outros dois dispositivos constitucionais [...] Tanto no caso do § 5º do art. 60 quanto no do art. 67 a proposição rejeitada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa em que refugada. O *marco cronológico é indubitavelmente, a rejeição* impedida de nova proposição na mesma sessão legislativa em que proferido o juízo congressual negativo.” AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória: edição e conversão em lei. Teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 195-196.

na pauta do Congresso Nacional, sobrestando todas as demais deliberações das casas legislativas que estiverem em tramitação. Surge uma forma indireta de o Executivo trancar a pauta do Legislativo.

O trancamento da pauta pode provocar uma diminuição na autonomia do parlamento, que terá dificuldade para definir a ordem do dia nas deliberações. A análise das medidas provisórias tem, assim, clara preferência sobre os projetos de iniciativa do próprio Legislativo, e, como são em número elevado, os projetos de iniciativa dos parlamentares acabam ficando em segundo plano.

Contudo, se o poder de iniciativa (concorrente e exclusivo) e a edição de medidas provisórias, juntamente com os mecanismos que serão a seguir analisados, por um lado estabelecem grandes prerrogativas para o Poder Executivo, de outro provocam dois fenômenos muito importantes para a compreensão do multipartidarismo.

O primeiro está no fato de que a possibilidade de assumir o comando claro da iniciativa das propostas legislativas cria ao redor do Executivo uma expectativa política muito grande sobre aprovação e aceitação da agenda imposta. Eventual derrota na proposta legislativa não será uma derrota dos parlamentares apoiadores do Poder Executivo, mas do próprio Poder Executivo, que, assim sendo, para minimizar os riscos, utiliza outros meios para obter o apoio do parlamento no sentido de aprovar, ou ao menos não criar embaraço quanto à agenda que definiu.

O segundo é que, sendo minimizada a importância da função parlamentar em si, os membros do Congresso Nacional procurarão outros caminhos para obter visibilidade, para desenvolver seus projetos e para defender os interesses que representam. Alguns exemplos saltam imediatamente aos olhos: a busca por influência sobre órgãos públicos (agências, ministérios, dentre outros); a destinação de recursos para projetos de sua região; e, também, a mudança de partidos.

Naturalmente, no engessamento da função primária, os membros do Legislativo buscam outros mecanismos que lhes promovam maior possibilidade de negociação e obtenção de vantagens nas arenas que disputam.

E, novamente, as vantagens pessoais e imediatas serão maiores se tiverem maior margem de manobra, de tal sorte que a possibilidade de mudarem de partido, ou de comandarem determinado partido, aumentam as possibilidades, o que, por sua vez, incentiva o pluripartidarismo em seu formato exacerbado.

2.3.4.1.1.3 Veto presidencial

O art. 84, V, da Constituição atribui ao presidente da República a competência privativa para o veto total ou parcial dos projetos de lei, o que poderá ser feito quando considerar inconstitucional ou contrário ao interesse público toda lei, ou artigo ou parágrafo de artigo (art. 66 da CF).

Para vetar total ou parcialmente um projeto de lei, o Executivo terá um prazo de 15 dias úteis contados da data em que receber o projeto de lei do Legislativo (art. 66, § 1º, da CF). Decorrido o referido prazo, o silêncio importará em sanção automática (art. 66, § 3º, da CF).

O processo legislativo comum é composto pelas fases de iniciativa (apresentação do projeto), deliberativa (análise, discussão e votação) e executiva (veto ou sanção), e “somente estão sujeitos à sanção ou veto os projetos de leis complementares e de leis ordinárias, bem como os projetos de lei de conversão de medidas provisórias quando alterados durante a tramitação”²⁵¹. Não há sanção ou veto nos atos exclusivos do Legislativo, como resoluções e decretos legislativos, bem como nas emendas constitucionais.

O, veto em sua visão clássica, “parecia ter um caráter secundário aos olhos dos constitucionalistas dos séculos XVIII e XIX. Viam estes nele apenas e tão somente um instrumento de defesa do Executivo contra a possível preponderância do Parlamento”²⁵².

Atualmente, não pode ser visto tão somente em seu aspecto negativo, de rejeitar um trabalho do Legislativo, mas também como um instrumento positivo, em que o Executivo demonstra sua força legislativa. O Executivo tem uma verdadeira arma para negociação com os propositores de determinados projetos, ou propositores de emendas a seus projetos originais. Constituiu-se “num instrumento de negociação para a elaboração de outros projetos em substituição aos rejeitados”²⁵³.

²⁵¹ FRANCISCO, José Carlos. Art. 84, *caput* e inciso IV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 1218.

²⁵² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, cit., p. 176.

²⁵³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, cit., p. 178.

Em algumas ocasiões a simples ameaça de veto de determinado projeto pode abrir o campo para a negociação, seja em relação ao projeto em análise, seja em relação a outro ponto contido na agenda estabelecida pelo Executivo.

O fato de o veto só poder ser derrubado pela maioria absoluta dos deputados e dos senadores (art. 66, § 4º, da CF) é outra vantagem conferida ao Executivo, uma vez que, para a aprovação de projeto de lei ordinária, o *quorum* exigido é o de maioria simples, mas para o afastamento do veto será necessária a maioria absoluta.

O instrumento em questão é utilizado de forma numericamente relevante. Entre 1989 e 2018 ocorreram em média 45 vetos totais ou parciais por ano, em um total de 1.372 proposições legislativas, o que corresponde a “cerca de 10,8% do total de proposições legislativas encaminhadas para apreciação do Presidente da República”²⁵⁴.

Apesar de numericamente relevante, “diferentemente do que ocorreu com as medidas provisórias, não há um consenso na doutrina jurídica sobre se estes números são ou não elevados para a conjuntura política formada a partir de 1988”²⁵⁵.

Pois bem, vetada a lei, o artigo, ou o parágrafo, este é encaminhado ao Congresso Nacional, que deverá examiná-lo dentro de 30 dias de seu recebimento (art. 66, § 4º, da CF).

Pela antiga redação do art. 104 do Regimento Interno do Congresso Nacional²⁵⁶, a contagem do prazo de 30 dias iniciava-se a partir da sessão convocada exclusivamente para esse fim, e isso permitia que se postergasse indefinidamente a apreciação. Em 2013, em decorrência do veto parcial n. 38/2012 do Projeto de Lei n. 2656/2011, que debatia a distribuição dos *royalties* da exploração do petróleo, os deputados do Rio de Janeiro e Espírito Santo não

²⁵⁴ GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*, cit., p. 116. No ano de 2019 foram feitos 62 vetos parciais e totais, e no ano de 2020 ocorreram 59 vetos. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/encerradas>. Acesso em: 17 abr. 2021.

²⁵⁵ DALLARI, Paulo Massi. *O instituto do veto presidencial no constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. p. 92.

²⁵⁶ “Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este convocará sessão conjunta, a realizar-se dentro de 72 (setenta e duas) horas, para dar conhecimento da matéria ao Congresso Nacional, designação da Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecimento do calendário de sua tramitação. § 1º O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição será contado a partir da sessão convocada para conhecimento da matéria.”

desejavam que fosse colocada em plenário a discussão, motivo pelo qual o Deputado Alessandro Molon (PT/RJ) impetrou o Mandado de Segurança n. 31.816/DF objetivando que não fosse considerada urgente a apreciação do referido veto, em detrimento de todos os demais que estavam pendentes de análise. O Ministro Luiz Fux foi o relator e reconheceu omissão constitucional por parte do Congresso Nacional, mas foi vencido em seu voto, tendo o plenário decidido que não poderia o Supremo definir a ordem de apreciação dos vetos.

O certo é que, depois desse debate, foi editada a Resolução n. 1, de 11 de julho de 2013, em que o Congresso Nacional alterou seu regimento interno para constar, no § 1º do art. 104, que o prazo de 30 dias passa a contar da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal, e no art. 106, que o veto não apreciado no prazo será colocado na ordem do dia, sobrestando a pauta²⁵⁷.

Analisando o aspecto numérico, é possível constatar que, de 1988 até 2014, dos 1.103 vetos presidenciais (totais ou parciais), apenas 8²⁵⁸ haviam sido rejeitados pelo Congresso Nacional. Já entre julho de 2013 e dezembro de 2018, foram analisados 267 vetos, sendo 12 rejeitados integralmente, e outros 12 rejeitados parcialmente, em um total de 24²⁵⁹. Mas, apesar de o período não ser grande,

[...] é possível dizer que a análise dos vetos presidenciais segue lógica própria dentro do Congresso Nacional, só havendo mobilização pela sua rejeição, total ou parcial, quando se tratam (*sic*) de assuntos de interesse de bancadas regionais ou bancadas temáticas²⁶⁰.

²⁵⁷ “Art. 104. Comunicado o veto ao Presidente do Senado, este designará a Comissão Mista que deverá relatá-lo e estabelecerá o calendário de sua tramitação no prazo de 72 (setenta e duas) horas. § 1º O prazo de que trata o § 4º do art. 66 da Constituição Federal será contado da protocolização do veto na Presidência do Senado Federal.”

“Art. 106. Distribuídos os avulsos com o texto do projeto, das partes vetadas e sancionadas, após o esgotamento do prazo de que trata o art. 104, o veto será obrigatoriamente colocado na ordem do dia da sessão conjunta imediata, independente da apresentação de relatório pela Comissão Mista, sobrestada a pauta das sessões conjuntas do Congresso Nacional para qualquer outra deliberação, até a votação final do veto. § 1º A apreciação dos vetos ocorrerá em sessões do Congresso Nacional a serem convocadas para a terceira terça-feira de cada mês, impreterivelmente. § 2º Se por qualquer motivo não ocorrer a sessão referida no § 1º, será convocada sessão conjunta para a terça-feira seguinte, sobrestando as demais matérias até que se ultime sua apreciação.”

²⁵⁸ GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*, cit., p. 117.

²⁵⁹ GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*, cit., p. 118.

²⁶⁰ GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*, cit., p. 119.

Nessa linha, apesar de o Congresso Nacional ter mecanismo para eventualmente estabelecer sua pauta, não é isso que se verifica, mantendo-se a preponderância do Executivo, até mesmo após 2013, com a possibilidade de trancamento da pauta do Legislativo pela não apreciação dos vetos.

Sendo os vetos presidenciais, seja pelo trancamento da pauta, seja pela omissão na análise por parte do Legislativo, mais uma forma em que os parlamentares se apequenam, acaba o instituto, e a forma como é enfrentado, sendo mais um incentivo para o polipartidarismo.

Vale lembrar²⁶¹ que o Executivo, principalmente após passar a ser eleito (não mais sendo o Príncipe com direitos hereditários, e que era contraditado pelo parlamento), passou a ter preponderância sobre o Legislativo.

A paralisia dos Parlamentos levou-os a paulatinamente abdicar de sua hegemonia e de sua preeminência. Isso se tornou particularmente flagrante depois de 1920.

Essa abdicação se concretizou de diversas maneiras, conforme as circunstâncias e o país. Sua manifestação mais nítida foi a delegação do poder de legislar, em favor do Executivo, fenômeno que, justamente observa Meynaud, é quase universal²⁶².

E essa preponderância se dá por vários fatores, como a velocidade de decisão em relação ao Legislativo, a exclusividade quanto às decisões econômicas. Contudo, o que se destaca no caso nacional é a veemência da preponderância.

2.3.4.1.1.4 Urgência constitucional

O art. 64 da Constituição Federal estabelece que os projetos de iniciativa do presidente da República, do Supremo e dos Tribunais superiores terão sua discussão iniciada na Câmara dos Deputados.

Os §§ 1º ao 4º do referido dispositivo apresentam o denominado processo legislativo sumário, ou pedido de urgência constitucional: o presidente da República pode pedir, ou no envio da mensagem, ou em qualquer fase de discussão, urgência para a apreciação dos projetos de lei ordinária ou complementar de sua iniciativa.

Feito o pedido de urgência, cada uma das casas terá 45 dias para a apreciação do projeto, pena de ficarem sobrestadas todas as demais deliberações

²⁶¹ Item 2.3.4.1.

²⁶² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*, cit., p. 145.

da casa, salvo os projetos que tenham prazo constitucional determinado (no caso, as medidas provisórias). Apresentadas emendas, estas deverão ser apreciadas no prazo de 10 dias.

Aqui abre-se mais uma grande forma de o Executivo comandar a pauta do Legislativo. O presidente, dependendo da forma como atue, tranca a pauta do Congresso e, em via transversa, novamente pode tanto minimizar os projetos de iniciativa dos parlamentares, como impedir a atuação de eventual oposição para estancar a apreciação de seus pedidos.

2.3.4.1.1.5 Bicameralismo: casa iniciadora

Norma que aparentemente é dirigida às casas legislativas, mas que abre pela Constituição Federal uma nova possibilidade ao Executivo, é o *caput* do art. 61, quando estabelece que a iniciativa de leis complementares e ordinárias cabe concorrentemente a membros ou Comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado.

Desta feita, mesmo sendo o objetivo principal no momento apresentar a concentração legislativa no Poder Executivo, e uma vez que esse fenômeno incentiva o multipartidarismo exacerbado, aqui serão debatidos os temas referentes à casa iniciadora e ao bicameralismo, eis que se entrelaçam.

Apesar de juridicamente o presidente da República ter atribuição concorrente aos membros do Legislativo para a apresentação dos projetos de lei, pode, analisando o cenário político, verificar em qual casa teria maior ou menor facilidade de aprovação de determinado projeto.

É que, quando o próprio Presidente da República apresenta um projeto, a casa iniciadora será a Câmara dos Deputados (art. 64 da CF)²⁶³. Contudo, se o Executivo verifica que não tem maioria necessária na Câmara dos Deputados, mas a tem no Senado, faz, mediante acordo político, que o projeto seja apresentado por Senador aliado.

²⁶³ “Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.”

Com isso, e pelo disposto no parágrafo único do art. 65²⁶⁴, se o projeto de lei for alterado pela casa revisora, volta à casa iniciadora, que poderá, então, rejeitar as emendas.

Assim, salvo os projetos de iniciativa privativa, pode o Executivo negociar com o Legislativo em que casa, e por quem, será iniciado um projeto de lei.

Esse fenômeno, por sua vez, pode gerar um empecilho ao Executivo. É que, se tiver a minoria em uma das casas, pode a oposição utilizar a tática de ali sempre dar iniciativa aos projetos contrários à agenda estabelecida pelo Executivo. E mesmo que a outra casa altere o projeto inicial, a casa iniciadora, pelo disposto no art. 65 da Constituição Federal, poderá rejeitar as emendas (mantendo os atos contrários ao desejado pelo governo).

É claro que aí se deve considerar também o poder de veto, e a maioria absoluta das duas casas para derrubá-lo. Mesmo assim é possível que se gere um desgaste político não desejado pelo Executivo.

Exemplifica-se: o Executivo tem minoria no Senado; senador da oposição apresenta projeto de lei capaz de repercutir em grande parte da população; o projeto é aprovado no Senado; na Câmara dos Deputados recebe emendas; volta para o Senado; as emendas são afastadas; o projeto segue para sanção do Executivo. Se o presidente da República veta, tem grande perda política; se aprova, dá força para o adversário.

Daí a necessidade de o Poder Executivo ter respaldo ou maioria nas duas casas legislativas.

Pensando do outro lado, no bicameralismo brasileiro, em que as duas casas têm poder iniciador, existe necessidade de procurar a coalizão com as duas casas, tornando o processo mais complexo com o aumento das arenas de debate.

Foi nesse sentido que Abranches colocou que “Uma diferença importante tornou mais complexa a formação e a gestação das coalizões na Terceira República. O Senado deixou de ser apenas a câmara revisora, ganhando o poder de iniciar a legislação”²⁶⁵.

²⁶⁴ “Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora. Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.”

²⁶⁵ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, cit., p. 77.

Não só o Senado isoladamente, mas também os Estados menos populosos, ganham poder por intermédio do Senado. Se, em decorrência da proporcionalidade eleitoral, na Câmara um determinado Estado tem número menor de representantes do que outros, no Senado as forças se equiparam.

Questões que geram conflitos entre os interesses dos Estados devem ter estratégias traçadas tomando em consideração o fator de que leis de iniciativa parlamentar podem ser iniciadas no Senado.

Com o bicameralismo, e com poder de iniciativa concorrente das duas casas, aumenta a complexidade das arenas de disputa. Em resumo: surge a possibilidade de o Executivo solicitar que algum parlamentar apresente o projeto na casa que tenha mais apoio; na eventualidade de o Executivo não ter o apoio da maioria em uma das casas, esta pode criar embaraços propondo projetos contrários à agenda; os Estados com menor representatividade na Câmara dos Deputados podem equiparar suas forças no Senado, não só pela revisão dos projetos vindos da Câmara, mas também pela iniciativa de projetos por parte dos próprios Senadores.

2.3.4.1.2 Formação do gabinete de ministros

Entre as arenas que exercem influência direta sobre a formação, estrutura e funcionamento dos partidos políticos está a formação do gabinete. O Executivo eleito formará sua estrutura de governo dentro de um processo de troca e negociação com os partidos e com outras organizações. Daí se forma uma coalizão não mais eleitoral, mas governamental.

Depois das eleições, caberia aos partidos e seus membros definir como ocorrerão as interações para o estabelecimento do governo (distribuição de ministérios, cargos e funções estratégicas), com o objetivo de obter governabilidade. No entanto, na prática a iniciativa fica toda nas mãos do Executivo: define os partidos aliados, escolhe ministros dentro e fora de partidos, propõe a linha mestra do governo, estabelece as prioridades.

Ao aquinhoar os partidos aliados com ministérios ou nacos de poder, na grande parte das vezes escolhe a pessoa dentro do partido aliado, e raras vezes deixa ao partido a escolha do titular do cargo a ser ocupado. É o Executivo que tem a discricionariedade, em decorrência dos mecanismos postos a sua disposição, para definir o desenho de seu governo, com maior ou menor participação dos

partidos aliados, e com maior ou menor distribuição de benefícios e sacrifícios que cada parte terá no acerto geral.

Esse mecanismo não é novidade no período pós-Constituição de 1988, tendo tal prática também ocorrido, por exemplo, no Brasil entre 1945 e 1964²⁶⁶.

O Executivo, na pessoa do presidente da República, dentro do poder privativo que lhe é conferido para criar e extinguir ministérios, nomear e exonerar ministros (art. 84 da CF), e de criar e extinguir cargos federais, o faz não só com base em aspectos técnicos, mas também em critérios políticos. Tem, assim, à sua disposição um enorme mecanismo de indução de comportamento partidário no arranjo institucional brasileiro.

Para a distribuição de cargos, além de considerar o aspecto eleitoral (como cada aliado se comportou na última eleição – e qual o número de cadeiras que o partido ocupa no parlamento), analisa o aspecto federativo, ou seja, a região do que ocupará o cargo a ser preenchido, e qual bancada temática está sendo beneficiada.

As coalizões terão o objetivo de garantir “poder de agenda, gestão de recursos, capacidade de negociação, visibilidade política, e, enfim, outros benefícios que podem redundar, futuramente, em maior capacidade de obtenção de votos”²⁶⁷ no parlamento e em eleições futuras.

Com o mecanismo em questão, surgem aparentes benefícios para os dois lados envolvidos, eis que o Executivo e o partido político ao qual é filiado o presidente da República garantem certa governabilidade, e, por outro lado, os partidos coligados garantem visibilidade, acesso a recursos públicos e influência política, o que, por sua vez, auxilia na eleição futura.

Propicia-se ao Executivo o controle ao menos de uma maioria que permita promover determinados objetivos traçados, e bloquear interesse de opositores.

Nesse parcelamento de poder, a lógica é que o partido detentor do maior poder de barganha receba a maior parcela de benefícios.

Para mensuração do poder de barganha, é compreensível e natural que, entre os partidos aliados, o partido político que tiver obtido o maior número de cadeiras tenha os cargos ou os ministérios mais desejados, tanto sob o ponto de

²⁶⁶ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*, cit., p. 23-25.

²⁶⁷ SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão*, cit., p. 253.

vista econômico-financeiro, como do ponto de vista político. É consequência lógica do capital político-eleitoral. Essa lógica, contudo, não é absoluta.

Ministérios considerados menos importantes ou com menores recursos também podem ser objeto de tratativas. Geralmente o formato utilizado para atração dos possíveis aliados consiste em conferir maior autonomia política, financeira e administrativa à pasta. Esse fenômeno é “conhecido usualmente como aqueles Ministérios que são oferecidos aos partidos de *porteira fechada*”²⁶⁸.

A relevância da bancada de determinado partido tão somente com base no número de parlamentares não é um critério absoluto²⁶⁹, pois essa análise pode ser feita com base no número de filiados, no número de votos obtidos e na capacidade de influir ou não nas ações governamentais.

Exemplifica-se. Se um partido específico elegeu tão somente três deputados federais, mas o Executivo, em determinado projeto, precisa só de mais dois votos de parlamentares para aprovar determinada medida, mesmo um partido que pode ser considerado pequeno quanto ao número de parlamentares pode ser considerado extremamente importante para as ações governamentais. São os pequenos/grandes partidos a serem conquistados.

Se só isso não bastasse, em decorrência do grande número de partidos que deverão ser acomodados na formação da base governamental, não é incomum a criação de ministérios ou cargos simplesmente para acomodação política, sem a busca da eficiência administrativa²⁷⁰.

Na apresentação de um projeto de lei, deve o Executivo voltar sua atenção para vários fatores; qual tipo de legislação quer aprovar e qual maioria deve obter (simples, absoluta ou qualificada); qual a repercussão do projeto sobre as bancadas regionais; qual a repercussão do projeto sobre as bancadas temáticas (agronegócio, saúde, sindicatos, religiosos, bancos etc.); em qual casa o projeto terá maior repercussão positiva ou negativa.

O Executivo tem a obrigação de saber o tamanho da bancada fiel, ou seja, quantos parlamentares de cada casa votarão com o governo em quaisquer circunstâncias. Depende desse conhecimento a estruturação da estratégia para

²⁶⁸ GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*, cit., p. 147.

²⁶⁹ Cf. item 1.5.3.3.

²⁷⁰ Lijphart, ao estabelecer a diferença entre formas de democracia majoritária e consensual, coloca que “A maior parte dos gabinetes do tipo consensual é multipartidário e superdimensionado”. LIJPHART, Arent. *Modelos de democracia*, cit., p. 108.

obter a maioria, e nesse caso se pode dizer que não existe uma fórmula única para a formação da maioria.

Outro ponto a merecer reflexão é que, além dos Ministérios como um todo, existe uma série de outras funções que são objeto de cobiça pelos partidos, em decorrência ou da capacidade de investimento ou da visibilidade. É o caso das agências públicas, das diretorias de empresas públicas e das sociedades de economia mista, dentre outros.

Trabalha-se com o binômio maleabilidade das maiorias x quantidade e qualidade dos cargos a nomear. Como o binômio é variável, surge sempre a possibilidade de aparecerem mais pretendentes.

Exemplifica-se: determinado partido já obteve determinada pasta e assumiu compromisso com o Executivo, o que minimiza a possibilidade de seus membros pleitearem diretamente outros postos.

Os ministérios mais cobiçados e os cargos estratégicos são usualmente negociados com a alta cúpula dos partidos, e, no caso dos partidos considerados grandes em número de parlamentares, os ocupantes pertencentes ao denominado “baixo clero”²⁷¹ ficam, por vezes, alijados do processo.

Com isso, e tendo em consideração o número muito grande de cargos e funções a serem preenchidos²⁷², o parlamentar que não tem a visibilidade ou o poder de barganha que lhe interessa em determinado partido procura outro, principalmente de estrutura e ideologia voláteis, para que possa, por meio dele, também participar de tratativas na formação da coalizão. Não precisará, assim, ficar com seus movimentos restringidos pelo comando da liderança partidária e, por outro lado, terá um partido para atender a seus interesses.

Perceba-se que, pelo fenômeno da infidelidade, não ocorre nenhuma cisão inconciliável entre os membros de um partido específico. O que se verifica é tão somente o fato de o parlamentar procurar outra forma (fora do partido original) de

²⁷¹ O “alto clero” seria uma alusão ao *Sacro Colégio Pontifício*, que congrega os cardeais da Igreja Católica que, se levada a expressão para o parlamento, opunha-se ao grande corpo de parlamentares denominados “baixo clero”, que seriam aqueles que não ocupam papel relevante na estrutura organizacional parlamentar, e nem se destacam durante os trabalhos, preocupando-se mais com interesses paroquiais ou pessoais.

²⁷² “Presidente terá à disposição 25 mil cargos preenchidos por indicação.” Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/presidente-tera-a-disposicao-25-mil-cargos-preenchidos-por-indicacao/>. Acesso em: 22 set. 2020.

ter maior poder de barganha. Não há necessidade de debates internos no partido originário, basta trocar.

Faz-se um parêntese, para trazer à baila a questão da perda do mandato em razão da infidelidade. Mas não é aqui que tal tema deve ser tratado: parte-se do raciocínio de que a troca de partido é juridicamente possível.

Por outro lado, se o parlamentar está dentro de um dos partidos da base absolutamente fiel ao governo, é relativamente indiferente para o Executivo que ele esteja neste ou naquele partido.

O cientista político Jairo Nicolau afirma que existem três fatores que motivam a frequente mudança ou criação de partidos. A primeira é a possibilidade de aumentar as chances eleitorais, a segunda é a divergência doutrinária, como ocorreu no Brasil com o Psol, que nasceu de uma divergência interna do PT, e a terceira

[...] é o *acesso aos recursos do Executivo*: migrar para partidos que estão na base de sustentação do governo amplia as oportunidades de acesso à patronagem (indicação de aliados para cargos públicos), de ser agraciado pela liberação de recursos do orçamento ou de ser beneficiado por ações do governo federal em seus redutos eleitorais²⁷³.

Tem-se aí a possibilidade para um partido, mesmo que não tenha eleito representantes no Executivo, mesmo não tendo eleito um número elevado de parlamentares, de assumir o comando sobre determinada parcela orçamentária e da máquina governamental. E mais que isso: não tendo o parlamentar acesso aos benefícios daqueles que estão próximos ao Executivo, basta que mude de partido para criar condições e obter poder de barganha, sendo a possibilidade um claro incentivo ao pluripartidarismo exagerado.

2.3.4.1.3 Poder orçamentário

O excesso de concentração do poder orçamentário nas mãos do Executivo federal, mais especificamente na Presidência da República, é um dos mecanismos de grande influência no arranjo político nacional e, por consequência, no sistema partidário.

²⁷³ NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?*, cit., p. 81.

A concentração chega a tal ponto que afeta até mesmo o conceito de federação. Sob essa perspectiva, a análise do poder orçamentário poderia ser feita após os apontamentos sobre federação, mas não será assim, pois optou-se metodologicamente por analisar os fenômenos que decorrem diretamente do sistema presidencialista de governo e dos poderes do presidente da República para, depois, analisar a questão da federação, o que não significa que não estejam absolutamente entrelaçados. Estão.

Aqui se encontra claramente uma situação em que não é válido o argumento de que bastariam reformas das leis eleitorais/partidárias para a solução das principais questões políticas nacionais. A melhora do sistema eleitoral/partidário é só uma parte, em que o conjunto deve ser analisado no todo.

Sobre a questão orçamentária, Abranches coloca:

Há, também, um problema estrutural. Como tudo na política brasileira é enrijecido, para ser flexibilizado, por negociação entre Executivo e Legislativo, o orçamento autoriza, mas não impõe, os gastos e investimentos aprovados. O presidente não é obrigado a executar o orçamento. Não pode gastar fora das rubricas nele definidas sem autorização do Congresso. Pode não gastar. Ele é administrado “na boca do caixa”, a conta-gotas. Gotas gigantes às vezes. A maior parte das barganhas se dá para liberação dos gastos contidos no conta-gotas presidencial. O empenho e o gasto de verba prometida aos parlamentares se tornam moeda de troca pelo voto em matérias de interesse do presidente²⁷⁴.

Quando se trata de orçamento, necessário ter em mente que são vários os atores que dele dependem. Todos os entes da Federação, todos os Poderes, bem como o setor privado, que procura atraí-lo ou direcioná-lo em decorrência de interesses empresariais ou corporativos.

E mais, existe uma diferença entre a agenda do Executivo federal e as dos parlamentares. Se o Executivo federal tem uma agenda voltada, a princípio, para políticas públicas em seu sentido macro, para o país como um todo, os membros do Legislativo também têm essa preocupação, mas o interesse imediato é voltado à representação dos interesses regionais (Estados, Municípios e eleitorado).

²⁷⁴ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, cit.

Nas palavras de Fernando Bittencourt,

A definição oficial ou constitucional do parlamentar é a de um formulador de políticas e regras nacionais, mas uma definição “prática” sobrepõe a esta um papel de defensor e mediador dos interesses do estado e de grupos específicos de eleitores²⁷⁵.

Os parlamentares se dedicam a formar uma rede de contatos para obtenção dos recursos federais que, por sua vez, permite que mantenham ou estabeleçam relações tanto com os líderes políticos locais (em particular prefeitos) quanto com os eleitores. Seria o que a literatura internacional designa por política de *pork barre*²⁷⁶, associada ao particularismo legislativo, em que parlamentares utilizam políticas distributivas visando ao voto dos beneficiados. Essa política tem como características atender a uma população limitada ou a interesses especiais, poder ter sido requisitada por um ou um pequeno grupo de parlamentares e não ter sido proposta pelo Executivo.

O orçamento se desenvolverá dentro deste ciclo, em que o Executivo tem a dominância no processo e uma agenda, a princípio, voltada prioritariamente para assuntos macro, e de outro lado os representantes do Legislativo (aí incluindo também os governos estaduais e locais), que têm interesses voltados prioritariamente a questões locais. O mecanismo, como se verá, estabelece uma coalizão imediatista, em que o que interessa é ser coligado com o governo, pouco importando o partido de que participa.

Sérgio Victor destaca, aliás, que “pelo menos durante o governo FHC, e mais especificamente, quanto ao grupo de parlamentares de partidos *a conquistar*, as emendas representam uma importante moeda de troca”²⁷⁷, sendo que partidos *a*

²⁷⁵ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão*: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado, abril de 2012 (Texto para Discussão n. 112). p. 19. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 25 set. 2020.

²⁷⁶ “The spending of federal or state government money for local improvements to help a politician win popularity with local voters.” Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/pork-barrel>. Acesso em: 30 set. 2020. Tradução livre: “O gasto de verba do governo federal ou estadual em melhorias locais para ajudar um político a ganhar popularidade com os eleitores locais”.

No Brasil utiliza-se a expressão “paroquialismo”, e na França, “politiques à esprit de clocher”, com o mesmo sentido. RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados* [online], v. 46, n. 4. p. 699-734, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400003&lng=en&nrm=iso. Acesso: 30 set. 2020.

²⁷⁷ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão*, cit., p. 108.

conquistar ou *partidos satélites* seriam aqueles que não teriam “recebido” nenhum ministério²⁷⁸.

2.3.4.1.3.1 Do processo orçamentário

A Constituição de 1988 estabelece um sistema hierárquico de coordenação e planejamento do orçamento para um período de quatro anos, por meio dos instrumentos denominados Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Pelo art. 84, XIII, da Constituição Federal, cabe ao presidente da República, privativamente, encaminhar ao Congresso Nacional (arts. 48, II, e 165 da CF) todas as propostas referentes a orçamento. O Projeto de Lei Orçamentária (PLO), que deve seguir as metas e diretrizes do PPA e da LDO, estima as receitas e fixa as despesas para o ano fiscal subsequente (formando a LOA).

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, conterá três orçamentos (art. 165, § 5º, da CF): o orçamento fiscal (que compreende os impostos e as despesas de toda a administração pública, inclusive os três Poderes e as fundações estatais), o orçamento da seguridade social (que envolve as ações do governo nos setores da saúde, previdência e assistência social), e o terceiro, que é o orçamento de investimento das estatais. Cabe aqui fazer um destaque: apesar de o terceiro tipo de orçamento ser denominado “investimento das estatais”, é diferente da rubrica “investimentos”, e esta consta nos três orçamentos, sendo “um dos componentes mais importantes do orçamento federal, porque é basicamente aqui que se dá a

²⁷⁸ Alguns autores, dentre os quais mais se destacam Figueiredo e Limongi (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*, cit., p. 101-123), dos mencionados anteriormente, colocam que, se analisadas as propostas de emendas orçamentárias, seria possível verificar que os interesses dos membros do Legislativo não são diferentes dos do Executivo federal. Não existiriam agendas conflituosas. Narram que grande parte do orçamento que os parlamentares pretendem direcionar vai para áreas de interesse do Executivo federal, como a saúde, a infraestrutura, dentre outras. Não se adota essa posição pelo fato de a premissa, o recorte, adotado pelos autores ser muito amplo. O fato de um parlamentar desejar direcionar verba para a construção de um hospital em determinada cidade não significa que esteja aderindo ao plano de ampliação do acesso à saúde se, na região em questão, já existe outro hospital que atenda as mesmas situações; não significa assim que esteja seguindo um plano ordenado de implementação de unidades hospitalares em regiões mais desguarnecidas.

participação dos parlamentares com a apresentação de emendas individuais e coletivas”²⁷⁹.

Dentro do panorama apresentado o Executivo, por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), geralmente ligada ao Ministério do Planejamento, elabora a proposta de orçamento. Para tanto, cada ministério irá apresentar uma proposta dos gastos (operacionais e de investimento), e a Secretaria de Orçamento irá compilar as propostas.

Aqui, antes mesmo do encaminhamento da proposta para o Legislativo já é possível verificar a importância das coalizões governamentais²⁸⁰, eis que os parlamentares ou os entes da Federação que tiverem influência política em peças-chave dos ministérios, ou outros órgãos do Executivo federal, já conseguirão incluir suas demandas na proposta do próprio Executivo.

A possibilidade de negociação e influência dos parlamentares, governadores e prefeitos no processo orçamentário da União pode surgir tanto antes da apresentação do Projeto de Lei Orçamentária (PLO), como por ocasião da sua tramitação junto ao parlamento, ou posteriormente, na aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Apresentado o Projeto de Lei Orçamentária (PLO), a participação dos parlamentares irá ocorrer principalmente por intermédio de uma comissão parlamentar mista (art. 166, § 1º, da CF), e as emendas, individuais ou coletivas²⁸¹, deverão ser apresentadas obrigatoriamente perante a referida comissão (art. 166, § 2º, da CF), contendo uma série de limitações. Vale destacar que devem ser compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentária

²⁷⁹ MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. p. 268.

²⁸⁰ Cf. itens 2.3.4.1.2 e 1.5.4.2.1.

²⁸¹ “De acordo com a Resolução n. 1, de 2006, do Congresso Nacional, são três as modalidades de emendas feitas pelo parlamento ao projeto de lei orçamentária: (1) emendas de comissões permanentes do Senado e da Câmara, (2) emendas de bancadas estaduais e (3) emendas individuais dos parlamentares. O art. 49 da citada resolução estabelece que cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas, cabendo ao Relator-Geral do Orçamento estabelecer, no relatório preliminar, o valor máximo alocado por parlamentar para as emendas individuais (art. 52, II, i).” Cf. MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia. *A PEC do Orçamento Impositivo*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa: Senado, maio de 2014 (Texto para Discussão n. 149). p. 8. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502894/TD149-MarcosMendes-FernandoACDias.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 set. 2020.

(LDO), bem como não podem autorizar despesas que excedam a receita orçamentária.

As emendas, em sua maioria na rubrica “investimentos”, objetivam destinar recursos para o colégio eleitoral do proponente. Assim, como já anunciado, “as emendas parlamentares configuram estratégico ativo político eleitoral aos próprios Deputados e Senadores”²⁸².

Importante colocar que, do total do Orçamento Geral da União, cerca de 90%²⁸³ são de despesas rígidas, o que faz com que as emendas parlamentares estejam inseridas nos 10% das despesas que estariam sujeitas ao contingenciamento.

Ocorre que, mesmo incluída no orçamento a proposta parlamentar, a transferência voluntária²⁸⁴ fica a critério do chefe do Executivo federal. Pode ele transferir ou não. E mais, a depender do fluxo de caixa, da arrecadação e de outros fatores condicionantes, pode o presidente remanejar o orçamento dentro das propostas já autorizadas, de acordo com a conveniência. Conforme diz Sérgio Abranches, “O orçamento indicativo confere ao presidente da República um grau muito alto de discricionariedade orçamentária, porque ele pode contingenciar esse gasto e controlá-lo na boca do caixa”²⁸⁵.

Como as emendas orçamentárias são apresentadas no Projeto de Lei Orçamentária (PLO), que se transformará na Lei Orçamentária Anual (LOA), que entra em vigor no início do ano fiscal seguinte, a execução só poderá ocorrer com a arrecadação necessária, o que faz com que grande parte da liberação dos valores só ocorra no final do ano, após verificar a “fidelidade” do interessado. Tomem-se alguns

[...] anos fiscais, por exemplo, mais de dois terços (66,9% em 1999, 66,0% em 2000 e 74,1% em 2001) das execuções do orçamento da rubrica investimentos foram feitas em dezembro, a maior parte como “restos a pagar” a serem efetivamente liberados no ano fiscal subsequente²⁸⁶.

²⁸² GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*, cit., p. 151.

²⁸³ MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia. *A PEC do Orçamento Impositivo*, cit., p. 8.

²⁸⁴ O art. 25 da Lei Complementar n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), estabelece o conceito de transferência voluntária: “Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”.

²⁸⁵ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, cit., p. 88.

²⁸⁶ MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão*, cit., p. 287.

Verifica-se, assim, mais um instrumento em que os partidos políticos têm menor importância. Ora, se o importante é que o parlamentar seja fiel ao Executivo, não interessa o partido a que esteja filiado, mas o fato de ser fiel. Em consequência, poderá ser beneficiado com os valores orçamentários para a base. Não importa se existe um, dois ou inúmeros partidos políticos; o importante é que o parlamentar dê apoio durante todo o ano ao governo. Se a fidelidade partidária fosse o ponto mais importante, bastaria estar em um partido para ser contemplado, ou receber o valor proveniente do orçamento para os projetos que apresentou.

Caso o ato de pertencer a um partido específico fosse a questão basilar a ser considerada quando do contingenciamento orçamentário, o natural seria que os parlamentares do partido do presidente da República recebessem a maior parcela do orçamento. Mas não é isso que importa: o que importa é ser coligado ao governo, com a possibilidade de deixar a base, para, no jogo de perde/ganha, ser sempre beneficiado com parcelas do orçamento para manutenção da fidelidade governamental. Tanto que, em relação aos Municípios que receberam transferências voluntárias “nos governos Fernando Henrique e Lula, o partido que carreou a maior cota dessas transferências foi o PMDB, não por acaso pivô das coalizões de ambos”²⁸⁷.

A Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2017, procurou diminuir esse poder do Executivo, eis que tornou obrigatório o pagamento de emendas parlamentares individuais no percentual de até 1,2% da receita corrente líquida para todos os deputados e senadores, independentemente de partidos (art. 166, § 11, da CF)²⁸⁸. E mais, o Executivo não poderá eleger somente algumas emendas parlamentares como alvo principal, protegendo uma das outras, e além disso as emendas parlamentares individuais deverão ser contingenciadas na mesma proporção sobre as despesas obrigatórias.

²⁸⁷ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, cit., p. 88.

²⁸⁸ “Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. [...] § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [...] § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.”

A Emenda Constitucional n. 86/2015, longe de tirar o poder centralizado do Poder Executivo, o que fez foi tão somente vincular recursos do orçamento para que os parlamentares possam atender suas bases eleitorais. Permitiu que todos os parlamentares recebessem parte do orçamento, mas não interferiu no restante. Fez o que o Professor Fernando Facury Scaff chamou de “Orçamento impositivo à brasileira”²⁸⁹.

Assim, apesar de os parlamentares agora terem valor certo para atender parte de suas reivindicações, a margem discricionária do Executivo ainda é muito grande, o que permite que continue a beneficiar tão somente os fiéis da coalizão, mantendo as práticas exacerbadas de clientelismo.

Contudo, mesmo aprovada a Lei Orçamentária Anual (LOA), a negociação sobre a dotação orçamentária não termina, eis que é possível também modificar os projetos orçamentários por meio dos denominados créditos adicionais²⁹⁰. O principal mecanismo é o de créditos adicionais especiais, que, caso os valores destinados a um projeto não sejam suficientes, podem ser complementados pelo Executivo mediante decreto presidencial.

Pereira e Mueller são enfáticos:

Esse mecanismo institucional torna o processo orçamentário quase interminável, convertendo-o em um jogo sequencial em que o Executivo e o Congresso interagem em mais de uma ocasião. [...] o Executivo participa desse jogo em uma posição mais favorável, pois se utiliza da assimetria de informações e mecanismos institucionais que lhe outorgam consideráveis poderes discricionários²⁹¹.

²⁸⁹ “Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86.” Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>. Acesso em: 24 set. 2020.

²⁹⁰ A denominada lei de normas gerais de direito financeiro, ou lei do orçamento público (Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964), traz o conceito de créditos adicionais no art. 40, e, por ele, “São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”. E os créditos adicionais podem ser divididos em três grupos. Os primeiros são os suplementares, que se referem a reforços às alocações já existentes na LOA, mas o montante original é insuficiente para conclusão do projeto, sendo que o grande poder do Executivo é o fato de poder ser autorizado por decreto. O segundo tipo é o de crédito adicional especial, quando o projeto ou atividade desejada não está na LOA, o que faz com que se faça necessária a aprovação por lei, mas que o Legislativo aprova ou não, não admitindo emenda na destinação ou na soma dos créditos. O terceiro é o crédito adicional extraordinário, que é para casos de urgência como guerras, desastres naturais ou situações semelhantes, que também é aberto por decreto presidencial que em seguida dá conhecimento ao Legislativo.

²⁹¹ MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão, cit., p. 269.

Assim, estando os parlamentares, governadores e prefeitos sempre jogando com o Executivo federal sobre a questão orçamentária, as arenas são sempre instáveis, de tal sorte que os compromissos são sempre imediatos. Deve o beneficiado pela questão orçamentária decidir, a cada negociação, se apoiará ou se será oposição ao Executivo e, então, aí tem menos importância o partido a que pertence, o que, por sua vez, favorece o multipartidarismo exacerbado.

2.3.4.2 *Federalismo*

O federalismo brasileiro não é fruto da união de regiões, ou de unidades autônomas. Ele surgiu com a Proclamação da República, que recebeu da Monarquia um Estado unitário descentralizado para o tornar um Estado Federal inspirado no modelo norte-americano. Apesar de movimentos regionais e da existência anterior das Províncias, depois transformadas em Estados, o certo é que a Federação não decorreu de um pacto federativo.

A Constituição de 1891 dava larga autonomia aos Estados. Contudo, essa liberdade foi gradativamente retirada, sendo que

[...] a evolução do federalismo no período anterior à Constituição atual pode ser resumida numa constante concentração do poder em favor da União. Embora na Constituinte de 1987/1988 se apregoasse como meta uma reação a esta centralização, tal não se concretizou, nem na realidade política, nem na estrutura jurídica. O Brasil tem um *federalismo fortemente centralizado, centrípeto*²⁹².

Pelo art. 1º da Constituição Federal, já se estabelece que a República é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios, que para tanto devem ser autônomos (art. 18 da CF).

A República apresenta um aspecto unitário que se reflete externamente, pois é uma personalidade única perante a comunidade internacional, há só uma nacionalidade e uma unidade territorial. Esse aspecto unitário também se reflete internamente, já que todos os entes, apesar de terem legislação própria, seguem o ordenamento jurídico nacional.

No Estado Federal o poder central e o poder dos membros devem funcionar de forma autônoma, mas ao mesmo tempo harmônica, o que “conduz

²⁹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Lições de direito constitucional*, cit., p. 335.

necessariamente a que haja no arranjo federativo um esquema de repartição de competências entre o todo e as partes”²⁹³.

Então, o federalismo por si só não é incentivador do pluripartidarismo exagerado; ao contrário, permite uma aproximação das localidades ao poder central. Basta que exista uma razoável separação de competências (obrigações e direitos) entre os entes dessa Federação.

E a autonomia dos entes federados está na capacidade de auto-organização (art. 18 da CF) e autolegislação (art. 25 da CF), cujas atribuições devem estar delimitadas por normas que evitem conflitos.

Dentro da distribuição de competências, cabe agora destacar que o art. 25, § 1º, da Constituição Federal estabeleceu que aos Estados membros cabe o que se denomina competência remanescente, ou seja, podem fazer tudo o que não for vedado pela Constituição e podem fazer tudo aquilo que não for atribuído especificamente aos Municípios e à União.

Tal dispositivo constitucional pode levar o intérprete a uma noção de grande espaço de movimentação atribuído aos Estados. Na realidade, porém, isso não ocorre. Uma análise da ordem constitucional como um todo mostra que para a União são previstas tantas atribuições, quer no aspecto administrativo (art. 21 da CF), quer no aspecto legislativo (art. 22 da CF), que sobra pouca margem para os demais entes da Federação.

Verifica-se, assim, uma prevalência desmedida na União, não só no plano administrativo/organizacional, como no plano legislativo e no econômico-social.

Se só isso não bastasse, nas áreas em que há competência concorrente (art. 24 da CF), em que caberia à União editar normas gerais e aos demais entes as especificidades locais, o que se percebe é que a União regulamenta como um todo as matérias instituídas.

Aos Estados acabam sobrando bem menos atribuições e possibilidades, tanto na área de regulamentação quanto na de arrecadação e aplicação em investimentos.

O grande problema no desequilíbrio mencionado é que os Estados e Municípios ficam dependentes da União não só no setor administrativo, mas principalmente no setor financeiro.

²⁹³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 111.

É um risco para a Federação. Afirma a Professora Fernanda Dias Menezes de Almeida que “A dependência financeira acaba sempre descaracterizando o federalismo, com o qual é incompatível a dependência política que aquela provoca”²⁹⁴.

E ressalta a autora:

Na verdade, a existência de rendas suficientes é que vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências. [...] esvaziar a autonomia estadual é esvaziar a Federação. Isto porque, por mais que o federalismo comporte adaptações [...] não pode ele sobreviver onde se abdique da autonomia das unidades federadas, autonomia que se inclui no núcleo irreduzível de princípios cardeais inerentes ao sistema²⁹⁵.

Nessa linha, o sistema constitucional de arrecadação e repartição tributária tem papel fundamental. Não se nega a existência de desigualdades regionais e necessidades diversas de investimento, o que pode ser reequilibrado pela União; mas a questão está no fato de que a Constituição, na parte que trata da repartição das receitas tributárias (Título VI – *Da tributação e do orçamento. Seção VI – Da repartição das receitas tributárias* – arts. 157 a 162), se, de um lado (art. 160 da CF), proíbe a retenção das cotas tributárias dos Estados e Municípios por parte da União, de outro não tem nenhuma previsão que “instaura a automaticidade das ‘transferências’ das cotas, cotas estas sobre tributos sobre cuja incidência a arrecadação não têm influência”²⁹⁶.

Em outras palavras, os Estados e Municípios, que pela arrecadação direta não têm condições de cumprimento de seus compromissos mais elementares e diretos, acabam sempre na posição de “pedintes” para que a União libere os valores que lhes são de direito.

Existe aí mais um mecanismo de estímulo e controle por parte do Executivo federal.

E esse mecanismo de controle faz com que as lideranças regionais tendam a ceder às exigências do Executivo nacional, independentemente do partido a que pertençam. Torna-se, assim, mais um mecanismo de fragilização partidária.

²⁹⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al. Comentários à Constituição do Brasil*, cit., p. 112.

²⁹⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*, cit., p. 16.

²⁹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Lições de direito constitucional*, cit., p. 341.

Por vezes, e não são raras as situações, é melhor a um governador de Estado pertencer a um partido sem tradição, sem um número grande de filiados, e sem uma posição ideológica clara, do que pertencer a um partido “grande”, que pode ser oposicionista ao governo federal e, eventualmente, ter dificuldades na liberação de valores orçamentários que seriam direito do Estado. Não é raro um governador ser de um partido opositor ao governo, mas se declarar apoiador do chefe do Executivo federal²⁹⁷, contrariando as orientações partidárias. Como forma de sobrevivência, as preocupações voltam-se a obter maneiras de manutenção da administração local.

Incentiva-se, assim, a formação de coalizões com eixos diferentes. Um eixo é o nacional e outro o local. Partidos que são opositores estaduais não o serão em termos nacionais. Não se sabe quem é situação ou oposição.

O incentivo aos pequenos partidos, centrado na pessoa do governante, é a posição que permite a maior mobilidade, o que gera conforto administrativo, mas, de outro lado, gera maior dificuldade na população, se não em identificar os representantes, no mínimo uma dificuldade em identificar a linha defendida pelo representante.

O mecanismo de estímulo e controle aqui, apesar de não ditar regras diretas sobre o sistema partidário, tem reflexo direto sobre ele. Novamente não importa a que partido pertença o parlamentar ou o governador ou o prefeito.

Fenômeno que também decorre da não existência de regras claras sobre a quem competem determinadas obrigações na Federação faz com que a população não tenha referência sobre qual ente da Federação é responsável por determinada ação. A prestação de serviços públicos é farta nos exemplos: não se sabe quem deve manter uma rodovia, não se sabe quem deve manter o sistema de saúde. As escolas são municipais, estaduais e federais, mas nenhuma atende a contento. Tudo isso faz crescer uma instabilidade, em que os entes da Federação não dialogam de maneira clara, e a população não consegue identificar efetivamente a intenção ou posição dos seus representantes.

²⁹⁷ “Zeca do PT quer impor estilo ‘cor-de-rosa’ a Lula. A postura ‘light’ de Zeca e a sua ‘relação de aproximação e respeito’ com Fernando Henrique Cardoso, segundo ele mesmo, já dura quase dois anos. ‘Muito devo à sua pessoa’, disse Zeca a FHC, na quinta-feira passada. Isso fez dele uma referência para FHC, que disse que a oposição deve se espelhar em Zeca para dialogar e ajudar o governo nas crises.” Matéria do jornalista Paulo Peixoto, da Agência Folha. São Paulo, 2 jul. 2001. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0207200104.htm>. Acesso em: 30 set. 2020.

Nesse campo de incertezas, o indúvidoso é o movimento dos administradores públicos locais em se filiarem, ou se aproximarem, ou ao partido do presidente da República (sendo que os prefeitos se aproximam do partido do governador), ou de outro que esteja na base de apoio, ou pelo menos não seja oposição. Nessa dança das cadeiras partidárias, o pluripartidarismo exacerbado é um cardápio amplo para os pretendentes.

3. A VIVÊNCIA PARTIDÁRIA E A EVOLUÇÃO DAS NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS

3.1 Considerações gerais

Para compreensão do multipartidarismo brasileiro, além dos conceitos e do aspecto histórico-social, necessária também a análise das normas positivadas decorrentes, não só, de forma direta ou indireta, da Constituição Federal, mas também do ordenamento infraconstitucional.

As normas partidárias sempre variarão no tempo e no espaço, refletindo em um primeiro plano, estabelecido pela legislação, os regimes políticos em que estão inseridas, e, em um plano não legal, mas de atuação humana ou partidária, a visão de mundo (ideologia) dos detentores do poder.

Necessária, assim, a análise das influências que o sistema como um todo e o partido como entidade receberam das inúmeras e frequentes modificações, por meio tanto da legislação, como das manifestações judiciais após a Constituição de 1988.

Aqui se objetiva justamente apresentar as constantes e desenfreadas mudanças nas normativas²⁹⁸ envolvendo as eleições no Brasil que têm reflexo

²⁹⁸ 1990: Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/90); 1993: altera-se o entendimento sobre anterioridade eleitoral (Emenda Constitucional n. 4/93); permite-se que empresas doem recursos eleitorais, o que não ocorria desde 1985 (art. 38, § 1º, III, da Lei n. 8.173/93); 1995: aprovada uma nova Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95); 1997: emenda constitucional permitindo uma reeleição sucessiva para o chefe do Executivo (Emenda Constitucional n. 16/97); aprovada a chamada “Lei das Eleições”, pela qual os votos em branco deixaram de ser contabilizados para o sistema proporcional, como ocorria desde 1950 (Lei n. 9.504/97); 1999: aprovada a chamada “lei contra a compra de voto” (Lei n. 9.840/99); 2002: aprovada a chamada “Lei Jobim”, regulamentando o voto por urna eletrônica (Lei n. 10.408/2002); estabelecida a regra da verticalização das coligações pelo Tribunal Superior Eleitoral (Resolução n. 20.993/2002); 2006: suspensão da regra da verticalização mediante emenda constitucional (Emenda Constitucional n. 52/2006); reforma eleitoral sobre propaganda, financiamento, prestação de contas e despesas com campanhas eleitorais (Lei n. 11.300/2006); suspensão da cláusula de desempenho por decisão do Supremo Tribunal Federal (ADIs n. 1.351 e 1.354); 2007: estabelecida a possibilidade de perda de cargo eletivo por troca de legenda, por decisão do Tribunal Superior Eleitoral (Resolução n. 22.610/2007); 2009: nova reforma eleitoral (Lei n. 12.034/2009); 2010: estabelecidos novos casos de inelegibilidade pelo que se chamou de “Lei da Ficha Limpa” (Lei Complementar n. 135/2010); 2013: nova reforma eleitoral (Lei n. 12.875/2013 e Lei n. 12.891/2013); 2014: nova alteração da Lei das Eleições (Lei n. 12.976/2014); 2015: novas alterações legislativas tratando da fusão e incorporação de partidos (Lei n. 13.107/2015), e mais uma reforma eleitoral que visava, dentre outros objetivos, simplificar a administração dos partidos (Lei n. 13.165/2015); o Supremo Tribunal Federal proíbe o financiamento eleitoral por pessoa jurídica (ADI n. 4.650); 2016: aprovada a “janela”

sobre os partidos ou que envolvem os próprios partidos, demonstrando-se que é necessário um esforço hercúleo do intérprete para acompanhar todas as modificações.

Mais do que isso, é necessário dizer qual norma está, ou não está, em vigência, ou prevalece sobre determinado caso, e qual é a posição da jurisprudência, já que as sucessivas alterações legislativas são postas sem coerência e aparentam estar sempre servindo às mesmas forças políticas já estabelecidas. Anote-se a dificuldade de aprovação de mudanças efetivas ou pouco mais profundas.

A análise verificará se cada nova modificação preservou, ou não, os valores democráticos e constitucionais, e como influenciou ou não o pluripartidarismo excessivo, ou se ainda poderá influir.

3.2 Criação dos partidos e sua estrutura

O art. 17 da Constituição Federal de 1988 traz em seu *caput* que “é livre a criação, fusão e extinção de partidos políticos”, o que é expressão direta dos princípios democrático e pluripartidário, opostos a eventual pretensão intervencionista anterior à promulgação da Carta Magna.

O mesmo dispositivo constitucional determinou que deveriam ser observados alguns preceitos.

Apesar de ter personalidade jurídica de direito privado (art. 17, § 2º, da CF), é inegável que o partido “difere das demais associações civis exatamente por serem seus objetivos eminentemente políticos, em virtude dos quais também as funções por ele desempenhadas são imediatamente necessárias à dinâmica do sistema representativo e democrático”²⁹⁹. Por tal motivo, existe um claro interesse público em seu funcionamento.

para os parlamentares trocarem de partido (Emenda Constitucional n. 91/2016); 2017: nova reforma eleitoral (Lei n. 13.488/2017); proibição de coligações partidárias nas eleições proporcionais, e estabelecimento de novo regramento sobre o fundo partidário, atrelando a cláusulas de desempenho (Emenda Constitucional n. 97/2017); 2019: Lei n. 13.887, de 27 de setembro de 2019, que altera a Lei dos Partidos Políticos e o Código Eleitoral.

²⁹⁹ NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político*: subsídio para análise de sistema partidário e eleitoral brasileiro em face da Constituição Federal. Curitiba: Juruá, 2006. p. 158.

Existindo interesse público, a liberdade de criação não pode ser confundida com a ausência total de regramentos. “Os constituintes tomaram o devido cuidado para que a livre criação de partidos não fosse confundida com uma permissividade que tonasse o sistema partidário caótico e ilegítimo”³⁰⁰, explica Samuel Dal-Farra Napolini. Por esse motivo, determinados preceitos devem ser observados. A criação de partido deve preservar: o princípio democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana, o caráter nacional; e o funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou, em várias ocasiões, no sentido de que a criação e o funcionamento dos partidos políticos podem sofrer controle. E classifica a possibilidade de fiscalização em dois tipos.

Confira-se, nesse sentido, parte do voto da Ministra Carmen Lúcia na ADI 5.311/DF:

Superando-se o caráter essencialmente intervencionista prevalecente no regime autoritário anterior, passou-se a garantir, no ordenamento jurídico-constitucional, a liberdade dos partidos políticos de se formarem e se articularem, sem serem desconsideradas as características básicas de sua conformação legítima como a imperatividade do caráter nacional da agremiação (controle quantitativo tido como cláusula de barreira *lato sensu*) e do cunho democrático de seus programas (controle qualitativo ou ideológico)³⁰¹.

Então, pela classificação, o controle (i) quantitativo estaria ligado à necessidade de ter o partido político caráter nacional (art. 17, I, da CF), e o controle (ii) qualitativo estaria ligado aos objetivos que deve seguir (democrático, com a garantia de coesão e coerência do modelo representativo que é instrumentalizado pelos próprios partidos políticos). De outro lado, o controle não pode interferir na autonomia partidária, na liberdade de definição de estrutura interna, na organização e no funcionamento.

Se de um lado o controle qualitativo decorre do processo de constitucionalização dos partidos pelo qual é ele um dos instrumentos para a democracia, o controle quantitativo decorre da constatação de que os partidos,

³⁰⁰ RODRIGUES, Ricardo José Pereira. O apoio mínimo de eleitores no processo de criação de partidos políticos no Brasil: significado e implicações de eventuais alterações e seus parâmetros. *Forum – Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 171-187, jan./jun. 2012. p. 172.

³⁰¹ ADI n. 5311/DF (j. 04.03.2020), p. 14 do acórdão.

além de resguardarem os princípios fundamentais, também devem ser funcionais, devem ser instrumentos para os fins a que foram criados.

Naspolini destaca:

Os controles quantitativos, desta forma, originam-se a partir da constatação de certas “falhas” supostamente inerentes à representação proporcional, entre as quais, a principal, a fragmentação excessiva do quadro partidário³⁰².

Assim, o controle quantitativo tem objetivo claro, que é a limitação do número de partidos. Se, de um lado, a fórmula multipartidária com um sistema eleitoral proporcional tende a gerar um número maior de partidos, protegendo assim os grupos minoritários, de outro o controle quantitativo tende a diminuir ou impedir a multiplicação com o objetivo de dar racionalidade ao sistema.

Na mesma linha, salvo poucas exceções, dentre as quais a França e a Suécia³⁰³, os países democráticos estabelecem requisitos para a criação e o funcionamento dos partidos políticos.

Jairo Nicolau observa que outras democracias apresentam, em geral, quatro tipos de exigências para que os partidos políticos possam ser criados e participar do processo político. São elas:

- *normas para registro*: definem o processo pelo qual os cidadãos podem registrar um partido criado; na maioria dos países o registro é feito junto a um órgão especial, sem maiores exigências;
- *normas para participação eleitoral*: em diversos países, um novo partido necessita cumprir certos requisitos pré-eleitorais para poder participar do pleito; na Finlândia, é exigida um lista de 5 mil eleitores em apoio a um partido; na Dinamarca, um novo partido estará apto a participar se obtiver o apoio prévio de 1/75 dos votos válidos dados nas eleições anteriores (cerca de 19 mil eleitores);
- *normas para o acesso ao Parlamento*: diversas democracias estabelecem um limite mínimo de votos (clausulas de exclusão) – que pode ser nacional ou regional – para que os partidos obtenham representação; o caso clássico é o da Alemanha, que exige que os partidos recebam pelo menos 5% dos votos para ter acesso à Câmara dos Deputados (Bundestag);
- *normas para acesso ao fundo partidário e a outros recursos políticos*: na maioria dos países, somente os partidos com algum grau de representatividade e institucionalização têm acesso a tais recursos; na Finlândia e na Alemanha, por exemplo, os partidos recebem financiamento para suas atividades proporcionalmente à sua representação na Câmara³⁰⁴.

³⁰² NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político*, cit., p. 197.

³⁰³ NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?*, cit., p. 150.

³⁰⁴ NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*, cit., p. 12.

No Brasil, por ocasião da promulgação da Constituição de 1988 era a Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que regulamentava os partidos políticos, tendo sido posteriormente substituída pela Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos – LPP), atualmente em vigor. Contudo, entre uma lei e outra, foram aprovadas várias normas que permitiram a participação nos pleitos do que se denominava por partido provisório, tema já tratado anteriormente³⁰⁵ e que será retomado mais à frente³⁰⁶.

De acordo com a classificação acima, relativa às exigências para efetiva criação e funcionamento dos partidos políticos – normas de controle –, após a Constituição de 1988 podem-se encontrar na legislação pátria normas para registro (que também envolvem normas para participação eleitoral), normas não de acesso ao parlamento propriamente dito, mas de funcionamento parlamentar (art. 17, IV, da CF), e normas para o acesso aos fundos públicos para o financiamento das atividades partidárias.

3.2.1 Controle quantitativo para criação de partidos

3.2.1.1 O histórico nacional do controle quantitativo

O número atual de partidos no Brasil decorre diretamente de fatores histórico-sociais que, por sua vez, exerceram direta influência nas normas sobre os temas. E não é possível pensar em uma exigência quantitativa baixa ou elevada sem tomar em consideração um ponto de referência.

Opta-se, neste momento, por retomar os aspectos históricos nacionais – sob o ponto de vista do controle quantitativo – para demonstrar se os referidos controles para a criação e posterior manutenção dos partidos são excessivos ou não, eis que a forma de imposição dos limites corresponde a um dos fatores que podem ter influência direta na quantidade de partidos existentes.

O Código Eleitoral de 1932 (Decreto n. 21.076/32) já exigia, em seu art. 99, “2”, que para a criação de um partido houvesse a subscrição de, no mínimo, 500 apoiadores.

³⁰⁵ Item 1.5.6.4.

³⁰⁶ Item 3.2.1.1.

Os partidos políticos foram extintos pelo Decreto-lei n. 37, de 2 de dezembro de 1937, com o Golpe de Estado de Getúlio Vargas. Contudo, com o fim do período denominado Estado Novo reiniciou-se a abertura para a criação de partidos políticos.

A Lei Agamenon (Decreto-lei n. 7.586/45), em seu art. 109, estabelecia várias exigências para a criação de um novo partido: o apoio de no mínimo 10 mil eleitores divididos em no mínimo 5 Estados da Federação (utiliza a palavra “circunscrição”); a eleição de pelo menos 1 parlamentar para o Congresso Nacional na primeira eleição geral; a obtenção de no mínimo 50 mil votos na mesma eleição. Essas exigências foram endurecidas com a edição do Decreto-lei n. 9.258/46, que também determinou que, em cada um dos 5 Estados mínimos exigidos para obter o apoio, também viesse a receber pelo menos 1.000 votos na mesma primeira eleição geral. Trazia, assim, normas de controle quantitativo tanto para registro e participação eleitoral como para sua manutenção após a primeira eleição geral. Foram criados vários partidos, destacando-se a UDN, o PTB e o PSD.

As exigências numéricas não se faziam presentes na Constituição de 1946 (art. 141, § 13º).

A Lei n. 4.740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), em seu art. 7º, enrijeceu as exigências quantitativas ao impor o apoio de pelo menos 3% do eleitorado que votou na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em no mínimo 11 Estados, com no mínimo de 2% dos eleitores em cada um. Mas os referidos dispositivos não foram nem mesmo aplicados em decorrência da ascensão do regime militar, que extinguiu todos os partidos pelo Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965³⁰⁷.

Formalmente, a Constituição de 1967, editada por ocasião do regime militar, também apresentava pressupostos quantitativos para criação e funcionamento dos partidos políticos em decorrência do disposto no art. 149, VIII³⁰⁸, que reclamava o apoio de pelo menos 10% do eleitorado que votou na última eleição para deputado federal, além de 10% de deputados em 1/3 dos Estados e 10% dos

³⁰⁷ Cf. item 1.5.6.3.

³⁰⁸ “Art. 149. A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: [...] VII – exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores; [...]”

senadores, o que, na prática, inviabilizava a criação de novas agremiações e fazia com que fosse mantido o bipartidarismo.

Pela Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, com a redação dada ao art. 152, VII³⁰⁹, reduziu-se a exigência numérica de apoioamento, que antes era de 10% do eleitorado, para 5%, bem como diminuiu para 7 número de Estados em que deveriam ser coletados os apoimentos. Essa redução foi seguida pela Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971 (a segunda Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

Pela Emenda Constitucional n. 11, de 13 de outubro de 1978, alterou-se o art. 152 da Constituição de 1969³¹⁰ e foi reestabelecido o multipartidarismo para dividir a oposição; contudo, o referido sistema partidário foi efetivamente implementado com a edição da Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979 (última lei orgânica dos partidos políticos), que em seu art. 2º extingue oficialmente os dois partidos então existentes (ARENA e MDB) e, no art. 14³¹¹, autoriza a imediata criação de outros partidos. As restrições numéricas eram a de ter o apoio para sua constituição de pelo menos 10% dos representantes do Congresso Nacional (art. 14, I) ou o apoio expresso de no mínimo 5% do eleitorado, dividido em pelo menos 9 Estados, com no mínimo 3% da participação de cada um deles (arts. 14, II, e 16).

Dos 2 partidos originais (MDB e ARENA), surgiram 6 (PMDB, PDS, PP, PTB, PDT e PT).

Apesar de a Lei n. 6.767/79 apresentar restrições numéricas, também permitiu a participação de partidos provisórios nas eleições, o que maculou o controle quantitativo para a criação dos partidos políticos. Tal autorização foi sendo seguida por várias leis que regulamentavam eleições específicas.

³⁰⁹ “Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: [...] VII – exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles; [...]”

³¹⁰ “Art. 152. A organização e o funcionamento dos partidos políticos, de acordo com o disposto neste artigo, serão regulados em lei federal. [...] § 1º [...] I – regime representativo e democrático, baseado na pluralidade dos partidos e garantia dos direitos humanos fundamentais; [...]”

³¹¹ “Art. 14. Funcionará imediatamente o partido político que, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, tenha: I – como fundadores signatários de seus atos constitutivos pelo menos 10% (dez por cento) de representantes do Congresso Nacional, participando a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; ou II – apoio expresso em voto de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, pelo menos por 9 (nove) Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles.”

Com a reabertura política, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 25, de 15 de maio de 1985, que, em seu art. 6º³¹², permitiu que todos os partidos políticos que até a data de sua promulgação tivessem tido os registros indeferidos, cancelados ou cassados poderiam reorganizar-se e participar do pleito que se avizinhava (eleições municipais em novembro de 1985). Contudo, segundo a nova redação dada ao art. 152³¹³ da Constituição, caso não obtivessem um número mínimo de votos, os parlamentares federais teriam que mudar de partido, o que se aplicaria para eleições futuras.

Os requisitos numéricos não foram estabelecidos para a criação de partidos, mas para que as agremiações partidárias pudessem ter representantes no Congresso Nacional, e para tanto deveriam ter tido o voto de no mínimo 3% do eleitorado nacional, apurado na eleição para a Câmara dos Deputados. Esses votos devem estar distribuídos em no mínimo 5 Estados, com no mínimo de 2% dos votos do eleitorado em cada um deles. Segundo previsão expressa da própria Emenda Constitucional n. 25/85, essas restrições não se aplicariam para as eleições nacionais que ocorreriam no ano de 1986³¹⁴, ou seja, apesar da restrição apresentada para a participação dos parlamentares, não se aplicaria na próxima eleição que envolvia os cargos em disputa, e acabou não sendo aplicada com a promulgação da Constituição de 1988, que não trouxe regra semelhante.

Sem regras de limitação de partidos, ou sem aplicação das regras existentes, houve um salto de 5 partidos da eleição de 1982 para 29 partidos participantes da eleição de 1985.

A Constituição de 1988, por sua vez, não impôs restrição numérica para a criação ou o funcionamento dos partidos políticos.

³¹² “Art. 6º Os Partidos Políticos que, até a data desta Emenda, tenham tido seus registros indeferidos, cancelados ou cassados, poderão reorganizar-se, desde que atendidos os princípios estabelecidos no *caput* e itens do art. 152 da Constituição.”

³¹³ “Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios: [...] § 1º Não terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o Partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles. § 2º Os eleitos por Partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos Partidos remanescentes.”

³¹⁴ “Art. 5º O disposto nos §§ 1º e 2º do art. 152 da Constituição não se aplica às eleições de 15 de novembro de 1986.”

Algumas limitações ressurgiram com a Lei n. 9.096/95 (LPP). Contudo, seu art. 55, constante nas “Disposições Finais e Transitórias”, dispensou o cumprimento das exigências para todos os partidos políticos que já tivessem registro definitivo por ocasião de sua publicação, o que permitiu que o número que girava em torno de 30 partidos, quando da promulgação da Constituição e da publicação da lei, continuasse a existir, pelo menos até a eleição de 2006, oportunidade na qual deveriam cumprir os requisitos mínimos para continuarem a existir, de acordo com seus arts. 13 e 57, o que será detalhado adiante por ocasião da análise das cláusulas de desempenho.

3.2.1.2 Controle quantitativo e a Constituição de 1988

Quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, era a Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979, que regulamentava os partidos políticos, e esta exerceu, quanto ao aspecto numérico, reflexos diretos sobre a Emenda Constitucional n. 25/85.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, tendo em conta o espírito que predominava quando de sua promulgação, não trouxe exigências numéricas ou quantitativas expressas para a formação dos partidos. A única exceção foi o art. 6º do ADCT³¹⁵, que permitiu a criação de partidos provisórios por no mínimo 30 parlamentares.

Em linhas gerais, quando da promulgação da Constituição, a questão numérica para a criação dos partidos políticos ficou a cargo da lei específica dos partidos e das “leis dos anos eleitorais”, que permitiam a manutenção dos partidos políticos com registro provisório.

³¹⁵ “Art. 6º Nos seis meses posteriores à promulgação da Constituição, parlamentares federais, reunidos em número não inferior a trinta, poderão requerer ao Tribunal Superior Eleitoral o registro de novo partido político, juntando ao requerimento o manifesto, o estatuto e o programa devidamente assinados pelos requerentes. § 1º O registro provisório, que será concedido de plano pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos termos deste artigo, defere ao novo partido todos os direitos, deveres e prerrogativas dos atuais, entre eles o de participar, sob legenda própria, das eleições que vierem a ser realizadas nos doze meses seguintes a sua formação. § 2º O novo partido perderá automaticamente seu registro provisório se, no prazo de vinte e quatro meses, contados de sua formação, não obtiver registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral, na forma que a lei dispuser.”

Somente com a entrada em vigor da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos – LPP), desapareceu do ordenamento pátrio a autorização para a participação de partidos provisórios nos pleitos. A mesma lei trouxe novos critérios numéricos para que uma nova agremiação pudesse obter o registro perante o Tribunal Superior Eleitoral.

A questão a ser posta, contudo, está na identificação de onde o texto constitucional autorizaria estabelecer limites quantitativos para a criação de partidos.

A doutrina e a jurisprudência, em sua esmagadora maioria, entendem que a autorização constitucional está no inciso I do art. 17, ao estabelecer que o partido político deve ter caráter nacional³¹⁶, e uma das formas de demonstrar esse caráter nacional é justamente a obtenção do apoio de um número determinado de eleitores em um número de localidades que representem minimamente a pluralidade nacional.

Além disso, a exigência de requisitos mínimos teria a relevância prática de impedir que qualquer entidade tenha acesso aos benefícios partidários (fundo eleitoral e de campanha, direito de antena, funcionamento parlamentar, legitimidade ativa para algumas ações).

Não se nega que o controle quantitativo-partidário representa restrição à liberdade dos eleitores e dos partidos. Mas essas restrições surgem desde a Primeira República, já no Código Eleitoral de 1932, e visam justamente a impedir a banalização da instituição “partidos políticos”.

³¹⁶ Contrária a tal entendimento é a posição de Roberto Amaral e Sérgio Sérulo da Cunha, para quem a exigência numérica infraconstitucional é inconstitucional eis que, para eles, o “caráter nacional” trazido pela Constituição de 1988 não se confunde com o “âmbito nacional”. “A expressão não é gratuita. Há enorme diferença entre o ‘caráter nacional’ do art. 17-I, da Constituição em vigor e o ‘âmbito nacional’ do art. 152-V, da Ordenação de 1967/1969. Caráter não é o mesmo que âmbito. Este é designação espacial, geográfica. Assim, não discrepava da Carta de 1967/1969 a lei n. 5.682/1971 (Lei orgânica dos partidos políticos), em sua redação primitiva, ao permitir a organização apenas de partido político que contasse inicialmente com 5% do eleitorado que houvesse votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos por sete ou mais Estados, com o mínimo de 7% em cada um deles. Caráter, ao contrário de âmbito, não é afecção física, mas psicológica ou espiritual; no caso, ideológica ou política. Corresponde ao que a Constituição de Portugal, em denominação talvez mais feliz, chama de ‘índole’. Índole nacional, caráter nacional, representa identificação estatutária, programática, com os atributos da nacionalidade. A referência ao caráter nacional do partido (contida no inciso I do art. 17 da Constituição) impõe-se como necessária porque na sua criação e funcionamento deve resguardar-se a soberania nacional (CF, art. 17, *caput*); o art. 5º da lei partidária sublinha essa relação ao vedar a subordinação do partido político a entidades ou governos estrangeiros”. AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da. *Manual das eleições*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 702.

Posto e aceito que devem existir barreiras, surge a questão: qual o limite das barreiras?

Caso sejam muito brandas, as barreiras podem se mostrar inócuas, em nada contribuindo para regular a entrada de agremiações ilegítimas no sistema partidário. Caso sejam muito rigorosas, as barreiras podem impedir a criação de partidos legítimos e com potencial de se tornarem agremiações representativas da sociedade³¹⁷.

O pluripartidarismo deve, de um lado, garantir o pluralismo político e a participação das minorias, estabelecendo um ambiente aberto em que seja possível a criação de novos partidos e a conseqüente regeneração do sistema como um todo. Mas não deve ser de tal modo aberto que ponha em crise o que André Ramos Tavares denominou “pluralismo funcional”³¹⁸, ou seja, o pluralismo não pode ser desimpedido de regramentos que coloquem em xeque a função primordial dos partidos político, a de intermediar disputas e a de aproximar a sociedade civil das decisões governamentais. O pluralismo não deve alargar-se de tal forma que comprometa e sacrifique a eficácia dos governos ou crie empecilho para a própria democracia representativa.

A partir de tais apontamentos, surge nova questão: a atual legislação nacional é muito rígida? Ou é demasiadamente delgada quanto aos critérios para a criação de novos partidos?

Parte da doutrina entende que os limites impostos para a criação dos partidos são rígidos, e, por isso, seria possível verificar que, depois de 1995, não teriam sido criados muitos partidos políticos no Brasil. Nessa visão, as atuais regras de criação partidária não consistiriam em um dos fatores que incentivam o excesso de partidos nacionais. Entre os que seguem essa linha, podem-se citar Nicolau³¹⁹ e Rodrigues³²⁰.

³¹⁷ RODRIGUES, Ricardo José Pereira. O apoio mínimo de eleitores no processo de criação de partidos políticos no Brasil, cit., p. 173.

³¹⁸ TAVARES, André Ramos. A jurisprudência sobre partidos políticos no STF: entre eleições, poder econômico e democracia. In: KIM, Richard Pae; NORONHA, João Otávio de (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 43/74; p. 49.

³¹⁹ “O fato de em vinte anos apenas dez partidos terem conseguido se registrar colhendo assinaturas dos eleitores demonstra que os requisitos para a criação de partidos no Brasil são relativamente exigentes. Desse modo, a sensação de que o Brasil tem partidos em demasia não deriva de ‘normas excessivamente liberais’ para o registro, como é sugerido com frequência por alguns analistas.” NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem?*, cit., p. 152.

³²⁰ “O caráter restritivo dos dispositivos que tratam da criação de partidos políticos na Lei n. 9.096/95 fica evidente quando se analisa os resultados observados no universo partidário brasileiro nos últimos 16 anos. Das 29 agremiações que figuram entre os partidos políticos

Obviamente, as restrições formais para a criação de partidos agem como dique de contenção, a impedir a criação desmesurada de partidos, mas há outras forças que atuam em sentido contrário e aniquilam ou fragilizam as normas restritivas e abrem as portas para as novas criações. Analisando o *site* do TSE³²¹, verifica-se que, dos 33 partidos atualmente registrados, 16 foram criados a partir de 1996 (após a entrada em vigor da atual Lei dos Partidos Políticos – PCB, PRTB, DC, PCO, PODEMOS, PSL, REPUBLICANOS, PSOL, PL, PSD, PATRIOTA, PROS, SOLIDARIEDADE, NOVO, REDE, PMB, UP). Isso por si só demonstra que as normas restritivas funcionam, mas não constituem obstáculo intransponível.

Observe-se que vários desses partidos criados a partir de 1996 “adotaram” legendas ou programas que pertenciam a partidos já extintos, ou mesmo que continuaram existindo como movimentos sociais, mas formalizaram sua existência como partido posteriormente. É o caso do PCB³²², que, a despeito de toda a sua história, obteve novamente o registro formal somente após cumprir todas as exigências legais de apoio.

Já outros surgiram pela fusão de partidos, como é o caso do PL. Em 1985 se formou o primeiro PL (Partido Liberal), que se fundiu com o Prona (Partido da Reedificação Nacional), formando o PR (Partido da República) em 2006. Posteriormente, em 2019, o PR veio a mudar sua denominação para PL.

devidamente registrados no TSE, apenas 4 são partidos novos, criados conforme os ditames da lei.” RODRIGUES, Ricardo José Pereira. O apoio mínimo de eleitores no processo de criação de partidos políticos no Brasil, cit., p. 180.

³²¹ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 3 nov. 2020.

³²² O PCB, que foi fundado inicialmente em março de 1922, teve seus registros cassados, e conseguiu seu atual registro em 1995, após ter cumprido as exigências da lei eleitoral. No *site* oficial do partido está assim registrado: “A próxima tarefa que se impôs aos militantes comunistas foi a batalha pela legalização e pelo registro definitivo do PCB. A campanha de filiação, para atender às rigorosas exigências do TSE – a filiação em 20% dos municípios de 9 estados – começou em 1994. Foram exigidos tremendos sacrifícios da direção e da militância, tanto em nível pessoal quanto financeiro, mas a tarefa foi completada com êxito no final de 1995”. Disponível em: <http://pcb.org.br/portal/docs/historia.html>. Acesso em: 5 nov. 2020.

Da mesma forma o DC (Democracia Cristã), que, apesar de em seu *site* divulgar que o movimento teria iniciado após a Segunda Guerra Mundial, decidiu voluntariamente finalizar suas atividades em abril de 1993 e, então, em 1995 seus membros novamente se reuniram e conseguiram registro definitivo em 1997, após cumprirem todas as exigências da Lei do Partido Político. Disponível em: <https://www.democraciacrista.org.br/sobre-nos/conquistas/>. Acesso em: 5 nov. 2020.

Mesmo o Podemos, que foi criado em 2016, é sucessor do PTN (Partido Trabalhista Nacional), que fora extinto em 1965 e refundado em 1995, com o cumprimento das obrigações de registro.

A constatação que se faz é que a atual Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995) traz restrições quantitativas para a criação de novos partidos, mas não a ponto de impedir a formação de novas agremiações, ou de obstar a formação de novos grupos políticos ou bloquear as minorias.

Comparando-se os critérios da Lei n. 9.096/95 (LPP) com aqueles da extinta Lei n. 6.767/79 (LOPP), é possível verificar que esta, em seu art. 14, II, exigia para a formação de uma nova agremiação o apoio de 5% do eleitorado que teria votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados em pelo menos 9 Estados, com o mínimo de 3% em cada um deles; agora o art. 7º, § 1º, da Lei n. 9.096/95 exige o apoio ainda em 1/3 dos Estados (que corresponde aos mesmos 9), só que em índices bem mais baixos, ou seja, não 5%, mas 0,5% do eleitorado, e não o mínimo de 3% do eleitorado de cada Estado, mas sim 0,1% em cada um deles.

Em sentido contrário, pode surgir como argumento o exemplo de que o próprio presidente da República não conseguiu formar um partido quando desejou. O Presidente Jair Bolsonaro e seus aliados tentaram criar o partido “Aliança para o Brasil” para a eleição municipal de 2020, mas não conseguiram. Pois bem, apesar de o motivo formal da não criação do partido ter sido a não obtenção de apoio suficiente, o principal motivo, de fato, que o impediu foram as disputas internas, entre os que comandavam a criação do novo partido³²³.

Assim, enquanto a Constituição de 1988 permite que sejam estabelecidos limites quantitativos para a criação de novos partidos políticos, conclui-se que os critérios estabelecidos pela Lei dos Partidos Políticos não são extremamente restritivos a ponto de impedir a criação de novas agremiações, mas também não são flexíveis a ponto de possibilitar que a qualquer momento qualquer nacional crie novo partido.

Nessa linha, não há como afirmar que o número excessivo de partidos políticos no Brasil decorra apenas dos regramentos para criação.

³²³ “Aliança rompida. Criado para abrigar o presidente e seus correligionários, o novo partido já enfrenta racha entre caciques e sofre processo de debandada. [...] não há como ignorar o peso das brigas internas no processo de derrocada precoce, com destaque para os conflitos entre os três principais coordenadores do partido [...]. ‘isso foi o que mais atrapalhou’, admitiu a *Veja* um auxiliar direto de Bolsonaro.” GONÇALVES, Eduardo; GHIROTTI, Eduardo. A agonia do Aliança Pelo Brasil, partido criado para abrigar Bolsonaro. *Veja*, ano 53, edição 2697, n. 31, p. 34-35, 29 jul. 2020.

3.2.1.3 Procedimento para a criação de novos partidos

Para entender o fenômeno do polipartidarismo brasileiro, é importante esclarecer quais são as regras atuais de criação e como elas devem ser analisadas.

Em verdade, as regras são postas de maneira desorganizada, o que prejudica seu entendimento e torna necessário prestar esclarecimentos.

Não basta simplesmente seguir o roteiro da legislação.

Traçando uma linha sobre os requisitos formais que devem ser praticados para a criação de um partido, vê-se que há uma série de procedimentos a obedecer, conforme disposições contidas no Título II, Capítulo I, da Lei n. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos).

Pode-se dividir o registro dos partidos em várias etapas ou passos.

O primeiro passo: os interessados na criação do novo partido se unem e elaboram o programa e o estatuto do partido.

O programa de um partido deve, a princípio, conter o pensamento fundamental que leva várias pessoas a se unirem em torno de um ideal de Nação ou de Governo. O programa pode expor a filosofia em torno de temas de interesse público. Pode-se resumir programa como a exposição da ideologia que vai orientar a atuação dos filiados. Ainda dentro do programa, podem-se encartar as diretrizes, ou seja, as formas pelas quais o partido vai atuar em busca do poder. Não há uma obrigatoriedade quanto a isso, mas tão somente o impedimento de que estabeleça como objetivos a violação dos princípios constitucionais que devem guiar os partidos políticos.

O estatuto vai mostrar a forma de organização interna do partido, e necessariamente deve conter regras que explicitem a democracia interna, ou seja, a forma de escolha dos dirigentes deve contemplar eleição interna. Cumpre observar que a antiga lei dos partidos se chamava “Lei Orgânica dos Partidos Políticos” porque estabelecia a estrutura a ser seguida por todos os partidos: convenção, diretórios nacional, estaduais e municipais, presidência etc. A atual lei dos partidos não mais é orgânica: ela permite que cada partido escolha sua própria estrutura.

Os interessados na criação do novo partido se reúnem e estabelecem ou aprovam o programa e o estatuto e redigem uma ata dessa reunião. Em seguida

mandam publicar o estatuto e o programa, em inteiro teor, no Diário Oficial da União (art. 8º, II, da LPP).

Não interessa quantas reuniões preliminares sejam feitas; basta uma ata na qual se determine o local da sede do partido, e como se distribuirão, entre os fundadores, os cargos que vão exercer na futura agremiação (art. 8º, III e § 1º, da LPP).

Isso estabelecido, fundadores do partido devem redigir requerimento para registro que contenha a assinatura de, no mínimo, 101 pessoas (não filiadas a partidos – art. 7º, § 1º, da LPP, com redação dada pela Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015), cujos domicílios eleitorais estejam espalhados em pelo menos 9 unidades da Federação (art. 8º, *caput*, da LPP). Não é necessário que todas essas pessoas tenham participado da reunião que deu origem à ata, mas sim que tenham aderido formalmente a ela.

Esse requerimento de registro é entregue a um cartório de registro das pessoas jurídicas do local da sede do partido³²⁴.

Feito o registro no cartório, começa o partido uma segunda fase, cuja duração é de no máximo dois anos (art. 7º, § 1º, da LPP). Nesse tempo, o partido, já investido de personalidade jurídica, com corpo diretivo formado, passa a angariar apoio popular (apoioamento).

O apoio popular é o que gera maior dificuldade, e deve ser demonstrado em listas de cada zona eleitoral, com o nome e o número do título de cada eleitor, e sua assinatura³²⁵. O novel partido deve fazer uma lista para cada zona eleitoral onde esteja colhendo assinaturas. Passa então a colher assinaturas de apoiadores. Feita a lista, entrega-a na respectiva zona eleitoral, onde será examinada para

³²⁴ O art. 8º da Lei dos Partidos Políticos estabelecia que o registro deveria ser feito em cartório da capital federal, onde também devia ficar a sede nacional do partido (art. 7º, § 1º, da LPP). Contudo, os dispositivos foram alterados pela Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019, de tal forma que a sede do partido, e o seu registro, podem estar em qualquer lugar do território nacional.

³²⁵ Em outubro de 2013 foi negado o registro do Partido Rede Sustentabilidade, que tinha como condutora a Senadora Marina Silva (antes filiada ao Partido dos Trabalhadores), justamente por ter faltado a demonstração do apoioamento mínimo. Conseguiu demonstrar 442.524 apoios, quando o mínimo exigido eram 491.949. Alegava o partido em formação que os cartórios não teriam conseguido autenticar as listas de apoioamento quando, na verdade, não fora feita a coleta de forma clara que permitisse a lavratura das certidões. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Outubro/rede-sustentabilidade-nao-atinge-apoioamento-minimo-e-tem-o-registro-negado>. Acesso em: 1º out. 2019.

conferência das assinaturas e do número do título. Se tudo estiver conforme, o escrivão atesta essa regularidade na própria lista e a devolve ao dirigente partidário.

O número de apoiantes necessários se baseia no número de votos válidos para a eleição imediatamente anterior da Câmara dos Deputados. É o que se denomina “representação partidária”³²⁶. Devem-se verificar os votos válidos para a Câmara Federal, bem como quantos votos válidos foram dados em cada Estado e no Distrito Federal. Com essas informações, o partido se obriga a colher o apoio de um número de eleitores (não filiados a partidos políticos) igual a pelo menos 0,5% de todos os votos válidos dados à Câmara Federal (art. 9º, III, da LPP), e que estejam espalhados em pelo menos 9 unidades da Federação, e que o apoio colhido em cada uma dessas unidades seja dado por 1/10 do eleitorado votante na última eleição para deputado federal (art. 7º, § 1º, da LPP).

Cumpridos os atos acima referidos, inicia-se a terceira fase, e aqui o partido deve preparar-se para pedir o registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

Com as listas de apoiadores autenticadas pelas Zonas Eleitorais respectivas, ou com as certidões relativas a elas, e estando cumpridos e regularizados o estatuto e o programa, e já eleitos os dirigentes, o novo partido formula requerimento perante o Tribunal Superior Eleitoral, juntando os documentos necessários (art. 9º, §§ 3º e 4º, da LPP).

Dentro do Tribunal Superior Eleitoral o processo é distribuído a um relator, que remete o pedido para receber parecer da Procuradoria-Geral Eleitoral. Depois disso, pode abrir prazo para diligências, se houver necessidade, passando-se ao julgamento.

Apesar de já ter sido constituída a pessoa jurídica na primeira fase da formação do partido político, somente depois de deferido o registro pelo Tribunal Superior Eleitoral é que o partido político passa a ter direito de participar do processo eleitoral, receber recursos do fundo partidário e do fundo eleitoral, bem como ter acesso gratuito ao rádio e à televisão (art. 7º, § 2º, da LPP).

³²⁶ A representação partidária sempre teve por base a Câmara Federal: quantos deputados o partido elegeu para a Câmara, ou quantos votos obteve na última eleição para a Câmara. Contudo, com a edição da Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017, que incluiu o art. 16-D, IV, na Lei das Eleições, o Senado Federal, pela primeira vez, passou a servir de base para a representação partidária, mas para efeito de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

O indeferimento do registro, por sua vez, pode ocorrer por irregularidade na formação do pedido, em qualquer de suas etapas, ou por não atendimento aos princípios e preceitos constitucionais e legais.

Feitos os referidos esclarecimentos, cabe agora destacar posição que já fora anteriormente ventilada, e que é a atual do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que as condições numéricas apresentadas pela Lei dos Partidos Políticos não podem ser consideradas excessivas.

O julgado que serve como referência para o ponto em questão foi o lançado na ADI 5.311/DF, que teve como requerente o Partido Republicando da Ordem Social – PROS. A referida agremiação visava à declaração da inconstitucionalidade de dois dispositivos da Lei dos Partidos Políticos inseridos pela Lei n. 13.107, de 24 de março de 2015, mais especificamente quando a referida norma passou a exigir que o apoio para a criação de um novo partido político só poderia ser feito por pessoa não filiada a outra agremiação (§ 1º do art. 7º da LPP) e quando exigiu que, para um partido político ser incorporado ou fundido com outro, deveria ter pelo menos 5 anos de registro definitivo junto ao TSE (§ 9º do art. 29 da LPP).

O Supremo, no dia 4 de março de 2020, por maioria (vencido o Min. Dias Toffoli), seguiu o voto da Relatora, a Min. Cármen Lúcia, e julgou improcedente o pedido. O julgamento seguiu o que já havia sido decidido em 30 de setembro de 2015, quando o plenário analisou a medida cautelar da referida ADI.

A Ministra, ressaltando que a função primordial do partido político é ser um instrumento na representação democrática, considerou válidos os limites estabelecidos pela legislação, eis que “o advento das normas impugnadas se justifica pela multiplicação de legendas, sem o imprescindível substrato de eleitores para legitimá-los”³²⁷. Para ser o elo entre representantes e representados, necessário que existam os representados.

Chamou a Relatora a atenção para a responsabilização do apoiador do partido. Quando o eleitor está lançando seu apoio, está dizendo que deseja um novo partido e que não tem identificação com nenhum outro. Necessário que a legenda a ser criada tenha identificação com os eleitores. Caso assim não seja, o que se terá serão agremiações que não são partidos.

³²⁷ ADI n. 5.311/DF (j. 04.03.2020), p. 22 do acórdão.

Não raro, agremiações intituladas partidos políticos, e assim são objetivamente, mas sem substrato eleitoral consistente e efetivo, que atuam como subpartidos ou organismos de sustentação de outras pessoas partidárias, somando ou subtraindo votos para se chegar a resultados eleitorais pouco claros ou até mesmo fraudadores da vontade dos eleitores. [...]

Essas legendas são objeto de comércio. O mais grave e mais antirrepublicano que se pode conceber. Nesse negócio, vende-se a pátria, agencia-se interesse e paga-se com o futuro³²⁸.

Assim, quando a legislação infraconstitucional cria condições para criação, fusão e incorporação de partidos, está claramente estabelecendo restrições, que devem ser analisadas sob o parâmetro da legitimidade representativa, fundamento do modelo partidário.

Como dito, as regras para a criação, fusão ou incorporação de partidos funcionam no plano do controle quantitativo, já que se baseiam nos números obtidos em eleição passada para a Câmara federal. Esse controle existe para que cada partido novo nasça com a chancela de número significativo da população eleitora, a significar que o novo partido já possa ser aclamado detentor de pelo menos mínima representação popular.

3.2.2 Cláusula de desempenho e de barreira

Os mecanismos agora em análise são espécie do gênero “controle quantitativo”, também chamado de controle formal ou instrumental, em contraposição ao controle qualitativo ou ideológico, mas serão analisados em item próprio, em decorrência da importância dos institutos para compreensão do pluripartidarismo exacerbado nacional, e de como foram tratados no Brasil.

Contudo, apesar de neste primeiro momento estarem sendo postos em conjunto, não há que se confundir cláusula de desempenho com cláusula de barreira.

A cláusula de barreira³²⁹ tem uma consequência mais severa, eis que, por ela, se determinado partido não atingir um percentual mínimo de votos ou um número mínimo de cadeiras, será extinto. Já pela cláusula de desempenho, se o partido não atingir um número mínimo de votos, ou um número mínimo de cadeiras,

³²⁸ ADI n. 5.311/DF (j. 04.03.2020), p. 30-31 do acórdão.

³²⁹ Os termos cláusula de barreira, cláusula de desempenho e cláusula de exclusão são por vezes utilizados como sinônimos, mas em sentido estrito não se confundem, de tal sorte que, quando da leitura, deve-se verificar o contexto em que as expressões são empregadas.

não será automaticamente extinto, mas terá restringido algum de seus direitos (participar na distribuição de verbas eleitorais, indicar membros para comissões parlamentares, ter acesso a propaganda gratuita, não eleger membros para o parlamento, dentre outros) que podem, em um segundo momento, dificultar sim a sua existência³³⁰.

Parte-se da preocupação diante de uma possível multiplicação excessiva dos partidos. Embora não sejam os únicos mecanismos de contenção do número de partidos, ocorrem em países que adotam o sistema proporcional³³¹.

Esses instrumentos jurídicos, que surgiram na República Federal Alemã após o fim da Segunda Guerra Mundial³³², também são adotados por países como Suécia, Espanha, França, Dinamarca, Holanda, Hungria, Israel, Itália, República Tcheca, Áustria e Polônia³³³.

Como já apresentado³³⁴, além das normas para controle da criação (1), podem existir normas para a *participação eleitoral* (2), *normas para o acesso ao parlamento* (3) e *normas para acesso ao fundo partidário e a outros recursos políticos* (4). E essas normas visam ao aspecto funcional do parlamento, no sentido de racionalizar e operacionalizar a representação política eleita por meio do sistema proporcional. Assim, aqui, serão analisadas as normas de controle aplicadas quando já estão criados os partidos.

³³⁰ “Não há que se confundir cláusula de barreira ou cláusula de exclusão, que é impeditiva da própria existência do partido político que não venha atingir um percentual mínimo de votos, com a cláusula de desempenho, que é um mecanismo previsto em lei que estabeleça um patamar mínimo de votos que um partido necessita para atingir, para conseguir uma cadeira no legislativo.” KIM, Richard Pae. *Representação política e multipartidarismo*, cit., p. 651-652.

³³¹ “É certo que a R.P. sempre coincide com o multipartidarismo: em país algum do mundo a representação proporcional engendrou ou manteve um sistema bipartidarista.” DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 280.

“Muito embora alguns sistemas eleitorais majoritários estabeleçam exigências semelhantes, a condição de ultrapassar uma barreira mínima de votos ou de cláusula de barreira é própria dos sistemas proporcionais. Com a adoção da cláusula de barreira, os sistemas de representação proporcional buscam estabelecer determinados limites de apoio eleitoral que, quando não alcançados pelo Partido, resultaram na sua exclusão dos futuros processos eleitorais ou, em determinadas situações, da representação parlamentar.” MEZZARROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 300.

³³² A Câmara Federal alemã (*Bundestag*) era composta por 598 membros, sendo 299 eleitos pelo sistema majoritário e 299 pelo sistema proporcional. “O partido que não haja obtido pelo menos 5% dos votos do território eleitoral (*Prozentklausel*) ou não tenha podido alcançar uma cadeira em pelo menos três circunscrições eleitorais (*Grundmandatklausel*), não logrará representação.” BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 255.

³³³ RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 32, n. 126, p. 47-55, abr./jun. 1995. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176321/000497447.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 6 dez. 2020.

³³⁴ Item 3.2.

Pensa-se nas cláusulas de desempenho e de barreira como sendo os instrumentos que, por meio de algum critério quantitativo, estabelecem formatos de extinção, exclusão na participação eleitoral ou impedimento de acesso a cargos, direitos ou benefícios.

Contudo, o que não pode deixar de estar presente é o sentido pelo qual os sistemas proporcionais visam a espaço para minorias que não teriam oportunidades em sistemas majoritários. Daí o grande pêndulo dos controles: racionalização e governabilidade x preservação das minorias. Quando da análise de cada um dos controles, perguntas devem ser feitas, para verificar se, naquele momento, daquele país, as regras existentes: a) promovem uma racionalização do sistema representativo; b) permitem que as minorias se manifestem.

Os mesmos conceitos relativos à manutenção dos partidos se aplicam para as normas de criação partidária, e, sendo assim, os limites não podem ser vistos como atos contrários aos partidos políticos³³⁵. Em sentido oposto, se os partidos políticos têm como objetivo ser o elo entre os representantes e representados, necessário que se saiba quem são e como atuam os representantes, de tal sorte que, ao serem postos patamares mínimos, não se acaba com a democracia, mas se procura permitir que o próprio detentor do direito (o cidadão) saiba quem são seus representantes, o que é demasiadamente dificultado em um sistema com um excessivo número de partidos.

A essência das eleições é que o pretense mandatário tenha um número mínimo de votos, de tal sorte que não se há de confundir o direito das minorias com grupos escassos, que não têm qualquer representatividade.

O controle quantitativo, por ser formal, toma por base sempre um número a ser atingido pelo partido, e pode variar de país para país, ou de uma época para outra, segundo “percentual de votos válidos, patamares específicos de sufrágio ou mesmo número de mandatos parlamentares obtidos”³³⁶. E, se são barreiras formais para a formação do parlamento, por vezes são muito menos rigorosas do que “barreiras indiretas”³³⁷ decorrentes de fatores empíricos de cada país, como a

³³⁵ Bonavides observa que as cláusulas de bloqueio, como ele mesmo as denomina, são discriminatórias: “Com efeito, elas têm servido para cancelar a possibilidade de representação parlamentar dos pequenos partidos de fundo ideológico, frustrando-os na operação eleitoral e cortando-lhes a ulterior expansão, arredados que ficam de toda participação parlamentar”. BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, cit., p. 256.

³³⁶ NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político*, cit., p. 197.

³³⁷ NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político*, cit., p. 200.

extensão territorial ou a densidade populacional de determinada região ou circunscrição.

Assim, as cláusulas de desempenho e de barreira não podem ser consideradas antidemocráticas, salvo “caso fossem majorados até um patamar propício a exclusões arbitrárias ou dificultassem sobremaneira a atividade política de partidos novos ou pequenos, limitando, de forma injustificada, o pluralismo político”³³⁸.

A questão, assim, não é discutir a existência ou não das cláusulas de desempenho e de barreira, mas a compatibilização do binômio pluralismo x governabilidade.

As cláusulas de contenção em análise podem ser pensadas assim: quanto ao número mínimo de eleitores para escolher determinado representante, o número mínimo de votos (e/ou representantes) para obtenção de determinado benefício ou prerrogativa, o número mínimo de votos (e/ou representantes) para que o partido continue a existir.

Trazidas essas palavras, necessário consignar que, a partir de agora, serão apresentadas somente cláusulas de desempenho, eis que em nosso ordenamento não mais se fazem presentes cláusulas de barreira³³⁹.

3.2.2.1 Cláusulas de desempenho pós-Constituição de 1988

Na Constituinte, apesar do espírito de liberdade, desenvolveram-se debates sobre a necessidade de os partidos políticos representarem efetivamente certa parcela da população e, dessa forma, sobre o afastamento de legendas sem representatividade.

Contudo a Constituição Federal de 1988 acabou por não trazer exigências numéricas ou quantitativas expressas para a manutenção dos partidos políticos existentes.

³³⁸ NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político*, cit., p. 200.

³³⁹ O Código Eleitoral de 1950 (Lei n. 1.164, de 24 de julho de 1950), no parágrafo único do art. 148, apresentava uma cláusula de barreira, com a seguinte redação: “Terá, por igual, cancelado o seu registro o partido que em eleições gerais não satisfizer uma destas duas condições: eleger, pelo menos, um representante no Congresso Nacional ou alcançar, em todo o país, cinquenta mil votos sob legenda”.

3.2.2.1.1 As leis do ano para as eleições de 1994 e 1996

Cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988, pela Lei n. 8.713, de 30 de setembro de 1993, a “lei do ano” que regulamentou as eleições de 1994 para presidente, governadores, senadores e deputados, foi estabelecida no art. 5º a cláusula de desempenho, que só permitia a participação no pleito dos partidos com registro definitivo ou partidos com registro provisório que tivesse pelo menos um representante na Câmara dos Deputados.

Pelo exposto no inciso I do § 1º³⁴⁰ do mesmo art. 5º, só poderia apresentar candidatura à presidência o partido que tivesse obtido pelo menos 5% dos votos apurados na eleição de 1990 para a Câmara dos Deputados (art. 5º, § 1º, I), ou que na data da publicação da lei tivesse número equivalente a 3% dos assentos da referida casa (art. 5º, § 1º, II), ou que entrasse em coligação com outros partidos para alcançar os números referidos nos dispositivos anteriores (art. 5º, § 1º, III).

Mas tal dispositivo, no que se refere à restrição para apresentar candidatura à Presidência, ao Senado e ao Governo estadual, fora declarado inconstitucional em julgamento conjunto realizado pelo Supremo na ADI 966/DF³⁴¹, proposta pelo PSC (Partido Social Cristão), e na ADI 958/RJ, proposta pelo PRONA (Partido da Reedificação da Ordem Nacional), cujo Relator foi o Ministro Marco Aurélio.

³⁴⁰ “Art. 5º Poderá participar das eleições previstas nesta lei o partido que, até 3 de outubro de 1993, tenha obtido, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, registro definitivo ou provisório, desde que, neste último caso, conte com, pelo menos, um representante titular na Câmara dos Deputados, na data da publicação desta lei. § 1º Só poderá registrar candidato próprio à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República: I – O partido que tenha obtido, pelo menos, cinco por cento dos votos apurados na eleição de 1990 para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados; II – o partido que conte, na data da publicação desta lei, com representantes titulares na Câmara dos Deputados em número equivalente a, no mínimo, três por cento da composição da Casa, desprezada a fração resultante desse percentual; ou III – coligação integrada por, pelo menos, um partido que preencha condição prevista em um dos incisos anteriores, ou por partidos que, somados, atendam às mesmas condições. § 2º Só poderá registrar candidatos a Senador, Governador e Vice-Governador: I – o partido que tenha atendido a uma das condições indicadas nos incisos I e II do parágrafo anterior; ou II – o partido que, organizado na circunscrição, tenha obtido na eleição de 1990 para a respectiva assembleia ou Câmara Legislativa três por cento dos votos apurados, excluídos os brancos e nulos; ou III – coligação integrada por, pelo menos, um partido que preencha uma das condições previstas nos incisos I e II deste parágrafo, ou por partidos que, somados, atendam às mesmas condições.”

³⁴¹ “Por maioria de votos, o Tribunal julgou procedente, em parte, a ação, para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º e seus incisos I, II e III, do artigo 5º da Lei n. 8.713, de 01.10.93, vencidos os Mins. Francisco Rezek, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, que julgavam constitucionais esses dispositivos. E também por maioria de votos, em declarar a constitucionalidade do *caput* do artigo 5º da mesma lei [...]” (Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 966/DF, j. 11.05.1994).

A Procuradoria-Geral da República, da mesma forma que fez a Advocacia-Geral da União, apresentou parecer pela improcedência da demanda, pois, segundo os argumentos, a Constituição teria atribuído ao legislador ordinário a possibilidade de regulamentar a atividade partidária. Mas o Relator, acompanhado pela maioria, foi no sentido de que o art. 17 da Constituição “não tem o condão de abrir ao legislador ordinário a possibilidade de limitar a participação nos certames eleitorais, dos pequenos partidos, afastando, assim, a representação das minorias”³⁴². Já os votos dos Ministros que foram vencidos colocavam que não estavam sendo desrespeitados os direitos das minorias, eis que seria permitida a todos os partidos a participação nas eleições para os parlamentos, e quando ganhassem mais estrutura, com a eleição de deputados federais, poderiam participar de eleições presidenciais futuras.

A despeito dos votos vencedores, a própria Constituição já traz casos em que só é permitida a atuação de partidos políticos com representação no Congresso Nacional. É o caso da legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade (art. 103, VIII, da CF), e a possibilidade de impetrar mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, a, da CF).

Já a Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995, a “lei do ano” para as eleições municipais de 1996, estabeleceu em seu art. 11³⁴³ que o número de candidatos a vereador de cada partido dependia do tamanho da bancada na Câmara de Deputados.

O referido dispositivo foi questionado pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista) no Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI-MC 1.355/DF, de

³⁴² Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 966/DF, j. 11.05.1994.

³⁴³ “Art. 11. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara Municipal até cento e vinte por cento do número de lugares a preencher. § 1º Os partidos ou coligações poderão acrescer, ao total estabelecido no *caput*, candidatos em proporção que corresponda ao número de seus Deputados Federais, na forma seguinte: I – de zero a vinte Deputados, mais vinte por cento dos lugares a preencher; II – de vinte e um a quarenta Deputados, mais quarenta por cento; III – de quarenta e um a sessenta Deputados, mais sessenta por cento; IV – de sessenta e um a oitenta Deputados, mais oitenta por cento; V – acima de oitenta Deputados, mais cem por cento. § 2º Para os efeitos do parágrafo anterior, tratando-se de coligação, serão somados os Deputados Federais dos partidos que a integram; se desta soma não resultar mudança de faixa, será garantido à coligação o acréscimo de dez por cento dos lugares a preencher.”

relatoria do Min. Ilmar Galvão, que, em decisão liminar do plenário³⁴⁴, suspendeu os efeitos dos referidos dispositivos.

Destaca-se quanto aos casos levados ao Judiciário que, se no primeiro, três ministros votaram contra a maioria, no segundo somente um foi divergente. E, neste segundo, tanto o voto do relator como o voto de divergência colocaram que os fundamentos seriam semelhantes aos da primeira demanda referida (ADI 966/DF).

Contudo, destaca-se a posição do Min. Sepúlveda Pertence, que no primeiro caso divergiu do relator e, no segundo, votou pela concessão da liminar. Segundo ele, as situações eram diversas:

Creio que os casos são sensivelmente diversos.

O eminente Ministro-Relator mostrou, ao contestar a pertinência lógica do fator de *discrimen*, firmou a sua ausência, neste caso, porque agora se toma como parâmetro da capacitação dos partidos, ou da dimensão da participação permitida a cada um deles na eleição municipal, não ao seu desempenho anterior no município, mas, sim, à sua representação parlamentar no Congresso Nacional.

Ora, naquele caso, regulava-se a capacidade para apresentar candidatos à Presidência da República, aí sim, conforme a expressão nacional do partido, aferida por sua bancada na Câmara dos Deputados. [...] a norma questionada constitui um sério empecilho à subsistência, não de partidos absolutamente inexpressivos, mas de partidos que tenham uma expressão média³⁴⁵.

Foram editadas, assim, duas normas estabelecendo controles quantitativos para a participação partidária nas eleições. E, apesar de as duas normas partirem de um mesmo pressuposto, o número de deputados federais pertencentes a determinado partido, os objetivos e as consequências de cada lei eram bastante diversos.

Na Lei n. 8.713/93 objetivava-se que partido sem expressão nacional (do ponto de vista numérico) não pudesse indicar candidatos para o cargo de presidente da República, o que evitaria um número muito grande de candidatos, racionalizaria as eleições, e não impedia que os chamados “pequenos” deixassem de conquistar cadeiras no Congresso Nacional para que, em eleições futuras, concorressem isoladamente no referido pleito.

Não se diga que a não participação isolada dos partidos “pequenos” ao cargo de presidente da República poderia diminuir a visibilidade partidária, o que teria

³⁴⁴ “Por maioria de votos, o Tribunal deferiu, em parte, o pedido de medida liminar para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia dos §§ 1º e 2º do art. 11, da Lei n. 9.100, de 29.9.95, vencido o Min. Carlos Velloso, que o indeferia” (j. 23.11.1995).

³⁴⁵ ADI n. 1.355-6 DF, DJ 23.02.1996. Ementário n. 1817-01, p. 204-205. j. 23.11.1995.

consequência nas outras eleições (deputados federais e estaduais), pois era permitido às mencionadas agremiações se coligarem com partidos maiores para a referida eleição.

A lei, para as eleições de 1994, tinha um critério (ter um número de votos mínimo, ou um número mínimo de representantes na Câmara dos Deputados) e uma consequência (vedação de apresentação à candidatura para Presidência da República). Vinculava a candidatura à Presidência da República aos postos ocupados na Câmara dos Deputados (nacional). Não impedia os partidos de participarem das eleições para o Legislativo, e não criava nenhuma desigualdade nas eleições para o parlamento. Permitia, inclusive, que o índice para lançar candidato à Presidência da República fosse alcançado pela coligação entre os partidos.

Dessa forma, como defendiam os votos vencidos na ocasião do julgamento, a norma em análise racionalizava a eleição presidencial, não feria o direito de minorias e tinha pertinência entre o critério utilizado e a consequência.

Já pela Lei n. 9.100/95, que regulava a eleição de 1996, permitia-se aos partidos “pequenos” participarem das eleições municipais, mas o número de candidatos que poderiam apresentar para os cargos a vereador era diferente de um partido para outro, pois levava em conta o número de deputados federais de cada um. Além de vincular elementos da circunscrição federal com a municipal, a grande questão é que o número de candidatos tem reflexo direto sobre o número de votos a ser alcançado, o que influencia, por sua vez, no quociente partidário. A única consequência é que daria uma vantagem clara (no mesmo pleito) aos partidos com maior representação no Congresso Nacional nas eleições municipais. Assim, o motivo para a diferenciação não tem pertinência com o objetivo a ser alcançado.

De fato, assistiu razão ao Ministro Sepúlveda Pertence em seu voto na ADI 966/DF ao considerar que os casos das duas leis são diferentes.

3.2.2.1.2 A Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95) e o funcionamento parlamentar

A Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95 – LPP) trouxe a seguinte previsão:

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 Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

A norma em questão, guardando semelhança com as “leis do ano” para as eleições de 1994 e 1996, tomou por base o desempenho partidário em eleições para a Câmara dos Deputados para criar restrições quantitativas, mas, em sentido contrário, utilizaria dados de pleitos posteriores a sua entrada em vigor (art. 57 da LPP, depois revogado pela Lei n. 13.165/2015).

A Lei dos Partidos Políticos estabeleceu números mínimos de fundadores para a primeira fase de criação (art. 8º) e o número mínimo de apoiadores para seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral (art. 7º, *caput* e § 1º), mas não trouxe nenhuma regra para a participação eleitoral. Apenas estabeleceu restrições para o funcionamento parlamentar (art. 13), para o acesso ao fundo partidário (art. 41) e para utilizar o direito de antena (arts. 45 e 49).

O funcionamento parlamentar, que já teve seu conceito apresentado³⁴⁶, não pode fazer com que a atividade dos legisladores venha a ser desenvolvida só com parte dos instrumentos jurídicos. Quando o art. 17, IV, da Constituição coloca que os partidos políticos devem ter “funcionamento parlamentar de acordo com a lei”, significa que todos os parlamentares eleitos pelos partidos devem seguir os regramentos existentes, que, por sua vez, aplicam-se à coletividade de forma indiscriminada.

Mas qual seria a consequência do não atingimento do limite imposto pelo art. 13 da LPP? Seria ela uma cláusula de desempenho? Poderia a legislação infraconstitucional colocar restrições para o exercício da atividade parlamentar do eleito, quando a Constituição Federal, no art. 45, exige tão somente que o número de eleitos seja definido pela proporcionalidade dos votos obtidos pelo partido?

Palhares Reis explica que, apesar de não afetar a existência do partido de forma direta, seria sim o art. 13 acima referido uma cláusula de desempenho, eis que “ensejaria uma restrição à participação parlamentar a poucas agremiações,

³⁴⁶ Item 2.2.2.1.3.

não só ferindo o princípio da pluralidade partidária do art. 1º, V, como também prejudicar o direito de existência de minorias”³⁴⁷.

Seria então, como já posto, uma cláusula limitadora não para a criação ou existência dos partidos políticos, mas de funcionamento, que limitaria a atividade parlamentar, criando categorias entre os próprios legisladores, ou seja, aqueles que estão em partidos com pleno direito ao funcionamento parlamentar, e aqueles que estão em partidos sem essa condição.

Então, os parlamentares das agremiações que não atingissem o patamar mínimo exigido não seriam impedidos de assumir os mandatos, mas ficariam impedidos de determinados atos, por exemplo, exercer liderança, eleger líder, participar do colégio de líderes, ter assento nas comissões.

Observe-se que a previsão é diversa da que já existiu na vigência da Emenda Constitucional n. 25/85, que alterou o art. 152 da Constituição de 1969. Por ela, se algum parlamentar fosse eleito por um partido que não obtivesse um mínimo de votos (3% do eleitorado nacional, apurado na eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em no mínimo 5 Estados, com no mínimo 2% dos votos em cada um deles), não tomaria posse, salvo se mudasse para um partido que tivesse alcançado o patamar mínimo em um prazo de 60 dias³⁴⁸. Apesar de a norma em questão não ter tido aplicação, a limitação ficava para o partido, e não para o parlamentar eleito que exerceria o mandato.

Pois bem, o disposto na Lei dos Partidos Políticos foi levado ao Supremo Tribunal Federal por meio da ADI 1.351/DF (proposta por PCdoB, PDT, PSB e PV) e da ADI 1.354/DF (proposta pelo PSC), sendo posteriormente admitidos terceiros interessados (PPS e PSOL).

O relator originário, Min. Maurício Corrêa, inicialmente levou a Medida Cautelar da ADI 1.354/DF ao plenário, que, em fevereiro de 1996, analisou e indeferiu por unanimidade o pedido de liminar.

Da ementa do acórdão destaca-se:

O artigo 13 da Lei n. 9.096, de 19 de novembro de 1995, que exclui do funcionamento parlamentar o partido político que em cada eleição para a Câmara dos Deputados [...], não ofende o princípio consagrado no art. 17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal.

³⁴⁷ REIS, Palhares Moreira. *A Lei dos Partidos políticos e suas alterações*. Curitiba: CRV, 2018. p. 123.

³⁴⁸ Item 3.2.1.1.

Os parâmetros traçados pelos dispositivos impugnados constituem-se em mecanismos de proteção para a própria convivência partidária, não podendo abstração da igualdade chegar ao ponto do estabelecimento de verdadeira balbúrdia na realização democrática do processo eleitoral.

Os limites legais impostos e definidos nas normas atacadas não estão no conceito do artigo 13 da Lei n. 9.096/95, mas sim no do próprio artigo 17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal, sobretudo ao assentar o inciso IV desse artigo, que o funcionamento parlamentar ficará condicionado ao que disciplinar a lei.

A norma contida no artigo 13 da Lei n. 9.096/95 não é atentatória ao princípio da igualdade; qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral, pode participar da disputa eleitoral, em igualdade de condições, ressalvados o rateio dos recursos do fundo partidário e a utilização do horário gratuito de rádio e televisão³⁴⁹.

Com a aposentadoria do relator originário em 2004, o feito foi redistribuído para o Min. Marco Aurélio, que colocou as duas ações para julgamento conjunto no dia 7 de setembro de 2006, eis que, nos termos das disposições transitórias da Lei dos Partidos Políticos (art. 57), a norma em análise seria aplicada somente a partir da legislatura que se iniciaria em 2007. Assim, apesar do indeferimento da liminar, tal ato não teve efeito prático algum, uma vez que os efeitos da lei só seriam verificados em 2007, e o mérito foi analisado em 2006.

No julgamento do mérito foram declarados inconstitucionais os dispositivos que impunham cláusula de desempenho, quais sejam, o art. 13, parte do art. 41, I e II, art. 48, parte do art. 49, arts. 56 e 57, todos da Lei dos Partidos Políticos³⁵⁰, sendo que o art. 13 é que era o parâmetro para todos os demais. Dessa forma, desapareceram do cenário jurídico brasileiro as regras limitadoras do funcionamento parlamentar e pontos que dela derivavam, como desigualdades quanto ao direito de antena e ao fundo partidário.

³⁴⁹ STF, ADI n. 1.355/DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 07.02.1996 (Coord. de Análise de Jurisprudência – DJ 25.05.2001, ementário n. 2032-1).

³⁵⁰ Pela redação original do art. 41 da LPP, 1% do total do fundo partidário seria distribuído igualmente entre todos os partidos políticos, e os 99% restantes eram distribuídos aos partidos que obtivessem o percentual exigido no art. 13 da LPP. Atualmente, pelo art. 41-A da LPP, incluído pela Lei n. 11.459/2007, 5% do fundo partidário é distribuído igualmente entre todos os partidos políticos.

Já os arts. 45 e 49 da LPP estabeleciam que, independentemente da propaganda no período eleitoral propriamente dito, os partidos políticos que alcançassem o percentual exigido do art. 13 da mesma lei teriam direito a realizar, a cada semestre, um programa de cadeia nacional e um programa em cadeia estadual, cada um de 20 minutos (no total de 40 minutos por semestre); também teriam um tempo total de 40 minutos por semestre para fazer inserções de 30 segundos ou 1 minuto, em rede nacional, e em igual tempo em emissoras estaduais. Já os partidos que não alcançassem a votação exigida no art. 13 da LPP teriam tão somente direito a realização, em cada semestre, de um programa em rede nacional de 2 minutos. Independentemente da declaração de inconstitucionalidade, os referidos dispositivos foram revogados pela Lei n. 13.487/2017.

Destaca-se do voto do relator o argumento que apresenta o número de partidos existentes à época. Segundo o Min. Marco Aurélio, existiam 29 partidos registrados perante o Tribunal Superior Eleitoral em 2006, e destes somente 7 tinham alcançado os números exigidos pelo art. 13 da LPP, nas últimas eleições nacionais, o que, se mantido o dispositivo, feriria o pluripartidarismo político previsto no art. 1º, V, da Constituição, e, ainda segundo seus argumentos, como o art. 17 da Constituição Federal não cria partidos de primeira ou segunda classe, não seria possível tal distinção. Também apresentou preocupação com as minorias, e colocou o fato de que o art. 58, § 1º, da Constituição Federal, quando prevê a participação proporcional dos partidos políticos nas comissões do parlamento, não exclui nenhuma agremiação.

Mezzaroba destaca que, aplicando-se hipoteticamente a referida regra para a eleição de 1988, somente 7 dos 18 partidos que elegeram representantes para a Câmara Federal superariam a cláusula de desempenho acima apresentada e, “já nas eleições proporcionais de outubro de 2002, se a cláusula de barreira fosse aplicada, dos trinta partidos que lançaram candidatos para a Câmara Federal novamente só sete ultrapassariam a marca dos 5% dos votos válidos em todo país”³⁵¹.

O relator ainda trouxe um argumento considerado forte, ao demonstrar a questão orçamentária partidária, utilizando para tanto o exemplo do Partido Trabalhista Brasileiro, que, em 2002, elegeu 22 deputados federais, com um total de 4.416.566 votos. Em 2006 a referida agremiação teria direito a R\$ 6.746.125,60 do fundo partidário. Se na eleição seguinte elegeisse o mesmo número de deputados, com o mesmo número de votos, não alcançaria o índice estabelecido no art. 13 da LPP e, então, teria direito a apenas R\$ 40.046,70, o que causaria uma redução de 99,40% do valor que receberia de tal fundo.

Destaca-se, também, que a decisão do Supremo foi por unanimidade, embora os Ministros Gilmar Mendes, Sepúlveda Pertence, Ricardo Lewandowski e Cezar Peluso tenham afirmado que poderia existir algum tipo de cláusula de restrição, mas não no formato apresentado no art. 13 da LPP.

³⁵¹ MEZZAROBA, Orides. *Partidos políticos*, cit., p. 33.

Veja-se parte do voto do Min. Cezar Peluso:

O que temos no caso? Temos um critério de desigualdade baseado no número de votos atribuídos ou imputáveis aos partidos políticos como tais, isto é, qualidade atribuída aos partidos políticos nas razões de sua existência e, em particular, na razão de sua capacidade jurídica e específica de eleger e representar candidatos.

Portanto, se esse critério fosse usado com a finalidade de restringir a existência ou essa capacidade dos partidos, eu não teria nenhuma dúvida em aceitá-lo, porque vejo aí uma conexão lógico-jurídica entre o critério e a consequência.

O que sucede aqui? Usa-se esse critério para uma finalidade diferente: restringir a atuação parlamentar, decotando prerrogativas próprias do partido que a ordem jurídica reconhece como existentes e inerentes à existência desse mesmo partido. Vejo nisso uma contradição insuperável com a ordem constitucional³⁵².

Verificou-se, assim, que mesmo os Ministros que na ocasião manifestaram expressamente concordância com a cláusula de desempenho não concordavam com a existência de limitações para o exercício da atividade do parlamentar eleito.

3.2.2.1.3 A Emenda Constitucional n. 97/2017

Em 2017, o Congresso Nacional editou a Emenda Constitucional n. 97/2017, que deu nova redação ao § 3º do art. 17 da Constituição Federal:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 17. [...] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

[...] § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente:

I – obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

II – tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

[...] § 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão”.

³⁵² Acórdão da ADI n. 1.351/DF, p. 110-111.

As alterações no regramento tiveram por características não só o fato de serem apresentadas por emenda constitucional, mas também por: (I) não trazerem limites ao funcionamento parlamentar; (II) trazerem o impedimento para realização de coligações em eleições proporcionais³⁵³; (III) limitarem o acesso ao fundo partidário; e (IV) limitarem o acesso ao direito de antena dos partidos.

A norma ainda estabeleceu um lapso temporal para a completa entrada em vigência das cláusulas de desempenho, as duas últimas previsões, as quais se imporão de forma gradativa em várias eleições, até que a regra esteja completa em 2030.

A promulgação dessa emenda constitucional pode ser politicamente interpretada como uma reação do Congresso Nacional à decisão do Supremo Tribunal Federal quando, nas ADIns 1.351/DF e 1.354/DF, declarou a inconstitucionalidade do art. 13 da Lei dos Partidos Políticos. Contudo, analisando juridicamente tanto a decisão do Supremo quanto a emenda constitucional, o que se percebe é que ela não trouxe o principal ponto afastado pelo Poder Judiciário, qual seja, a limitação à atividade parlamentar. O que apresentou foi, sim, limitações às atividades partidárias, que, por sua vez, foram destacadas no voto de vários Ministros como sendo possíveis.

Necessário, então, pensar no aspecto direto da Emenda Constitucional n. 97/2017. E aqui devem ser analisados tanto os critérios fixados como limitadores, como os possíveis resultados práticos diante da legislação infraconstitucional.

O § 3º do art. 17 da Constituição Federal passou a ter, em seus incisos I e II, o critério alternativo para que os partidos políticos tenham acesso ao fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Pelo inciso I, terão esses direitos os partidos que obtiverem no mínimo 3% dos votos válidos para a Câmara Federal, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação (mínimo 9), com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas.

Tal critério numérico, por si só, já é bem menor do que previa o art. 13 da Lei dos Partidos Políticos, que exigia, para ter direito ao funcionamento parlamentar, o apoio de 5% dos votos válidos para a Câmara Federal, também distribuídos por 1/3 dos Estados com no mínimo de 2% dos votos em cada uma delas.

³⁵³ O que será visto no item 3.4.2.

Já se o partido não preencher os requisitos previstos no inciso I, pelo inciso II basta que tenha elegido pelo menos 15 deputados federais, distribuídos em 1/3 das unidades da Federação (correspondente a 9), não importando quantos em cada unidade, desde que no mínimo 9.

Em um exercício interpretativo, analisando a eleição de 2006, que foi a utilizada pelo Min. Marco Aurélio como base para os argumentos do voto na ADI 1.351/DF, em que ressaltou que só 7 partidos iriam atingir os índices previstos no art. 13 da Lei n. 9.096/95, e aplicando-se os critérios de número mínimo de eleitos da Emenda n. 97/2017, 10 partidos teriam atingido a meta imposta. São estes, respectivamente, os partidos e o número de deputados federais eleitos: PMDB – 89, PT – 83, PSDB – 65, PFL – 65, PP – 42, PSB – 27, PDT – 24, PL – 23, PTB – 22 e PPS – 21. Por outro lado, os 11 demais partidos que elegeram parlamentares (PV – 13, PCdoB – 13, PSC – 9, PTC – 4, PSOL – 3, PMN – 3, PRONA – 2, PHS – 2, PAN – 1, PRB – 1, e PT do B – 1) não receberiam mais recursos do fundo.

Ainda em um exercício interpretativo, mas agora para as eleições de 2018, 11 atingiriam o número mínimo (PT – 56, PSL – 52, PP – 37, MDB – 34, PSD – 34, PR – 33, PSB – 32, PRB – 30, PSDB – 29, DEM – 29, PDT – 28), e não teriam atingido o número mínimo 19 partidos (SD – 13, PODEMOS – 11, PTB – 10, PSOL – 10, PCdoB – 9, PSC – 8, PROS – 8, PPS – 8, Novo – 8, Avante – 7, PHS – 6, Patriotas – 5, PV – 4, PRP – 4, PMN – 3, PTC – 2, DC – 1, Rede – 1, e PPL – 1)³⁵⁴.

Interessante aqui colocar que, nas eleições de 2006, 21 partidos elegeram representantes para a Câmara Federal, mas em 2018 o número saltou para 30.

³⁵⁴ Segundo a Câmara dos Deputados, o número de partidos que elegeu deputados federais foi o seguinte: eleições 2018, 30 partidos; eleições 2014, 28 partidos; eleições 2010, 22 partidos; eleições 2006, 21 partidos; eleições 2002, 19 partidos; eleições 1998, 18 partidos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 6 dez. 2020. A bancada eleita para cada partido em cada eleição pode variar segundo a fonte consultada em decorrência de impugnações a registros de candidaturas e pelo fato de até a eleição de 2018 ser permitida a coligação para as eleições proporcionais, o que implica que a retirada de determinado candidato/eleito em decorrência de ação judicial pode fazer com que o substituto seja de outro partido, o que altera o número em análise. O exemplo é a bancada do PT: se feita a pesquisa na Câmara dos Deputados, vai-se obter um número de 54 (<https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>), e em outros meios de comunicação, 56. Independentemente da fonte de pesquisa, o número de partidos que preencheria o requisito posto pela EC n. 97 não variaria se utilizados os pleitos de 2006 e 2018 como na explicação. O *site* do TSE não está organizado de forma que permita uma consulta direta de todos os deputados federais do Brasil eleitos por bancada de partido, a não ser que se analise a bancada exclusiva e separada de cada Estado da Federação.

Assim, necessário que se aguarde o alcançar dos anos estabelecido pela EC n. 97/2017, para saber se efetivamente terá efeitos práticos em desfavor do pluripartidarismo exacerbado, apesar de não ser o panorama que se avizinha, como será adiante apresentado.

3.2.2.1.3.1 A aplicação gradativa da EC n. 97/2017: fundo partidário e propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão

Outra característica do regramento posto pela Emenda n. 97/2017 é sua aplicação de forma gradativa. O dispositivo foi confeccionado nos seguintes termos:

Art. 3º O disposto no § 3º do art. 17 da Constituição Federal quanto ao acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão aplicar-se-á a partir das eleições de 2030.

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I – na legislatura seguinte às eleições de 2018:

- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- b) tiverem eleito pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II – na legislatura seguinte às eleições de 2022:

- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- b) tiverem eleito pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III – na legislatura seguinte às eleições de 2026:

- a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou
- b) tiverem eleito pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

Com isso sua aplicação produzirá efeitos desde a legislatura que decorre da eleição de 2018 (inciso I), aumentando os critérios paulatinamente nas legislaturas que se iniciam em decorrência das eleições nos anos de 2022 e 2026 (incisos II e III), alcançando seu pleno vigor a partir da eleição de 2030 (art. 3º, *caput*, da EC n. 97/2017).

Empiricamente, os efeitos devem ser percebidos a partir do pleito de 2018, no qual, segundo o art. 3º, parágrafo único, I, da Emenda n. 97/2017, os partidos políticos, para terem acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda

gratuita no rádio e na televisão, devem ter, de forma alternativa, ou obtido no mínimo 1,5% dos votos válidos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação, ou eleito pelo menos 9 deputados federais, distribuídos em 9 unidades da Federação.

Por uma análise dos dados fornecidos diretamente pela Câmara dos Deputados³⁵⁵, poder-se-ia concluir que os seguintes partidos, com o respectivo número de deputados eleitos, não alcançaram o percentual mínimo: PCdoB – 9, PSC – 8, PROS – 8, PPS – 8, Novo – 8, Avante – 7, PHS – 6, Patriotas – 5, PV – 4, PRP – 4, PMN – 3, PTC – 2, DC – 1, Rede – 1, e PPL – 1). O PCdoB, apesar de ter eleito 9 deputados, não os elegeu em 9 Estados diferentes. Não elegeram representantes para a Câmara dos Deputados o PCB, o PCO, o PMB, o PRTB e o PSTU.

Com o início da aplicação da cláusula de desempenho em questão, foi feita a Consulta n. 0604127-30.2017.6/DF pelo partido DC (Democracia Cristã) ao Tribunal Superior Eleitoral, que, por sua vez, respondeu que as medidas restritivas de acesso ao fundo partidário estabelecidos pela Emenda Constitucional n. 97/2017 se aplicariam aos partidos que não atingissem o percentual, ou não tivessem eleito o número mínimo de parlamentares para a 56ª Legislatura da Câmara dos Deputados, que corresponde ao quadriênio de 2019 a 2023.

Como a possível solução para a questão seria a fusão de partidos, o Partido Rede Sustentabilidade também formulou consulta perante o Tribunal Eleitoral (Consulta n. 0601892-56.2018.6) para saber o termo inicial do corte do orçamento, uma vez que, no seu caso, como o art. 29, § 9º, da Lei n. 9.096/95 estabelece que

³⁵⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-na-eleicao>. Acesso em: 6 dez. 2020.

Novamente destaca-se que as informações não são precisas. Em outros informativos, a própria Câmara dos Deputados traz em seus órgãos de comunicação que o número de partidos que não atingiram a cláusula de desempenho é outro: “Partidos que não atingiram cláusula de desempenho buscam alternativa. Os nove partidos representados na Câmara que não atingiram a cláusula prevista na Constituição estão adotando estratégias para contornar a situação”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/551419-partidos-que-nao-atingiram-clausula-de-desempenho-ainda-buscam-alternativas/>. Acesso em: 7 dez. 2020.

A dificuldade em definir exatamente o número de parlamentares eleitos em cada legenda é colocada pelo próprio TSE, que, na Resolução n. 23.610, de dezembro de 2019, especificamente no § 1º do art. 55, coloca que serão consideradas eventuais novas totalizações somente até o dia 20 de junho de 2020 (ano da eleição municipal) para efeito de distribuição do horário eleitoral gratuito. Confira-se: “§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, serão consideradas as eventuais novas totalizações do resultado das últimas eleições para a Câmara dos Deputados que ocorrerem até o dia 20 de julho do ano da eleição” (Lei n. 9.504/1997, art. 47, § 3º).

somente podem se fundir com outros os partidos que tenham registro no Tribunal Eleitoral há pelo menos 5 anos, e como teve seus registros em setembro de 2015, não poderia naquele momento se unir a outras agremiações. O Tribunal respondeu ao questionamento colocando novamente que se aplicaria a partir do dia 1º de fevereiro de 2019, quando inicia a 56ª Legislatura, indistintamente.

E mais, o Tribunal Superior Eleitoral, no dia 25 de janeiro de 2019, editou a Portaria n. 48, em que apresenta a relação dos partidos que atingiram, e os que não atingiram, os patamares mínimos exigidos pela Emenda n. 97. Os que alcançaram sucesso foram: Avante, DEM, MDB, NOVO, PDT, PODE, PP, PPS, PR, PRB, PROS, PSB, PSC, PSD, PSDB, PSL, PSOL, PT, PTB, PV e Solidariedade, em um total de 21. Por sua vez foram 14 os partidos que não tiveram sucesso, sendo eles: DC, Patriotas, PCdoB, PCB, PCO, PHS, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU, PTC e REDE.

Sendo a restrição quantitativa em análise uma cláusula de desempenho que não provoca automaticamente a extinção de partidos, mas que terá reflexos na capacidade econômica e na propaganda dos que não atingirem os índices mínimos, e seguindo o caminho esperado, ainda no ano de 2019 verificou-se a ocorrência da fusão de alguns partidos, o que é permitido pelo art. 27 e seguintes da Lei dos Partidos Político.

Os exemplos são: o Patriota (com 5 deputados) incorporou o PRP (com 4 deputados)³⁵⁶ em março de 2019; o PCdoB (9 deputados) incorporou o PPL (1 deputado)³⁵⁷ em maio de 2019, e em setembro do mesmo ano o Podemos (11 deputados) incorporou o PHS (6 deputados)³⁵⁸.

Apesar disso, não é possível dizer que a norma em questão seja suficiente para a racionalização do número de partidos.

Se existe uma causa (não ter alcançado o número mínimo de votos ou o número mínimo de deputados federais eleitos), a consequência é a diminuição do

³⁵⁶ “Plenário do TSE aprova incorporação do PRP ao Patriota.” Disponível em: <https://patriota51.org.br/plenario-do-tse-aprova-incorporacao-do-prp-ao-patriota/>. Acesso em: 7 dez. 2020.

³⁵⁷ “Plenário aprova incorporação do PPL ao PCdoB.” Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/plenario-aprova-incorporacao-do-ppl-ao-pcdob>. Acesso em: 7 dez. 2020.

³⁵⁸ “Plenário aprova incorporação do PHS ao Podemos.” Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Setembro/plenario-aprova-incorporacao-do-phs-ao-podemos>. Acesso em: 7 dez. 2020.

repassa dos valores do fundo partidário e do direito à propaganda gratuita no rádio e na televisão.

Relativamente ao fundo partidário, necessário verificar o item 3.5, específico sobre o tema.

Contudo, em poucas palavras, é possível afirmar que o sistema de financiamento dos partidos políticos no Brasil é considerado misto, em que os valores para a manutenção dos partidos podem vir tanto de doações de particulares (pessoas físicas), como de fundos públicos. Os fundos públicos, por sua vez, são o “fundo partidário” (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos) e o “fundo eleitoral” (Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC).

O fundo partidário – previsto pela cláusula de desempenho estabelecida pela Emenda Constitucional n. 97 – é um fundo público destinado à manutenção e existência dos partidos políticos, regulamentado pelo art. 38 da Lei dos Partidos Políticos³⁵⁹. Seu valor é distribuído mensalmente, de acordo com a dotação orçamentária.

Já o fundo especial de financiamento de campanha (FEFC) é regulado pelos arts. 16-C e 16-D da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97), não é atingido pela cláusula de desempenho em análise, é distribuído de dois em dois anos (ano eleitoral) e tem como objetivo específico o financiamento das campanhas eleitorais.

Então, desde já é possível afirmar que a cláusula de desempenho em análise não tem a capacidade de estancar todas as fontes de financiamento partidária, eis que os partidos conseguem se manter por outros meios, quais sejam, as doações particulares e o fundo eleitoral. Contudo, só quando a emenda constitucional em análise estiver com seu pleno vigor, no ano 2030, é que se poderá dizer se tem, ou não, capacidade de racionalizar efetivamente o multipartidarismo brasileiro.

A outra restrição apresentada pela Emenda n. 97 diz respeito à limitação da propaganda gratuita no rádio e na televisão. O art. 17, § 3º, estabeleceu que “somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à

³⁵⁹ “Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (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 – doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV – dotações orçamentárias 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.”

televisão, na forma da lei, os partidos políticos que:” tiverem o mesmo desempenho exigido para recebimento de recursos financeiros. Trata-se de restrição ao direito de antena.

A dúvida que pode existir inicialmente é se a referida restrição numérica se aplica, ou não, a toda forma de acesso gratuito ao rádio e à televisão. É que, no ordenamento nacional, os partidos políticos teriam direito de acesso a duas espécies do gênero propaganda política, quais sejam, a propaganda partidária e a propaganda eleitoral³⁶⁰.

Ocorre que existe uma dificuldade em definir as espécies de propaganda “eleitoral” e “partidária”, e a origem do problema decorre da própria legislação, que é vacilante quanto aos termos. O Código Eleitoral, por exemplo, quando na Quinta Parte (Disposições Várias) denomina o Título II “Propaganda Partidária” (arts. 240 a 256), o que faz é regulamentar a propaganda eleitoral.

Assim, a propaganda partidária em rádio e televisão é a que era (eis que foi revogada, como será analisado adiante) prevista nos arts. 45 a 49 da Lei n. 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), e que não é a realizada no que se denomina período eleitoral propriamente dito (entre as convenções partidárias e a eleição).

Por essa lei, os partidos políticos teriam direito tanto a transmitir um programa em cadeia nacional e um programa em cadeia regional de 20 minutos cada (art. 49 da Lei dos Partidos Políticos), como a utilizar um tempo total de 40 minutos por semestre para inserções de 30 segundos a 1 minuto na rede nacional e em tempo igual nas redes estaduais.

A propaganda eleitoral, em seu sentido estrito, seria àquela destinada a uma eleição específica, que vai do período que se inicia com a convenção partidária para escolha dos candidatos até o dia da eleição; quanto ao rádio e à televisão, podem ir até 48 horas antes do pleito (art. 240, parágrafo único, do Código Eleitoral).

³⁶⁰ “Entende-se, pois, por propaganda eleitoral a publicidade com força de propaganda, existente em trato de tempo específico e limitado, do início da campanha ao dia da eleição, dirigida ao universo dos eleitores em busca de sua adesão a uma candidatura que dê como resultado final a conquista dos votos desses eleitores. [...] Não se confundir propaganda eleitoral com propaganda partidária. Esta se destina a divulgar o partido, suas ideias, seu programa, suas posições diante dos grandes problemas e dos grandes assuntos da nação, e, como consequência, a simpatia para suas causas.” CONEGLIAN, Olivar. *Eleições: radiografia da Lei 9.504/1997*. 10. ed. Curitiba: Juruá, 2018. p. 223.

Contudo, em decorrência do fenômeno mundial que é o desenvolvimento tecnológico, o acesso gratuito à televisão e ao rádio perdeu importância.

A utilização da internet, especificamente em relação à divulgação de notícias e mensagens, tem a cada dia se tornado mais importante nas eleições³⁶¹ em detrimento dos formatos que apresentam o candidato ou o partido na televisão e no rádio.

Seguindo essa linha, a legislação brasileira vem, nos últimos anos, diminuindo drasticamente o direito de acesso gratuito a tais veículos não só aos partidos que não atingiram determinado número eleitoral (cláusula de desempenho), mas para todos os partidos. E vem seguindo essa tendência por não serem justamente mais tão importantes.

Pela Lei n. 13.165/2015, o período de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, que era de 45 dias (os 45 dias que antecedem a antevéspera do pleito), passou para 35 dias (os 35 dias anteriores à antevéspera do pleito – art. 47 da Lei n. 9.504/97 – Lei das Eleições).

A mesma lei acima referida alterou o art. 47, § 1º, I, *a* e *b*, da Lei das Eleições, e, segundo a nova redação, terão os partidos não mais 50 minutos diários (divididos em dois períodos de 25 minutos) para a propaganda gratuita no rádio e na televisão, mas agora tão somente 25 minutos diários (divididos em dois períodos de 12 minutos e 30 segundos cada).

E mais, a Lei n. 13.487/2017 acabou com as propagandas dos partidos no rádio e na televisão em período que não aquele da propaganda eleitoral propriamente dita ao revogar expressamente a Lei dos Partidos Políticos entre os arts. 45 a 49 (sem colocar outros dispositivos no local). Os programas partidários em rede nacional e regional e as inserções que eram semestrais não mais existem no ordenamento pátrio.

Então, independentemente da Emenda Constitucional n. 97/2017, a espécie propaganda partidária gratuita em rádio e televisão não mais existe no ordenamento nacional.

³⁶¹ “A internet é uma realidade concreta, cujos reflexos são perceptíveis, em diferentes graus de intensidade, na vida social e política do Brasil, fazendo com que se projete para as preocupações dos legisladores e dos julgadores.” HORBACH, Carlos Bastide. *Internet e eleições no Brasil*. In: FUX, Luiz *et al.* *Direito eleitoral: temas relevantes*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 81.

A questão a ser respondida agora é se a restrição numérica se aplica também à espécie propaganda eleitoral, ou seja, se não atingido o número mínimo de votos ou de deputados federais eleitos, os partidos políticos terão o tempo limitado ou tolhido quando da propaganda eleitoral gratuita na televisão e no rádio.

O art. 3º da Emenda Constitucional n. 97/2017 não faz qualquer diferenciação quanto ao tipo de propaganda, só colocando que se aplica “à propaganda gratuita no rádio e na televisão”. Assim, deve ser aplicado a toda propaganda gratuita no rádio e na televisão.

Essa, aliás, é a posição adotada pelo Tribunal Superior Eleitoral. Por ocasião da eleição municipal de 2020 (a primeira com os efeitos da EC n. 97/2017) a corte eleitoral editou a Resolução n. 23.610, de 18 de dezembro de 2019, que “Dispõe sobre propaganda eleitoral, utilização e geração do horário gratuito e condutas ilícitas em campanha eleitoral” e, em seu art. 55³⁶² determinou que os horários reservados à propaganda gratuita pelo rádio e televisão deveriam ser distribuídos aos partidos que tivessem alcançado os padrões da emenda constitucional em análise.

Aqui, mais uma vez, será preciso aguardar que a cláusula de contenção apresentada pela Emenda Constitucional n. 97/2017 passe a ter toda a sua força para dizer se ela terá, ou não, a capacidade de minimizar o multipartidarismo exacerbado no Brasil.

Apesar da evolução da internet, e das formas de comunicação postas à disposição através dela, não há como dizer, ainda, se o impedimento para os partidos sem uma representação mínima na Câmara dos Deputados se utilizarem da propaganda eleitoral gratuita pela televisão e pelo rádio irá incentivar a unificação de legendas, ou mesmo a extinção pura e simples de algumas outras.

Os exemplos de candidatos que se tornaram conhecidos nacionalmente, ou que se viabilizaram na política, só com a utilização de um tempo mínimo do horário eleitoral gratuito, são muitos. É o caso dos candidatos à Presidência da República

³⁶² “Art. 55. Os órgãos da Justiça Eleitoral distribuirão os horários reservados à propaganda de cada eleição entre os partidos políticos e as coligações que tenham candidato e que atendam ao disposto na Emenda Constitucional n. 97/2017, observados os seguintes critérios, tanto para distribuição em rede quanto para inserções (Lei n. 9.504/1997, art. 47, § 2º, e art. 51; e Emenda Constitucional n. 97/2017): I – 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerando, no caso de coligações para as eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos políticos que a integrem; II – 10% (dez por cento) distribuídos igualmente.”

Enéas Carneiro em 1989, 1994 e 1998 pelo PRONA, com o bordão “Meu nome é Enéas”, e recentemente Cabo Daciolo, que em 2018 foi candidato pelo Patriotas, e utilizou o bordão “Glória a Deus”.

Vários fatores, como o cultural, o carisma do candidato, a organização partidária, dentre outros, devem ser colocados juntos na balança para, após, verificar o resultado³⁶³.

3.2.2.2 Cláusula de exclusão. A fórmula eleitoral no sistema proporcional e a Lei n. 13.488/2017

Apesar de, por vezes, não ser um ponto tratado quando da análise do controle quantitativo, ou mesmo das cláusulas de desempenho, outro fator que influencia no número de partidos que elegem ou não representantes para o parlamento, e no número de partidos existentes, diz respeito à fórmula eleitoral³⁶⁴, inclusive quanto à maneira como são feitas as distribuições das vagas que não foram preenchidas diretamente, após o cálculo do quociente partidário e do quociente eleitoral³⁶⁵. A preocupação no sentido de que as regras da fórmula proporcional não propiciem a criação exacerbada e a manutenção de um número excessivo de agremiações não é nova. Duverger já assim prescrevia:

Quase todos os regimes proporcionais aplicados efetivamente tomam precauções para evitar êsse aparecimento de pequenos partidos, que é o fruto natural do sistema: sabe-se, por exemplo, que o método de Hondt, ou o da mais forte média, que funciona na maior parte dos Estados proporcionalistas, desfavorece, de forma nítida os pequenos partidos e tende a compensar, assim, as consequências da R.P. Pode-se dizer outro tanto do sistema holandês, que afasta da partilha das sobras todas as listas que não tiverem obtido, pelo menos, o quociente eleitoral³⁶⁶.

³⁶³ “Apesar de essas novas práticas *on-line* serem difundidas em diversos países, há numerosos estudos que indicam o impacto desigual da internet no campo eleitoral. Há países cujas eleições são amplamente influenciadas pelas redes sociais, enquanto outros – com similares níveis de acesso à rede e de vivência democrática – tem seus pleitos praticamente blindados contra a interferência dos movimentos virtuais.” HORBACH, Carlos Bastide. *Internet e eleições no Brasil*, cit., p. 72.

³⁶⁴ Item 1.4.1.2.

³⁶⁵ Não se objetiva fazer uma comparação entre a fórmula nacional e as adotadas em outros países, mas sim analisar a fórmula nacional para dizer se ela incentiva, ou não, o multipartidarismo. Até mesmo porque “A possibilidade de variação técnica entre os sistemas eleitorais tende ao infinito, podendo cada sistema reunir diversos elementos de diversas maneiras”. SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais*, cit., p. 64.

³⁶⁶ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 287.

É o que se denomina de “cláusula de exclusão”, que “consiste em se estabelecer um limite mínimo à admissão à representação”³⁶⁷, ou seja, dentro da fórmula para a escolha dos representantes, pelo sistema proporcional, são colocadas restrições tendentes a impedir a participação de grupos sem uma representatividade mínima.

Nessa linha, a norma não se apresenta com o fim declarado de limitar a atuação partidária, como as cláusulas de desempenho, mas é posta como parte da fórmula eleitoral no sistema partidário, tanto que é denominada, por vezes de “cláusula de desempenho reflexa”³⁶⁸ e, sendo assim, restringe sim a atuação partidária.

O Código Eleitoral estabelecia, em seu art. 109, § 2º, uma cláusula de exclusão, e por ela só poderia participar da distribuição das vagas no parlamento o partido político que, na respectiva eleição proporcional, tivesse alcançado o quociente eleitoral. Este, por sua vez, é obtido pela divisão do número de votos válidos (incluídos os nominais aos candidatos e partidos e excluídos os em branco e nulos) para o respectivo pleito proporcional, pelo número de lugares a preencher (art. 106 do CE).

Pelo regramento nacional, obtido o quociente eleitoral, necessário buscar o quociente partidário, o que é feito com base na soma do número de votos válidos dados especificamente ao partido ou coligação e a seus candidatos, dividindo-se o resultado pelo quociente eleitoral (art. 107 do CE).

Ocorre que a Lei n. 13.165/2015 trouxe uma nova fórmula para a cláusula de exclusão, ao modificar o art. 108 do Código Eleitoral e determinar que só estarão eleitos os candidatos que “tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente partidário, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar”.

Então, para eleger candidatos nas eleições proporcionais de forma direta, o partido político deve ter atingido o quociente eleitoral (arts. 106 e 107 do CE), de acordo com o número obtido pelo quociente partidário (art. 107 do CE), e até o

³⁶⁷ SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 123. *Exclusão dos partidos que não atingirem o quociente eleitoral da disputa das sobras.* NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*, cit., p. 52.

³⁶⁸ “A característica de ser reflexa decorre do fato de que o quociente eleitoral é um elemento integrante da fórmula eleitoral, e não propriamente um mecanismo criado para condicionar a atuação partidária, como é o caso da cláusula de barreira em sentido estrito.” LORENCINI, César Bruno. A cláusula de desempenho eleitoral-partidário e seu enquadramento democrático constitucional. In: CAGGIANO, Monica Herman (org.); LEMBO, Claudio (coord.). *Reforma política: um mito inacabado*. Barueri: Manole, 2017. p. 142.

limite de candidatos que tenham obtido um total de votos igual ou superior a 10% do quociente eleitoral (art. 108 do CE)³⁶⁹.

As vagas não preenchidas pelos respectivos mecanismos serão preenchidas pelo mecanismo destinado ao que se denomina vagas remanescentes.

Contudo, além da modificação acima, a que teve e terá maior relevância para os denominados “partidos nanicos” diz respeito à alteração ocorrida no § 2º do art. 109, mas agora por parte da Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017. E por ele: “Poderão concorrer à distribuição dos lugares todos os partidos e coligações que participaram do pleito”.

Assim, não com a Lei de 2015, mas com a Lei de 2017, possibilitou-se participarem da distribuição das vagas remanescentes mesmo os partidos políticos que não obtiveram um número mínimo de votos igual ou superior ao quociente eleitoral.

Com tudo isso, se de um lado a Emenda Constitucional n. 97, que é do dia 4 de outubro de 2017, criou cláusulas de desempenho (restringindo o acesso ao fundo partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão), a Lei n. 13.488/2017, que é de dois dias depois, ou seja, do dia 6 de outubro de 2017, sob o fundamento da proteção das minorias, literalmente abriu as portas para os pequenos partidos, minimizando a cláusula de exclusão.

O dispositivo foi questionado perante o Supremo (ADI 5.947), que, por unanimidade, seguindo o voto do Relator, o Min. Marco Aurélio, no dia 4 de março de 2020, considerou a norma constitucional³⁷⁰.

Sobre a constitucionalidade da norma, não se afastam os argumentos apresentados pelos ministros, destacando-se a seguinte passagem do relator:

³⁶⁹ O objetivo da norma foi evitar a eleição de representantes sem qualquer representatividade como ocorreu nas eleições gerais de 2002, em que o candidato Enéas Carneiro, do Prona, teve então a maior votação nacional para deputado federal no Estado de São Paulo, e, em decorrência dos números por ele alcançados, o respectivo partido elegeu mais cinco deputados federais na respectiva unidade da Federação, sendo que um deles obteve tão somente 275 votos nominais.

³⁷⁰ Na mesma data também fora julgada a ADI n. 5.420/DF, em que o Relator foi o Min. Dias Toffoli. Apesar de o objeto ser distinto, nos fundamentos apresentados confirmava-se a fórmula do sistema proporcional trazida no Código Eleitoral. “O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar inconstitucional a expressão ‘número de lugares definido para o partido pelo cálculo do quociente partidário do art. 107’, constante do inc. I do art. 109 do Código Eleitoral (com redação dada pela Lei n. 13.165/2015), mantido, nesta parte, o critério de cálculo vigente antes da edição da Lei n. 13.165/2015, nos termos do voto do Relator, Ministro Dias Toffoli (Presidente), vencido o Ministro Marco Aurélio, que julgava improcedente a ação”.

Respeitada a diretriz geral, reveladora do núcleo da opção política efetuado pelo constituinte originário, a Constituição Federal não impôs a adoção de modelo único a ser observado pelo legislador quando à definição, nos menores detalhes, das regras eleitorais³⁷¹.

A despeito de o argumento jurídico não afastar a constitucionalidade da norma, não há como, por uma análise política, não a considerar lampedusiana.

A redação do art. 17, § 3º, II, da Constituição Federal, alterado pela Emenda n. 97, exige que os partidos tenham elegido pelo menos 15 deputados federais, e o art. 109, § 2º, do Código Eleitoral, acrescido pela Lei n. 13.488/2017, cria condições para que mesmo os partidos que não tenham atingido o quociente eleitoral elejam parlamentares pelo sistema proporcional.

Se o objetivo fosse efetivamente evitar a eleição de pessoas com um número mínimo de votos, outras fórmulas que privilegiam a racionalidade do sistema (evitando o pluripartidarismo excessivo) poderiam ser aplicadas. Exemplifica-se: as vagas remanescentes poderiam continuar a ser distribuídas somente entre os partidos que tivessem alcançado o quociente eleitoral, mas na ordem do percentual de votos obtido especificamente pelos candidatos considerados suplentes.

3.2.3 Controle qualitativo

Os partidos políticos, não só pelo art. 17³⁷² da Constituição, mas também pelos arts. 2º³⁷³ e 3º³⁷⁴ da Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995, têm autonomia administrativa para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

A liberdade não é só de criar, transformar, fazer funcionar e extinguir partidos. Ela se faz presente, também, quando qualquer cidadão decide se adere

³⁷¹ ADI n. 5.947/DF. j. 04.03.2020, p. 17.

³⁷² “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: [...] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.”

³⁷³ “Art. 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.”

³⁷⁴ “Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.”

ou não a um partido, se permanece ou não filiado ou se, estando filiado, participa da vida partidária.

A autonomia partidária pode ser analisada, assim, tanto sob o enfoque do próprio partido, como na relação do partido com seus filiados ou pretensos filiados.

Sob a perspectiva do partido em si, a autonomia corresponde à liberdade para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, para estabelecer e definir seus órgãos (direção e burocracia interna), sua disciplina (normas de fidelidade e comportamento partidário) e o modo ou forma da relação do partido com os demais partidos ou entidades.

Já o prisma do partido para com seus filiados, que tem sua base tanto no art. 5º, I³⁷⁵, da Constituição Federal, como no art. 4º³⁷⁶ da Lei dos Partidos Políticos, diz respeito à liberdade de os partidos aceitarem ou não determinada pessoa como filiada, à possibilidade de os filiados participarem efetivamente da vida partidária, bem como aos deveres partidários, apresentados por meio da fidelidade e disciplina partidárias³⁷⁷. Variações de comportamento dependem do fato de o filiado ser ou não detentor de mandato eletivo.

A autonomia partidária, apesar da repetição do regramento nas normas infraconstitucionais, é mitigada pela própria sistemática constitucional, que exige respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana, conforme já exposto.

Esse limite não se traduz apenas como o impedimento de que tenha entre seus objetivos, ou escrito em seus estatutos, eventual afronta aos princípios acima

³⁷⁵ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I – homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; [...]”

³⁷⁶ “Art. 4º Os filiados de um partido político têm iguais direitos e deveres.”

³⁷⁷ “A fidelidade partidária, portanto, representa o dever genericamente considerado, de observância das normas estatutárias, das diretrizes e do ideário programático do partido político. A disciplina partidária tem conteúdo mais amplo, envolvendo atos de infidelidade, pois, enquanto esta última situação diz respeito à inobservância de decisões políticas emergentes do ideário programático adotado pelo partido, ato de indisciplina propriamente dito pode surgir da transgressão de uma norma estatutária, ou ainda, de decisões tomadas pelos órgãos de direção ou pela maioria, no exame de caso concreto.” ARRAS, Augusto. *Fidelidade partidária*, cit., p. 59.

“Ato indisciplinar mais sério é o da infidelidade partidária, que se manifesta de dois modos: (a) oposição, por atitude ou pelo voto, a diretrizes *legitimamente* estabelecidas pelo partido; (b) apoio ostensivo ou disfarçado a candidatos de outra agremiação.” SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*, cit., p. 240.

numerados. A questão é mais sutil. As práticas partidárias devem ser espelho dos valores acima apresentados.

O “*controle qualitativo (controle ideológico)* é expressamente consignado na Constituição, em função do regime democrático. Os princípios que cabem aos partidos resguardar [...]”³⁷⁸.

A observância, ou não, desses princípios pode ser verificada em vários vértices, dentre os quais há realce para: (1) a não existência de dispositivo estatutário ou comportamento partidário perante terceiros contrário aos preceitos constitucionais; (2) respeito ao direito dos filiados; e (3) fatores instrumentais/procedimentais.

3.2.3.1 *Dispositivos e comportamentos partidários perante terceiros*

Quem é o terceiro perante o partido político? É o particular, são outros partidos, é o Estado brasileiro, são todas as pessoas que não o próprio partido e seus filiados.

O controle qualitativo, ou da autonomia partidária, perante terceiros pode dar-se tanto pela análise da existência (ou não) dos dispositivos estatutários contrários aos preceitos constitucionais, como pela verificação do comportamento partidário no mesmo sentido.

A análise dos dispositivos estatutários pode ser feita por um trabalho interpretativo gramatical ou sistemático dos regramentos internos, podendo a não observância ser motivo para o indeferimento do pedido de registro perante o Tribunal Superior Eleitoral (art. 14 da LPP)³⁷⁹, ou para a cassação, por decisão judicial³⁸⁰, do registro existente. Os limites implicam a impossibilidade de existência de partidos antissistema³⁸¹, que buscam a ruptura com a democracia.

³⁷⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 406.

³⁷⁹ “Art. 14. Observadas as disposições constitucionais e as desta Lei, o partido é livre para fixar, em seu programa, seus objetivos políticos e para estabelecer, em seu estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento.”

³⁸⁰ Advertindo-se para o momento histórico-mundial da época, em 1947 a extinção formal do Partido Comunista “fundou-se em iniciativa permitida por lei ordinária (decreto n. 9.258, art. 26) e baseou-se numa tradição jurídica objetiva, consistente em recusar acolhida ao comunismo dentro do conceito nacional de democracia”. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*, cit., p. 104.

³⁸¹ “Um partido pode ser definido como sendo anti-sistema sempre que *enfraquece a legitimidade do regime* a que se opõe.” SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*, cit., p. 158.

Não há impedimento à adoção, pelo partido, de qualquer ideologia³⁸². Ele pode defender valores e é importante que o faça, desde que subordinados aos princípios fundamentais previstos no art. 17 da Constituição Federal³⁸³.

Já o comportamento partidário perante terceiros, contrário aos preceitos constitucionais, não ocorre por uma constatação direta. Não há subsunção do comportamento a uma norma proibitiva, e nem mesmo uma sanção consequente.

Necessário consignar que não ocorreu nenhum caso na prática no Brasil³⁸⁴, mas parte-se do pressuposto de que, se o partido passar a deliberadamente praticar atos que visem violar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo ou os direitos fundamentais da pessoa humana, deverá ser extinto por decisão do Tribunal Superior Eleitoral, após o devido processo legal, com a devida produção de prova e obediência ao contraditório.

³⁸² “O princípio 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, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativo do aparelho estatal” (ADI-MC n. 1.063, Rel. Min. Celso de Mello, j. 18.05.1994).

³⁸³ Seguindo o exemplo do mesmo partido, o PCB (Partido Comunista Brasileiro), em seu estatuto (de 25 de junho de 2017), combate o capitalismo pela implementação de uma sociedade socialista, mas tendo por base o sistema democrático. “Art. 4º A condição básica para a consecução dos objetivos programáticos partidários é a unidade ideológica, política, orgânica e de ação, baseada no centralismo democrático e na direção coletiva, fundamentados nos princípios do marxismo-leninismo, tendo como resultante um partido de quadros, formados a partir da militância orgânica na vida partidária e nas lutas concretas da classe trabalhadora.” Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-de-25-6-2017-aprovado-em-21-8-2018/rybena_pdf?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-de-25-6-2017-aprovado-em-21-8-2018/at_download/file. Acesso em: 11 nov. 2020. Com ideologia oposta ao PCB, os “Integralistas”, pertencentes ao movimento Frente Integralista Brasileira (FIB), se desejarem formar um partido político próprio (eis que filiados a partidos esparsos), deverão obrigatoriamente obedecer aos preceitos trazidos no art. 17 da Constituição, dentre os quais respeitar o regime democrático. FUCS, José. Integralistas estão de volta e resgatam camisas verdes: movimento criado pelo escritor e político Plínio Salgado nos anos 1930 se reorganiza e deve realizar congresso nacional e lançar candidatos próprios em 2020. *O Estado de S. Paulo*, 15 dez. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,integralistas-estao-de-volta-e-resgatam-camisas-verdes,70003126265>. Acesso em: 11 nov. 2020.

³⁸⁴ Caso de extinção partidária ocorreu na Grécia em relação ao Partido Aurora Dourada. Apesar de a Constituição grega permitir partidos de ideologia extremistas, não os acolhe quando considerados organizações criminosas. “O partido era acusado de perfilar a ideologia Nazi, procurar a fundação de uma polícia segundo estes princípios e de perseguir, assediar e ameaçar adversários políticos, para além de ser suspeito de se ter financiado ao estilo da máfia com chantagem, extorsão e lavagem de dinheiro. A princípio o caso foi polémico e as prisões dos membros do partido não foram imediatamente aceites por toda a gente – até porque na constituição grega nenhum partido pode ser banido por perfilar ideologia extremista, a não ser que seja considerada uma organização criminoso. Foi isso que aconteceu”. AURORA DOURADA: Grécia declara partido de extrema-direita como grupo criminoso, cit.

Apesar de o art. 28 da Lei n. 9.096/95 prever casos que podem provocar a extinção partidária³⁸⁵, as hipóteses não são exclusivas, recaindo o impedimento de funcionamento também para as hipóteses em que há violação a preceitos constitucionais. O partido perde seu objeto.

No caso de violação de normas de especial relevância, como as fixadas na Constituição, bem como nas hipóteses de sua subordinação a entidade ou governos estrangeiros, ou pelo fato de estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira, o partido político poderá perder o seu registro civil, e, por consequência, o registro no TSE e todos os consectários da vida partidária e da participação no processo eleitoral³⁸⁶.

3.2.3.2 Direito dos filiados

O respeito ao direito dos filiados parte das seguintes premissas: todos são iguais (art. 5º, *caput*, da CF), ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei, é livre a liberdade de associação e é assegurada a manifestação de pensamento (art. 5º, II, IV e XX, da CF).

Assim, o filiado tem o direito de ter respeitados os seus direitos fundamentais, e isso envolve alguns aspectos a serem destacados.

3.2.3.2.1 Filiação e desfiliação

O primeiro direito da pessoa perante o partido diz respeito ao próprio ingresso nos quadros partidários (Filiação Partidária – Lei n. 9.096/95 – Capítulo IV – Art. 16 e ss.), ou seja, não pode ser obrigada a se filiar a um partido; deve fazê-lo voluntariamente. Por outro lado, os partidos políticos também não são obrigados a aceitar determinada pessoa em seus quadros.

Alguns partidos estabelecem procedimento específico para aceitar determinado cidadão em seus quadros, mas a grande maioria não possui qualquer regra ou procedimento, ficando a aceitação ou não da filiação a critério de seus dirigentes. Esse fato, por si, não é violador de direitos, pois, sendo pessoa jurídica

³⁸⁵ “Art. 28. O Tribunal Superior Eleitoral, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado: I – ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira; II – estar subordinado a entidade ou governo estrangeiros; III – não ter prestado, nos termos desta Lei, as devidas contas à Justiça Eleitoral; IV – que mantém organização paramilitar. § 1º A decisão judicial a que se refere este artigo deve ser precedida de processo regular, que assegure ampla defesa.”

³⁸⁶ REIS, Palhares Moreira. *A Lei dos Partidos Políticos e suas alterações*, cit., p. 230.

de direito privado, o partido tem liberdade para verificar a conveniência ou não do ingresso de determinada pessoa. Mesmo já tendo sido filiada a um partido, se a ele pretende retornar, “É questão *interna corporis* o retorno de eleitor aos quadros”³⁸⁷. E isso não significa que se esteja impedindo um cidadão de participar da vida política, pois ele pode se filiar a outro partido com o qual tenha maior afinidade.

Normalmente, o cidadão se filia a partido político na circunscrição municipal de origem de seu título eleitoral. Ao fazer o título de eleitor, o nacional estabelece para si mesmo uma complexa rede de direitos e deveres: a) só pode votar em um único lugar em todo o Brasil; b) estabelece o domicílio eleitoral; c) aceita que passa a pertencer a uma só entre 5.500 circunscrições municipais, uma só entre 27 circunscrições estaduais/distrital; d) passa a compor imenso cadastro de eleitores. Do ponto de vista exclusivamente partidário, estabelecida sua filiação, quer em diretório municipal, quer estadual/distrital, quer na esfera partidária nacional, passa a compor os quadros de um único partido, com renúncia tácita a todos os outros.

Como normalmente a filiação ocorre em âmbito municipal, os filtros partidários nem sempre alcançam todos os filiados, de tal forma que um nacional pode às vezes se filiar a partido sem que haja o conhecimento direto dos dirigentes regionais ou nacionais. O que interessa, no ponto, é que o partido, embora com ramificações em Estados e Municípios, é um só, os dirigentes maiores são os nacionais e todos os estamentos menores devem satisfação e obediência à direção nacional. Logo, uma rejeição de filiado pode estar em qualquer dos degraus do partido, mesmo que a filiação tenha sido realizada em local específico.

A outra face da moeda em relação à filiação diz respeito à possibilidade de desvinculação partidária.

Aqui, novamente, deve-se pensar no direito à livre associação. E se pode afirmar, desde logo, que ninguém está obrigado a permanecer em determinado partido, a não ser que o deseje.

No entanto, a possibilidade real de desvinculação do nacional do partido que integra exige análise de dois aspectos: a desvinculação quando o nacional não exerce qualquer cargo eletivo, e a desvinculação do detentor de mandato eletivo.

A locução “detentor de mandato eletivo” esbarra em conceitos consagrados no mundo dos partidos. Isso porque, no Brasil, o mandato eletivo não pertence tão

³⁸⁷ TSE AgR-Respe n. 29.616, Rel. Min. Eros Grau, pub. em 18.12.2008.

somente ao mandatário, ao detentor. Não existe candidatura avulsa. No momento em que o eleitor vota, esse voto tem dupla função: a escolha do partido e a escolha do candidato.

Assim, a desfiliação do detentor de mandato eletivo será analisada em tópico separado por ocasião do item específico sobre fidelidade partidária³⁸⁸.

Nos casos em que o filiado não ocupa cargo eletivo, sua desfiliação pode ocorrer de forma voluntária (art. 21 da LPP), bastando tão somente fazer a comunicação ao partido político em si e à Justiça Eleitoral, ou se filiando a outro partido, uma vez que, havendo duas filiações, a mais antiga deixa de prevalecer (art. 22, parágrafo único, da LPP).

Pode ocorrer o cancelamento da filiação no caso de morte e também se o filiado perder os direitos políticos. Insta observar que a prática de atos políticos por aquele que perdeu, por sentença judicial, os direitos políticos, perfaz o crime do art. 337 do Código Eleitoral³⁸⁹.

Já a desfiliação não voluntária (art. 22, III, da LPP) não pode ocorrer por mera comunicação, devendo obedecer aos princípios que resguardam os direitos do cidadão. Se o partido pretender expulsar determinado membro, deve abrir procedimento próprio (devido processo legal)³⁹⁰, que obedeça à ampla defesa, e deve existir fato que justifique a expulsão (fato violador dos valores defendidos pelo partido)³⁹¹. Qualquer lesão ou ameaça de lesão de direito pode ser levada ao

³⁸⁸ Item 3.3.

³⁸⁹ “Art. 337. Participar, o estrangeiro ou brasileiro que não estiver no gozo dos seus direitos políticos, de atividades partidárias inclusive comícios e atos de propaganda em recintos fechados ou abertos: Pena – detenção até seis meses e pagamento de 90 a 120 dias-multa. Parágrafo único. Na mesma pena incorrerá o responsável pelas emissoras de rádio ou televisão que autorizar transmissões de que participem os mencionados neste artigo, bem como o diretor de jornal que lhes divulgar os pronunciamentos.”

³⁹⁰ “O processo na comissão de ética do partido foi aberto após a Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) desmentir a informação que era divulgada pela campanha de Sabará de que o candidato cursava pós-graduação em Gerência de Cidades na instituição”. PARTIDO NOVO EXPULSA FILIPE SABARÁ, CANDIDATO À PREFEITURA DE SÃO PAULO. *G1*, 21 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2020/noticia/2020/10/21/partido-novo-expulsa-filipe-sabara-candidato-a-prefeitura-de-sao-paulo.ghtml>. Acesso em: 12 nov. 2020.

³⁹¹ “O julgamento de Salles na CEP foi desmembrado em quatro atos que poderiam levar à expulsão ou a outras penalidades. O primeiro foi ter feito uma campanha para deputado federal, em 2018, incompatível com o ‘programa e pensamentos defendidos pelo Novo’. Essa acusação rendeu a Salles a pena de advertência pública. Outro tópico julgado pela Comissão de Ética foi o fato de Salles ter sido condenado em primeira instância por improbidade administrativa no exercício do cargo de secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, na gestão Geraldo Alckmin. Por essa denúncia, os membros da CEP votaram por suspender Salles do partido por três anos, podendo transformar a pena em expulsão caso sua condenação na Justiça seja confirmada em instâncias superiores. A Comissão de Ética também analisou uma denúncia de ‘Condução do Ministério do Meio Ambiente pelo

Judiciário, que, contudo, somente verifica se houve obediência aos procedimentos, sem adentrar o mérito dos valores partidários, sendo esta posição tranquila da jurisprudência³⁹².

Desta feita, a filiação ou desfiliação voluntária de um cidadão que não ocupa cargo eletivo de um partido depende da mera vontade da pessoa e da discricionariedade dos dirigentes partidários. Já a desfiliação não voluntária depende de procedimento próprio.

3.2.3.2.2 O direito de ser candidato e/ou de participar da direção partidária

Outro aspecto a considerar na relação partido x filiado diz respeito aos direitos em face da liberdade de organização partidária.

O fato de ser filiado a determinado partido, por si só, dá ao nacional o direito de sair candidato em determinada eleição? Tem ele o direito de participar obrigatoriamente da direção do partido? A resposta aqui para as duas questões é tranquila no sentido negativo. Esses direitos não são absolutos.

Apesar de a filiação partidária ser uma condição de elegibilidade (art. 14, § 3, III, da CF), grande parte das agremiações não tem previsão de como serão as escolhas de seus candidatos. Existindo previsão estatutária, a obrigação partidária é tão somente seguir o procedimento previsto no estatuto para a escolha (art. 7º da Lei das Eleições)³⁹³, não devendo necessariamente a escolha recair sobre uma ou outra pessoa. No entanto, não existindo previsão estatutária, caberá ao órgão de

Denunciado em possível desconformidade com os princípios, valores e diretrizes do Novo'. Salles foi absolvido dessa acusação, porque se julgou que a Comissão de Ética não tem competência para avaliar desempenho profissional ou técnico. O que de fato levou à recomendação de expulsão de Salles do partido Novo foi a 'Assunção pelo Denunciado, sem qualquer informação prévia ou pedido de autorização ao Partido NOVO, do cargo de Ministro de Estado do Meio Ambiente no governo do atual Presidente Sr. Jair Messias Bolsonaro, cujo governo (sic) o Novo adotou posição institucional de independência'. SCHELP, Diogo. Novo analisou 4 denúncias, mas expulsou Salles por ter aceito ministério. *UOL*, 8 maio 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/diogo-schelp/2020/05/08/novo-analisou-4-denuncias-mas-expulsou-salles-por-ter-aceitado-cargo.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 12 nov. 2020.

³⁹² "Filiação partidária. Expulsão do partido. Devido processo legal. É competência da Justiça Eleitoral analisar a observância do princípio do devido processo legal pelo partido, sem que esse controle jurisdicional interfira na autonomia das agremiações partidárias, conforme prescreve o art. 17, § 1º, da Constituição Federal. Não há falar em processo irregular com cerceamento de defesa quando prova nos autos atesta a existência de notificação do filiado, bem como o cumprimento dos prazos pelo partido. [...]" (TSE, Ac. n. 23.913, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 26.10.2004).

³⁹³ "Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de comissões serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei."

direção nacional do partido estabelecer as regras³⁹⁴. E mais, no caso de omissão da diretiva nacional, cada órgão partidário (nacional, estadual ou municipal) fará a escolha como lhe for conveniente³⁹⁵.

Contudo, com todas essas possibilidades, em nenhuma delas existe a garantia de que determinado filiado vá ser, ou não, candidato em determinada eleição. E o eventual bloqueio da candidatura não é considerado motivo relevante para a desfiliação³⁹⁶.

As questões e respostas apresentadas sobre o eventual interesse do filiado em ser candidato também se aplicam ao interesse de participar da direção do partido ou de ser eleito para essa função.

A discricionariedade, que pode refletir em pouca clareza na escolha dos candidatos ou dos dirigentes dos partidos, não é questão nova, nem exclusividade brasileira.

Em tôda comunidade humana, a estrutura do poder é o resultado de duas fôrças antagônicas: as crenças, por um lado. As necessidades práticas, por outro. Em conseqüência, a direção dos partidos – como a da maioria dos grupos sociais atuais: sindicatos, associações, sociedades comerciais etc. – apresenta o duplo caráter de uma aparência democrática e de uma realidade oligárquica.

[...]

Os partidos são ainda mais obrigados a levar em conta que agem diretamente no domínio político, onde a referência às doutrinas democráticas é constante.

[...]

Mas a eficácia prática os impele fortemente no sentido inverso³⁹⁷.

³⁹⁴ “Art. 7º [...] § 2º Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo órgão de direção nacional, nos termos do respectivo estatuto, poderá esse órgão anular a deliberação e os atos dela decorrentes.”

³⁹⁵ “As regras para escolha de candidatos ou estabelecimento de coligações devem estar expostas no próprio estatuto do partido. Se o estatuto for omissivo [...] deve estabelecer regras e publicá-las [...]. Se o partido não publicar sua orientação ou suas regras sobre coligação, ou publicá-las fora do prazo, cada órgão do partido fica livre para fazer a coligação que quiser.” CONEGLIAN, Olivar. *Eleições*, cit., p. 68.

³⁹⁶ “[...]. Justa causa. Desfiliação partidária. Descaracterização. [...]. 3. A eventual resistência interna a futura pretensão de concorrer à prefeitura ou a intenção de viabilizar essa candidatura por outra sigla não caracterizam justa causa para a desfiliação partidária, pois a disputa e a divergência internas fazem parte da vida partidária. [...]” (Ac. de 10.6.2009 no RO n. 1.761, Rel. Min. Marcelo Ribeiro).

³⁹⁷ DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 170-171.

O Tribunal Superior Eleitoral, por sua vez, tem entendimento sedimentado³⁹⁸ quanto à impossibilidade de intervenção na escolha dos candidatos, desde que seja feita em convenção e na forma determinada pelo estatuto quando existir determinação.

A análise da possibilidade de o filiado poder participar efetivamente da escolha dos dirigentes partidários ou dos candidatos de determinada eleição está ligada diretamente a outro tema, que é a democracia interna partidária.

3.2.3.2.2.1 Da democracia intrapartidária

A questão da democracia dentro dos próprios partidos³⁹⁹ não é nova e já foi analisada por diversos autores. Entretanto, muito mais difícil do que apresentar uma fórmula, é aplicá-la como efetiva solução, considerando ainda mais que envolve claramente a concessão de poderes a terceiros e a necessidade de organização.

Para compreensão do tema se seguirá inicialmente Michels em sua obra *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*⁴⁰⁰.

Ao se apresentar o tema “democracia interna nos partidos políticos”, deve-se pensar não só em medidas jurídicas, mas também em políticas que propiciarão aos filiados a manifestação de preferência e o respeito a suas opiniões, principalmente na escolha dos dirigentes, na escolha dos candidatos dos partidos políticos e nas propostas partidárias, tudo mediante decisão por maioria de seus membros.

Como em outras formas de organização social, os partidos políticos, quando aumentam o número de seus membros, acabam por ter que escolher determinados

³⁹⁸ “Registro. Candidato. Escolha em convenção. 1. A escolha do candidato em convenção é requisito exigido para o deferimento do pedido de registro de candidatura. 2. A Justiça Eleitoral é incompetente para julgar os critérios utilizados pelo partido para escolher os candidatos que disputarão as eleições, haja vista se tratar de matéria *interna corporis*. [...]” (TSE, AgR-REspe n. 484.336, Rel. Min. Arnaldo Versiani, j. 15.9.2010).

³⁹⁹ “O princípio da democracia interna ou intrapartidária apontava já para a ideia de uma vinculação constitucional directa dos partidos políticos pelos direitos, liberdades e garantias, designadamente os direitos de participação política. Este princípio da vinculação constitucional impõe ainda o reconhecimento de direitos fundamentais aos respectivos militantes enquanto membros de um partido (liberdade de expressão, liberdade de comunicação, igualdade, direito de oposição).” CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, cit., p. 325.

⁴⁰⁰ MICHELS, Robert. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna: investigação sobre as tendências oligárquicas da vida dos agrupamentos políticos*. Tradução José M. Justo. Lisboa: Antígona, 2001.

dirigentes para o funcionamento da máquina. Em outras palavras, mesmo dentro dos partidos é necessária a escolha de dirigentes ante a impossibilidade física/técnica de, a todo momento, ocorrer consulta às bases.

Então, “a crescente profissionalização dos partidos ocorre diante do amadurecimento gradual da organização, da necessidade de contratação de chefes profissionais e não ocasionais”⁴⁰¹, o que faz com que, mesmo internamente, em um partido acabe ocorrendo o fato de os filiados delegarem (daí “delegados partidários”) a organização para alguns.

Verifica-se um paradoxo: o partido político deve ser um instrumento para a democracia, mas, ao se estruturar, impõe uma burocracia à própria organização e, por meio da delegação, retira a decisão das mãos da maioria. Ocorre uma oligarquização:

Quem diz organização, diz *tendência para oligarquia*. Da natureza da organização faz parte um traço profundamente aristocrático. A mecânica da organização, ao criar uma estrutura sólida, produz também importantes alterações. Inverte a relação entre o chefe e a massa. A organização completa de modo decisivo a cisão de um partido ou de um sindicato em dois grupos: uma minoria que dirige e uma maioria que é dirigida. [...]. O que se observa na vida partidária é que a democracia, a partir de certo momento de sua evolução, vai fazendo um movimento de retrocesso. A *democracia entra em fase de declínio* à medida que *aumenta o nível de organização*. Pode formular-se uma regra: o poder dos chefes cresce na proporção direta do crescimento da organização⁴⁰².

Com a oligarquização, a participação interna nas decisões partidárias fica limitada a grupos restritos, sendo que os denominados líderes partidários acabam se mantendo nas funções principais, seja pelo fator humano de não querer se afastar das decisões, seja pelo carisma pessoal, seja pelo tempo de duração dos mandatos partidários. Por outro lado, a troca dos líderes partidários vem a acontecer, em geral, por cooptação formada pelos líderes anteriores, por atos de nepotismo, como também por grupos internos que se organizam e suplantam os ocupantes do poder.

⁴⁰¹ CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. In: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Direito partidário: tratado de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 332.

⁴⁰² MICHELS, Robert. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*, cit., p. 54-55.

Oligarquização decorre também da ausência de mecanismo para os representados controlarem os representantes e da não necessidade de prestarem conta (*accountability*).

Panbianco apresenta o fenômeno da oligarquização com a denominação de institucionalização. Para tanto, divide os momentos de formação da vida partidária. A primeira, que denomina fase genética, dá-se quando a organização está em formação, e aí se “elaboram as metas ideológicas do futuro partido, selecionando a base social da organização, ou seu ‘território de caça’”⁴⁰³ dentro da qual se organizará, dependendo inclusive das condições socioeconômicas e políticas.

Com os valores e a base social formados por um processo racional, são criadas as identidades coletivas, sendo a organização partidária um instrumento para se alcançar o objetivo.

A institucionalização é para o referido autor o processo pelo qual a organização incorpora os valores escolhidos pelos fundadores, e, então, a referida organização, que era só instrumento, passa a ser inseparável do objeto. Em uma institucionalização bem-sucedida, o objetivo da organização coincide com os objetivos (metas ideológicas) do partido.

Contudo, com a organização (burocratização), os objetivos (ideologias) necessitarão ser reafirmados por meio de mecanismos, quais sejam: “1) O desenvolvimento de *interesses* para a manutenção da organização (próprios dos dirigentes nos diversos níveis da pirâmide organizativa). 2) O desenvolvimento de *lealdades* organizativas”⁴⁰⁴.

A institucionalização, contudo, depende de uma série de fatores externos e varia de partido para partido, sendo certo que, pela formação de sistema de incentivos, seja para os dirigentes, seja para a base (filiação, eleitores e organização de apoio), formará uma identidade e se desenvolverá.

Em um partido com forte institucionalização e vários mecanismos de incentivo, seus dirigentes não terão muita margem de manobra, sendo que a organização se impõe a eles. Já o partido com

⁴⁰³ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, cit., p. 99.

⁴⁰⁴ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, cit., p. 101.

[...] fraca institucionalização é um partido em que as margens de autonomia dos agentes em disputa são mais amplas [...] é uma organização que pode experimentar transformações repentinas, como quando, após súbita “regeneração” de liderança ideológica e organizativa, segue-se um longo período de esclerose progressiva⁴⁰⁵.

Segundo Dahl, em um governo ou uma organização para ser considerada democrática, os cidadãos, ou os membros da sociedade, devem ter plenas oportunidades para:

1. Formular suas preferências. 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva. 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência⁴⁰⁶.

Ora, se os partidos políticos como organizações sociais, na concepção de Michels, são tendentes à formação de oligarquias, e somado a isso o fato de que, no ordenamento jurídico infraconstitucional e na jurisprudência nacional, não existem e não são reconhecidos mecanismos que regulamentem ou garantam de forma direta como deve ser a democracia interna partidária (salvo atos que possam causar de forma direta restrição a direitos públicos subjetivos dos filiados), como seria possível pensar em um sistema em que os membros partidários poderão apresentar e ter suas preferências consideradas (não necessariamente adotadas)?

A existência ou não de mecanismos jurídicos para garantia da democracia interna varia de país para país.

Na Itália não se faz presente, sendo que o Professor Filippo Scuto expõe o seguinte:

O legislador não tem certamente contribuído para orientar os partidos para uma forma maior de envolvimento dos seus membros inscritos participarem do processo decisório, na maioria deles não há indícios de aberturas reais nesse sentido, e isso é plenamente confirmado pela leitura dos estatutos⁴⁰⁷.

Já na Argentina, a Ley de Democratización de La Representación Política, La Transparencia y La Equidad Electoral (Lei da Nação Argentina n. 26.571, de 11 de dezembro de 2009), em seu art. 14, alterou o art. 29 da Ley Orgánica de los

⁴⁰⁵ PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*, cit., p. 108.

⁴⁰⁶ DAHL, Robert A. *Poliarquia*, cit., p. 26.

⁴⁰⁷ No original: “Il legislatore non ha certamente contribuito ad indirizzare i partiti verso maggiori forme di coinvolgimento degli iscritti nel processo decisionale, nella maggior parte di essi non vi è traccia di reali aperture in questa direzione e ciò pienamente confermato dalla lettura degli statuti”. SCUTO, Filippo. *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una trasizione*. Torino: Giappichelli, 2017. p. 150.

Partidos Políticos (Lei da Nação Argentina n. 23.298, de 22 de outubro de 1995), que passou a ter a seguinte redação:

Capítulo II. Eleições internas dos partidos. Artigo 29. A eleição das autoridades partidárias realizar-se-á periodicamente de acordo com as suas cartas organizativas, subsidiariamente pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos ou pela legislação eleitoral. Para a nomeação de candidatos a cargos eletivos nacionais será aplicado o sistema de eleições primárias abertas, simultâneas e obrigatórias, em todo o território da Nação, para o mesmo dia e para todos os partidos políticos, nos termos da respectiva lei⁴⁰⁸.

Então, de forma semelhante à Itália, o Brasil é um dos países que não têm regramento específico para solução, logo não existe uma resposta positiva direta. Pelo § 1º do art. 17 da Constituição Federal, existe apenas a possibilidade de o partido político estabelecer em seus estatutos normas de fidelidade e disciplina.

Segundo Panebianco, a democracia interna vai depender muito mais da maneira como foi formado o partido, e da maneira como ele se relaciona com seu público interno e externo, de como se institucionalizou.

Assim, para analisar a democracia partidária, uma série de fatores deve ser levada em consideração.

Existe no Brasil um regramento para a criação de novos partidos que, se não é considerado muito flexível, também não é muito rígido, tanto que alcança um número superior a 30 atualmente. As regras de desempenho não são extremamente severas, de tal sorte que, após a criação, não será difícil sua manutenção. Existem incentivos financeiros estatais para os partidos políticos. Têm eles ampla liberdade de organização e funcionamento, sendo que, para tanto, só não devem ferir os princípios constitucionais estabelecidos. A migração dos membros entre os partidos não tem um regramento rígido. Os partidos, em sua grande maioria, mais do que defensores de ideologias, passaram a ser quase exclusivamente mecanismos para conquista eleitoral (partidos pega-tudo ou partidos cartel). Os filiados deixam de ter importância perante os meios de

⁴⁰⁸ No original: “Capítulo II. Elecciones partidarias internas. Artículo 29. La elección de autoridades partidarias se llevará a cabo periódicamente, de acuerdo a sus cartas orgánicas, subsidiariamente por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos o por la legislación electoral. Para la designación de candidatos a cargos electivos nacionales se aplicará el sistema de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, en todo el territorio de la Nación, para un mismo día y para todos los partidos políticos, de conformidad con lo establecido en la ley respectiva”. Disponível em: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley_26.571_ley_de_democratizacion_de_la_representacion_politica_la_transparencia_y_la_equidad_elector_al.pdf. Acesso em: 14 fev. 2021.

comunicação em massa, já que os partidos promovem contato direto com os eleitores (objeto da caça).

E, também, não existe uma normativa infraconstitucional garantindo essa democracia, como bem ressalta Elival Ramos:

Lamenta-se, apenas, que o estatuto infraconstitucional dos partido não tenha se dedicado, como deveria, ao tema da democracia partidária, assegurando às correntes minoritárias internas condições efetivas de se rivalizarem com as correntes minoritárias⁴⁰⁹.

Com tudo isso, a existência ou não de democracia interna acaba (salvo pequenas exceções) por se tornar ponto não fundamental na organização partidária brasileira.

O excessivo número de partidos é um grande incentivo para a não ocorrência da democracia interna partidária.

O cardápio é extremamente variado: o nacional que se dispõe a pertencer a um partido pode escolher, independentemente de ideologia, a qual agremiação pertencer, e qual delas lhe propiciará melhores condições de chegar a seu objetivo pessoal. As bandeiras se multiplicam à exaustão.

O coletivo, a troca de opiniões, o debate, a busca do consenso, deixam de ser importantes. Não é necessário procurar uma solução interna partidária; basta para o nacional que mude para um partido que melhor acolha suas pretensões. E, não sendo importante a voz do próximo, a ausência de democracia interna passa a ser quase que automática.

Sem um mecanismo claro de controle da democracia interna partidária e sem regramento para a participação dos filiados no processo decisório dos partidos, está-se diante de mais um fenômeno incentivador do multipartidarismo excessivo.

3.2.3.2.2 Órgão de direção regional

A Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95) estabelece algumas exigências para a formação das agremiações, com especial destaque para certas previsões mínimas que devem estar nos estatutos, dentre as quais sua estrutura geral, a

⁴⁰⁹ RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do Estatuto dos Partidos Políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, v. 248, maio/ago. 2008. p. 60.

composição, a competência e a duração dos órgãos regionais (art. 15, IV, da LPP⁴¹⁰).

Já o art. 4^o⁴¹¹ da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) estabeleceu que, para lançar candidato nas circunscrições estaduais ou municipais, o partido deve ter órgão de direção na localidade em que forem apresentadas as candidaturas.

Assim, como a liberdade partidária não é ampla em decorrência do interesse público das funções desenvolvidas pela pessoa jurídica em estudo, para lançar candidatos em determinadas eleições o partido deve ter órgão constituído em cada uma das circunscrições em que pretender apresentar candidatura (em cada um dos Estados e em cada Município).

Sendo o Brasil uma Federação, a exigência da existência dos órgãos partidários regionais prestigia a democracia partidária, eis que faz com que se propicie o envolvimento de pessoas dentro das variadas realidades nacionais.

Se a realidade partidária deve, a princípio, refletir a estrutura federativa, as unidades locais e regionais devem ser autônomas, não gerando obrigações e sanções uma para a outra, mas mantendo-se pelas obrigações e pelo sistema de hierarquia previstos nos estatutos.

Dentro dessa perspectiva, o esperado é que os partidos políticos tenham representações locais tanto para a apresentação dos anseios regionais, como para lançarem candidaturas.

Contudo, utilizando-se da liberdade hermenêutica conferida pelo art. 4^o da Lei das Eleições, que exige tão somente que tenham “órgão de direção constituído na circunscrição” para apresentar candidatos nas circunscrições, a técnica utilizada pelos partidos políticos foi a de não formar órgãos de direção regional ou local contínuos, mas provisórios, decorrentes não de uma escolha democrática interna do partido, mas de nomeação pelos representantes dos órgãos nacionais, que

⁴¹⁰ “Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: [...] IV – modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros; [...]”

⁴¹¹ “Art. 4^o Poderá participar das eleições o partido que, até seis meses antes do pleito, tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral, conforme o disposto em lei, e tenha, até a data da convenção, órgão de direção constituído na circunscrição, de acordo com o respectivo estatuto.”

ficam com margem maior de manobra⁴¹². Aparenta-se haver um poder regional que, na verdade, fica nas mãos dos dirigentes nacionais⁴¹³.

Necessário, assim, analisar como o tema tem sido enfrentado pelo Judiciário e pelo Legislativo para, na sequência, demonstrar a ocorrência, ou não, de uma democracia intrapartidária, e se o fenômeno influencia ou não no polipartidarismo.

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral era tranquila no sentido de admitir os órgãos provisórios, bem como a substituição destes pelos dirigentes nacionais, desde que observados os regramentos internos do partido⁴¹⁴ e, também, a ampla defesa e o devido processo legal no caso de dissolução⁴¹⁵.

O expediente utilizado comumente era instituir a comissão provisória, por período determinado e curto, eis que, alcançado o termo final, esta estava automaticamente dissolvida, ficando os órgãos superiores com liberdade para reconduzir ou nomear outros.

Contudo, o Tribunal Superior Eleitoral, por meio da edição da Resolução n. 23.471, de 3 de março de 2016, altera o art. 39 da Resolução n. 23.465/2015 da mesma corte, sendo que esta última regulamentava a criação, organização, fusão e extinção dos partidos políticos.

E a nova redação foi grafada nos seguintes termos: “Art. 39. As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 120 (cento e vinte) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso”.

⁴¹² “Na prática cotidiana dos partidos políticos é medida mais corriqueira a ‘destituição’ de comissões provisórias, ou mesmo, a retirada de um ou alguns de seus integrantes diante do menor sinal de que não venham a comungar ‘cegamente’ os interesses políticos da direção partidária.” JUCÁ, Francisco Pedro; MONTESCHIO, Horário. A crise político-partidária brasileira: fim das coligações para as eleições proporcionais, adoção da cláusula de barreira e a eliminação de comissões provisórias, sugestões para verdadeira reforma política no Brasil. *Revista Jurídica – Unicuritiba*, Curitiba, v. 2, n. 47, p. 174-198, 2017. p. 190.

⁴¹³ “A autocracia manifesta não impede, aliás, a utilização dos processos de autocracia disfarçada, empregados por *todos* os partidos cuja estrutura oficial é democrática: a parte autocrática é mais ou menos grande, mas há sempre uma parte autocrática. Duas técnicas podem servir assim de camuflagem à autocracia: manipulações eleitorais e a distinção dos dirigentes reais dos dirigentes aparentes.” DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 175.

⁴¹⁴ “Registro de candidatura. Cabe ao Judiciário apreciar a legalidade de norma estatutária, sem interferir na autonomia partidária. Legalidade dos atos praticados pelo diretório estadual, uma vez que o representante do diretório municipal não tinha legitimidade, nos termos do estatuto.” Respe n. 16873, Ac. n. 16.873, de 27.09.2000, Rel. Min. Costa Porto.

⁴¹⁵ “Autonomia partidária – Preceito constitucional. Dissolução de órgão partidário procedida sem respeito ao devido processo e sem garantia do contraditório e da defesa – Garantias constitucionais. Situação fática que afasta a aplicação da autonomia partidária, cujo objetivo é dignificar os partidos. Recurso não conhecido.” Respe n. 14.713, Ac. n. 14713, de 04.11.1996, Rel. Min. Diniz de Andrada.

E mais, a mesma resolução de 2016 ainda estabeleceu que só entraria em vigor a partir de 3 de março de 2017.

Em outras palavras, se os partidos não providenciassem as comissões regionais de forma definitiva, não poderiam lançar candidatos nas localidades nas próximas eleições, no caso a de 2018, o que atingiria as disputas para os cargos de governador (e vice), senador (e suplentes), deputados federais e deputados estaduais.

Ante a normatização pelo Judiciário, o Congresso Nacional promulga a Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017, dando a terceira redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal desde a sua promulgação, em 1988.

Por essa nova alteração, da mesma forma que já tinha sido feito por ocasião da Emenda Constitucional n. 52/2006, é mantida a autonomia partidária para definir sua estrutura, mas, de outro lado, veda as coligações nas eleições pelo sistema proporcional⁴¹⁶, e assegura autonomia para “estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios”⁴¹⁷.

Considerando que a regra apresentada pelo Tribunal Superior Eleitoral trouxe também uma exceção, ou seja, o prazo de 120 dias deveria ser observado “salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo razoável diverso”, o Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), por meio da petição n. 83, pleiteou a alteração das anotações de seu estatuto na referida corte, em que estabelecia o prazo de vigência para até dois anos para os diretórios provisórios. A alteração, mesmo com a nova redação do § 1º do art. 17 da Constituição Federal, não foi aceita pela corte, sob o fundamento de que o prazo de dois anos não se mostrava compatível com o regime democrático que norteia as organizações partidárias⁴¹⁸.

⁴¹⁶ Objeto de análise do item 3.4.2.

⁴¹⁷ “Art. 17. [...] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.”

⁴¹⁸ “Ofende o que regulamentado na dita Resolução deste Tribunal a alteração estatutária nos incisos I e III do art. 14, pois estabelece que as Comissões Provisórias terão mandato de 1 ano ou 12 meses, podendo ser renovado por igual período, a pedido, pelo órgão hierárquico superior. Em outras palavras, isso não se mostra compatível com o regime democrático, que deve nortear a organização interna dos Partidos, e, menos ainda, com a determinação contida no art. 39 da Res. TSE 23.465/2015, que estabelece prazo razoável para sua existência.” Petição n. 83-DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Ac. de 28.06.2018.

Mas, antes de a resolução sobre as comissões provisórias gerar efeitos, o próprio Tribunal Superior Eleitoral, no dia 29 de maio de 2018, editou a Resolução n. 23.571, que substituiu as anteriores, e que passou a ser a que regulamenta a criação, organização, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos.

E ela, pelo art. 39⁴¹⁹ da nova ordem judicial, traz que os órgãos provisórios dos partidos só terão validade por 180 dias, e não mais por 120. Prazo este que, segundo o art. 64⁴²⁰ da mesma resolução, passaria a contar do dia 1º de janeiro de 2019, o que atingiria as eleições municipais de 2020.

Contudo, antes que o regulamento em questão fizesse qualquer efeito, tramitou de forma célere no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 1.321/2019 (iniciado no dia 12.03.2019)⁴²¹, que foi transformado na Lei n. 13.831, de 17 de maio de 2019, com especial destaque para a alteração que trouxe ao art. 3º da Lei dos Partidos Políticos, nos seguintes termos:

Art. 3º [...]

§ 2º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir o prazo de duração dos mandatos dos membros dos seus órgãos partidários permanentes ou provisórios.

§ 3º O prazo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos poderá ser de até 8 (oito) anos.

§ 4º Exaurido o prazo de vigência de um órgão partidário, ficam vedados a extinção automática do órgão e o cancelamento de sua inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Com isso, o que se teve na prática foi uma clara reação do Legislativo à atuação do Judiciário ao dilatar de forma indubitosa e por tempo absolutamente maior a possibilidade de manutenção das comissões provisórias

No entanto, mais do que um eventual emparelhamento de poderes entre Executivo e Judiciário, o que se teve foi a manutenção de uma prática contrária aos valores democráticos, pois alarga-se a possibilidade não só de constituição, como também a intervenção do órgão central nas comissões provisórias⁴²².

⁴¹⁹ “Art. 39. As anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 180 (cento e oitenta) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo inferior diverso.”

⁴²⁰ “Art. 64. A regra prevista no art. 39 desta resolução somente entrará em vigor em 1º de janeiro de 2019.”

⁴²¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2193540>. Acesso em: 15 dez. 2020.

⁴²² “Em ambos os casos – intervenção e constituição de comissões provisórias – identifica-se sérios problemas relativos à democracia intrapartidária.” COSTA, Daniel Castro Gomes da. *Partidos políticos e compliance: instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 76.

Centralizando as decisões nos órgãos hierarquicamente superiores, a ideologia e o coletivo perdem relevância, valorizando-se de outro lado o individual.

A manutenção de órgãos provisórios acarreta, assim, a não possibilidade de os filiados poderem participar da deliberação dos partidos para a formação dos órgãos regionais ou locais. E o afastamento do filiado das decisões partidárias é um dos fatores que provocam outro fenômeno, que é o descompromisso dos filiados para com as agremiações a que pertencem.

Tal descomprometimento pode ser verificado quando se constata que no Brasil pouco menos de 17 milhões de pessoas são filiadas a partidos políticos⁴²³, mas é comum, em eleições ao cargo majoritário, o fato de os candidatos terem menos votos do que o número de membros de seus partidos⁴²⁴.

Com isso, o afastamento das decisões – mesmo as regionais – dos membros das localidades enfraquece os partidos.

Favorece-se de um lado a oligarquização e, de outro, incentiva-se de forma indireta os membros dos partidos a procurar outra legenda em que venham a ser atendidos ou escutados, o que, por sua vez, favorece o polipartidarismo exacerbado.

Não ocorrendo democracia local, não sendo o membro partidário da base respeitado, o natural é que procure outra agremiação, e, quanto maior o número de opções, maiores as chances de encontrar, naquele momento, um partido que o receba.

3.2.3.3 Instrumentos e procedimentos

A terceira forma de verificar se os partidos políticos estão observando os princípios constitucionais que lhes são atinentes é fazer o controle qualitativo por meio da verificação dos fatores instrumentais ou procedimentais, que, por sua vez,

⁴²³ “Segundo dados estatísticos disponíveis no Portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Brasil tem hoje 16.499.493 pessoas filiadas a partidos políticos no país.” Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Julho/brasil-tem-16-4-milhoes-de-filiados-a-partidos-politicos>. Acesso em: 15 dez. 2020.

⁴²⁴ “Exemplo dessa desvinculação às eleições de 2018 os candidatos presidenciais, que tiveram desempenho inferior ao número de filiados pertencentes aos quadros dos partidos em que concorreram registrados no TSE. Henrique Meireles (MDB) obteve 1.288.950 votos, enquanto seu partido possui 2.393.313 filiados; Eymael (DC) obteve 41.710 votos, enquanto sua agremiação tem 187.131 filiados; e João Goulart Filho (PPL) que recebeu 30.176 votos, mesmo seu partido tendo em seus quadros 40.332 filiados.” FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. *Partidos políticos: desafios contemporâneos*. Curitiba: Íthala, 2019. p. 81.

se relacionam com a observância tanto do “respeito aos direitos fundamentais na dinâmica interna dos partidos políticos”⁴²⁵ (aspecto interno), como do dever de o partido seguir as “normas que orientam o acesso e o exercício do poder que restam reconhecidas e previstas em Constituições”⁴²⁶ (aspectos externos).

Em última análise, se os partidos são o meio através do qual a democracia dos cidadãos deve ser alcançada, é claro que a formulação relativa ao método democrático deve ser aplicada tanto na fase de competição interna de cada um dos partidos quanto à fase posterior da competição externa⁴²⁷.

Sob a perspectiva interna, qualquer ato partidário que vier eventualmente a restringir direito subjetivo de um de seus filiados, ou de algum de seus órgãos (diretórios regionais, por exemplo), deve seguir os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório. Não pode um filiado ser expulso sem que sua conduta se enquadre em determinada violação e sem que seja submetido a procedimento interno. Não pode ser-lhe retirada a direção de determinado diretório regional sem o procedimento de escolha dos substitutos conforme previsão estatutária e, no caso de eventual infração, sem apuração mediante o devido processo legal.

Já sob a perspectiva externa, o partido deve seguir as regras constitucionalmente postas para tentar alcançar os cargos eletivos, sem buscar ou difundir métodos diferentes daqueles constitucionalmente previstos e aceitos. Não pode apregoar, por exemplo, a realização de golpe de estado para alcançar o poder, como já se viu por ocasião da análise da relação dos partidos com terceiros.

Assim, os partidos políticos devem se pautar pelos procedimentos e regras do jogo democrático posto.

⁴²⁵ SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o Estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (coord.). *Partidos políticos e seu regime jurídico*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 135-165. p. 149.

⁴²⁶ BLASI, Ana Cristina Ferro. Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para sua articulação sociopolíticas de aproximação com o cidadão. In: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Direito partidário: tratado de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 357.

⁴²⁷ No original: “In definitiva se i partiti sono il tramite attraverso il quale di deve realizzare la democrazia dei cittadini è evidente che l’inciso relativo al metodo democratico deve essere applicato alla fase del concorso interno dei singoli partiti non meno che alla fase successiva del concorso esterno”. LAGROTTA, Ignazio. *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*. Bari: Cacucci, 2018. p. 109.

3.3 Fidelidade partidária

Tema próprio do direito dos filiados, mais especificamente correspondente a violações partidárias e à migração partidária, está sendo apresentado em tópico específico devido à relevância e ao tratamento jurídico e político que tem recebido.

Se de um lado todos os filiados partidários têm iguais direitos e deveres (art. 4º da LPP), não existe regra direta no ordenamento nacional sobre as consequências da infidelidade partidária, a não ser a previsão do art. 17, § 1º, da Constituição Federal, que permite aos partidos políticos estabelecerem suas normas de fidelidade e disciplina, o que é repetido pelos arts. 23 a 25 da Lei dos Partidos Políticos.

Tais regramentos, por si próprios, tornam possível aos partidos políticos, em decorrência do instituto da fidelidade partidária, tipificarem condutas que são passíveis de sanções internas (desde que não firam outros direitos dos filiados, como a própria democracia interna e o direito de manifestar sua opinião).

Em decorrência de violações das determinações partidárias, também podem ocorrer sanções internas, desde simples advertência verbal até a perda de funções internas partidárias, a suspensão do direito de participação em atos públicos em nome do partido, a perda de função de representação partidária (art. 26 da LPP) e a expulsão.

Contudo, as eventuais sanções aplicadas pelo partido não podem acarretar a perda da função pública eletiva, diferentemente do que foi estabelecido por ocasião da Emenda Constitucional n. 1/69, que, dando nova redação ao art. 152, previa a possibilidade da perda do mandato pelo parlamentar que não mais estivesse no partido.

Assim, a fidelidade partidária:

[...] como reflexo, ao candidato vitorioso impõe-se o dever de respeitar e atender as coordenadas partidárias, sob pena de ser destituído por infidelidade. Assim, assegurar-se-á a necessária credibilidade das propostas de campanha, possibilitando que, assumindo o suplente, as idéias defendidas no momento pré-eleitoral e que serviram de base à vitória da chapa sejam sustentadas⁴²⁸.

⁴²⁸ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004. p. 112-113.

Volta-se novamente à afirmativa de que, na democracia representativa, o mandato eletivo tem duplo aspecto, ou seja, pertence tanto ao eleito como ao partido político que lhe deu a base para a eleição.

Mais à frente se fará uma incursão sobre a perda de mandato em razão da infidelidade partidária.

3.3.1 Indisciplina x infidelidade

A Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95 – LPP) denominou seu Capítulo VI “Da Fidelidade e da Disciplina Partidárias” (arts. 23 até 26), diferenciando os atos de fidelidade dos de disciplina.

Disciplina partidária “tem conteúdo mais amplo, envolvendo os atos de infidelidade”⁴²⁹, estes de caráter mais grave que a simples indisciplina. A disciplina é uma consequência do direito de autorregulamentação dos partidos políticos, que podem regular a conduta de seus filiados, bem como as sanções a serem aplicadas.

A disciplina se aplica a todos os filiados, sendo eles ocupantes ou não de mandato eletivo. Assim, devem cumprir seus deveres partidários, sob pena de serem sancionados, de acordo com a gravidade do ato, e se houver previsão estatutária.

A base está na Lei dos Partidos Políticos:

Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido.

§ 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político.

§ 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa.

Já a fidelidade partidária deve ser verificada especificamente por parte dos filiados que ocupam mandatos eletivos. A base (não a definição) está na Lei dos Partidos Políticos, nos seguintes dispositivos:

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

⁴²⁹ ARRAS, Augusto. *Fidelidade partidária*, cit., p. 154.

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito

Então, pelos dispositivos, é possível dizer que a infidelidade partidária (conduta que pode ser praticada pelo filiado que ocupa mandato eletivo), como um dos elementos da indisciplina partidária (conduta que pode ser praticada por qualquer filiado), pode aclarar-se de duas formas. A primeira é por meio do descumprimento ou abandono por parte do mandatário do ideário e das diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidária (art. 25), e a segunda é a saída do mandatário do partido que o elegeu (art. 26).

Tem-se, então, um contexto (disciplina) que contém um núcleo (fidelidade), que, por sua vez, subdivide-se em abandono/descumprimento do ideário e desfiliação.

E aqui merece alguma atenção o eleito que abandona o partido, o trânsfuga⁴³⁰.

Em relação à saída do partido, aparecem dois tipos: o expulso do partido e o trânsfuga, o que saiu do partido por iniciativa própria. Salvo o caso de o infiel/expulso do partido não poder concorrer a eleição por outra agremiação caso não se filie a outro partido no prazo de 6 meses anterior ao pleito (art. 9º da Lei n. 9.504/97 – Lei das Eleições), não há nenhuma outra consequência externa para o banido pelo partido.

Esse entendimento é seguro na jurisprudência e majoritário na doutrina.

⁴³⁰ “Trânsfuga. [Do lat. *Trânsfuga*] S. 2g. 1. Pessoa que em tempo de guerra deserta de suas fileiras para passar às do inimigo. 2. *P. ext.* Pessoa que abandona os seus deveres ou o seu partido. 3. Pessoa que muda de religião.” FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI*, cit., p. 1987.

“Diz-se do soldado que abandona um exército para servir ao inimigo (CPM, art. 355). Assim se denomina também o que abandona um partido político por outro (Lei n. 5.682, de 21-7-1971, art. 72).” COMISSÃO DE REDAÇÃO. Trânsfuga. *In*: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 74. p. 370.

É possível divisar uma apartação entre as dimensões distintas da infidelidade. Uma primeira, temos dito, incidente sobre os casos de migração partidária despida de causa justificadora aceitável, importando em perda do mandato, não como sanção, mas como simples decorrência do sistema representativo. Uma segunda, incidente sobre o mundo partidário, conferindo ao partido autonomia para, por seu estatuto, tipificar condutas desviantes de natureza disciplinar, passíveis de aplicação de penalidades, entre elas, nos casos mais graves, daquela de expulsão. Aqui, sim haveria uma sanção, autorizada pela normativa constitucional, aplicada pelo partido. A mutação jurisprudencial alcançaria apenas a infidelidade do trãnsfuga, mas não, aquela do indisciplinado. Neste caso, os arts. 15 e 55 da Constituição, tratando-se de parlamentar, impediriam a perda do mandato em razão de expulsão do partido⁴³¹.

Já para o mandatário que voluntariamente deixou o partido, existe a possibilidade de perda do mandato, desde que não haja justa causa para sua conduta.

Para maior facilidade na compreensão do tema, a partir do presente momento, quando se falar sobre “fidelidade partidária” ou “infidelidade partidária” estar-se-á referindo somente ao trãnsfuga, sem se esquecer que é possível também pensar em infidelidade partidária de outras formas por parte do mandatário.

Cumprir voltar à seguinte reflexão: o partido não pode ter, em seu estatuto, um instrumento pelo qual atos de indisciplina ou de infidelidade levem à perda de mandato. A infidelidade em si mesma pode provocar a perda de mandato por outras vias, de modo transversal, como se verá, mas não por aplicação direta do estatuto partidário.

3.3.2 Infidelidade partidária e tratamento jurídico/cronológico

Dentro do ordenamento jurídico nacional, a fidelidade partidária foi inaugurada pela Emenda Constitucional n. 01 de 1969 que, em seu art. 152⁴³²,

⁴³¹ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade partidária e impeachment*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012. p. 64-65.

Em sentido contrário: “Os demais atos de responsabilidade do parlamentar que não se encontrem envolvidos no manto da imunidade material ou inviolabilidade, por exclusão, recaem, no âmbito do sistema de proteção partidária ou de controle previsto no § 1º do art. 17 da CF, c.c. as normas estatutárias, podendo o infrator ser punido com a pena máxima de expulsão e, por consequência, perder o mandato, o mesmo ocorrendo na hipótese de desligamento voluntário, seja por simples migração, seja para se evadir da sanção partidária que esteja a lhe ameaçar.” ARRAS, Augusto. *Fidelidade partidária*, cit., p. 357-358.

⁴³² “Art. 152. A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: [...] V – disciplina partidária; [...] Parágrafo único. Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas e nas Câmara Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito. A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do partido, assegurado o direito de ampla defesa.”

trazia o que então se denominava disciplina partidária⁴³³, sendo que a característica é que se referia somente aos cargos do legislativo. A norma em questão foi posteriormente afastada pela Emenda Constitucional n. 25/85.

Antes da Emenda Constitucional n. 25/85, “o Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em decisão histórica relatada pelo Ministro Neri da Silveira, taxou a inaplicabilidade das regras de fidelidade então vigentes ao Colégio Eleitoral que elegeria o Presidente da República (Resolução n. 12.017, de 27 de novembro de 1984). Essa decisão permitiu que a dissidência do então PDS, liderada por Aureliano Chaves, José Sarney, Jorge Bornhausen e outros abandonassem a candidatura oficial de Paulo Maluf e elegessem Tancredo Neves”⁴³⁴.

A Constituição de 1988 não alterou o cenário anterior, trazendo tão somente no art. 17, § 1º, a previsão de que o partido político deveria em seus estatutos “estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidárias”, sendo a redação do referido dispositivo alterada em parte com a Emenda Constitucional n. 52, de 2006, sem modificar o ponto que ora se discute.

Apesar de a Constituição não prever nenhuma sanção, não há como se deixar de lado o fato de que a noção de fidelidade apresenta a perspectiva de que a atuação do filiado que exerce função pública eletiva deve seguir a orientação partidária.

Já a Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), por sua vez, denominou o seu Capítulo VI como sendo “Da Fidelidade e da Disciplina Partidárias” (arts. 23 até 26)⁴³⁵.

⁴³³ “A vinculação entre os mandatários e os partidos, a princípio meramente política, tende a tornar-se fonte de obrigações jurídicas. Assim, reconhecida juridicamente a obrigação de fidelidade parlamentar, como ocorre no direito brasileiro (Constituição vigente, art. 152, § 5º), quebrava-se a regra de que o representante não está adstrito, em sua atuação a diretrizes prefixadas pelos eleitores. A fidelidade importa, ao invés, que o mandatário observe as diretrizes partidárias sob pena de perda do mandato.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Mandato representativo, cit., p. 233.

⁴³⁴ JEHÁ, Pedro Rubez. *O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 203.

⁴³⁵ “Art. 23. A responsabilidade por violação dos deveres partidários deve ser apurada e punida pelo competente órgão, na conformidade do que disponha o estatuto de cada partido. § 1º Filiado algum pode sofrer medida disciplinar ou punição por conduta que não esteja tipificada no estatuto do partido político. § 2º Ao acusado é assegurado amplo direito de defesa. Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto. Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção

Verifica-se, pela leitura dos dispositivos, que não existe a consequência da perda do mandato para o infiel. As consequências ficam no campo administrativo interno do partido (perda de alguma função partidária até a expulsão), e desde que haja previsão estatutária, ou no campo parlamentar (a retirada de alguma função da bancada). Assim, os dispositivos em questão permitiram que a relação filiado-eleito/partido ficasse muito frágil, o que é comprovado pela grande mudança de partidos por parte dos parlamentares nacionais.

A mudança de legenda partidária, o fenômeno do trãnsfuga, segundo Nicolau, não é uma exclusividade nacional, estando o cidadão exercendo ou não uma função pública eletiva. Contudo “o que existe de singular na experiência brasileira do período de 1985-94 é a intensidade e a permanência das mudanças”⁴³⁶, e continua o autor dando o exemplo de que, dos deputados federais eleitos em 1994, 64,6% mudaram de partido, 160 mudaram uma vez, 92 duas vezes, 18 três vezes, 09 quatro vezes, e 01 seis vezes⁴³⁷.

A sistemática em questão, em decorrência dos inúmeros inconvenientes, era e é alvo de sérias críticas.

“É desse quadro, identificado pela carência de um disciplinado constitucional adequado e, essencialmente, pela fragilidade e plasticidade dos partidos brasileiros, que emerge o *movimento de turismo interpartidário* ou a *dança das cadeiras*, como passou a ser conhecido na mídia”⁴³⁸.

“Não nos parece ter sido esse quadro o almejado pelos constituintes. Ao invés, a idéia prevalecente era a de reorganizar o sistema de partidos, assegurando à agremiação condições de bem cumprir o papel que lhe é atribuído em ambientes democráticos”⁴³⁹.

A jurisprudência era tranquila⁴⁴⁰ no sentido de que a relação estabelecida por ocasião da eleição gerava o que se denomina mandato representativo, e não um mandato partidário.

partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Art. 26. Perde automaticamente a função ou cargo que exerça, na respectiva Casa Legislativa, em virtude da proporção partidária, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido eleito.”

⁴³⁶ NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*, cit., p. 65.

⁴³⁷ NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia*, cit., p. 65.

⁴³⁸ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*, cit., p. 112.

⁴³⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*, cit., p. 114.

⁴⁴⁰ O julgado que é considerado pela doutrina como marco quanto a questão é o MS n. 20.927. “Mandado de Segurança. Fidelidade Partidária. Suplente de Deputado Federal – Em que pese o princípio da representação proporcional e a representação parlamentar federal por intermédio de partidos políticos, não perde a condição de suplente o candidato diplomado pela justiça eleitoral que, posteriormente, se desvincula do partido ou aliança partidária pelo qual se elegeu – a

A alteração no cenário até então existente passou a ocorrer quando, em resposta à Consulta n. 1.398, formulada pelo então Partido da Frente Liberal (PFL – atual Democratas – DEM), o Tribunal Superior Eleitoral, no dia 27 de março de 2007⁴⁴¹, lançou decisão por maioria (seis votos a um)⁴⁴², editando a Resolução n. 22.526/2007, com a qual consagrou que o mandato pertencia ao partido político e não ao candidato.

Respondendo à Consulta n. 1.047, apresentada pelo Deputado Nilson Mourão (PT/AC), o Tribunal Superior Eleitoral, em 16 de outubro de 2007, utilizando basicamente os mesmos fundamentos da primeira consulta (quanto aos eleitos pelo sistema proporcional), colocou que a regra sobre a fidelidade partidária também se aplicaria aos mandatários dos cargos eleitos pelo sistema majoritário⁴⁴³.

Com a resposta às consultas, os partidos dos quais se desfiliam os deputados trânsfugas solicitaram as vagas da Câmara Federal para a direção da casa, mas, como tiveram o pedido negado, entraram com mandados de segurança no Supremo Tribunal Federal (n. 26.602 – PPS; 26.603 – PSDB; e 26.604 – DEM). O Supremo, apesar de denegar os pedidos⁴⁴⁴, por considerar que as vagas só poderiam ser requisitadas pelos partidos em relação às desfiliações posteriores à edição da Resolução n. 22.526/2007 do Tribunal Superior Eleitoral, afirmou que os mandatos ficavam, sim, vinculados aos partidos e não aos eleitos, confirmando,

inaplicabilidade do princípio da fidelidade partidária aos parlamentares empossados se estende, no silêncio da constituição e da lei, aos respectivos suplentes – Mandado de Segurança Indeferido” (STF, MS n. 20927, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, j. 11.10.1989, DJ 15.04.1994).

Na mesma data também fora julgado o MS n. 20.916/DF, que teve como Relator o Min. Sepúlveda Pertence, e que lançou voto no mesmo sentido.

⁴⁴¹ Consulta n. 1.398, Rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha, DJ, v. 1, p. 143, 08.05.2007.

⁴⁴² Vencido o Min. Marcelo Ribeiro, da classe dos advogados (art. 119, II, da Constituição Federal).

⁴⁴³ Dentre os casos em que fora aplicado o regramento para os eleitos pelo sistema majoritário, o que teve maior repercussão foi quanto ao Governador do Distrito Federal Roberto José Arruda, que se elegeu pelo PFL e se desfilou do partido. O Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, por meio da Petição n. 335-69 (Rel. Des. Mario Machado), por maioria, entendeu pela perda do mandato em julgamento publicado no DJ de 18.03.2010. Contudo, a questão não foi levada ao Tribunal Superior Eleitoral ante a ausência de recurso da defesa do trânsfuga.

⁴⁴⁴ A exceção foi em relação ao MS n. 26.604 quanto a uma deputada que teria se desfilado posteriormente à decisão do TSE na Consulta n. 1.398. Não se determinou a perda automática do mandato, mas sim que o Presidente da Câmara dos Deputados deveria encaminhar o caso ao TSE, que, após regulamentar o procedimento para perda do cargo, decidiria pelo devido processo se teria ocorrido ou não justa causa para o abandono partidário e, por consequência, se deveria ou não ocorrer a perda do mandato. Confira-se o extrato da ata do julgamento: “Concedeu parcialmente a ordem, para o efeito de determinar ao Presidente da Câmara dos deputados que remeta ao Tribunal Superior Eleitoral o pedido de declaração de vacância do posto ocupado pela litisconsorte Jusmari Terezinha de Souza Oliveira, a fim de que aquela Corte, após adotar resolução disciplinadora do procedimento de justificação, decida sobre a matéria” (STF, MS n. 26.604. Extrato de Ata, p. 468, j. 04.10.2007).

assim, a nova posição do tribunal eleitoral. Mais do que julgar os pedidos dos mandados de segurança, o Supremo Tribunal Federal colocou que a desfiliação não poderia ocorrer sem justa causa, ou seja, só poderia ocorrer se fosse preenchida a mencionada condição, sem fixar exatamente o que entenderia por “justa causa”, mas determinou que o Tribunal Regional Eleitoral regulamentasse a questão. O Supremo não lançou nenhum comunicado, pedido ou ordem ao Legislativo, mas colocou que o tribunal eleitoral regulamentasse o tema.

Com a ordem do Supremo, em 25 de outubro de 2007 o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução n. 22.610/2007, em que prevê:

- 1) as hipóteses que justificariam a desfiliação partidária;
- 2) a sanção de perda de mandato para aqueles que se desfilarem sem justa causa;
- 3) que o pedido para a perda deve ser formulado por via judicial no próprio Tribunal Superior Eleitoral, mediante rito estabelecido para a Ação de Perda de Cargo Eletivo por Infidelidade Partidária.

Observe-se que em momento algum foi regulamentada a possibilidade de o partido político expulsar determinado parlamentar por indisciplina partidária e, por consequência, ficar com o mandato para ser entregue ao suplente. Sempre se trata da hipótese em que a desfiliação partiu do parlamentar (e o fato de esta ser justificável ou não é que acarretará a perda do mandato). Tanto é assim que a Resolução n. 22.610/2007, no art. 1º, prevê desfiliação e não expulsão.

A resolução, por sua vez, foi alvo inicialmente de duas ADIs (n. 4.086, proposta pelo Procurador-Geral da República, e n. 3.999, proposta pelo Partido Social Cristão – PSC) que, basicamente, alegavam violação aos seguintes dispositivos da Constituição Federal: 1) art. 121, eis que somente por lei complementar é que se poderá estabelecer competência para a Justiça Eleitoral; 2) art. 22, I, eis que compete privativamente à União legislar sobre direito eleitoral; 3) art. 128, § 5º, c/c art. 129, IX, eis que criou nova atribuição ao Ministério Público sem iniciativa do Procurador da República; 4) arts. 2º e 60, § 4º, III, pela não obediência ao princípio da separação de Poderes.

As ações foram julgadas em conjunto, tendo o Supremo Tribunal Federal, por maioria, reconhecido a constitucionalidade tanto da Resolução n. 22.610/2007,

como da Resolução n. 22.733/2008⁴⁴⁵ (que alterava somente um artigo da primeira). Necessário deixar consignado que os Ministros reconheceram a constitucionalidade das resoluções, mas afirmaram que o ideal seria que o Poder Legislativo regulamentasse a matéria. Como assim não foi feito, o Judiciário poderia excepcionalmente lançar decisões dimensionando o tema.

O Min. Joaquim Barbosa, relator das ações, consignou que

[...] o debate legislativo é o ambiente adequado para resolver essas e outras questões, que são eminentemente políticas. Somente em situações extremas e sempre quando autorizado expressamente pela Constituição é que o Judiciário pode se manifestar⁴⁴⁶.

Já o Min. Eros Grau, que junto com o Min. Marco Aurélio votou pela inconstitucionalidade, assim escreveu:

Me perdoem, mas acho que isso é um abuso de inconstitucionalidade. [...] O Código Eleitoral autoriza o Tribunal Superior Eleitoral apenas, unicamente, exclusivamente a dispor sobre a sua execução [dele, Código Eleitoral] e da legislação eleitoral sem força suficiente para inovar no ordenamento. [...] O Tribunal Superior Eleitoral não está autorizado, nem pela Constituição, nem por lei nenhuma, a inovar o ordenamento jurídico.

Posteriormente às ADIs n. 4.086 e n. 3.999, foram proferidas mais duas decisões pelo Supremo referentes ao tema. Pelo Mandado de Segurança n. 3.260, de Relatoria da Min. Cármen Lúcia, no ano de 2011

[...] o STF reconheceu a Coligação como “superpartido” e, ressaltando a sua importância na delimitação do quociente partidário e no ordenamento dos eleitos, definiu não ser possível alterar a ordem de suplência estabelecida na diplomação por, inclusive, ferir ato jurídico perfeito⁴⁴⁷.

⁴⁴⁵ Ementa: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL 22.610/2007 e 22.733/2008. DISCIPLINA DOS PROCEDIMENTOS DE JUSTIFICAÇÃO DA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA E DA PERDA DO CARGO ELETIVO. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. [...] 3. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento dos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 reconheceu a existência do dever constitucional de observância do princípio da fidelidade partidária. Ressalva do entendimento então manifestado pelo ministro-relator. 4. Não faria sentido a Corte reconhecer a existência de um direito constitucional sem prever um instrumento para assegurá-lo. 5. As resoluções impugnadas surgem em contexto excepcional e transitório, tão somente como mecanismos para salvaguardar a observância da fidelidade partidária enquanto o Poder Legislativo, órgão legitimado para resolver as tensões típicas da matéria, não se pronunciar. 6. São constitucionais as Resoluções 22.610/2007 e 22.733/2008 do Tribunal Superior Eleitoral. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, mas julgada improcedente” (ADI n. 3.999/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12.11.2008, pub. 17.04.2009).

⁴⁴⁶ STF, ADI n. 3.999/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 12.11.2008, pub. 17.04.2009, f. 8 do voto.
⁴⁴⁷ SANTOS, Poliana Pereira dos; SILVA, Adriana Campos. O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação: uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal. *Revista do Instituto Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, Belo Horizonte, ano 11, n. 14, p. 13-34, jul./dez. 2013. p. 26.

Deve-se seguir a ordem estabelecida por ocasião da diplomação, mesmo que o trânsfuga venha a se filiar a outro partido que fez parte da coligação.

Já pela ADI n. 5.081/DF, impetrada pela Procuradoria-Geral da República (Rel. Min. Roberto Barroso, j. 27.05.2015, DJe n. 162, 19.08.2015), o Supremo Tribunal Federal modifica o rumo que vinha seguindo. É que reconheceu em parte a inconstitucionalidade⁴⁴⁸ de dois artigos da Resolução n. 22.610/2007, e deu interpretação conforme a um terceiro artigo, justamente para afastar a possibilidade de perda do mandato eletivo para o ocupante de cargo eleito pelo sistema majoritário. Colocou o relator que a fórmula do sistema eleitoral proporcional é diversa da fórmula do sistema eleitoral majoritário, uma vez que neste último a eleição se baseia na figura do candidato, e naquele se devem observar os votos obtidos diretamente pelo partido e pelos demais candidatos para formação do quociente eleitoral e partidário.

No mesmo ano de 2015 foi editada a Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015, que acresceu o art. 22-A à Lei n. 9.096/95 (LPP), com a seguinte redação:

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliou, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II – grave discriminação política pessoal; e

III – mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

O referido dispositivo foi visto politicamente como mais uma reação do Poder Legislativo às determinações do Poder Judiciário, agora relativas à fidelidade partidária.

Chama a atenção no dispositivo, inicialmente, o fato de o legislador não ter feito nenhuma diferenciação entre os mandatários eleitos pelo sistema majoritário

⁴⁴⁸ “[...] por unanimidade de votos, em conhecer da ação e julgar procedente o pedido formulado para declarar a inconstitucionalidade, quanto à Resolução 22.610/2007, do Tribunal Superior Eleitoral, do termo ‘ou o vice’, constante do art. 10; da expressão ‘e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário’, constante do art. 13, e para conferir interpretação conforme à Constituição ao termo ‘ou o vice’, constante do art. 10; da expressão ‘e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário’, constante do art. 13, e para conferir interpretação conforme à Constituição ao termo ‘suplente’, constante do art. 10, com a finalidade de excluir do seu alcance os cargos do sistema majoritário. Fixada a tese com o seguinte teor: ‘A perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor”, nos termos do voto do Relator’ (j. 27.05.2015, DJE 19.08.2015 – Ata n. 112/2015, DJE n. 162).

e pelo sistema proporcional. Por outro lado, trouxe para dentro de uma lei os fatos de a mudança substancial por parte do partido (inciso I), e a discriminação que o mandatário possa estar sofrendo (inciso II), como hipóteses de justa causa para desfiliação partidária.

Ao mesmo tempo, o Legislativo criou a chamada “janela partidária”⁴⁴⁹. Pelo inciso III, o mandatário não pode mudar de partido, salvo se o fizer com justa causa, ou, ao término do mandato, no período de 30 dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição.

Já no dia 18 de fevereiro de 2016 foi promulgada a Emenda Constitucional n. 91, que trouxe uma única previsão, qual seja, facultou ao detentor de mandato eletivo desligar-se do partido pelo qual foi eleito nos 30 dias seguintes à promulgação da mencionada emenda constitucional. E foi promulgada para estabelecer uma possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.

Criou-se, assim, uma segunda janela partidária absolutamente excepcional para que o detentor de qualquer mandato eletivo pudesse se desfiliar do partido pelo qual fora eleito, dentro de um único tempo de 30 dias a contar da data da promulgação da emenda (entre fevereiro e março de 2016).

Ainda no ano de 2016, no mês de maio, o Tribunal Superior Eleitoral publicou sua Súmula n. 67, nos seguintes termos: “A perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário”.

Por fim, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017, e ela acresceu o § 5º ao art. 17 da Constituição Federal, com a seguinte redação:

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

Assim, foi criada mais uma possibilidade para o transfúgio partidário: pode sair de seu partido e migrar para outro o eleito por partido que não preencheu os requisitos mínimos previstos no § 3º do mesmo art. 17 da Constituição e por isso perdeu o direito de participação nos fundos partidários ou de acesso ao rádio e televisão, exigindo-se apenas que o partido hospedeiro tenha cumprido aquelas exigências.

⁴⁴⁹ Instituto que será objeto de análise específica no item 3.3.3.4.

Resumindo: em 1988 a nova Constituição não trouxe nenhuma restrição ao trãnsfuga. Quase 19 anos depois, em 2007, em resposta à Consulta n. 1.398, o Tribunal Superior Eleitoral expôs o entendimento de que os mandatos pertenciam tanto aos partidos como aos eleitos, o que foi confirmado pela mesma corte quando da Consulta n. 1.047, em relação especificamente aos cargos eletivos pelo sistema majoritário.

No mesmo ano, pela Resolução n. 22.610/2007, o Tribunal Superior Eleitoral, regulamentando o tema do trãnsfuga, criou não só o processo judicial que analisa o tema, mas também as hipóteses que são consideradas justa causa para o abandono partidário.

A nova perspectiva apresentada pela corte eleitoral foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal ainda no ano de 2007, por meio do julgamento dos Mandados de Segurança n. 26.602, 26.603 e 26.604, bem como pelas ADIs n. 4.086 e 3.999, no ano de 2008.

Em 2011, o Supremo, analisando novamente o tema (MS n. 3.260), reconheceu que a vaga do trãnsfuga eleito por uma coligação deve ser preenchida pelo suplente da coligação, e não obrigatoriamente pelo partido a que pertencia.

Já em maio de 2015, por ocasião do julgamento da ADI n. 5.081/DF, o Supremo passou a entender que não se aplica a Resolução n. 22.610 aos mandatários eleitos pelo sistema majoritário (Executivo e Senado).

No mesmo ano de 2015 (setembro) foi editada a Lei n. 13.165, que acrescenta à Lei dos Partidos Políticos o que se denominou “janela partidária”, aplicável ao eleito tanto pelo sistema majoritário como pelo sistema proporcional.

Em fevereiro de 2016 foi promulgada a Emenda Constitucional n. 91, que criou uma janela partidária de tão somente 30 dias para todo e qualquer mandatário. No mesmo ano, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Súmula n. 67, que reafirma não serem aplicadas as regras sobre fidelidade partidária para os ocupantes de mandatos eletivos pelo sistema majoritário.

Por fim (até agora), a Emenda Constitucional n. 97/2017 cria mais uma hipótese permissiva aos trãnsfugas, dos partidos políticos que não vierem a atingir os índices mínimos de voto nas eleições para a Câmara Federal.

Percebe-se assim, claramente, que o regramento sobre a fidelidade partidária não é estável, seja em decorrência das decisões judiciais, seja em decorrência de omissões e modificações legislativas, de tal sorte que esse ambiente conturbado, em última análise, pode ser considerado um fator

incentivador ao polipartidarismo. Nos ambientes instáveis é natural que a pessoa procure um local (no caso, um partido) que lhe ofereça melhores condições pessoais, ficando o coletivo em segundo plano.

Dito isso, cabe ainda analisar quais seriam as hipóteses de justa causa para o abandono partidário por parte do detentor de um mandato.

3.3.3 Justa causa e transfúgio

A Resolução n. 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral regulamenta os procedimentos e consequências do transfúgio partidário no Brasil.

As hipóteses de justa causa, vale dizer, de causas que justificassem o ato do transfuga, já estavam previstas na Resolução n. 22.610 e foram aumentadas na Lei dos Partidos Políticos, pela Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015, especificamente ao criar o art. 22-A da LPP.

A Resolução, entre os arts. 2º e 13 (que é o último), regulamenta o processo judicial sobre a infidelidade partidária (os legitimados, os prazos, a competência etc.). Já em seu art. 1º elenca as hipóteses que são consideradas justa causa para a saída do partido por parte do mandatário, assim como o art. 22-A da LPP.

Os dois regulamentos estão assim redigidos:

Resolução n. 22.610/2007 do TSE	Lei n. 9.096/95 (LPP)
<p>Art. 1º O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.</p> <p>§ 1º Considera-se justa causa:</p> <p>I) incorporação ou fusão do partido;</p> <p>II) criação de novo partido;</p> <p>III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;</p> <p>IV) grave discriminação pessoal.</p>	<p>Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.</p> <p>Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:</p> <p>I – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;</p> <p>II – grave discriminação política pessoal; e</p> <p>III – mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.</p>

Por fim, o § 5º do art. 17 da Constituição Federal criou mais uma hipótese de abandono partidário.

Cabe, então, entender o que significa cada uma das hipóteses apresentadas, e quais suas consequências em relação ao multipartidarismo.

3.3.3.1 Grave discriminação política pessoal

É esse, na prática, o principal argumento apresentado pelos trãnsfugas nas ações judiciais que discutem o tema.

Tem sua previsão no art. 22-A, II, da Lei dos Partidos Políticos, e no art. 1º, § 1º, IV, da Resolução n. 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral.

Para a definição do que seja, existe uma dificuldade em decorrência da amplitude semântica da expressão “grave discriminação política pessoal”.

O vocábulo “política” foi acrescido pela Lei n. 13.165/2015, eis que a Resolução n. 22.610 só trazia a expressão “grave discriminação pessoal”.

Por sua vez, analisando cada um dos termos, verifica-se que o ato deve ser inicialmente discriminatório entre os próprios filiados do partido. Não entre o filiado e terceira pessoa de fora do partido.

A discriminação deve ter caráter político, o que gera o ônus de demonstrar se a discriminação é política ou não política. Nessa linha, o ato discriminatório pode afetar tanto o mandatário em razão de sua função, quanto o filiado em situação que não envolva o mandato.

Deve ser pessoal, ou seja, deve ser direcionada à pessoa do trãnsfuga, o que não se confunde com discriminações direcionadas a determinados comportamentos ou posições.

E deve ser grave, o que impõe ao julgador estabelecer um escalonamento no tipo de discriminação.

Assim, a definição do que pode ou não ser considerado grave discriminação política pessoal para caracterizar justa causa para o transfúgio tem sido moldada pela jurisprudência e pela doutrina.

Mostram-se alguns exemplos:

1) Vários parlamentares de partido opositor apoiam uma conduta do governo, mas só um é admoestado (RO TSE n. 5178312, j. 11.11.2010), restando

caracterizada a discriminação pelo tratamento desigual em relação a parlamentares que atuaram da mesma forma.

2) Mera instauração de procedimento administrativo interno do partido para averiguar eventual descumprimento de norma partidária não configura, por si, discriminação partidária (TSE Petição n. 3019. Acórdão de 11 de novembro de 2011). Se foram observadas as garantias estatutárias e da ampla defesa, não está configurado, pela simples abertura, o *discrímen* partidário.

3) Não configura justa causa o impedimento de o filiado concorrer em determinada eleição, ou mesmo a resistência a futura pretensa candidatura, uma vez observados os regramentos estatutários (Rec. Ordinário n. 1.761, Ac. de 10 de junho de 2009 e Ação Cautelar n. 2.838, DJE 12.12.2008).

As disputas e divergências internas fazem parte da vida partidária; o que não se admite é a divergência intransponível. Observe-se que, para essa hipótese, existe atualmente a janela partidária. Não se confunde a resistência à candidatura com o impedimento de o filiado apresentar o próprio nome para que possa ser escolhido dentro do partido nos moldes do estatuto.

Além disso, não há como negar que, se seguida a tendência atualmente posta tanto no Tribunal Superior Eleitoral, como no Supremo Tribunal Federal, não só a hipótese de grave discriminação política pessoal, mas todas as hipóteses de justa causa

[...] que consubstancia mitigação da regra da fidelidade partidária, deve ser interpretada estritamente, de modo a preservar a vinculação eleitoral e partidária decorrente da eleição do parlamento e a evitar que as agremiações partidárias sejam desfalcadas em suas representações⁴⁵⁰.

Contudo, a depender da análise do caso concreto, a justa causa pode estar configurada ou não.

3.3.3.2 *Mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário*

A mudança substancial de um programa partidário é possível no sistema nacional, em decorrência dos princípios constitucionais que garantem a autonomia e a liberdade partidária, desde que as referidas mudanças mantenham a obediência

⁴⁵⁰ Consulta n. 60015955, Rel. Min. Admar Gonzaga, Ac. de 13.03.2018.

aos princípios fundamentais que guiam a própria atividade partidária (art. 17 da CF – democracia, pluripartidarismo e direitos fundamentais da pessoa humana).

A existência do partido e de seu estatuto pressupõe um ideário que, por sua vez, pode ser alterado por um ato formal diante da mudança estatutária, ou por atos sociais com a mudança de diretrizes sem fazer a alteração documental, podendo inclusive ocorrer por atos dissimulados.

Como hipótese de justa causa para a desfiliação partidária, a mudança substancial ou desvio do programa partidário está previsto no art. 22-A, parágrafo único, I, da Lei dos Partidos Políticos e no art. 1º, § 1º, IV, da Resolução n. 22.610/2007 do Tribunal Superior Eleitoral.

A verificação da ocorrência da mencionada justa causa “impõe uma análise mais detalhada do programa partidário ou da conduta do partido, enquanto organização estruturada e hierárquica”⁴⁵¹.

Considera-se, assim, “mudança substancial aquela que atinge e subverte a própria natureza ou sistema de ideias em que se sustenta a agremiação”.⁴⁵²

A dificuldade está no fato de que os programas partidários, salvo raras exceções, são fluidos, sem uma clara identidade ideológica, de tal sorte que a alegação da presente modalidade de justa causa acaba aparecendo com raridade.

Para uma análise profunda dessa justa causa, não basta a leitura do estatuto, mas exige-se a verificação do programa político expresso pelas ações da agremiação. E quando se fala em programa político, diante do contexto nacional em que ocorrem constantes alterações nas composições político-partidárias, tanto em composições eleitorais como parlamentares e governamentais, e em diferentes níveis (nacional, estaduais e municipais), deve-se ter cautela para que a atuação do Judiciário não adentre na discricionariedade política e viole a autonomia partidária.

Da mesma forma, o desvio reiterado é analisado pela rotina partidária, pelas práticas de seus dirigentes e do funcionamento.

Nessa linha, a justa causa para a retirada decorre da não concordância do filiado (no caso do exercente de mandato eletivo) com a nova postura adotada. Sendo assim, não pode o trãnsfuga alegar o presente motivo quando ele próprio,

⁴⁵¹ ARLÉO, Yuri Oliveira. A (in)fidelidade partidária dos eleitos pelo sistema proporcional no direito brasileiro e conteúdo das ações de perda de mandato eletivo. *Revista Populus – Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*, Salvador: TRE-BA, n. 3, nov. 2017, p. 178.

⁴⁵² ARRAS, Augusto. *Fidelidade partidária*, cit., p. 505.

na direção do partido, praticou atos ou adotou a posição que agora alega ser contrária à ideologia partidária.

A jurisprudência já analisou alguns casos, fixando alguns entendimentos.

O fato de determinado assunto causar controvérsia na própria agremiação, por si só, não configura desvio ou alteração de posicionamento, eis que divergência é natural da política⁴⁵³. O caso que se apresentou ao Tribunal Superior Eleitoral foi do partido DEM, cujos membros, mesmo os eleitos, divergiam sobre a aprovação ou não da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), e essa divergência não foi aceita como justa causa.

Outra hipótese é a da modificação da posição do partido quanto a tema de grande relevância. A reforma da previdência sempre foi um tema em que o PT, enquanto oposição ao Executivo federal, era contrário, mas, quando se tornou governo, passou a defender a posição. Analisando a situação, que se chamou de “novos rumos do PT”, o Tribunal Eleitoral entendeu que estaria configurada a justa causa para a retirada do partido⁴⁵⁴.

Por outro lado, também se entendeu que a mudança da posição partidária de oposição para situação em relação ao Executivo não caracteriza justa causa por si só. No caso, o PPS teria mudado de posição quanto ao apoio à CPMF e ao ingresso da Venezuela no Mercosul. Interessantes foram, além do que se decidiu especificamente (considerando ter ocorrido justa causa), os fundamentos da decisão, pois nesse caso o ponto a se destacar foi o fato de que os Ministros verificaram o posicionamento histórico da legenda sobre cada tema, e o constrangimento que poderia causar a cada parlamentar⁴⁵⁵.

O que é possível verificar, pela análise dos acórdãos, é que a divergência política, enquanto não impedir a liberdade parlamentar, não constrangendo o mandatário perante o eleitorado, não configura justa causa.

Mas não é possível encontrar, nos julgados, parâmetros exatos de qual seria o tipo que preenchesse essa justa causa, dependendo-se novamente da análise do caso concreto.

⁴⁵³ TSE, Petição n. 3.019, Ac. de 25.08.2010.

⁴⁵⁴ TSE, Petição n. 2.773, Ac. de 12.03.2009.

⁴⁵⁵ TSE, Petição n. 2.759, DJE 24.04.2009.

3.3.3.3 Incorporação, fusão e criação de novo partido

O art. 1º, § 2º, II e II, da Resolução n. 22.610/2007 colocou como justa causa para a desfiliação partidária a incorporação, fusão e criação de novo partido. Tal previsão não foi repetida no art. 22-A da Lei 9.504/97.

A incorporação é o fenômeno pelo qual um partido, diante a deliberação da maioria dos votos do órgão nacional, adota o estatuto e o programa de outro (art. 29, § 2º, da LPP). Assim, só o partido incorporador continua existindo, formando-se uma nova direção, agora com a participação na escolha dos membros também do partido incorporado.

A fusão, por sua vez, caracteriza-se pela união de dois partidos que formarão uma nova pessoa jurídica. Dois ou mais se unem para formar um terceiro (art. 29, § 1º, da LPP).

A fusão e a incorporação só podem ser realizadas por partidos políticos que tenham obtido o registro perante o Tribunal Superior Eleitoral há, pelo menos, 5 anos (art. 29, § 9º, da LPP).

Nestes casos, não concordando o mandatário com a deliberação da direção partidária, pode deixar o partido em processo de fusão ou incorporação, para ingressar em partido que não participa desses atos.

A justificativa para tal consentimento é que o partido que surge da fusão ou da incorporação é diferente daquele a que o mandatário estava filiado. Mesmo no caso de incorporação, em que o mandatário está filiado ao partido incorporador, permite-se a desfiliação pelo fato de que o mandatário não admite fazer parte do grupo das pessoas que entram em seu partido por meio do partido incorporado.

Levanta-se o seguinte questionamento: quais mandatários poderão utilizar a fusão ou a incorporação como justa causa para o abandono partidário? Seriam só os mandatários pertencentes aos partidos originários, ou também mandatários pertencentes a terceiros partidos?

Apesar de não ser possível dar a resposta pela interpretação gramatical, pela interpretação teleológica fica claro que a justa causa em questão só pode ser utilizada pelos mandatários dos partidos envolvidos no ato jurídico. Assim, “A fusão de partidos não abre a oportunidade de migrar a parlamentares de partidos que não

a integram”⁴⁵⁶. É certo que mandatários de outros partidos podem ingressar naqueles que participaram dos atos de fusão ou incorporação, mas a saída de seu partido de origem não está acobertada por essa justa causa.

A segunda questão que se apresenta diz respeito ao momento em que a desfiliação partidária deve ser feita. A legislação não trouxe um termo final para tanto, e a jurisprudência também não fixou um prazo exato. Nos casos que se apresentaram perante a justiça eleitoral, decidiu-se que deve ocorrer o pedido de desfiliação em prazo razoável⁴⁵⁷.

Situação diversa é a da criação de novo partido. Não cabe o argumento de que houve alteração no partido ao qual o mandatário era filiado. O que se deve considerar é que há uma nova hipótese ou uma nova opção (novo partido) que não existia quando o mandatário concorreu ao pleito pelo qual fora eleito.

Dentro da possibilidade de migração de um partido já constituído para um partido novo, há duas premissas constitucionais em aparente conflito, a fidelidade partidária e o pluripartidarismo. Nesse caso, por resolução, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que a segunda deve prevalecer.

Aqui, também, a questão do tempo para a desfiliação do antigo partido e filiação ao novo é ponto que se apresenta. Levada a questão ao Tribunal Superior Eleitoral, este entendeu que o prazo de 30 dias da criação do novo partido é o limite para ser aceito como justa causa do transfúgio⁴⁵⁸.

Destaca-se, contudo, que, apesar da posição do Tribunal Superior Eleitoral acima apresentada, em grupo de trabalho formado pela referida corte para sistematização das normas eleitorais, a comissão responsável exclusivamente para analisar as normas que se aplicam aos partidos políticos (eixo VIII da comissão), em relatório apresentado no ano de 2019, concluiu que, pelo fato de não estar

⁴⁵⁶ TSE, Consulta n. 18.193, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, Ac. de 29.04.2014, DJE 24.06.2014, p. 127.

⁴⁵⁷ “Fusão partidária ocorrida há mais de dez meses do pedido de declaração de justa causa impossibilita seu indeferimento por não configurar prazo razoável.” TSE, RO n. 2.352, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Ac. de 22.10.2009, DJE 18.11.2009, p. 42.
“Passados mais de nove meses entre a fusão partidária e a desfiliação do agravante, não há, *prima facie*, plausibilidade jurídica em se alegar a justa causa prevista no art. 1º, § 1º, I, da Res. TSE n. 22.610/2007.” TSE, MS n. 3.836, Rel. Min. Felix Fischer, Ac. de 16.09.2008, DJE 07.10.2008, p. 13.

⁴⁵⁸ “Para fins da justa causa de que trata o art. 1º, § 1º, II, da Res. TSE 22.610/2007, a nova filiação partidária deve ser realizada no prazo de 30 dias após a criação do novo partido político (Cta. 755-35/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, DJe 01.08.2011).” TSE, RO n. 116278, Ac. de 29.04.2014, DJE 10.06.2014, p. 45-46.

prevista em lei (no caso não estar no rol do art. 22-A da LPP), mas sim em resolução, “a criação de novo partido político não pode mais ser considerada como justa causa para mudança de legenda partidária”⁴⁵⁹.

O posicionamento da comissão é mais restritivo que o da própria corte, mas não menciona os casos de fusão e incorporação partidária, que também não estão previstos em lei, mas somente em resolução.

De qualquer sorte, e por motivos diferentes, e com marcos temporais diversos, a incorporação, a fusão e a criação de partido político podem ser consideradas justa causa para o abandono partidário pelo mandatário.

Por fim, consigna-se que, no caso de fusão ou incorporação, os votos obtidos pelos partidos fundidos ou incorporados na última eleição para a Câmara dos Deputados são computados para distribuição dos recursos do fundo partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão (art. 29, § 8º, da LPP).

Diferente é a situação da criação de novo partido, que não incorpora como direito seu o volume de votos obtidos pelo ingressante desfilado de outro partido, permanecendo com os partidos pelos quais o mandatário foi eleito⁴⁶⁰. O trãnsfuga tem justa causa para se desfiliar, mas não leva parte dos direitos que decorreram de sua eleição.

3.3.3.4 *Janela partidária*

Foi a Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015, que criou a janela partidária por meio da inclusão do art. 22-A, parágrafo único, III, na Lei dos Partidos Políticos e, por ela se considerou como sendo justa causa para o transfúgio a “mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente”.

⁴⁵⁹ BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Sistematização das normas eleitorais* [recurso eletrônico]: eixo temático VIII: partidos políticos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019. p. 33. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/TSE-SNE-eixo-tematico-viii-partidos-politicos.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

⁴⁶⁰ “Pedido do PMB julgado improcedente, em consonância com o pronunciamento ministerial, a fim de declarar que a parcela do fundo partidário referente à representatividade política por ele obtida com base no número de Deputados que migraram para os seus quadros à época de sua criação, mas que dele já se desfilaram, pertence, proporcionalmente, às respectivas agremiações pelas quais foram eleitos para os cargos na Câmara dos Deputados.” TSE, Petição n. 57.225, Rel. Min Napoleão Nunes Maia Filho, Ac. de 19.06.2018, DJE 10.08.2018, p. 78-80.

Assim, o que se denomina “janela partidária” corresponde a um período, a um espaço temporal, em que os mandatários podem mudar de partido político sem que exista a necessidade de apresentarem qualquer justificativa, e sem que exista perigo de perda da função eletiva em exercício.

É uma forma oficial de violação do princípio da fidelidade partidária.

Esse mecanismo foi criado no ano de 2015, quando o Brasil enfrentava mais um momento de grandes debates políticos, que culminou com a abertura de processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Considerando que no ano de 2016 ocorreriam eleições municipais, não foram poucas as pressões para criar mecanismos que dessem maior liberdade de abandono dos partidos políticos que não tinham mais a imagem desejada pelos pretensos desertores.

Alguns outros pontos merecem destaque.

O primeiro é o prazo fixado. Pela norma em questão, o prazo é de “trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei”. Por sua vez, a mesma lei (Lei n. 13.165/2015), que alterou a Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95) e incluiu a janela partidária, também alterou o art. 9º da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97), diminuindo de 1 ano para 6 meses o tempo mínimo necessário para ser filiado a um partido político e, por ele, poder concorrer na eleição.

Com isso, o tempo da janela partidária agora em estudo vai do intervalo entre 180 e 210 dias anteriores à eleição para o qual o mandatário pretende concorrer.

O segundo ponto é que se fez previsão expressa que se aplica para os mandatos conquistados pelo sistema majoritário e proporcional, não dependendo, assim, de posição jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral.

O outro ponto que chama a atenção é que o dispositivo estabelece a janela pode ser utilizada para “concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente”. Em outras palavras, os vereadores só poderão mudar de partido recorrendo à regra em questão se forem mudar de partido para concorrer na próxima eleição municipal; já os deputados estaduais e federais só poderão mudar de partido utilizando a regra em análise se forem concorrer nas eleições para deputado, senador, governador ou presidente.

Assim, a janela partidária, criada na antevéspera de eleições municipais, pela parte final do dispositivo, não poderia ser aproveitada pelos deputados que tinham interesse em desertar para concorrer ao cargo de prefeito em outro partido.

O próprio Congresso havia aprovado a lei, mas de repente deputados se viram às voltas com um problema que a lei não resolvia: como mudar de partido para concorrer às eleições municipais sem correr perigo de perder o mandato? A solução veio forte: no dia 18 de fevereiro de 2016 foi editada não uma lei, mas a Emenda Constitucional n. 91, que trouxe uma única previsão:

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.

A referida emenda constitucional tem um aspecto interessante: não passou a fazer parte do texto da Constituição ou do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Foi uma emenda com vida própria e autônoma, pois não se incluiu em local algum da Constituição⁴⁶¹.

Outro aspecto dessa emenda tem realce: sem mexer no art. 22-A da Lei dos Partidos Políticos, cuja redação era nova, do ano anterior, e que dava oportunidade aos vereadores para mudar de partido para participar da reeleição, o Congresso, sem qualquer rubor, alargou essa possibilidade de transfúgio para todo e qualquer detentor de mandato, que assim poderia se desfiliar e filiar-se a outro partido para concorrer às eleições municipais, ou não, desde que o fizesse nos 30 dias a partir da promulgação da emenda.

Analisando a janela partidária sob a perspectiva do polipartidarismo, constatam-se dois fenômenos. Primeiro: o instituto em si é uma forma de burlar a fidelidade partidária. Segundo: é que, por ele, em dois momentos (a criação do instituto por lei ordinária e a edição da EC n. 97/2016) percebe-se claramente a preocupação com solução momentânea, ou casuísmo. No caso da Emenda n. 91, nota-se apenas a ausência do nome dos mandatários beneficiados.

Com tudo isso, mais uma vez, fica menos importante o partido político do que a pessoa do candidato, ficam menos importantes os valores a serem defendidos; o que vale é novamente a busca por mudar sem alterar nada.

⁴⁶¹ “É uma emenda que tem natureza jurídica totalmente diferenciada, pois não se inseriu no texto permanente da Constituição Federal, e também não está contida no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o que certamente evidencia que foi apenas o instrumento encontrado para excepcionar e afastar o princípio da fidelidade partidária.” ROLLEMBERG, Gabriela. Aspectos polêmicos e atuais sobre fidelidade partidária. *In*: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.) *Direito partidário: tratado de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 150.

3.3.3.5 Art. 17, § 5º, da Constituição Federal (EC n. 97/2017)

Dentro do controle quantitativo para criação ou manutenção dos partidos políticos se encontram as cláusulas de desempenho, e a Emenda Constitucional n. 97/2017 trouxe ao ordenamento jurídico critérios limitadores que poderão provocar a diminuição do número de partidos políticos no Brasil.

Essa emenda alterou o § 3º do art. 17 da Constituição Federal ao estabelecer critérios alternativos para que os partidos políticos possam ter acesso ao fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão.

Utiliza-se o número de votos obtidos para os cargos de deputado federal, ou o número de deputados federais eleitos pelos partidos em um número mínimo de unidades da Federação, para saber se o partido terá ou não direito aos benefícios acima referidos. A implementação desses critérios será feita gradativamente, de eleição em eleição. Iniciando-se com a eleição que ocorreu em 2018, os critérios mínimos aumentam paulatinamente para as eleições de 2022, 2026, até atingir o máximo em 2030.

No ano de 2030, para que um partido tenha direito aos valores do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, deverá, na eleição para a Câmara dos Deputados, ter obtido “no mínimo 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas, ou tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação” (art. 17, § 3º, I e II, da CF).

Como apresentado⁴⁶², se aplicados esses critérios na eleição que ocorreu em 2006, somente 6 partidos teriam obtido o índice mínimo, e na eleição de 2018, 11 partidos teriam atingido.

A consequência não é a extinção partidária, mas uma possível diminuição nos recursos, e a diminuição da visibilidade dos partidos com menor quantidade de votos.

Ocorre que, junto com essa cláusula de desempenho, a Emenda Constitucional n. 97/2017 acresceu o § 5º ao art. 17 da Constituição, que ficou com a seguinte redação:

⁴⁶² Cf. item 3.2.2.1.3.

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

O que o dispositivo fez, em suas exatas palavras, foi assegurar ao mandatário a filiação a outro partido, sem a perda do mandato, desde que o partido hospedeiro esteja entre aqueles que atingiram os índices mínimos expostos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.

Está assim criada uma nova justa causa para que o eleito mude de partido sem perder o mandato.

Essa também é uma conclusão do Grupo de Estudos do Tribunal Superior Eleitoral para a sistematização das normas eleitorais:

A esse rol de justas causas deve ser acrescentada aquela criada pela Emenda Constitucional nº 97/2017. Segundo tal norma, que modificou o art. 17 da CF/1988, também é considerada justa causa a mudança de partido político que não tenha alcançado a cláusula de barreira ali indicada. Assim, dispõe o art. 17, § 5º, do texto constitucional que: § 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do Fundo Partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão⁴⁶³.

A presente justa causa tem dois requisitos.

O primeiro requisito é que basta que a pessoa tenha sido eleita por partido que não vier a atingir o índice mínimo para poder mudar de legenda.

Não faz nenhuma diferenciação se eleito pelo sistema proporcional ou majoritário, não dependendo assim de posição jurisprudencial do Tribunal Superior Eleitoral, que atualmente entende que só existe a possibilidade de perda do mandato por infidelidade partidária para os eleitos pelo sistema proporcional.

Também não há diferenciação para qual cargo o mandatário tenha sido eleito. Então, surge a possibilidade de um vereador mudar de partido se o partido pelo qual foi eleito não vier a atingir os índices mínimos na eleição seguinte para deputado federal.

Algumas questões ainda pendem de esclarecimento. E se, quando da filiação do vereador, o partido em questão já não tinha os índices mínimos? Se a

⁴⁶³ BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Sistematização das normas eleitorais* [recurso eletrônico, cit.

filiação ao partido ocorreu no ano de 2020 e, no mesmo ano foi eleito vereador, mas seu partido já não tinha atingido os índices mínimos nas eleições nacionais do ano de 2018. Poderá ser utilizada a justa causa em questão?

Não existe posição doutrinária e jurisprudencial ainda firmada, mas entende-se que não, ou seja, se, quando determinado cidadão filiou-se ao partido, ele já não estava entre aqueles que não preenchiam os padrões mínimos para ter os benefícios do fundo partidário e do horário eleitoral gratuito pelo rádio e televisão, não surgiu nenhum fato novo que justifique a desfiliação. Não só pela fidelidade partidária, mas também pela segurança jurídica, e principalmente pelo fato de ter sido eleito com o voto de pessoas que lhe conferiram poderes mesmo quando o partido ainda não tinha tanta representatividade. A manutenção dos eleitos no partido nessa situação auxilia o partido a atingir os índices desejados nas eleições futuras.

O segundo requisito presente no § 5º do art. 17 da CF, por sua vez, pode vir a ser um forte instrumento para a diminuição dos pequenos partidos: é que a filiação só pode se dar para partido que tenha obtido os índices mínimos. Pode mudar, mas mudar para uma agremiação que já tenha uma representatividade sedimentada.

Não existe clareza ainda sobre até quando pode ocorrer a desfiliação. O Tribunal Superior Eleitoral sinaliza que adotará como marco o primeiro dia útil do mês de junho do ano da eleição⁴⁶⁴. Mas para qual eleição? Para aquela correspondente ao mesmo mandato ocupado, ou para outra?

Relativamente ao pluripartidarismo excessivo, é certo que a presente ferramenta, diferentemente das outras justas causas para a desfiliação partidária, pode ser um grande mecanismo para o combate. Siglas partidárias que são muito semelhantes, ou que têm ideais muito comuns, poderão, ou terão que, unir forças para atingir os índices mínimos.

Contudo, e novamente como colocado por ocasião do item 3.2.2.1.3, necessário aguardar. É esperar tanto para verificar se em 2030 a norma em

⁴⁶⁴ “Ante a necessidade de estabelecer um marco uniforme a partir do qual fique estabilizado o cálculo do FEFC, o primeiro dia útil de junho do ano da eleição, que já é previsto como data de corte de retotalizações para fins do cálculo do inciso II do art. 16-D (conforme estabelecido no art. 5º, § 1º, da Res. TSE n. 23.605/2019), deve ser também aplicado como data de corte para as demais situações, incluindo retotalizações para cálculo dos incisos III e IV, incorporações ou fusões, e migração para outro partido com fundamento na janela de desfiliação do art. 17, § 5º da Constituição.” Processo Administrativo n. 060062833, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Ac. de 16.06.2020, DJE 26.06.2020.

questão efetivamente atingiu o resultado esperado como se não será mudada novamente.

3.4 Coligação partidária

3.4.1 Considerações iniciais

As coligações partidárias poderiam ter sido apresentadas por ocasião do segundo capítulo, quando da análise do art. 17 da Constituição Federal. Contudo, optou-se por apresentar o tema no presente momento em decorrência da série de alterações sobre os regramentos que envolvem esse assunto, modificações que decorreram tanto de atos do Poder Legislativo, como do Poder Judiciário.

As arenas são os espaços, as mesas, em que os partidos desenvolvem suas relações com outras organizações (partidos, governos, grupos, formadores de opinião etc.) e que podem variar no aspecto temporal, no geográfico, no número de participantes e no formato.

Por meio de mecanismos de trocas e negociações, as arenas de atuação direta e constante dos partidos políticos são a eleitoral, a parlamentar e a governamental⁴⁶⁵.

Apesar de as negociações nos três tipos de arena poderem ocorrer de forma entrelaçada, é possível separá-las, sendo que a arena eleitoral é aquela em que os recursos a serem buscados são os votos.

O tema “coligação partidária” pode ser pensado em qualquer um dos campos de atuação partidária: a coligação para uma eleição, a coligação para a formação da maioria dentro de uma casa legislativa, a coligação para dar base de sustentação ou ser oposição ao governo⁴⁶⁶.

Neste momento, deixam-se de lado os outros tipos de coligação para focar apenas a coligação partidária eleitoral, aquela formada para determinada eleição futura e próxima.

⁴⁶⁵ Cf. item 1.5.4.2.1.

⁴⁶⁶ “As alianças entre partidos têm formas e graus muito variáveis. Algumas são efêmeras e desorganizadas: simples coligações provisórias, para se beneficiarem de vantagens eleitorais, para derrubarem um Governo ou, ocasionalmente, sustentá-lo. Outras são duráveis e providas de sólido arcabouço que, por vezes, as faz assemelhar-se a um superpartido.” DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, cit., p. 358.

Assim, coligação partidária eleitoral pode ser considerada a união, o acordo, formado entre partidos para a disputa de determinada eleição próxima e futura, com o objetivo da conquista de maior número de votos. Os benefícios de tal assentimento podem ser diretos, com a conquista de maior número de mandatos, ou indiretos, com a participação e a reunião dos coligados eleitoralmente em futuras arenas parlamentar e governamental.

Analisando as leis sobre o tema, a possibilidade de realização de coligações eleitorais é prevista desde o primeiro Código Eleitoral (Decreto n. 21.076, de 24 de janeiro de 1932), sob a denominação de aliança de partidos⁴⁶⁷, e se manteve na legislação pátria, salvo no período militar, quando foram proibidas pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971⁴⁶⁸), mas retomadas quando da alteração do Código Eleitoral de 1965, pela Lei n. 7.454 de 30 de dezembro de 1985⁴⁶⁹.

Já a Lei n. 7.664, de 29 de junho de 1988⁴⁷⁰, e a Lei n. 7.773, de 12 de março de 1989⁴⁷¹, leis eleitorais “do ano”, que regulamentaram respectivamente as eleições municipais e presidencial de 1988 e 1989, permitiam a realização de coligações, mas vedavam o fato de serem diferentes para as eleições pelos sistemas proporcional e majoritário. Se existissem, tinham que ser iguais.

Ela está prevista atualmente no art. 6º da Lei n. 9.504/97 (Lei das Eleições), e no art. 17, § 1º, da Constituição Federal de 1988. A previsão constitucional não

⁴⁶⁷ “Art. 58. Processa-se a representação proporcional nos termos seguintes. § 1º É permitido a qualquer partido, aliança de partidos, ou grupo de cem eleitores, no mínimo, registrar, no Tribunal Regional, até cinco dias antes da eleição, a lista de seus candidatos, encimada por uma legenda.”

⁴⁶⁸ “Art. 6º São proibidas as coligações partidárias.”

⁴⁶⁹ “Art. 105. Fica facultado a 2 (dois) ou mais Partidos coligarem-se para o registro de candidatos comuns a deputado federal, deputado estadual e vereador.”

⁴⁷⁰ “Art. 8º Dois ou mais partidos políticos poderão coligar-se para registro de candidatos comuns à eleição majoritária, à eleição proporcional, ou a ambas. § 1º É vedado ao partido político celebrar coligações diferentes para a eleição majoritária e para a eleição proporcional.”

⁴⁷¹ As eleições de 1989 foram para presidente da República (e vice) e, excepcionalmente também, para prefeitos e vereadores de cidades criadas até junho de 1989, de tal sorte que as coligações para as eleições pelo sistema proporcional (vereadores), seguiria a regra da Lei n. 7.664, de 29 de junho de 1988. Os dispositivos que regulavam o tema estavam assim grafados: “Art. 1º A eleição para Presidente e Vice-Presidente da República para o mandato a iniciar-se no dia 15 de março de 1990, nos termos do § 1º do art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 5 de outubro de 1988, será realizada, simultaneamente, no dia 15 de novembro de 1989. Parágrafo único. Na mesma data serão realizadas eleições para Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores nos municípios criados até 15 de junho de 1989, aplicando-se, no que couber, na forma das instruções a serem baixadas pela Justiça Eleitoral, as disposições da Lei n. 7.664, de 29 de junho de 1988. [...] Art. 5º Dois ou mais Partidos Políticos, nas condições do artigo anterior, poderão coligar-se para registro de candidatos comuns”.

constava no texto original, tendo sido trazida pela Emenda Constitucional n. 52, de 8 de março de 2006, e posteriormente mantida e alterada quando da Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017.

O § 1º do art. 17 da Constituição Federal já teve, então, três redações.

A original, aprovada por ocasião da promulgação da Constituição, foi esta: “§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias”.

Consigna-se que, por ocasião da Constituinte, não ocorreram debates para a inclusão de regramentos sobre a coligação partidária eleitoral no referido dispositivo. A única discussão que ocorreu no ponto foi a intenção de aí incluir a prévia partidária obrigatória para a escolha de candidatos, mas tal hipótese foi afastada⁴⁷².

A Emenda Constitucional n. 52/2006, por sua vez, apresentou a seguinte composição ao texto:

§ 1º 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 e municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Já a Emenda Constitucional n. 97/2017 trouxe a redação atualmente em vigor:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

⁴⁷² “O art. 17 foi aprovado na sua íntegra com a promulgação da CF em 5 de outubro de 1988. O § 1º do art. 17 foi votado por 417 (quatrocentos e dezessete) constituintes, 134 (cento e trinta e quatro) votaram *sim*, 272 (duzentos e setenta e dois) votaram *não* e 11 (onze) se abstiveram do voto. Na votação foi rejeitada a emenda que incluía no texto original do parágrafo primeiro a prévia partidária para a escolha de candidatos.” MEZZARROBA, Ordes. Art. 17. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*, cit., p. 690.

Necessário, então, entender por que tais dispositivos foram incluídos na Constituição por emenda, e qual a consequência de cada uma das alterações, bem como dimensionar a consequência para o fenômeno do polipartidarismo.

3.4.2 A (não)verticalização e as emendas à Constituição n. 52/2006 e 97/2017

A simetria das coligações, ou a verticalização das coligações, como ficou mais conhecida, passou a ser objeto de grande debate no Brasil em decorrência de decisão do Tribunal Superior Eleitoral no ano de 2002.

Contudo, para chegar a tal momento, necessário entender o que ocorreu um pouco antes. É importante notar que o texto original da Constituição não previa a coligação, e também não a proibia. Especificamente para as eleições de 1994, foi elaborada a Lei n. 8.713, de 30 de setembro de 1993 (lei do ano eleitoral), que permitia (art. 6º)⁴⁷³ a realização de coligações nas eleições pelos sistemas majoritário e proporcional, desde que não fossem diferentes na mesma circunscrição (como já previsto anteriormente nas Leis n. 7.664/88 e 7.773/89). Para as eleições em questão seriam eleitos os chefes do Poder Executivo nacional e estaduais/distrital, bem como os representantes dos parlamentos nacional e estaduais/distrital.

O Tribunal Superior Eleitoral lançou decisões colocando que os partidos integrantes de uma mesma coligação majoritária não podiam formar coligação diferente nas proporcionais, ainda que com partidos que não tivessem lançado candidato na majoritária.

Na sequência foi aprovada a Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97), que trouxe a seguinte previsão:

Art. 6º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional dentre os partidos que integram a coligação para o pleito majoritário.

Contudo, a referida legislação não aclarou totalmente o tema, pois não diferenciou a eleição majoritária para governadores da de senadores, que são na mesma circunscrição, bem como não esclareceu se partidos que não tivessem

⁴⁷³ “Art. 6º É facultado aos partidos políticos celebrar coligações para eleição majoritária, eleição proporcional ou ambas, desde que elas não sejam diferentes dentro da mesma circunscrição.”

lançado candidatos para eleição majoritária poderiam coligar-se com partidos que lançaram nas eleições proporcionais.

Os pontos foram objeto de inúmeras consultas no TSE, que, em 1998, ao julgá-las, editou as Resoluções n. 20.121, 20.122, 20.123, 20.124, 20.125 e 20.126.

As resoluções determinaram de forma resumida que:

1) É facultado aos partidos políticos celebrar coligação dentro da mesma circunscrição para eleição majoritária, para proporcional, ou para ambas.

2) Quando os partidos celebrarem coligação para ambas as eleições (só nessa hipótese), poderão ser formadas coligações diferentes para as eleições proporcionais entre os mesmos partidos da coligação majoritária.

3) Não é admissível a pluralidade de coligações para eleições majoritárias (governador e senador), o que não impede que cada partido coligado para eleição para governador lance candidato autônomo para o Senado, ou vice-versa, coligação para senador e candidato avulso para governador; não se admitiu, contudo, que do grupo de partidos coligados para as eleições para um dos pleitos majoritários (governador ou senador) se formem coligações diferentes para o outro pleito majoritário (mesmo que entre eles), ou seja, ou lançam candidaturas autônomas, ou não lançam candidaturas, ou lançam candidatura coligada da mesma forma nos dois pleitos majoritários.

4) Os partidos coligados para eleição para governador podem coligar-se para as eleições para deputado federal e/ou estadual, e cada uma das coligações para o Legislativo não precisa ser igual à do Executivo, ou seja, formada a coligação para a eleição majoritária entre cinco partidos (para exemplificar), esses cinco partidos podem formar coligações diferentes para deputado federal, outras coligações para deputado estadual, ou cada partido pode lançar isoladamente seus candidatos à eleição proporcional, ficando vedada apenas qualquer coligação de que participe um sexto partido.

Os pontos fixados pelo Tribunal Superior Eleitoral foram aplicados nas eleições nacionais de 1998 (em que foi reeleito o Presidente Fernando Henrique Cardoso) e nas eleições municipais de 2000.

Contudo, em 2001, deputados pertencentes ao Partido Democrático Trabalhista (PDT)⁴⁷⁴ formularam uma consulta ao Tribunal Superior Eleitoral

⁴⁷⁴ Deputados Federais Miro Teixeira (RJ), José Roberto Batochio (SP), Fernando Coruja (SC) e Pompeo de Mattos (RS).

questionando se eventuais partidos que celebraram coligação para a candidatura a presidente da República poderiam celebrar coligação eleitoral com terceiros para as eleições nos Estados da Federação.

A Consulta (n. 715 – Classe 5ª – Distrito Federal) foi levada a julgamento no dia 26.02.2002, tendo então o Tribunal Superior Eleitoral, por 5 votos a 2⁴⁷⁵, respondido negativamente à pergunta, ou seja, não seria possível os partidos coligados para eleição para presidente da República formarem coligações regionais diferentes.

Em decorrência do julgamento, expediu-se a Resolução n. 20.993, de 26 de fevereiro de 2002, conhecida como a resolução da verticalização, em que o Tribunal Superior Eleitoral regulamentou o tema, estando as principais regras da simetria das coligações no art. 4⁰⁴⁷⁶.

As reações às decisões foram das mais variadas formas, sendo que, politicamente, já no dia 27 de fevereiro de 2002 (um dia após a decisão), e antes mesmo da publicação oficial (que ocorreu no dia 15.03.2002), 70 senadores subscreveram a Proposta de Emenda à Constituição n. 548/2002 (de autoria do Senador Bernardo Cabral, do PFL/AM), com o objetivo de alterar o art. 17, § 1º, da Constituição Federal, no sentido de desvincular as coligações referentes à eleição nacional daquelas das eleições estaduais/distrital.

⁴⁷⁵ Votaram contra a verticalização os Min. Sepúlveda Pertence e Sálvio de Figueredo.

⁴⁷⁶ “Art. 4º É facultado aos partidos políticos, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligações para eleição majoritária, para proporcional, ou para ambas, podendo, neste último caso, formar-se mais de uma coligação para a eleição proporcional entre os partidos políticos que integram a coligação para o pleito majoritário (Lei n. 9.504/97, art. 6º, *caput*). § 1º Os partidos políticos que lançarem, isoladamente ou em coligação, candidato/a à eleição de presidente da República não poderão formar coligações para eleição de governador/a de Estado ou do Distrito Federal, senador/a, deputado/a federal e deputado/a estadual ou distrital com partido político que tenha, isoladamente ou em aliança diversa, lançado candidato/a à eleição presidencial (Lei n. 9.504/97, art. 6º; Consulta n. 715, de 26.2.02). § 2º Um mesmo partido político não poderá integrar coligações diversas para a eleição de governador/a e a de senador/a; porém, a coligação poderá se limitar à eleição de um dos cargos, podendo os partidos políticos que a compõem indicar, isoladamente, candidato/a ao outro cargo (Res/TSE n. 20.121, de 12.3.98). § 3º Quando partidos políticos ajustarem coligação para eleição majoritária e para proporcional, poderão ser formadas coligações diferentes para a eleição proporcional entre os partidos políticos que integram a coligação para o pleito majoritário (Res/TSE n. 20.121, de 12.3.98). § 4º Poderá o partido político integrante de coligação majoritária, compondo-se com outro ou outros, dessa mesma aliança, para eleição proporcional, constituir lista própria de candidatos à Câmara dos Deputados, assembleia ou Câmara Legislativa (Res/TSE n. 20.121, de 12.3.98). § 5º É vedada a inclusão de partido político estranho à coligação majoritária, para formar com integrante do referido bloco partidário aliança diversa, destinada a disputar eleição proporcional (Res/TSE n. 20.121, de 12.3.98). § 6º O órgão competente da Justiça Eleitoral decidirá sobre denominações idênticas de coligações, observadas, no que couber, as regras constantes desta Instrução relativas à homonímia de candidatos.”

Foram propostas ADIns junto ao Supremo Tribunal Federal (n. 2.628-3 – PFL; n. 2.626-7 – PCdoB, PL, PT, PSB e PPS) em desfavor da Resolução n. 20.993/2002, levadas a julgamento conjunto na sessão do dia 18 de abril de 2002, em que não foram nem mesmo conhecidas⁴⁷⁷ (com votos contrários dos Mins. Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence, Ilmar Galvão e Sydney Sanches).

Fixou-se, então, o seguinte entendimento: o partido que se coligar na candidatura à Presidência da República poderá formar coligação nos Estados com os mesmos partidos, ou com outros que não tenham lançado candidatura na eleição nacional; os partidos coligados na eleição nacional poderão ter candidato próprio nos Estados; se vários partidos lançarem candidatos à Presidência da República isolados ou em coligação, não poderão coligar-se nos Estados com partidos que também tenham lançado candidatura nacional (isolados ou coligados).

As decisões que se aplicaram para as eleições de 2002 (em que foi eleito Presidente Luiz Inácio Lula da Silva) não tiveram grande reflexo sobre as eleições municipais de 2004, uma vez que as duas candidaturas, prefeito e vereador, ocorrem numa mesma circunscrição. Contudo, antes das eleições nacionais de 2006, o Congresso Nacional votou a PEC n. 548/2002, e no dia 8 de março de 2008 foi promulgada a Emenda Constitucional n. 52, alterando o § 1º do art. 17 da Constituição Federal, apresentando a redação já acima colocada com destaque para a parte em que inclui que é assegurada a autonomia dos partidos “para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal”.

⁴⁷⁷ “O STF, no entanto, no julgamento das ADIs, por sete votos a quatro, decidiu não deliberar no mérito da decisão do TSE. A maioria dos ministros considerou que a resolução sobre verticalização das coligações representava uma mera interpretação da legislação existente, especialmente do art. 6º da Lei Eleitoral (Lei n. 9.504/97). Desta forma, as ADIs somente poderiam ser apreciadas em seu mérito se os ministros entendessem que a resolução do TSE era uma norma independente das leis em vigor, que resultaria na criação de uma nova lei eleitoral, ferindo o art. 16 da CF/88, além da usurpação de função legislativa. Dessa forma o Excelso Tribunal não chegou a analisar o mérito por considerar que o TSE apenas ‘interpretou’ o conteúdo do art. 6º da Lei n. 9.504/97. Portanto, não foi aceito o argumento dos partidos requerentes da ação de que o TSE teria ‘legislado’ sem ter competência para isso. O entendimento majoritário foi no sentido de que a Resolução n. 20.993 foi um ato normativo secundário e, por isso, não pode ter sua constitucionalidade questionada junto ao Supremo. Apenas atos primários são passíveis de controle pelo STF, conforme jurisprudência da corte.” CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. *Tratado de direito eleitoral*. São Paulo: Premier Máxima, 2008. t. I: direito material eleitoral parte I. p. 533.

Mas o ponto não deixou de ser levado ao Supremo Tribunal Federal, que, na ADI n. 3.685-8/DF, de autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e relatoria da Min. Ellen Gracie, decidiu, no dia 22 de março de 2006, que a referida emenda não se aplicaria para as eleições de 2006, eis que, pelo art. 16 da Constituição Federal, toda regra que altera o processo eleitoral, pelo princípio da anterioridade, deve estar em vigência um ano antes do pleito, enquanto a referida emenda foi promulgada a menos de sete meses das eleições de 2006.

Após a decisão em questão, o ato jurídico que teve relevância em relação às coligações foi a Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017, que, de um lado, manteve a desobrigação de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estaduais/distrital e municipais e, dentre outros pontos, passou a vedar a celebração de coligações eleitorais para as eleições pelo sistema proporcional, que, pelo art. 2º da referida emenda, só passaria a ser aplicada a partir da eleição de 2020.

Tem-se, assim, que, se nas eleições gerais de 1994 e 1998 não era necessário haver assimetria entre as coligações para as eleições nacionais em relação às eleições estaduais, tal exigência prevaleceu nas eleições de 2002 e 2006. Para as eleições seguintes a regra foi afastada, e a partir da eleição municipal de 2020 ficaram proibidas as coligações para as eleições pelo sistema proporcional.

Observa-se, ainda, que, se não mais existe obrigatoriedade de vinculação vertical das coligações, ainda permanece a vinculação horizontal dentro de uma mesma circunscrição quanto às eleições majoritárias. Assim, na eleição estadual, se houver coligação para governador entre três partidos, não poderá haver coligação para senador com a presença de um quarto partido.

3.4.3 Coligações e perspectivas para o pluripartidarismo excessivo

A coligação como união de esforços é algo comum, e decorre da convergência de entendimentos.

A questão a ser posta, no momento, é se as coligações partidárias eleitorais que ocorrem no Brasil vão no mesmo sentido pelo qual os partidos políticos existem, ou seja, se são, em uma democracia representativa, mecanismos para despertar e formar a opinião pública, para selecionar candidatos que representam os cidadãos que os apoiam, e se são verdadeiras alternativas políticas às ações do governo.

Analisando a composição das coligações, principalmente quando não havia nenhum regramento, seja em relação à verticalização, seja em relação ao impedimento para as eleições proporcionais, Marchetti e Cortez dão o seguinte exemplo:

Nas eleições de 1998, PSD, PAN e PTN não estabeleceram nos estados nenhuma aliança congruente com a aliança nacional, ou seja, em todos os estados em que participaram das eleições para governador, participaram de coligações com partidos adversários ao cargo de presidente da República⁴⁷⁸.

E esse tipo de coligação sem qualquer proximidade ideológica, ou de formas variadas de localidade para localidade, era encontrado aos milhares se consideradas as eleições municipais

Assim, de plano, já se verifica a existência de uma série de siglas partidárias que formam coligações eleitorais sem qualquer critério que não aquele da obtenção de benefício imediato.

Não foi por outro motivo que, na proposta de emenda à Constituição n. 282/2003, depois transformada na Emenda Constitucional n. 97/2017, a relatora da Comissão Especial criada na Câmara dos Deputados para analisar o projeto (Dep. Shéridan Oliveira – PSDB/RO) lançou parecer em 10 de agosto de 2006, colocando que:

Reconhecido o atual quadro de insustentabilidade política de nosso sistema político-partidário, é nosso dever encarar de frente as causas desse fenômeno e propor alternativas capazes de conferir maior razoabilidade e representatividade ao funcionamento de nossas instituições representativas. É esse o desafio enfrentado por esta Comissão e por todas as outras que a antecederam. Nesse esforço coletivo, no qual contamos com a contribuição preciosa de diversas autoridades políticas e especialistas da área, identificamos que o grande número de partidos com representação no Congresso Nacional está diretamente relacionado com duas distorções institucionais em nosso ordenamento político-eleitoral. Essas distorções são: 1) a possibilidade de coligações eleitorais; 2) as regras de acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão⁴⁷⁹.

Assim, os próprios congressistas reconhecem que o sistema político partidário não está cumprindo com os objetivos pelo qual existe, e uma das causas

⁴⁷⁸ MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009. p. 436.

⁴⁷⁹ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0y40o89aqp8o1dosqoqsg4s37201272.node0?codteor=1584821&filename=Tramitacao-PEC+282/2016. Acesso em: 2 fev. 2021.

é o número muito grande de partidos existentes no Congresso Nacional, que, por sua vez, decorreria das coligações partidárias e do acesso aos recursos públicos e ao tempo de propaganda política gratuita.

A realização de uma coligação uma ou outra vez não é um empecilho, mas passa a ser quando ela se torna a regra, e não uma regra para a busca do bem comum, mas tão somente para a busca de benefícios próprios e imediatos, de vantagens em nomeações futuras e de benefícios orçamentários.

O grande problema nestes casos, pois, não reside na apresentação em si das coligações, mas: a) na base sobre a qual são construídas estas alianças; e b) na forma com que estas coligações serão transformadas em coalizões governamentais no sistema presidencial⁴⁸⁰.

Desta feita, em decorrência das afirmativas apresentadas até agora, duas vertentes de considerações devem ser postas.

A primeira diz respeito à possibilidade de formação de inúmeras coligações partidárias, e à insegurança sobre as regras sobre coligações eleitorais, pois ambas são incentivadoras (ou mantenedoras) do pluripartidarismo exacerbado; quanto maior o grau de incerteza, quanto maior a insegurança, maior será o número de alternativas buscadas pelo partido e seus dirigentes para benefício próprio, e não coletivo. Se Judiciário e Congresso Nacional ficam, a todo momento, estipulando regras diferentes em relação às coligações eleitorais e aos partidos, nada mais natural do que não abandonar as hipóteses/alternativas existentes para verificar o que ocorrerá no futuro. Não há motivo para pensar em extinguir um partido político sem representação no Congresso Nacional se, daqui a alguns anos, existe a grande possibilidade de vantagens serem tiradas daí.

A segunda consideração a ser colocada é a de que ainda é muito cedo para saber se o impedimento para a realização de coligações nas eleições proporcionais acarretará efetivamente a diminuição do número de partidos. Ora, a nova redação do § 1º do art. 17 da Constituição Federal, estabelecida pela Emenda Constitucional n. 97/2017, passou a ter aplicação somente na eleição de 2020 (que foi municipal). E a recomendação da prudência se faz notar pelo fato de não ter ocorrido uma diminuição do número de partidos quando o Poder Judiciário estabeleceu as regras de verticalização das coligações.

⁴⁸⁰ JEHÁ, Pedro Rubez. *O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil*, cit., p. 350.

As outras previsões de restrições orçamentárias estabelecidas pela Emenda Constitucional n. 97/2017 não são suficientes, por si sós, para provocar a inanição financeira dos partidos políticos, como se verá em item próprio.

3.5 Financiamento partidário

O desenvolvimento de quase toda atividade humana necessita de recursos que a sustentem, o que não é diferente com os partidos políticos.

Há diversas formas de arrecadação de recurso por parte dos partidos políticos no Brasil, com repercussão sobre o fenômeno do polipartidarismo.

Não é o caso de discutir a influência do poder econômico no resultado das eleições, mesmo com a ciência de que pode ser um fator decisivo em determinado pleito.

Aliás, sempre que se trata de financiamento partidário ou eleitoral, dois pontos são sempre colocados em debate, sendo o primeiro justamente o fato de que a desigualdade econômica pode causar uma desigualdade de oportunidades e, assim, “ameaçar a estabilidade do sistema (e as suas bases de legitimidade). O segundo problema pode ser a dependência econômica dos partidos políticos e candidatos ante as formas de financiamento mais vantajosa”⁴⁸¹.

Quando se traz o tema financiamento partidário, está-se tratando do sistema que é responsável não só pela manutenção dos partidos políticos, mas da força que os recursos possibilitam aos partidos políticos participarem da atividade política como um todo. Nesse sentido, Caggiano crava que “a questão pertinente às finanças partidárias não pode ser circunscrita ao momento pré-eleitoral, porquanto o partido, como toda organização estável, necessita de recursos para custear de forma permanente suas atividades”⁴⁸².

No Brasil, o financiamento partidário adota um sistema considerado misto, em oposição aos sistemas de financiamento público e ao sistema exclusivamente privado.

⁴⁸¹ SANTANO, Ana Claudia. *O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016. p. 38.

⁴⁸² CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Finanças partidárias*. 1980. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980. p. 18.

As denominações em questão tomam como base de comparação qual será o ente que promoverá o financiamento do partido político. O público é aquele em que os valores, como o próprio nome diz, advêm somente dos cofres públicos, e tem como defesa os argumentos de que, como a atividade partidária é de interesse público, deve ser patrocinada pelo Estado, o que geraria maior igualdade de oportunidade entre os concorrentes.

Já o financiamento privado teria como principal característica a possibilidade de trazer o cidadão para a participação política, sendo a doação uma forma de demonstrar seu apoio a determinada agremiação.

O financiamento misto é aquele que adota as duas formas de arrecadação, e é o modelo adotado no Brasil, conforme estipulado no Código Eleitoral (Lei n. 9.096/95) e na Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97).

Necessário, contudo, fazer um breve retorno, para compreender o atual momento do financiamento partidário no Brasil e, então, verificar se ele pode ter influência no pluripartidarismo excessivo.

3.5.1 Formas de financiamento público

A subvenção pública⁴⁸³ decorre tanto da utilização de bens públicos para determinadas atividades⁴⁸⁴, como também do Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos – FP), do Fundo de Campanha (Fundo Eleitoral ou Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC⁴⁸⁵) e do acesso “gratuito” ao rádio e à televisão.

O Fundo Partidário é o recurso público para a manutenção e existência dos partidos políticos como um todo, excluindo-se daí os gastos para as campanhas eleitorais. O montante é formado, de acordo com o art. 38 da Lei dos Partidos Políticos, por (I) multas e penalidades aplicadas nos termos da legislação eleitoral, (II) recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente

⁴⁸³ Já foram apresentadas noções do tema agora em análise por ocasião do item 3.2.2.1.3.1 do presente estudo.

⁴⁸⁴ Como o direito à utilização dos plenários dos parlamentos, e de escolas públicas para as convenções partidárias (art. 8º, § 2º, da LE e art. 51 do CE).

⁴⁸⁵ Os termos “Fundo Eleitoral” e “Fundo Especial de Financiamento de Campanha” são utilizados, por vezes, como sinônimos pela doutrina, sendo que este último seria o primeiro, só que após suas alterações trazidas pela Lei n. 13.487/2017, ou seja, o Fundo Eleitoral com novas características.

ou eventual, (III) doações de pessoas físicas diretamente ao Fundo Partidário e (IV) dotações orçamentárias da União. Os valores são distribuídos mensalmente.

Já o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), previsto nos arts. 16-C e 16-D da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97), é formado exclusivamente por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral (no caso, de dois em dois anos), motivo pelo qual também é distribuído em ano eleitoral, e tem como objetivo específico o patrocínio das campanhas eleitorais.

É feita, assim, a diferenciação pela legislação e pela doutrina de dois momentos da vida cotidiana partidária de acordo com o fato de estar ou não em um período eleitoral propriamente dito (de campanha eleitoral – que no Brasil oficialmente tem o marco inicial nas convenções partidárias e se encerra com a diplomação dos eleitos)⁴⁸⁶, sendo que a destinação da subvenção pública para os partidos políticos segue essa separação.

O acesso gratuito ao rádio e à televisão previsto no art. 17, § 3º, da Constituição Federal, por sua vez, é a possibilidade de os partidos políticos em determinado período e horário cotidiano da transmissão, como a própria denominação diz, utilizarem as televisões e rádios para divulgarem seus candidatos e suas propostas.

O art. 99 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97) estabelece que “as emissoras de rádio e de televisão terão direito a compensação fiscal pela cedência do horário gratuito”. Assim, a gratuidade é para os partidos e candidatos, não para a União, que deixará de arrecadar tributos das emissoras, mediante compensação pela utilização de seus horários para a propaganda política⁴⁸⁷.

⁴⁸⁶ “O fato de existir uma norma que disponha sobre o financiamento eleitoral e outra para o financiamento ordinário – como é o caso espanhol – é prova da intenção do legislador em delimitar cada uma delas, mesmo que com escasso sucesso. Na verdade, o que parece evidente é que isso interfere na uniformidade as leis, o que pode perdurar no tempo. Isso pode fomentar a existência de disparidades como as que se referem aos valores de limites de gastos para as atividades eleitorais e ordinárias. [...] pela impossibilidade de diferenciar o que é exatamente atividade ordinária e o que não é, entende-se que o Estado deve financiar ambas, pois a igualdade econômica deve ser garantida continuamente [...] muitas vezes, tais diferenças somente se referem ao controle e à fiscalização a contabilidade dos partidos, resultaria muito mais sensato que se excluísse tal providência, inclusive tendo em mente que não auxilia em nada a tarefa do controle, mas que, pelo contrário, complica-a expressivamente.” SANTANO, Ana Claudia. *O financiamento da política*, cit., p. 45-48.

⁴⁸⁷ “Essa compensação fiscal é, no fundo, uma forma de financiamento público das campanhas eleitorais.” CONEGLIAN, Olivar. *Eleições*, cit., p. 487.

Observe-se, contudo, que o art. 17, § 3º, da Constituição apenas dá aos partidos o direito ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, “na forma da lei”, sem fazer diferença entre o acesso partidário e o acesso para fins eleitorais.

Contudo, a propaganda eleitoral gratuita no rádio e televisão teve, pela Lei n. 13.165/2015, seu período de transmissão diminuído de 45 para 35 dias, e de 50 minutos diários divididos em dois períodos de 25 minutos, para 25 minutos diários divididos em dois períodos de 12 minutos e 30 segundos. Já a propaganda partidária em período não eleitoral propriamente dito, que era prevista entre os arts. 45 e 49 da Lei dos Partidos Políticos, foi revogada pela Lei n. 13.487/2017, a mesma que instituiu o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Tal movimento pode levar a crer que o Estado está tendo menos gastos com a questão partidária, eis que, com a diminuição do tempo de televisão e rádio, está-se diminuindo a compensação tributária para as emissoras. Contudo, como se verá nos próximos itens, da mesma forma que se diminuiu o tempo de televisão e rádio, aumentaram-se os repasses estatais aos fundos.

Ainda sobre a subvenção pública para os partidos políticos, necessário desde já destacar que no ano de 2017 foi aprovada a Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017, e promulgada a Emenda Constitucional n. 97/2017. A primeira, dentre outros pontos, inclui os arts. 16-C e 16-D na Lei das Eleições, e por eles é que se transforma o Fundo Eleitoral no Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Já a emenda constitucional apresenta restrições quantitativas graduais para que os partidos recebam valores do Fundo Partidário.

Por fim, foi aprovada a Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019, que, dentre outros pontos, alterou o inciso II do art. 16-D da Lei das Eleições, sendo que todos serão detalhados à frente.

3.5.2 Formas de financiamento privado

O financiamento privado, por sua vez, pode vir de várias formas⁴⁸⁸, mas principalmente por meio de doações, sendo que tanto o art. 31 da Lei dos Partidos

⁴⁸⁸ Para toda eleição o Tribunal Superior Eleitoral edita uma resolução sobre a arrecadação e gastos de recursos pelos candidatos e partidos. Para as eleições de 2020, editou a Resolução n. 23.607, que tinha a seguinte previsão:
“Art. 15. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de: I – recursos próprios dos candidatos; II – doações financeiras ou estimáveis em dinheiro de pessoas físicas; III – doações de outros

Políticos, como o art. 24 da Lei das Eleições vedam que a doação venha a ser de (I) entidade ou governo estrangeiro, (II) entidade de classe ou sindical, (III) concessionária ou permissionária do serviço público, (IV) pessoa jurídica de qualquer natureza (desde que não envolva o Estado por meio do Fundo Partidário e o Fundo Eleitoral), (V) entidades beneficentes, religiosas ou esportivas, e (VI) qualquer organização que receba recurso público. Em suma, excetuados os fundos eleitoral e partidário e as doações dos próprios partidos para seus candidatos, nenhuma pessoa jurídica pode fazer doação aos partidos ou a candidatos.

O doador pessoa física pode fazer doação a partidos sem qualquer limite de valor, desde que a doação não tenha como destino final a campanha eleitoral. No período eleitoral, o doador pode fazer doação ao partido ou candidato, destinada à eleição, até o máximo de 10% do rendimento bruto do doador auferido no ano anterior ao da eleição (art. 23, § 1º, da LE). O candidato pode ser o doador de sua própria campanha, e nesse caso não vale o limite de 10% de seu rendimento bruto. Ele poderá doar um valor correspondente a até 10% dos limites previstos para os gastos de toda a campanha ao cargo a que concorrer (art. 23, § 2º-A, da LE).

O impedimento para doações de pessoas jurídicas para os partidos é recente, e decorreu de decisão judicial.

No dia 15 setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal julgou a ADI n. 4.650/DF, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Relator o Min. Luiz Fux.

A ação buscava, dentre outros pontos, o impedimento de doações por pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais. Dessa forma, pleiteava-se a

partidos políticos e de outros candidatos; IV – comercialização de bens e/ou serviços ou promoção de eventos de arrecadação realizados diretamente pelo candidato ou pelo partido político; V – recursos próprios dos partidos políticos, desde que identificada a sua origem e que sejam provenientes: a) do Fundo Partidário, de que trata o art. 38 da Lei nº 9.096/1995; b) do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC); c) de doações de pessoas físicas efetuadas aos partidos políticos; d) de contribuição dos seus filiados; e) da comercialização de bens, serviços ou promoção de eventos de arrecadação; f) de rendimentos decorrentes da locação de bens próprios dos partidos políticos; VI – rendimentos gerados pela aplicação de suas disponibilidades.”

Dispositivo idêntico fora previsto para as eleições de 2018, no art. 17 da Resolução n. 23.553 do TSE. Destaca-se, aqui, que, salvo os valores provenientes do Fundo Partidário e do FEFC, todos os demais são decorrentes de doação, ou de atividade do próprio partido. Mas nas doações existe a possibilidade de receber doação de outro partido político (pessoa jurídica). Mais à frente, nas mesmas resoluções, são feitos esclarecimentos de que os repasses entre partidos são para aqueles pertencentes à mesma coligação.

declaração de inconstitucionalidade do art. 81⁴⁸⁹ da Lei das Eleições, e dos arts. 38⁴⁹⁰ e 39⁴⁹¹ da Lei dos Partidos Políticos. Parte da ementa do acórdão está vazada nos seguintes termos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de nos termos do voto do Ministro Relator, em julgar procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki [...]. A decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor⁴⁹².

O voto condutor segue a linha argumentativa no sentido de que a doação por pessoas jurídicas provoca uma grande deformidade na igualdade dos pleitos, o que é contrário a vários princípios, dentre os quais o democrático.

Contudo, mais do que os argumentos jurídicos, necessário entender que as notícias de corrupção e o “crescente número de escândalos envolvendo a questão do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais”⁴⁹³ vinham desde o final da década de 1980 e início da década de 1990, com a primeira eleição direta para presidente da República, com a campanha de Fernando Collor de Mello; contudo, por ocasião do julgamento da ADI n. 4.650/DF (2015), tinha ganho dimensões bem maiores em decorrência de uma série de fatores nacionais envolvendo narrativas de corrupção, tanto que no ano de 2014 teve início a denominada “Operação Lava Jato” pela Polícia Federal, e no ano de 2016 ocorreu o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

⁴⁸⁹ “Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.”

⁴⁹⁰ “Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: [...] III – doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; [...]”

⁴⁹¹ “Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.”

⁴⁹² ADI n. 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17.09.2015, p. 7 do acórdão. Inteiro teor do acórdão disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

⁴⁹³ SANTANO, Ana Claudia. O financiamento da política no Brasil: ensaio preliminar e novos desafios. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (coord.). *Partidos políticos e seu regime jurídico*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 90.

Na esteira dos movimentos nacionais em busca dos responsáveis pelos desvios eleitorais e de recursos da administração pública, após o julgamento da ADI n. 4.650/DF foi editada a Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015, com os alegados motivos de reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina na política. Dentre outras modificações, a lei de 2015 revogou o art. 81 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97), o que inviabilizou, também por determinação legal, a doação de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais. Contudo, diferentemente do que era de esperar, a então nova norma não se manifestou sobre os arts. 38 e 39 da Lei dos Partidos Políticos, que também permitiam doações por pessoas jurídicas (permanecendo o impedimento decorrente da decisão do STF na ADI n. 4.650/DF).

Assim, tendo a decisão do Supremo Tribunal Federal impedido a doação por pessoa jurídica, seja para os partidos diretamente, seja para as campanhas eleitorais, e, na sequência, tendo sido editadas a Lei n. 13.165/2015, a Lei n. 13.488/2017, a Emenda Constitucional n. 97/2017 e a Lei n. 13.877/2019, todas com o declarado motivo de moralizar as eleições, cabe agora analisar quais foram os efeitos dessas normas, e verificar se terão, ou não, repercussão sobre o pluripartidarismo exacerbado.

3.5.3 FEFC x Fundo Partidário x EC n. 97/2017: critério de distribuição e valores

Apesar da diferença ontológica entre os institutos do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha⁴⁹⁴, necessário detalhar mais alguns pontos.

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (arts. 16-C e 16-D da Lei n. 9.504/97, incluídos pela Lei n. 13.487/2017), como já posto, é constituído por valores advindos exclusivamente do orçamento público da União, e seus valores são distribuídos exclusivamente em anos eleitorais (art. 16-C, *caput*, da Lei das Eleições).

⁴⁹⁴ “Enquanto o Fundo Partidário se destina a financiar a vida comum dos partidos políticos [...], o Fundo Eleitoral serve exclusivamente para financiamento das Campanhas eleitorais. Sua fonte de recursos é o orçamento da União elaborado nos anos ímpares para liberação nos anos eleitorais (ano pares).” CONEGLIAN, Olivar. *Eleições*, cit., p. 141.

Já o Fundo Partidário é constituído, em seu maior percentual, por dotação orçamentária da União, mas também por valores de multas e penalidades aplicadas pelo Justiça Eleitoral, por doações e outros recursos financeiros que forem destinados por lei aos partidos, em caráter permanente ou eventual (art. 28 da Lei n. 9.096/95 – LPP). Os valores dele provenientes são disponibilizados aos partidos em todos os exercícios financeiros, mensalmente, sendo ou não ano eleitoral (art. 40 da LPP).

Outro ponto de diferenciação entre esses dois fundos diz respeito à cláusula de desempenho criada pela Emenda Constitucional n. 97/2017, a qual, por previsão expressa do texto constitucional alterado (art. 17, § 3º, da CF), só se aplica ao acesso gratuito ao rádio e à televisão e ao fundo partidário⁴⁹⁵, e não ao fundo especial de financiamento de campanha.

Consoante referida emenda constitucional, para terem direito a tal fundo, a partir da eleição de 2018, os partidos políticos devem obter um número mínimo de votos para a Câmara dos Deputados, ou ter eleito um número mínimo de deputados, limites que são acrescidos gradativamente até se tornarem fixos nas eleições de 2030. A partir de então, para ter direito de participação nesse fundo, cada partido deverá ter conquistado no mínimo 3% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas (art. 17, § 3º, I, da CF), ou ter eleito pelo menos 15 deputados federais distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da Federação, o que equivale a 9 Estados.

Por sua vez, o art. 41-A da Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95), que foi incluído pela Lei n. 11.459/2007, previa originariamente que 5% dos valores do fundo partidário seriam distribuídos de forma igualitária entre todos os partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral, e os 95% restantes seriam distribuídos de acordo com o número de votos obtidos pelo partido nas últimas eleições para Câmara dos Deputados.

Contudo, antes mesmo da vigência da Emenda n. 97, o inciso I do art. 41-A⁴⁹⁶ foi alterado para colocar que “5% (cinco por cento) serão destacados para entrega

⁴⁹⁵ Cf. item 3.2.2.1.3.

⁴⁹⁶ “Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário: I – 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e II – 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.”

aos partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário”, ou seja, 5% serão distribuídos de forma igualitária entre todos que preencheram agora os requisitos trazidos pela referida emenda constitucional, e o valor restante de forma proporcional aos votos obtidos pelos mesmos partidos (já contemplados pelo inciso I) na última eleição para a Câmara Federal.

Assim, pela Emenda Constitucional n. 97/2017 o Fundo Partidário e o acesso gratuito ao rádio e à televisão não é distribuído a todos os partidos, mas só para aqueles que obtiveram um número mínimo de votos ou que têm um número mínimo de mandatários.

Apesar de não se aplicarem as alterações da Emenda Constitucional n. 97/2017 ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, a referida alteração da Constituição, somada a fatos futuros a sua edição, teve reflexos sobre o instituto.

É que, pelo art. 17, § 5º, da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional n. 97/2017, pode mudar de agremiação o mandatário eleito por um partido que não atingiu os índices mínimos por ela impostos⁴⁹⁷.

Já o § 3º⁴⁹⁸ do art. 16-D da Lei das Eleições, acrescido pela Lei n. 13.877/2019, estabelece que, caso o mandatário mude de partido em decorrência do motivo acima relatado, parte da distribuição dos valores do Fundo Especial de Campanha (o previsto no inciso III do art. 16-D da LE) será remanejada para o partido que recebeu a nova filiação.

Pensando especificamente no fenômeno do multipartidarismo exacerbado, é possível concluir que o não repasse de valores pelo Fundo Partidário pode ser um incentivo à extinção dos partidos políticos, principalmente daqueles que se enquadram como partido cartel.

É possível que, em decorrência da Emenda Constitucional n. 97/2017, somado a outros fatores (fim de doação por pessoa jurídica), esteja surgindo um fenômeno de partidos morredouros.

Daí, algumas perguntas são inevitáveis: Vale a pena, ou é viável, manter um partido somente com o recebimento de valores do Fundo Especial de Campanha e

⁴⁹⁷ Cf. item 3.3.3.5.

⁴⁹⁸ “Art. 16-D. [...] § 3º Para fins do disposto no inciso III do *caput* deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição geral, ressalvados os casos dos detentores de mandato que migraram em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.”

de outras doações privadas? Quais são os valores a que eventualmente um partido terá direito em decorrência do Fundo Especial de Campanha?

Analisando o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), este tem sua forma de distribuição estabelecida no art. 16-D⁴⁹⁹ da Lei das Eleições.

Pela leitura dos incisos do referido art. 16-D é possível verificar que:

I – 2% do valor do fundo eleitoral deverá ser distribuído igualmente para todos os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, independentemente do número de mandatários que tiver em seus quadros, ou de quantos votos tenha recebido na última eleição;

II – 35% deve ser distribuído a todos os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção dos votos obtidos pelos partidos no respectivo pleito;

III – 48% deve ser dividido entre os partidos com representantes na Câmara dos Deputados, na proporção do número de representantes na casa;

IV – 15% deve ser dividido entre os partidos que tenham representantes no Senado Federal, na proporção do número de parlamentares que houver na casa, e considerando a legenda do titular (não do suplente).

O art. 16-D foi acrescido pela Lei n. 13.487/2017 à Lei das Eleições. Por ele é possível que mesmo os pequenos partidos (em número de parlamentares – ou que não tenham parlamentares) recebam determinada subvenção eleitoral. Essa lei trouxe ainda como novidade ao ordenamento jurídico o fato de utilizar o número de representantes do Senado Federal como base de cálculo para a distribuição de fundo eleitoral (inciso IV do art. 16-D da LE).

Necessário, contudo, analisar os valores que são provenientes do Fundo Partidário ou do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para entender o fenômeno como um todo.

⁴⁹⁹ “Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: I – 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II – 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III – 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV – 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.”

Para o financiamento das eleições nacionais de 2014 (em que foi reeleita Dilma Rousseff para a Presidência da República), os valores declarados como gastos para todas as campanhas do respectivo pleito alcançaram o montante de R\$ 7.025.837.577,78, sendo que os valores “provenientes do Fundo Partidário montaram R\$ 188.524.623,50, ou seja, 2,68% dos gastos eleitorais daquele pleito”⁵⁰⁰; já para as eleições municipais de 2016 os valores declarados como gastos para todas as campanhas alcançaram o montante de R\$ 3.303.701.773,21, sendo que “os recursos provenientes do Fundo Partidário montam R\$ 704.504.213,30 e passam a representar 21,32% do financiamento das eleições municipais”⁵⁰¹.

Para essas duas eleições ainda não existia a Emenda Constitucional n. 97/2017, e as eleições de 2016 foram as primeiras em que se aplicou a determinação do Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4.650/DF que proibiu a doação para as campanhas eleitorais por pessoas jurídicas.

Ao apresentar os números acima relatados, Schlickmann conclui:

O afastamento das empresas do financiamento eleitoral gerou, pois, lacuna importantíssima na matriz privada e pública existente até então.

[...]

Surge do contexto histórico do funcionamento eleitoral até aqui evidenciado nas duas últimas eleições a *ratio* fundante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha: suprir a lacuna expressiva de financiamento derivada da exclusão do financiamento empresarial⁵⁰².

Mas, apesar da elevação dos valores repassados ao Fundo Partidário como compensação pelo fim da doação por pessoas jurídicas, o que se tem em termos legislativos, pelo art. 38, IV⁵⁰³, da Lei dos Partidos Políticos, é a composição de um

⁵⁰⁰ SCHLICKMANN, Denise Goulart. O fundo especial de financiamento de campanha como instrumento de financiamento público de campanhas eleitorais no Brasil: natureza e aspectos críticos. *In*: FUX, Luiz; PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso; ALVIM, Frederico Franco; SESCONETTO, Julianna Sant’ana. *Direito eleitoral: temas relevantes*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 285. Esclarece-se que, no referido momento a autora agora citada utiliza a expressão “Fundo Partidário” como gênero em que estão incluídos todos os valores advindos de recursos públicos.

⁵⁰¹ SCHLICKMANN, Denise Goulart. O fundo especial de financiamento de campanha como instrumento de financiamento público de campanhas eleitorais no Brasil, cit., p. 285.

⁵⁰² SCHLICKMANN, Denise Goulart. O fundo especial de financiamento de campanha como instrumento de financiamento público de campanhas eleitorais no Brasil, cit., p. 287.

⁵⁰³ “Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: [...] IV – dotações orçamentárias 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. Corrigindo-se o valor de R\$ 0,35 pelo IGP-M (FGV), de agosto de 1995 até dezembro de 2020, chega-se ao resultado de R\$ 2,72. Tendo o TSE divulgado que o número de eleitores aptos para as eleições de 2020 era de 147.918.483 (disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/>)

valor mínimo para o referido fundo, não havendo garantias legais de que seja ampliado além do mínimo.

Já o Fundo Especial de Financiamento de Campanha tem uma base de cálculo que alcança montante bem maior, e que se encontra nos incisos I e II do art. 16-C da Lei das Eleições.

O art. 16-C, I⁵⁰⁴, da Lei n. 9.504/97 estabelece que o fundo é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente “ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei”. Por sua vez, a Lei n. 13.487/2017, em seu art. 3^o⁵⁰⁵, vinculou o montante à compensação fiscal que as empresas de televisão e rádio tiveram nos anos de 2017 e 2016, devendo o montante ser atualizado a cada eleição.

Por sua vez, o inciso II⁵⁰⁶ do art. 16-C da Lei n. 9.504/97 estabelecia que o fundo especial também é constituído por dotações orçamentárias da União, em acréscimo ao disposto no inciso I, em valor ao menos equivalente a 30% das reservas específicas de que trata o art. 12, § 3^o, II⁵⁰⁷, da Lei n. 13.473/2017, que, por sua vez, estabelece as diretrizes da Lei Orçamentária de 2018.

Isso quer dizer que, dentro do orçamento da União, na Lei Orçamentária Anual haverá obrigatoriamente algumas reservas específicas, entre as quais as emendas de execução impositiva. Afinal, da eleição de 2020 inclusive para a frente, nos anos ímpares (não eleitorais), 100% das emendas das bancadas estaduais

noticias-tse/2020/Agosto/brasil-tem-147-9-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2020. Acesso em: 15 dez. 2020). Em uma conta simples, multiplicando o número de eleitores pelo valor atualizado, chega-se a um valor de R\$ 402.338.274,00, o que não pode ser tido como um valor elevado se considerado o orçamento nacional, e é bem menor que o valor do próprio fundo partidário já no ano de 2016.

⁵⁰⁴ “Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: I – ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei; [...]”

⁵⁰⁵ “Art. 3^o O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no inciso I do *caput* do art. 16-C da Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.”

⁵⁰⁶ “Art. 16-C. [...] II – a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3^o do art. 12 da Lei n. 13.473, de 8 de agosto de 2017.”

⁵⁰⁷ “Art. 12. [...] § 3^o O Projeto de Lei Orçamentária de 2018 conterá reservas específicas para atendimento de: [...] II – programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais.”

poderão ser destinadas para os fins que essas bancadas definiram, e, no ano seguinte (ano de eleição – ano par), apenas 70% deverão seguir seu fim específico, já que 30% passam a compor obrigatoriamente o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Analisando os números de 2020, pelo Fundo Partidário, exclusivamente no mês de novembro de 2020, foram distribuídos R\$ 69.755.801,63⁵⁰⁸ aos partidos políticos, sendo que, dos 22 partidos que têm direito a tal divisão, o que recebeu o maior valor em novembro foi o PSL (R\$ 8.192.571,16) e o que menos recebeu foi o PV (R\$ 1.270.171,46), e em todos os meses do ano foram repassados valores semelhantes.

Analisando os números da eleição de 2020, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha foi de R\$ 2.034.954.823,96, sendo que o que mais recebeu foi o PT, com R\$ 201.297.516,62, e os que menos receberam foram os seguintes partidos: PCB, PCO, PMB, PRTB, PSTU e UP, cabendo a cada um R\$ 1.233.305,95⁵⁰⁹.

Desta feita, é clara a passagem do financiamento partidário de uma base preferencialmente privada para uma matriz pública. Também ficou patente que os legisladores trocaram grande parte dos programas partidários gratuitos em rádio e televisão pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Contudo, tudo isso não significa que a democracia esteja sendo fortalecida. Mais do que a origem dos valores, o importante é a existência de critérios claros e objetivos para sua aplicação, em que se proporcione a igualdade de condições.

Pensando exclusivamente no fenômeno do polipartidarismo, é possível que o não recebimento de valores do Fundo Partidário possa desincentivar a existência de algumas agremiações sem base social, mas não há como desconsiderar que, mesmo que em percentual menor, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha é distribuído a todas as agremiações. Além disso, mesmo que o valor de R\$ 1.233.305,95 (que foi o menor recebido por um partido pelo FEFC em 2020) não possa ser considerado alto para o desenvolvimento de um projeto político

⁵⁰⁸ Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario>. Acesso em: 7 dez. 2020.

⁵⁰⁹ Disponível em: https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-recalculo-do-fehc-para-as-eleicoes-2020-em-17-06-2020/rybena_pdf?file=https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/arquivos/tse-recalculo-do-fehc-para-as-eleicoes-2020-em-17-06-2020/at_download/file. Acesso em: 7 dez. 2020.
E também em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/divulgada-nova-tabela-com-a-divisao-dos-recursos-do-fundo-eleitoral-para-2020>. Acesso em: 7 dez. 2020.

nacional, não pode, por sua vez, ser considerado pequeno se beneficiar somente algumas pessoas, como é o caso de partidos que têm verdadeiros “donos”, ou que servem para o benefício de poucas pessoas.

Somente com a aplicação integral da cláusula de desempenho que limita a aplicação do fundo partidário, e que ocorrerá em 2030, é que se poderá dizer se ela teve, ou não, a capacidade de diminuir o multipartidarismo brasileiro. Mas, à luz da eleição municipal de 2020, é possível afirmar que, mesmo não recebendo valores do Fundo Partidário, as agremiações com estrutura mínima conseguem manter-se por outros meios, dentre os quais o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

3.6 O Poder Judiciário e os partidos políticos

3.6.1 Considerações gerais

Quando da análise dos partidos políticos, é comum e natural verificar seu funcionamento dentro das várias arenas em que atuam, e principalmente na relação que estabelecem com o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Mostra-se, no entanto, necessária a análise dos partidos políticos e do fenômeno do multipartidarismo excessivo diante do Poder Judiciário. Para tanto, é preciso analisar quais são as funções desenvolvidas pelo Poder Judiciário e as condutas de seus membros enquanto desenvolvedores dessas funções, e quais as consequências dessas atuações.

O tema agora em análise poderia ser apresentado no Capítulo 2 deste trabalho, em item que seria desenvolvido sobre a separação dos Poderes. Contudo, optou-se por trazê-lo no presente momento, em decorrência de previsão expressa existente no Código Eleitoral, na Lei das Eleições e na Lei dos Partidos Políticos, como se verá, e, também, pelo fato de vários dos fenômenos aqui rememorados terem sido apresentados em itens anteriores do presente Capítulo 3.

O Poder Judiciário, em relação aos partidos políticos, no Brasil, valer-se-á primordialmente de seu ramo especializado, que é a Justiça Eleitoral (art. 92, IV, da CF). E mais, em decorrência da previsão do art. 121, § 3º, da Constituição Federal de que as decisões do Tribunal Superior Eleitoral são irrecorríveis, salvo se contrariarem a própria Constituição ou denegatórias de *habeas corpus* ou mandado de segurança, os temas relativos aos partidos políticos estarão

subordinados tão somente à própria Justiça Eleitoral e ao Supremo Tribunal Federal, de tal sorte que os estudos se concentrarão nos atos praticados pelos referidos órgãos judiciais.

A Justiça Eleitoral, além da função jurisdicional que lhe é típica, também desempenha outras funções específicas.

José Jairo Gomes narra que a Justiça Eleitoral tem basicamente quatro funções⁵¹⁰: a) função jurisdicional; b) função administrativa; c) função normativa; e d) função consultiva.

A função jurisdicional, como o próprio nome diz, é a típica do Poder em análise, referindo-se ao julgamento de casos concretos que lhe são apresentados. No caso da Justiça Eleitoral, sua função ínsita é o julgamento de todas as questões surgidas dentro do processo eleitoral ou em função das eleições.

A função administrativa⁵¹¹ corresponde à atribuição para organizar e administrar todo o processo eleitoral, desde o registro dos eleitores, dos partidos e o cadastro de seus filiados, até os atos referentes à eleição propriamente dita, como a organização dos locais de votação e dos coletores de voto, o registro de candidatos, a fiscalização das campanhas, a coleta e totalização dos votos, a promulgação do resultado e a diplomação dos eleitos.

Já a função normativa, por sua vez, não tem previsão constitucional, mas está no art. 1º, parágrafo único, e no art. 23, IX, todos do Código Eleitoral, no art. 61 da Lei n. 9.096/95 (LPP) e no art. 105⁵¹² da Lei n. 9.504/97 (LE).

Os artigos do Código Eleitoral estão assim redigidos:

Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado. Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.
Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior,
[...]
IX – expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

⁵¹⁰ GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 79.

⁵¹¹ “A Justiça Eleitoral é executiva de outra maneira: além de ela se administrar internamente, ela administra as eleições, exerce uma administração externa, e nesse ponto a Justiça Eleitoral é o Poder Executivo das Eleições.” CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda eleitoral*. 13. ed. Curitiba: Juruá, 2016. p. 52.

⁵¹² “Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.”

A Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95) repetiu o regulamento nos seguintes termos: “Art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para fiel execução desta lei”.

Não colocando em discussão ainda a questão da divisão de poderes, o que estabelecem claramente as leis acima referidas é que, dentro da atribuição de organizar as eleições, tem a Justiça Eleitoral a possibilidade de expedir regramentos para o bom cumprimento das próprias normas em questão e, por sua vez, o bom andamento das eleições. Elas passam, o que a doutrina menciona, a “ter força de lei”⁵¹³.

Note-se, porém, que *ter força de lei* não é o mesmo que *ser lei*! O *ter força*, aí, significa gozar do mesmo prestígio, deter a mesma eficácia geral e abstrata atribuída às leis. Mas estas são hierarquicamente superiores às resoluções pretorianas. Impera no sistema pátrio o princípio da legalidade (CF, art. 5º, II)⁵¹⁴.

Essas orientações do Judiciário Eleitoral são expedidas formalmente por meio de resoluções e instruções.

Dentro das atribuições que foram conferidas pelas leis, a atuação do Poder Judiciário deve ser *secundum e praeter legem*.

Não está estabelecido expressamente em local algum que o Judiciário pode regulamentar pontos não previstos na legislação, ou criar novo direito⁵¹⁵. Apesar de a interpretação não poder se limitar a uma análise gramatical, não é o caso de inverter o sentido de algo que é claro, sendo que todos os textos legais acima referidos trazem expressamente que cabe ao Judiciário “expedir instruções” para a boa aplicação das normas referentes às eleições e aos partidos políticos.

Os referidos textos legais não permitiram criar novas leis, não permitiram criar sanções, não permitiram inverter o sentido literal da legislação posta. Permitiram complementar e explicitar o que já existe.

⁵¹³ “Essa função normativa foi objeto de exame pelo próprio TSE, que decidiu que suas resoluções têm forma de lei ordinária.” CASTRO, Edson de Resende. *Teoria e prática do direito eleitoral*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 39.

⁵¹⁴ GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*, cit., p. 83.

⁵¹⁵ “A atuação da Justiça Eleitoral na expedição de resoluções é inconstitucional. Sem previsão expressa na Constituição e em face de uma função atípica, não se pode considerar a possibilidade de elaboração de normas ainda que secundárias, pelo Judiciário. [...] a elaboração de resoluções não tem respaldo constitucional. Não obstante, essa questão não se coloca, seja pela doutrina, seja pela jurisprudência. O que se pode admitir é a expedição de instruções, compreendidas adequadamente que se destinem apenas à atuação administrativa da Justiça Eleitoral, sem possibilidade de seus efeitos atingirem os particulares.” SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 252-253.

Já a função consultiva é outra atribuição que não é típica do Poder Judiciário. Nessa função, a Justiça Eleitoral não examina, resolve ou julga caso concreto. Ela analisa as hipóteses em tese ou abstratas que lhe forem apresentadas, e orienta as ações de todos os atores envolvidos nas eleições. A função consultiva tem previsão no art. 23, XII⁵¹⁶, e no art. 30, VIII⁵¹⁷, do Código Eleitoral. As respostas às consultas, apesar de não terem efeitos vinculantes, podem ser utilizadas para fundamentar decisões futuras e requerimentos por interessados.

E é aqui que se afirma que, quando do estudo sobre partidos políticos, sobre o polipartidarismo, é necessário analisar os atos judiciais (em sentido amplo) e não somente os atos jurisdicionais ou decorrentes da jurisprudência, eis que a atividade consultiva e regulatória do Poder Judiciário Eleitoral tem também gerado efeitos sobre os partidos políticos, e sobre o pluripartidarismo exacerbado encontrado no Brasil.

Mas, antes de analisar os atos judiciais especificamente quanto aos partidos políticos, necessário, em rápidas palavras, relatar a ocorrência de um fenômeno muito maior que envolve o equilíbrio dos Poderes para, então, se voltar para as consequências do referido fenômeno perante os partidos políticos.

3.6.2 A judicialização da política

A atuação do Poder Judiciário em face dos partidos políticos após a Constituição de 1988 envolve tanto a análise da atuação do Poder Judiciário como um todo, quanto considerações sobre a separação de Poderes.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que decorreu da Revolução Francesa e define os direitos individuais e coletivos do homem, em seu art. 16 prescreve que “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos Poderes não tem Constituição”.

E se faz necessária a separação dos Poderes, pois eles se autorregulam.

⁵¹⁶ “Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, [...] XII – responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição, federal ou órgão nacional de partido político; [...]”

⁵¹⁷ “Art. 30. Compete, ainda, privativamente, aos Tribunais Regionais: [...] VIII – responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político; [...]”

Nas palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A separação dos poderes como sistema de freios e contrapesos.

A doutrina de Montesquieu é uma “receita de arte política”. Exprime a ideia de que a divisão funcional por ele proposta estabeleceria um sistema de freios e contrapesos, impedindo o abuso dos governantes. Isto porque somente o “poder detém o poder”.

Tal quadro, por outro lado, obrigaria os Poderes a atuarem harmonicamente, de *concert*, pois do contrário ocorreria a paralisia da governança⁵¹⁸.

Dentro dessa rápida fotografia sobre a separação dos Poderes, o Poder Judiciário no Brasil, principalmente após a Constituição de 1988, teve, de fato, asseguradas sua autonomia e independência em relação aos outros Poderes, não só com as garantias a seus membros (inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios e vitaliciedade – art. 95 da CF), mas também por meio de uma elevação institucional pela disponibilização de instrumentos para o desempenho de sua função, instrumentos que amplificaram suas possibilidades nesse controle entre os Poderes.

Podem ser mencionados como exemplos a possibilidade do controle abstrato de constitucionalidade (art. 102, I, da CF), o alargamento no controle da administração pública mediante ação civil pública (art. 129, III, da CF) e das ações populares (art. 5º, LXXIII, da CF) e a autonomia conferida ao Ministério Público (arts. 127 a 130 da CF). Inclusive, sobre o controle abstrato de constitucionalidade Abranches ressalta:

O papel acrescido da Suprema Corte nessa função intermediadora escapa do âmbito dos mecanismos de vigilância e fiscalização, os freios do sistema (*checks*). Enquadra-se no plano dos mecanismos de contrapeso democrático (*balance*), os fatores de equilíbrio entre os Poderes. Essa dimensão política da ação do Judiciário tem legitimidade restrita, alto potencial para controvérsias, e se dá nos limites da democracia. Os ministros não são eleitos, podem agir monocraticamente, isto é, tomar decisões solitárias, com alto grau de subjetividade. [...] Ao decidir quem ganha e quem perde em questões estritamente políticas, o STF interfere no curso, na substância e, eventualmente no resultado do conflito político⁵¹⁹.

⁵¹⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A ressurreição da democracia*. Santo André: Dia a Dia Forense, 2020. p. 149.

Do mesmo autor: “A classificação das funções, de que se serviu Montesquieu e que foi seguida pelos juristas, leva em conta as três atividades típicas de um Estado liberal. Sim, de um Estado que se preocupa em manter a ordem, protegendo a liberdade, para que cada um, no exercício desta, cuide de sua própria vida. Uma é a função de estabelecer as normas destinadas a evitar a colisão entre a liberdade de um e a liberdade de outros, afora sancionar condutas contrárias à ordem pública. Outra é a de zelar pelo cumprimento dessas regras, prevenindo-lhes a infração, ou impondo pela força, quando preciso, o respeito a elas. A terceira de julgar os litígios entre particulares e de punir as violações à ordem”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*, cit., p. 121.

⁵¹⁹ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, cit., p. 367-368.

Se o Executivo e o Legislativo são eleitos, a legitimidade dos que nele exercem o poder é política, vem do povo (art. 1º, parágrafo único, da CF). Já o Judiciário, pelo fato de a origem dos membros ser técnica, não tem legitimidade política, mas constitucional.

A Constituição de 1988, ao dotar o Judiciário de uma série de instrumentos para a garantia de direitos fundamentais, não só o consagrou como guardião da Constituição, como o aproximou, principalmente quanto ao Supremo Tribunal Federal, das decisões políticas, ao decidir impasses entre os outros dois Poderes⁵²⁰.

A aproximação do Judiciário aos impasses entre os outros dois Poderes o transformou em árbitro dos conflitos entre Legislativo e Executivo, e árbitro, em grande parte, não de questões jurídicas, mas de questões políticas, que é a arena típica dos outros Poderes.

Ocorre que o Judiciário é dotado de instrumentos jurídicos para a solução de conflitos. Ele não age, na análise desse tipo de conflito, com os instrumentos à disposição da política, como a negociação, a composição de interesses e a composição política.

Contudo, os próprios agentes políticos passaram a ver a busca ao Judiciário como mais uma arena para suas disputas. E esse ponto é imprescindível para compreender os reflexos da atuação do Judiciário e o fenômeno do pluripartidarismo.

Dentro da instabilidade eleitoral e governamental, passa o Judiciário a ser mais uma instância da disputa. Com isso, a “falta de mecanismos propriamente políticos para a resolução de conflitos leva a impasses, crises políticas e paralisia decisória. O único recurso é a judicialização”⁵²¹.

E mais, o Judiciário não passou só a deliberar sobre conflitos entre Executivo e Legislativo, mas sobre debates políticos entre situação e oposição, ou entre governo e grupos que pretendem benefícios em negociações políticas específicas.

⁵²⁰ Nesse sentido: “Poderia se dizer que ao menos no plano constitucional de 1988, buscou-se aproximar o Poder Judiciário e mais especificamente o STF, das atribuições próprias de um tribunal detentor da jurisdição constitucional para, enquanto guardião da Constituição, resolver os impasses e conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo e exercer o controle de constitucionalidade sobre as leis e atos de governo.” GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*, cit., p. 176.

⁵²¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, cit., p. 365.

É sabido que na separação dos Poderes não é possível indicar quais são todas as atividades que devem ser desenvolvidas pelos Poderes, principalmente quando se examina um deles em relação aos demais. Assim, o que deve constar na Constituição é a essência de cada Poder, de tal sorte que é admissível a comunicação de algumas funções entre cada um deles. Contudo, “sempre haverá um *núcleo essencial*, da função que não é passível de ser exercido senão pelo Poder competente”⁵²².

Mas a percepção é que o Judiciário passou a ultrapassar seus próprios limites, e adentrar no denominado núcleo essencial dos demais Poderes.

E, “Como consequência desse fenômeno de exacerbação do papel político do Judiciário [...] vislumbram-se dois desdobramentos quanto ao comportamento do Judiciário, que guardam certa relação entre si, quais sejam: o ‘ativismo judicial’ e a ‘politização do judiciário’”⁵²³.

Elival da Silva Ramos destaca: “Ao se fazer menção ao ativismo judicial, o que se está a referir é a ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento principalmente da função legislativa”⁵²⁴.

O ativismo judicial “não é um sistema jurídico – é um fenômeno sociológico que tem profunda repercussão no sistema jurídico”⁵²⁵. Manoel Gonçalves Ferreira Filho explica bem o fenômeno:

O ativista põe a sua opinião acima do direito positivo. Seja de modo velado por meio de interpretações que alteram o significado do texto, a história deste ou o entendimento comum. Seja de modo frontal criando normas que a Constituição ou a lei não preveem⁵²⁶.

Então, pelo ativismo judicial, ocorre uma alteração indesejada do equilíbrio entre os Poderes, em que o Judiciário traz para si atribuições dos demais Poderes, em decorrência da judicialização da política.

Entre várias outras justificativas que provocam esse fenômeno está a baixa qualidade ou desempenho dos demais Poderes. Não significa que se aceita a referida justificativa, mas o certo é que ela provoca o fenômeno.

⁵²² RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 118.

⁵²³ GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*, cit., p. 178.

⁵²⁴ RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial*, cit., p. 119.

⁵²⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A ressurreição da democracia*, cit., p. 179.

⁵²⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A ressurreição da democracia*, cit., p. 181.

Essa ineficiência, seja do Executivo, mas principalmente do Legislativo, tem consequências que retroalimentam a ineficiência, e uma delas é o polipartidarismo⁵²⁷.

Se só isso não bastasse, o fato de o Judiciário ser levado a todo momento a decidir questões políticas (judicialização da política) pode gerar outro problema, que é a politização do Judiciário.

Politizando-se o Judiciário, abre-se a porta que lhe permite substituir os outros Poderes, o que não é possível, tendo em conta ainda mais a origem da legitimidade de cada um deles. Mais que isso, passando a tomar decisões políticas, o Judiciário corre o risco de perder sua imparcialidade e, por consequência, sua independência.

Politizando-se, o Judiciário deixa de ser somente jurídico, e passa a ser um ator político que sofre pressões externas, inclusive da opinião pública, e as decisões que toma passam a ser analisadas não pelo aspecto técnico, mas simplesmente quanto a atender ou não aos interesses momentâneos⁵²⁸. Passam as decisões judiciais a se tornar objeto de controvérsias políticas e não jurídicas.

Todo esse fenômeno pode ser analisado por ocasião do estudo sobre o Poder Judiciário e os partidos políticos, e de como o Poder Judiciário também contribui para a manutenção do pluripartidarismo exacerbado como serão os exemplos rememorados a seguir.

3.6.3 Os atos judiciais e os reflexos no sistema partidário

Sendo o sistema partidário em seu sentido estrito a forma como se relacionam os partidos⁵²⁹, necessário verificar as manifestações judiciais, após a Constituição de 1988, que tiveram reflexo sobre o tema.

⁵²⁷ Nesse sentido RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial*, cit., p. 304.

⁵²⁸ “Vem acarretando uma politização do Judiciário. É esse fenômeno difundido pelo mundo afora, que é flagrante no Brasil atual. De fato, apreciando de mais em mais questões políticas – o mérito do ato administrativo, a constitucionalidade de leis recém-promulgadas que pode nulificar, de pronto, o envolvimento nas disputas eleitorais, com o controle da própria propaganda, nos termos há pouco apontados – passa ele a ser visto como um agente político e encarado como tal. Assim, vem a ser visto como ‘partidário’, o que não só o torna vulnerável a críticas pesadas, como acaba por lhe comprometer a confiabilidade.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*, cit., p. 141.

⁵²⁹ Cf. item 1.4.2.

Elival da Silva Ramos⁵³⁰ separa a posição jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em relação aos partidos políticos em duas fases, denominando a primeira “fase *self-restraint*” e a segunda, que inicia a partir de 2003 e coincide com o início de uma grande renovação dos ministros na corte, “período de intervencionismo”.

Segundo o autor, o primeiro período vai de 1988 a 2003, tendo como característica

[...] o comedimento da Corte Constitucional brasileira ao controlar a constitucionalidade de normas legais referentes ao estatuto partidário, reconhecendo, invariavelmente, a liberdade de conformação do legislador, somente afastada se manifesto o abuso praticado⁵³¹.

Já o segundo período intervencionista pode ser percebido em uma “expressiva mudança na composição do STF, a partir do primeiro mandato do Presidente Lula (2003/2006), sobre o padrão da jurisprudência”⁵³².

Os atos judiciais que repercutem no sistema partidário, apesar de grande parte das vezes não estarem tratando diretamente do tema “partido político”, podem ser constatados antes mesmo do marco acima apresentado (2003), mas se intensificaram após o referido período e permanecem até os tempos atuais.

A afirmação pode ser comprovada pela série de decisões judiciais já relatadas no correr de todo o presente trabalho, mas que serão agora rememoradas em parte, e de forma sucinta.

*Cláusula de desempenho*⁵³³: a cláusula de desempenho estipulada pela Lei n. 8.713/93 foi um instrumento relativamente simples empregado para racionalizar as eleições presidenciais que deveriam ocorrer no pleito de 1994, eis que impedia os partidos que não tivessem um número mínimo de representantes na Câmara dos Deputados de apresentar candidatura à Presidência da República, salvo se formassem coligação para atingir o número mínimo.

Claramente o que fez a norma foi permitir que somente partidos políticos já com uma representatividade mínima pudessem concorrer para o maior cargo eletivo nacional. Racionalizava-se o pleito de um lado, e de outro preservava-se o

⁵³⁰ RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do Estatuto dos Partidos Políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cit.

⁵³¹ RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do Estatuto dos Partidos Políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cit., p. 63.

⁵³² RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do Estatuto dos Partidos Políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cit., p. 63.

⁵³³ Cf. item 3.2.2.1.1.

direito das minorias, uma vez que se permitia a todos os partidos participarem das eleições proporcionais; se aí conquistassem um número mínimo de votos ou cadeiras, poderiam em eleição futura apresentar candidatos a presidente.

Contudo, em decisão lançada nas ADIs n. 966/DF e 958/DF (j. 11.05.1994), o STF declarou a inconstitucionalidade da norma, sob a alegação da violação do princípio do pluralismo político e da igualdade entre os partidos, desconsiderando que mesmo a Constituição limita a atuação, em alguns casos, somente a partidos políticos com representação no Congresso Nacional (arts. 103, VIII, e 5º, LXX, a, da CF).

O Judiciário sinalizou, no caso, de forma clara, que permitiria qualquer ato por qualquer agremiação partidária. Misturou-se liberdade política com liberalismo político.

Permitiu-se que mesmo os denominados “partidos nanicos” não só lançassem candidatos à Presidência, mas também que seus candidatos participassem da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão e de debates eleitorais, gerando, dentre outros, dois fenômenos que merecem destaque.

O primeiro é que, para a população – verdadeira detentora do poder político –, cria-se dificuldade em poder identificar qual candidato, efetivamente, defende uma ou outra ideia. Diante de um número muito grande de opções, as propostas se misturam.

De outro lado, a candidatura à Presidência serve, aos partidos políticos e a seus dirigentes, de escada para a busca de outros cargos. Utiliza-se a candidatura à Presidência para depois tentar algum outro cargo em eleição futura. A candidatura à Presidência é mera vitrine. E, quanto maior o número de partidos, maior o número de pretendentes.

*Coligações partidárias*⁵³⁴: em resposta à Consulta n. 715/DF, formulada em 2001, o Tribunal Superior Eleitoral expediu a Resolução n. 20.993/2002, promovendo a verticalização das coligações partidárias, ou seja, fixou o entendimento de que deveria ocorrer correlação entre as coligações para as eleições das circunscrições nacionais (presidente e vice) e estaduais (governador, senador, deputado federal e deputado estadual). Com isso, efetivamente criou um

⁵³⁴ Cf. item 3.4.2.

novo regramento, alterando também toda a jurisprudência que existia até então sobre o assunto.

O Judiciário, ao criar as novas regras em questão, mais do que uma decisão jurídica, teve uma atuação política, e, como tal, a reação ao seu ato também foi política. Para afastar qualquer discussão sobre o tema, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n. 52/2008, alterando o § 1º do art. 17 da Constituição Federal e assegurando a autonomia para os partidos políticos adotarem suas coligações, sem obrigação de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal.

O Judiciário participou de um embate político.

E o pior é que, com tudo isso, as regras referentes às coligações, desde a promulgação da Constituição de 1988, foram fixas em no máximo três eleições presidenciais seguidas. Nas eleições gerais de 1994 e 1998 não existia assimetria entre as coligações nacionais e estaduais; para as eleições de 2002 e 2006 se exigiu, o que foi novamente afastado nas eleições de 2010, 2014 e 2018, sendo que para as eleições de 2022 não será permitida a coligação para as eleições pelo sistema proporcional, mas agora pela Emenda Constitucional n. 97/2017.

A atitude judicial, por mais moralizadora que possa ser a intenção dos que a tomaram, acarreta dois fenômenos já apresentados que terão como consequência o incentivo ao polipartidarismo. A primeira é que, claramente, o Judiciário passa a ser visto como mais uma arena para as disputas políticas. Ora, se decisão sobre um ponto tão sensível pode ser tomada pelo Judiciário, não existe motivo para que o Legislativo a tome; basta que o Judiciário faça e posteriormente, então por medidas legislativas propriamente ditas, o Legislativo adapte aos interesses momentâneos. Não é preciso ao parlamentar pertencer a um partido para defender determinado interesse; o Judiciário é que ditará o caminho que, posteriormente, será adaptado. A omissão é uma estratégia de sobrevivência absolutamente considerada.

O segundo é que os cidadãos, que são os verdadeiros detentores do poder político, não passam a reconhecer mais nos mandatários o caminho para soluções políticas e, sendo assim, ainda menos se importam com a legenda a que o mandatário pertença.

Necessário que o Legislativo e o Executivo efetivamente assumam suas funções, e que o Judiciário diga – mesmo que não atendido em grande número das vezes – que eles precisam assumir suas funções.

*Infidelidade partidária*⁵³⁵: a infidelidade partidária, sob o aspecto do mandatário que deixava o partido pelo qual se elegeu (trânsfuga), não era passível de sanção no ordenamento nacional, e também não tinha nenhuma consequência firmada pela jurisprudência, já que se considerava que o mandato pertencia ao candidato e não ao partido. Contudo, em março de 2007, o Tribunal Superior Eleitoral, como consequência de uma Consulta (n. 1.398), editou a Resolução n. 22.526/2007 e, por ela, afirma que o mandato pertence tanto ao candidato eleito como ao partido pelo qual lançou a candidatura. Dessa forma, os trânsfugas poderiam perder o cargo. A regra se aplicaria, inclusive, para os mandatários eleitos pelo sistema majoritário.

Foi editada também a Resolução n. 22.610/2007, que criou a ação judicial (e seu rito) necessária para declarar a perda do cargo, bem como criou as hipóteses em que o abandono partidário seria viável (*justa causa*).

As resoluções foram analisadas (ADIs n. 4.086 e 3.999 – j. 12.11.2008) pelo Supremo Tribunal Federal, que as considerou constitucionais. Mas em 2015 o próprio Supremo (ADI n. 5.081) reviu em parte sua posição, colocando não caber tal regramento aos mandatários eleitos pelo sistema majoritário.

O Legislativo, em decorrência das regras, elaborou a Lei n. 13.165/2015, e posteriormente a Emenda Constitucional n. 91, em que, aparentemente, adere à determinação judicial.

Aparentemente, pois, apesar de pelas referidas normas reconhecer a possibilidade da perda do mandato pelo trânsfuga, por outro lado, cria a denominada “janela partidária”⁵³⁶, pela qual o mandatário legislativo tem determinado período em que pode deixar o partido pelo qual se elegeu, sem a consequência da perda do cargo. Com isso, a regra é a de que não pode deixar o partido, mas pode desde que o seja em período específico. Em mais uma ocasião se muda para permanecer como está.

⁵³⁵ Cf. item 3.3.

⁵³⁶ Cf. item 3.3.3.4.

Novamente o Judiciário, na busca da moralidade, porém sem ter atribuição, assume o protagonismo, criando regras, participando de embates políticos, e tem como resposta uma solução política em que, ilusoriamente, está adotando as sanções para os trãnsfugas – assumindo que os mandatos pertencem também aos partidos – mas, na realidade, provoca a criação de outro instituto para contornar a decisão judicial.

Com tudo isso, o Legislativo novamente não assume suas funções, os cidadãos não sabem exatamente qual é a função de cada um dos Poderes e o ambiente partidário continua complexo e instável; e a existência de um número grande de partidos continua a ser uma garantia para os agentes políticos.

*Doação por pessoas jurídicas*⁵³⁷: outro caso que merece ser rememorado diz respeito à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI n. 4.650/DF (j. 15.09.2015), em que proibiu a doação de pessoas jurídicas de direito privado para os partidos políticos e para as campanhas eleitorais.

O argumento jurídico do voto fora que a doação por pessoas jurídicas gerava grande desigualdade no pleito. Contudo, mais do que os argumentos lançados na ação, o momento político nacional incentivou a medida: havia um cenário formado por grande número de notícias sobre desvios de valores públicos, inclusive de abusos no financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais.

Considerando um argumento jurídico, o que poderia ocorrer é a limitação da doação de uma pessoa jurídica para um partido político específico, ou só para um candidato em cada eleição, assumindo assim que defende determinada ideologia. Não a doação de uma pessoa jurídica para todos os partidos, ou para vários partidos. Participar da política é assumir uma posição.

Mas não foi essa a linha seguida pelo Supremo Tribunal Federal, e, então, logo após a decisão do Supremo na ADI n. 4.650/DF, foi aprovada a Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015, que, dentre outros pontos, sob a justificativa de diminuir os custos das campanhas eleitorais, revogou o art. 81 da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97), o que também impediria a doação por pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais (mas não revogou os arts. 38 e 39 da Lei dos Partidos Políticos, que também permitiam doações por pessoas jurídicas).

⁵³⁷ Cf. item 3.5.

Necessário rememorar que as eleições de 2016, as primeiras a sofrerem os efeitos da decisão judicial acima referida e da então nova lei, foram eleições municipais.

Ainda sob o alegado prisma de moralização dos pleitos, mas já em 2017, foi aprovada a Lei n. 13.488/2017, que inclui os arts. 16-C e 16-D na Lei das Eleições, criando e regulamentando o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Não menos importante foi a aprovação da Lei n. 13.877, de 27 de setembro de 2019, que alterou o inciso II do art. 16-D da Lei das Eleições.

Com a decisão judicial e as alterações legislativas, o que se percebe, contudo, não é a diminuição dos gastos nas campanhas eleitorais, mas a passagem de um financiamento partidário preferencialmente privado para uma base preferencialmente pública. Se na eleição de 2014 o Fundo Partidário ultrapassava um pouco mais de 188 milhões de reais, na eleição de 2016 já passou de 794 milhões, e no ano de 2020 passou de 837 milhões. Ainda no ano de 2020, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha passou de 2 bilhões⁵³⁸.

Em resumo, o Poder Judiciário impõe a proibição de doação por pessoas jurídicas, mas o estamento político parlamentar vai buscar e encontra outro caminho.

A decisão judicial em questão, que só alterou a fonte principal do financiamento partidário, não favoreceu a diminuição do número de partidos políticos existentes no Brasil. Ao contrário, fez com que aumentasse o montante público a ser destinado às agremiações, mesmo para aquelas que não conseguiam doações de particulares, facilitando ainda mais os denominados partidos cartel e, por sua vez, o polipartidarismo.

*Candidaturas avulsas*⁵³⁹: a possibilidade de determinado cidadão ser candidato a cargo eletivo sem a necessidade de pertencer a partido político, com o necessário afastamento da condição de elegibilidade prevista expressamente no art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal, é tema que ainda deve ser analisado pelo Judiciário.

O assunto teve repercussão geral reconhecida no Recurso Extraordinário em Agravo n. 1.054.490 pelo Supremo Tribunal Federal, e o relator, em decorrência, determinou a realização de audiência pública (ocorrida em dezembro

⁵³⁸ Cf. item 3.5.1.

⁵³⁹ Cf. item 2.2.2.1.4.

de 2019). Ora, se o Supremo determina a realização de audiência pública em que se busca afastar uma regra expressa da Constituição, o sinal que apresenta para a população é que está seriamente refletindo na hipótese.

E se está refletindo, e para tanto necessita de uma audiência pública, o que está fazendo é uma análise política, pois as jurídicas podem ser trazidas por outras formas aos autos, apontando mais uma vez para campo que não oferece os melhores instrumentos.

A eventual possibilidade de candidaturas avulsas pode vir a ser um incentivo à diminuição do número de partidos. Pode. Por outro lado, não se visualiza a possibilidade de ser um mecanismo que promova a democracia. Ao contrário, elimina-se mais um filtro, permitindo de maneira direta que os eventuais mandatários não tenham compromisso com um grupo (partido) ou com uma ideologia, e fazendo com que o ambiente político eleitoral fique ainda mais complexo, instável e propício a benefícios particulares. Se os partidos não estão atingindo seu fim, a candidatura avulsa certamente não é o modo para a melhora do sistema.

Em casos como os apresentados, a despeito da louvável intenção dos julgadores de solucionar determinadas questões buscando a moralidade dos pleitos e do sistema político, o que se viu foi o Judiciário adentrando na esfera dos outros Poderes, na esfera política, e aí passou a ser mais um elemento nas disputas políticas.

Tanto foi assim que, tomadas algumas decisões pelo Judiciário, quase que imediatamente o Congresso Nacional editou normas (e até mesmo emenda constitucional) modificando ou afastando as decisões do Judiciário.

Estabelecido o confronto entre Judiciário e Legislativo, ou entre Judiciário e Executivo, os cidadãos, verdadeiros detentores do poder político, ficam novamente diante de um ambiente inseguro e altamente complexo.

A complexidade e a insegurança sombreiam as responsabilidades dos mandatários, que não precisam assumir posições, bastando aguardar o posicionamento do Judiciário para, depois, promover as adaptações necessárias. É vantajoso aos políticos ter uma série de agremiações (partidos políticos) onde possam ser acolhidos para proteger seus interesses, o que é incentivo para o polipartidarismo.

CONCLUSÃO

A democracia, como fenômeno social, é um processo que sempre deve perseguir a igualdade e a dignidade humana, adaptando-se aos novos reclamos. Vista sob o aspecto governamental, ela se faz presente quando tem como objetivo o interesse público, quando ocorre rotação entre os membros que exercem o poder, e os representantes são selecionados pelos governados.

Ante a impossibilidade de, nos Estados atuais, serem tomadas decisões coletivas para o funcionamento corrente, a solução encontrada foi estabelecer que o povo, detentor do poder político, o transferisse, por um critério de decisão, para representantes escolhidos por um método (eleição). Tem-se na democracia representativa um instrumento para tornar a democracia praticável.

Como forma de racionalizar o processo de escolha, agrupando pessoas que comungam de ideais semelhantes, organizando os esforços para a arrecadação de valores e formando parcerias para as eleições e para futuros governos, os partidos políticos surgem como um terceiro elemento na relação representante x representado.

Esse terceiro elemento modifica a relação original e estabelece uma relação triangular, representado – partido – representante, em que este recebe um duplo mandato, dos eleitores e do partido político.

Os sistemas eleitorais são os métodos pelos quais os eleitores traduzem suas preferências em votos, que, por sua vez, são transformados em mandatos. A fórmula dessa transformação, em decorrência dos efeitos gerados, pode intervir no comportamento do eleitor, e no modelo de governo.

Sistema partidário, por sua vez, é o conjunto de circunstâncias que influenciam na forma como os partidos políticos se inter-relacionam. É considerado pluripartidarista o sistema em que mais de dois partidos políticos têm participação efetiva no processo eleitoral, com condições de galgar postos no poder.

O sistema eleitoral adotado pode exercer influência no sistema de partidos. No caso brasileiro, o sistema proporcional é um dos fatores, não sendo o único nem o determinante, que influem no polipartidarismo.

O partido político é, assim, a reunião de pessoas dotada de personalidade jurídica, com caráter duradouro, que visa representar a coletividade, sendo o elo

entre representantes e representados, e que deve buscar despertar e formar a opinião pública, participar do governo ou exercer influência sobre ele, como situação ou oposição, tendo a faculdade de apresentar candidaturas.

Quanto ao critério de obediência ideológica, os partidos podem ser classificados em rígidos, semirrígidos e flexíveis. Já quanto à natureza da comunidade partidária, podem ser classificados como de quadro, de massa, pegatudo e cartel, sendo certo que dificilmente se enquadram de maneira absoluta em um único tipo. O mais comum é que os partidos combinem mais de uma classificação ou categoria, de acordo com a formação e o momento histórico.

A relevância partidária, em um sistema pluripartidarista, não decorre somente do número de cadeiras conquistadas em uma eleição, ou do número de filiados, mas também da capacidade de determinar ou influir nas ações governamentais (ativa ou negativamente), e para tanto deve ser considerado o poder de coalizão e o potencial de chantagem. Nesse aspecto, torna-se relevante o partido que pode gerar ou impedir uma maioria parlamentar.

Os partidos políticos atuam em inúmeros ambientes (internos e externos), com causas e consequências certas ou incertas. São fatores que podem influir nessa (in)certeza ambiental: a complexidade (ou simplicidade), a estabilidade (ou instabilidade) e a liberdade (ou hostilidade).

A complexidade diz respeito ao número de relações que devem ser estabelecidas para se tentar alcançar um equilíbrio; a estabilidade diz respeito à previsibilidade do comportamento dos outros partidos políticos e dos demais atores políticos, que se reflete em uma previsibilidade eleitoral; já a liberdade/hostilidade diz respeito à dificuldade ou não de criar e manter um partido político.

O Brasil tem um ambiente externo partidário complexo, não estável e não hostil, propício para a existência de inúmeras agremiações partidárias, que, por sua vez, deriva de dois fatores: as arenas e a coerção institucional.

As arenas são efetivamente os ambientes em que os partidos políticos atuarão – ou ambiente partidário em sentido estrito –, e variam tanto no aspecto temporal (uma, parte de uma ou várias legislaturas) como no aspecto geográfico (local, regional e nacional).

As arenas podem ser divididas quanto ao tipo de objetivo buscado ou quanto à forma de disputa estabelecida, e nesse caso podem ser: eleitorais (em que se busca o voto); parlamentares (em que são buscados tanto os cargos internos do

Legislativo quanto a formação das maiorias e minorias); governamentais (para formação e sobrevivência do Executivo).

Coerção institucional, por sua vez, são os regramentos que disciplinam a atividade partidária, que podem derivar tanto da Constituição, como de normas infraconstitucionais. E mais, podem decorrer de uma disciplina direta dos partidos políticos ou da disciplina de outros institutos que terão reflexos sobre a vida partidária.

A análise dos institutos e dos ambientes partidários (arenas) deve ser feita em conjunto com outros aspectos, como os físico-políticos (dimensão do território e desenvolvimento das regiões), os sociais (grau de instrução, organização e industrialização), os psicossociais (carisma de candidatos, insegurança e religião) e os históricos.

Assim, só com a análise conjunta de todos esses elementos é possível identificar como surgiu, e por qual motivo se mantém, o pluripartidarismo exacerbado no Brasil. Os partidos políticos, dessa forma, não podem ser pensados tão somente como instrumento para a apresentação de candidaturas em determinada eleição; eles são muito maiores e têm um campo de atuação bem mais amplo. Com a concepção de que atuam na arena eleitoral, na arena governamental e na arena parlamentar, e de que essas atuações podem variar no tempo e no espaço e são dependentes de fatores sociais, históricos, psíquico-sociais e jurídicos, é possível pensar nos partidos políticos, nas influências que recebem e em como conseguem atuar.

Deve-se analisar o funcionamento e a operação do sistema político brasileiro de forma ampla, assim como ocorre com os estudos sobre o presidencialismo de coalizão e sobre a judicialização da política.

Pela análise histórica é possível verificar como se formou a arquitetura político-partidária nacional, que, como a própria política brasileira, é plural, fragmentada, clientelista e oligárquica.

Já com a proclamação da República e a instauração do federalismo, não se seguiu um modelo de unificação, mas um modelo que privilegiasse e mantivesse os poderes e oligarquias locais. Os apoiadores da proclamação da República não eram em sua maioria republicanos, mas pessoas que estavam preocupadas em manter seus poderes, o que se refletiu na criação dos partidos políticos estaduais que seguiram até a década de 1930.

Na denominada Quarta República (1946 a 1964), apesar de o poder econômico ter se concentrado na União, foram mantidas ou transformadas as oligarquias regionais, e paralelamente se verifica o crescimento do populismo, em que os partidos políticos passam a ser peças menos importantes do que os próprios candidatos. Esse cenário deu início ao fenômeno da mudança de partidos políticos por parte dos mandatários, sem maiores consequências.

Mesmo durante o regime militar iniciado em 1964, com a instituição do bipartidarismo, fora possível a manutenção das várias forças locais por meio da institucionalização das sublegendas partidárias e, pela forma artificial de imposição das duas agremiações, elas não decorreram de fenômenos sociais, mas do agrupamento de parlamentares já com mandatos, o que fez com que se tornassem partidos de uma elite, a elite política. Essa mesma elite política, por sua vez, pode manter seu poderio regional recorrendo às sublegendas.

Com a reabertura política, e o fim do bipartidarismo imposto, no ano de 1979 foram criados imediatamente seis partidos políticos, e abriu-se a possibilidade de agremiações com registros provisórios participarem dos pleitos. A manutenção e a permissão para o funcionamento dos partidos provisórios foram mantidas por sucessivas leis até o ano de 1994. Paralelamente a isso, pela Emenda Constitucional n. 25/85 foram ripristinados todos os partidos políticos que tiveram seus registros cassados, cancelados ou indeferidos. Isso provocou um salto quantitativo: na eleição de 1982, participaram 5 partidos, e nas eleições de 1985 e 1986 havia em disputa 29 e 30 partidos, respectivamente.

Na Constituinte, apesar das preocupações manifestadas por alguns parlamentares quanto ao excessivo número de partidos, a ideia acabou não sendo combatida diretamente.

A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu texto regulamento sobre os partidos políticos. Além de considerá-los uma força política institucionalizada, apresenta o conteúdo, os princípios balizadores e os pressupostos (art. 17 da CF), tudo com o objetivo de garantir sua atuação e a não intervenção estatal. Havendo um capítulo específico no Título II (dos Direitos e Garantias Fundamentais) sobre ele, a existência do instituto é uma cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF), sendo também a filiação partidária uma condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, V, da CF).

Por determinação constitucional, os partidos políticos devem respeitar a soberania nacional, o regime democrático, os direitos fundamentais da pessoa

humana, o pluripartidarismo, bem como devem prestar contas à Justiça Eleitoral e funcionar de acordo com a lei, estando proibidos de utilizar organização paramilitar e de receber recurso ou estar subordinado a entes estrangeiros.

Com isso, o pluripartidarismo decorre da estrutura social e jurídica nacional, e não é algo a ser afastado; o que se deve, sim, buscar são os modos de as instituições trabalharem com ele.

Por outro lado, analisando agora o aspecto especificamente numérico, a quantidade de partidos políticos existentes no Brasil (33 em outubro de 2020) pode ser considerada excessiva tanto pela comparação com países democráticos – em nações que historicamente têm um número elevado de agremiações, como a Itália e a Bélgica, há em torno de 13 – como pelo fato de não se verificar a existência de um número tão grande de correntes ideológicas, o que se reflete na existência de muitas agremiações que, formalmente, defendem os mesmos valores.

Quanto aos pressupostos de ordem institucional que propiciam o polipartidarismo, decorrem de normas constitucionais e infraconstitucionais, tanto as que regulamentam diretamente os partidos políticos, quanto as normas que, a princípio, destinam-se a regular outros temas, principalmente os referentes ao relacionamento entre os Poderes e a Federação.

Dentre os denominados pressupostos constitucionais reflexos do polipartidarismo, podem ser mencionados o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo e a representação proporcional eleita por uma lista aberta. Mas só com a análise da forma como esses fatores se relacionam especificamente no Brasil é possível dizer por qual motivo auxiliam na formação do excesso partidário.

Se o sistema de governo presidencialista se caracteriza pela proeminência política da Presidência da República, no Brasil, especialmente com a Constituição de 1988, essa proeminência se tornou exagerada, tanto jurídica como economicamente, promovendo um verdadeiro desequilíbrio na tripartição dos Poderes, sobretudo ao lhe atribuir poderes quase absolutos na formação da agenda governamental.

A proeminência jurídica do Poder Executivo se dá, inicialmente, na concentração de poderes legislativos ou na interferência sobre o processo legislativo. É verificada pela análise da competência exclusiva e concorrente para a iniciativa de determinadas leis (que têm função relevante), da possibilidade da edição de medidas provisórias, do poder de veto, do pedido de urgência e da

atribuição concorrente das duas casas na iniciativa de leis, que envolve também características do bicameralismo nacional.

O excesso de concentração do poder orçamentário nas mãos do Executivo federal também é um mecanismo que incentiva o pluripartidarismo excessivo, afetando inclusive o conceito de Federação.

O orçamento, especificamente quanto às despesas não rígidas e sujeitas ao contingenciamento, mesmo que aprovado pelo Legislativo, não impõe investimentos. Fica a cargo do Executivo fazer a aplicação ou não em investimentos, e com isso o empenho e os gastos das verbas, principalmente da rubrica investimentos, passam a ser negociados diretamente pelo Executivo com os parlamentares, governadores e prefeitos, tornando-se moeda direta de troca em votações e apoios aos interesses do Executivo.

Como a execução da Lei Orçamentária Anual ocorre no ano seguinte a sua aprovação, e para tanto depende da arrecadação, a destinação dos valores para as emendas na rubrica investimentos acaba por ocorrer, na prática, ou no final do ano da arrecadação ou diante de alguma votação importante de interesse do Executivo, quando então se verifica quem foi o parlamentar “fiel” ao governo, não importando o partido a que pertence. Não relevando o partido, importante para o parlamentar é que pertença a alguma agremiação que lhe dê margem de manobra para alcançar seus interesses imediatos, voltando o coletivo a ter menos valor. Significativo é ter poder de barganha no jogo de perde/ganha. Se a fidelidade partidária fosse um fator determinante, bastaria ao parlamentar pertencer a um partido específico da base governamental para ter garantido o repasse de valores para o projeto que defende.

Existe ainda a possibilidade de aprovação de créditos adicionais, que são, dependendo da modalidade, ou aprovados por decreto, ou de iniciativa exclusiva do Executivo, sendo mais um mecanismo à disposição da Presidência da República para comandar as atitudes do Legislativo (e dos governadores e prefeitos), minimizando novamente a importância partidária.

A arena orçamentária é, assim, instável, eis que o Executivo federal sempre está jogando com os parlamentares, governadores e prefeitos, o que faz com que os compromissos sejam somente imediatos. Não importa pertencer a um partido que tenha um projeto de Estado; o que importa é a busca da sobrevivência momentânea.

Já a formação do gabinete de ministros, também concentrada nas mãos do Executivo, está diretamente ligada à arena governamental de atuação dos partidos políticos, em que as coalizões não são mais as eleitorais (apesar de estarem entrelaçadas), e o objetivo primário deveria ser a distribuição de funções (ministérios, cargos, agências e empresas públicas, sociedades de economia mista, dentre outras) para o atingimento dos fins públicos, por meio da governabilidade.

Contudo, como para a formação dos ministérios, além do aspecto técnico, será necessária a análise política, em que o Executivo trabalhará com o binômio maleabilidade das maiorias x quantidade e qualidade dos cargos a nomear. Para tanto considerará o aspecto eleitoral, o aspecto federativo e o aspecto temático (bancadas temáticas).

Em decorrência dos inúmeros polos de poder regional, e em decorrência das inúmeras demandas a serem atendidas, surge a questão de o parlamentar – elemento da engrenagem para formar a maioria – ficar preso ao partido, caso este já venha a ser atendido em sua demanda. Na busca de maior liberdade, de maior poder de barganha, do atingimento de objetivos pessoais, a possibilidade da mudança de partido, e a existência de vários partidos para poder escolher, são mecanismos importantes. Com isso as oportunidades de acesso à patronagem são um fator incentivador do polipartidarismo.

Com a exclusividade quase que absoluta do poder de agenda, o Executivo federal consegue induzir o comportamento dos demais agentes públicos, com especial relevância para os membros do Legislativo federal (e também sobre governadores e prefeitos), o que é importante para o alcance da governabilidade em administrações sustentadas por coalizões minoritárias, ou por coalizões consideradas majoritárias, mas ideologicamente heterogêneas, como todas as que se verificaram no Brasil após 1988.

Interagindo o Executivo de forma direta com os parlamentares, governadores e prefeitos, os partidos políticos têm sua importância minorada. Não importa o partido a que pertença, mas se está, ou não, apoiando a Presidência da República para obter benefícios.

Também em decorrência da proeminência do Executivo federal, minimiza-se em muito a competição interna no parlamento, o que faz com que os membros

do Legislativo precisem menos de seus partidos, mas novamente de condutas do Executivo, o que, em última análise, altera o equilíbrio da separação dos Poderes.

O federalismo, por outro lado, por si só, não é incentivador do pluripartidarismo exacerbado; ao contrário, permite a aproximação das localidades com o poder central. Para tanto, necessário é que exista uma separação razoável de competências (obrigações e direitos).

Contudo, na Constituição de 1988, seguindo tendência de constituições anteriores, a concentração dos Poderes na União foi desmedida, e os Estados e Municípios se tornaram verdadeiramente dependentes daquela (administrativa e financeiramente). Com isso, está posto mais um mecanismo de estímulo e controle por parte do Executivo federal em que, mais uma vez, está fragilizado o instituto dos partidos políticos. O importante é apoiar o Executivo federal, pouco importando a que partido o governador ou o prefeito pertençam.

Pertencer o governador ou o prefeito a um pequeno partido, que tenha domínio sobre os movimentos, cria a possibilidade de obter benefícios imediatos bem maiores do que pertencer a uma agremiação considerada grande, mas que for oposição ao governo federal.

Fora isso, o domínio da União gera também uma indecisão sobre qual é exatamente a atribuição de cada ente da Federação quanto à prestação de determinados serviços (exemplo é a saúde). E essa fonte de instabilidade levanta dúvida na população, que, como verdadeira detentora do poder político, não sabe de quem cobrar determinada prestação, e não sabendo qual é o mandatário que deve cobrar, não importa o partido a que um ou outro pertença. Inversa é a situação quando se sabe exatamente o que e de quem exigir. E, se somado a isso o fato de o mandatário pertencer a um partido com linhas claras, sabe-se o que esperar de determinado governante.

Tem-se, assim, mais uma espiral em que o Executivo federal, precisando de determinado apoio, interage de forma direta não só com os membros do Legislativo, mas com as lideranças regionais, com os governadores e prefeitos, e estes, tendo anseios e preocupações regionais, ou setorializadas, não precisam dos partidos.

Não precisando especificamente de um partido, surge novamente a possibilidade de pertencer a qualquer partido, sendo que o aumento do número de agremiações permite ao mandatário ter maior liberdade em relação aos demais membros, o que aumenta o número de demandas para o Executivo.

Aumentando o número de demandas, aumenta o número de negociações, aumenta o número de concessões, e o problema que daí decorre é que, como as arenas a serem analisadas passam a ser muitas, perde-se o foco do objetivo principal, que é o bem comum.

Para que se tenha governabilidade, uma democracia funcional, é necessário diminuir o número de atores, de concessões e de ajustes. Necessário dar preponderância não ao individual, mas ao coletivo.

Conferindo poderes ao partido e não ao indivíduo, o que ocorre é que os poderes individuais passam a ser menores, os acordos passam a ser discutidos de forma macro, e com maior clareza, o que, em última análise, permite que o eleitor (o verdadeiro detentor do poder político) consiga minimamente identificar a linha que é seguida pelo mandatário a quem confiou seu voto. Não só as normas constitucionais, mas que também as normas infraconstitucionais contribuem para a arquitetura político-jurídica brasileira e para o polipartidarismo. Necessário, assim, saber como elas são postas, como são constantemente alteradas e como são aplicadas.

A Constituição, ao conferir liberdade de criação e funcionamento aos partidos políticos, não quis dizer que não podem existir regimentos quanto a isso. Eles podem e existem tanto pelo critério qualitativo, quanto pelo critério quantitativo, e devem existir de tal forma que garantam o pluralismo político e a participação das minorias, e de outro lado impeçam a propagação partidária desmedida que atravesse a funcionalidade da representatividade e embargue desmedidamente a operação da administração pública.

Os critérios numéricos exigidos atualmente para a criação dos partidos estão estabelecidos na Lei dos Partidos Políticos (Lei n. 9.096/95). Tais critérios, por sua vez, não são tão rígidos a ponto de impedir novas agremiações, e não são tão flácidos que permitam a criação desmedida, de tal sorte que o número de partidos atualmente existentes não decorre das normas vigentes que dão os critérios para criação.

As cláusulas de desempenho, que são espécies do controle quantitativo aplicadas quando os partidos políticos já estão criados, partem da preocupação, justamente, com a possibilidade da ocorrência de excesso de agremiações diante do sistema eleitoral proporcional, e devem trabalhar com o pêndulo racionalização e governabilidade x preservação das minorias.

As fórmulas das cláusulas de desempenho apresentadas após a Constituição de 1988 não impuseram diretamente a extinção de partidos, mas criaram dificuldades para o funcionamento de agremiações sem suficiente representação popular, motivo pelo qual poderiam atuar como fator de aniquilação, como vetor de fusões e incorporações e como eventual desestímulo à manutenção de um número grande de agremiações.

Mas, apesar de ser um mecanismo válido, mostra-se impossível fazer a análise precisa do impacto das cláusulas de desempenho na vida partidária brasileira após a Constituição de 1988, pelo simples fato de que nenhuma delas já foi colocada em prática em sua plenitude.

A cláusula de desempenho apresentada pela Lei n. 8.713/93, que impedia os partidos políticos sem representação na Câmara dos Deputados de apresentar candidatura à Presidência da República, foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal nas ADIs n. 966/DF e 958/DF.

Já os primeiros efeitos das cláusulas de desempenho previstas no art. 13 da Lei n. 9.096/97, que limitava o funcionamento parlamentar em relação a membros de partidos que não tivessem obtido percentual de voto mínimo, surgiram a partir da legislatura que se iniciaria em 2007, mas em 2006 o Supremo Tribunal Federal a declarou inconstitucional pelas ADIs n. 1.352/DF e n. 1.354/DF.

Nas duas ocasiões o Supremo Tribunal Federal afirmou nos votos a possibilidade da existência do referido mecanismo. Contudo, na prática, o que se viu foi um afastamento sistemático, sob o argumento de se estar ferindo o pluralismo político e a igualdade.

Por sua vez, as cláusulas de desempenho reintroduzidas no sistema jurídico nacional pela Emenda Constitucional n. 97/2017 (limitação de acesso ao horário eleitoral gratuito em rádio e televisão e limitação ao acesso ao Fundo Partidário, para partidos que tiverem um número mínimo de votos ou de representantes na Câmara dos Deputados) só produzirão plenos efeitos em 2030. Dessa forma, seus efeitos exatos só poderão ser analisados no futuro.

Mas, se de um lado fora introduzida no ordenamento jurídico nacional uma nova cláusula de desempenho pela Emenda Constitucional n. 97, de 4 de outubro de 2017, de outro vértice, pela Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017 (dois dias após a promulgação da primeira), modificou-se a fórmula para o preenchimento dos

cargos eletivos pelo sistema proporcional, permitindo que mesmo os partidos políticos que não atingiram o quociente eleitoral elejam representantes.

Com isso, se de um lado fora fechada parcialmente a porta para partidos políticos com representações ínfimas, eis que a emenda constitucional exige um número mínimo de parlamentares eleitos ou um número mínimo de votos para que as agremiações tenham direito a determinados benefícios, de outro lado fora aberta outra porta permitindo que, mesmo que não tenham sequer atingido o quociente eleitoral, os partidos elejam representantes.

O controle qualitativo ou ideológico dos partidos políticos, por sua vez, dá-se pelo ordenamento constitucional, ao exigir respeito à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo e aos direitos fundamentais da pessoa humana, e se verifica pelo comportamento partidário perante terceiros, pelo respeito aos direitos dos filiados e por fatores instrumentais/procedimentais.

O direito dos filiados pode ser analisado com base na democracia intrapartidária, que, no Brasil, não tem um regramento específico. Com isso, a existência ou não da democracia interna do partido, a existência ou não da possibilidade de os filiados participarem do processo decisório do partido, vão depender muito do modo como a agremiação foi formada e do tipo de relacionamento mantido com o público externo e seu público interno.

A ausência de democracia partidária é ao mesmo tempo causa e consequência da existência de um número muito grande de partidos políticos. Existindo o mínimo entrave interno no partido, muito mais fácil do que trilhar para os instrumentos das disputas endógenas, é mudar de partido. Partidos cartel ou pega-tudo, sem uma sedimentação ideológica, passam a ser o objetivo de pretensos candidatos ou mandatários, que utilizarão de suas estruturas tão somente para a busca dos interesses pessoais e imediatos.

Além de não existir legislação sobre a democracia interna partidária, como ocorre em outros países, as normas existentes apontam no sentido contrário, pois, na ocasião em que o Tribunal Superior Eleitoral, pela Resolução n. 23.471, determinou que os diretórios regionais deveriam ser estabelecidos de forma definitiva e não provisória, privilegiando assim a distribuição de poderes, foram feitas alterações legislativas (EC n. 97/2017 e Lei n. 13.831/2019) no sentido de que os órgãos partidários provisórios podem ter duração de até 8 anos. Dessa

forma, concentraram-se novamente os poderes nas mãos dos diretores nacionais, em detrimento da democracia intrapartidária.

A fidelidade partidária, por sua vez, é outro ponto que pode ser incentivador ou não do polipartidarismo.

Especificamente quanto ao mandatário que abandona o partido (trânsfuga), a Constituição de 1988 e a Lei dos Partidos Políticos não traziam em seu texto original nenhuma consequência, o que claramente era um incentivo para a mudança de legenda.

As limitações aos movimentos dos trânsfugas foram trazidas ao sistema jurídico nacional 17 anos após a promulgação da Constituição, inicialmente por decisão do Tribunal Superior Eleitoral quando da edição da Resolução n. 22.610/2007, e não por lei. Pela resolução, estabeleceu-se que os mandatos pertenciam tanto aos candidatos eleitos (do Legislativo – Consulta n. 1.398 – e do Executivo – Consulta n. 1.047) como aos partidos políticos, o que foi confirmado pelo Supremo Tribunal Federal. A corte constitucional, por sua vez, em 2015 (ADI n. 5.081/DF), reverteu parcialmente o entendimento, esclarecendo que o eleito pelo sistema majoritário não estaria submetido à perda de mandato aplicada ao trânsfuga.

O Judiciário, além de colocar que o trânsfuga pode perder o mandato, também criou as hipóteses excludentes, ou seja, os casos em que se permite a saída do mandatário do partido político (justa causa), e também criou uma ação e o procedimento para a discussão judicial do tema.

Em face dessas deliberações judiciais, foi aprovada a Lei n. 13.165/2015, que, além de aclarar as questões sobre as justas causas que permitiriam o abandono do partido pelo mandatário, também criou o que se denominou janela partidária, janela que foi ampliada no bojo da Emenda Constitucional n. 91/2016. Mas, abdicando do poder legiferante, o Congresso não criou lei para substituir a Resolução n. 22.610/2007 do TSE.

Com a janela partidária, o mandatário pode trocar de partido sem perder o mandato, desde que o faça em período certo (no prazo de 30 dias antes do pedido de registro das candidaturas nas eleições), não precisando apresentar qualquer justificativa.

Tem-se claramente um ambiente instável em relação à fidelidade partidária (do trânsfuga), seja pela criação de regramentos iniciais pelo Judiciário e não por

lei, seja pela abertura de inúmeras possibilidades de justa causa para o abandono, seja pela criação de janelas partidárias.

Existe, assim, tão somente um aparente rigor quanto à fidelidade partidária, de tal sorte que, existindo um pouco de dificuldade, é possível por várias formas ao mandatário deixar o partido pelo qual fora eleito, o que, novamente, é mais um incentivo ao polipartidarismo. Quanto mais opções, mais chances, maior o poder de barganha, e menor o espírito coletivo.

Já a Emenda Constitucional n. 97/2017 acresceu o § 5º ao art. 17 da Constituição Federal e, por ele, caso o partido não atinja o número mínimo de votos, ou de parlamentares junto à Câmara dos Deputados, pode o eleito mudar de partido – novamente mais uma forma de abandono –, mas tão somente para um partido que tenha atingido os requisitos postos pela própria emenda constitucional referida (art. 16, § 3º, da CF). Isso pode trazer para os partidos sem representatividade uma perda gradativa de mandatários, gerando uma tendência à fusão ou à extinção dos pequenos partidos. Contudo, não há garantia de que tal fenômeno ocorra, seja pelo fato de que a emenda constitucional referida só terá aplicação plena a partir da eleição de 2030 (art. 3º da EC n. 97/2017), seja pelo fato de que não há nenhuma garantia de que, politicamente, seja mantida a norma ou, como já fora feito em outras ocasiões, seja substituída, segundo o eventual interesse momentâneo.

As coligações partidárias eleitorais, como elas são formadas, e quais os seus regramentos, também são um fenômeno que podem ter influência sobre o polipartidarismo. Têm previsão no art. 6º da Lei das Eleições, no art. 17, § 1º, da Constituição Federal (após a promulgação da EC n. 52/2006), e já existiam no ordenamento nacional desde o primeiro Código Eleitoral (art. 58 do Decreto n. 21.076/32), sendo suspensas somente durante o período militar.

As coligações partidárias eleitorais eram e são formadas no Brasil, em sua grande maioria, sem identificação ideológica, com objetivos imediatos eleitorais sem qualquer preocupação com a democracia representativa ou a opinião pública.

Em vez de um aperfeiçoamento do sistema, o que se verificou após a promulgação da Constituição foram inúmeras alterações sobre o regramento do tema, seja em decorrência de determinação judicial, seja em decorrência de alteração legislativa, o que contribuiu, por sua vez, e mais uma vez, para se alcançar um ambiente complexo e instável.

As coligações, se não mostravam uma coerência ideológica, seguindo leis que eram editadas para cada eleição, deveriam manter uma correspondência mínima entre as eleições pelo sistema majoritário e o sistema proporcional, dentro da mesma circunscrição. Mas o Tribunal Superior Eleitoral, contrariando o posicionamento anterior da própria corte, pela Resolução n. 20.993/2002, determinou a simetria entre as coligações de eleições de circunscrições diferentes; na prática, nas eleições nacional e estaduais, se os partidos quisessem se coligar, estavam obrigados a formar coligações semelhantes nessas duas circunscrições. Essa regra foi afastada pela Emenda Constitucional n. 52/2006, que, além de trazer o tema para dentro da Constituição Federal, expressamente consignou que não há obrigatoriedade de vínculo entre as coligações em âmbito nacional, estadual ou municipal.

A não necessidade de verticalização também foi mantida por ocasião da Emenda Constitucional n. 97/2017, que novamente alterou o § 1º do art. 17 da Constituição Federal e, apesar de manter o que já estabelecido sobre a verticalização, inovou ao proibir a realização de coligações para as eleições pelo sistema proporcional (o que se aplica desde a eleição de 2020).

Ora, se ficam proibidas as coligações pelo sistema proporcional, cria-se a perspectiva de pequenos partidos políticos, em termos de representatividade, não conseguirem eleger representantes; não elegendo representantes, a perspectiva é que ou se fundam com legendas maiores, ou simplesmente se extingam. Mas é uma perspectiva.

O certo é que, após a promulgação da Constituição de 1988, o ambiente relativo à coligação partidária é completamente instável. Se nas eleições de 1994 e 1998 não era necessário haver simetria entre as coligações para as eleições nacionais e estaduais, tal regra foi alterada por determinação judicial, tendo sido exigida nas eleições de 2002 e 2006. Para as eleições de 2010, 2014 e 2018 a verticalização entre as coligações não foi necessária novamente. Por fim, desde as eleições municipais de 2020 foram proibidas coligações para as eleições proporcionais.

Sendo a indefinição o mote dos regramentos sobre coligações, novamente a tendência é não serem abandonadas todas as alternativas para, dependendo do momento, verificar qual delas é a mais vantajosa. Existindo um número maior de

partidos, as alternativas são maiores. O ambiente complexo e instável também, quanto a mais este tema, é mais um incentivo ao polipartidarismo.

A maneira como ocorre o financiamento partidário, ou como os partidos políticos arrecadam e gastam seus recursos, pode ser também um fator motivador do polipartidarismo.

Não desconsiderando os inúmeros casos de desvio e corrupção, em que os partidos são utilizados como meio de arrecadação ilegal e para a lavagem de dinheiro, mas tomando em conta somente as formas lícitas, o sistema de financiamento partidário adotado é o misto, em que os recursos podem vir tanto por doações de particulares como de fundos públicos.

Os valores públicos decorrem do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos (Fundo Partidário – FP), do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC – ou fundo eleitoral), do acesso gratuito ao rádio e à televisão, da utilização de bens públicos.

Já os valores privados decorriam de doações de pessoas jurídicas, de pessoas físicas (entre eles recurso do próprio candidato), da comercialização de bens, de eventos e de recursos dos próprios partidos.

Contudo, em decorrência do aumento de denúncias, e de movimentos nacionais para o combate à corrupção, inclusive a eleitoral, o Supremo Tribunal Federal, pela decisão lançada na ADI n. 4.670/DF, no dia 15 de setembro de 2015, proibiu a doação de pessoas jurídicas para partidos, candidatos e campanhas eleitorais. Essa proibição foi trazida logo em seguida para a legislação, com a edição da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015. Fecha-se assim a maior fonte de financiamento partidário.

Na sequência da decisão do Supremo Tribunal Federal e da Lei n. 13.165/2015, são apresentadas a Lei n. 13.488/2017, a Emenda Constitucional n. 97/2017 e a Lei n. 13.877/2019, todas com o declarado motivo de moralizar as eleições.

No entanto, mais do que uma racionalização dos gastos eleitorais, com todas as alterações judiciais e legislativas o que se teve foi uma nítida passagem do financiamento partidário de uma base preferencialmente privada para uma base pública, fenômeno também verificado pela troca dos programas partidários gratuitos em rádio e televisão – que fora em parte reduzido e em parte extinto – pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Especificamente pela Emenda Constitucional n. 97/2017, foi criada uma cláusula de desempenho que impede o recebimento de valores do Fundo Partidário e o acesso gratuito ao rádio e a televisão, pelos partidos que não obtiverem índices mínimos de votos ou de mandatários, o que pode vir a desincentivar a existência de algumas agremiações sem base social.

Contudo, a restrição em questão não se aplica em relação ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que é distribuído a todas as agremiações segundo critérios legais. As que receberam menores valores no ano de 2020 receberam o montante de R\$ 1.233.305,95, que, se não é alto para o desenvolvimento de um projeto nacional, não pode ser considerado pouco para partidos que não têm qualquer base social e estão postos para beneficiar uma única pessoa, ou algumas poucas pessoas.

Somente com a aplicação integral da cláusula de desempenho, que limita a aplicação do fundo partidário, e que ocorrerá em 2030, é que se poderá dizer se ela teve, ou não, a capacidade de diminuir o multipartidarismo brasileiro. Porém, à luz da eleição municipal de 2020, é possível afirmar que, mesmo não recebendo valores do Fundo Partidário, as agremiações com estrutura mínima conseguem manter-se por outros meios, dentre os quais o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Assim, a alteração da base da fonte do financiamento partidário, de privado para público, por si só não pode ser considerada o manancial exclusivo que promoverá a racionalização do sistema partidário. Pode vir a ser um dos fatores que influenciam a diminuição, mas, para tanto, necessário verificar como se comportarão as agremiações quando a Emenda Constitucional n. 97/2017 estiver com seus critérios máximos de restrição, e se não ocorrerão outras alterações seja por inovação legislativa, seja por decisão judicial.

Somado a isso, deve-se considerar também que, mais do que a origem dos valores, o importante é a existência de critérios claros e objetivos para sua aplicação, e que proporcione igualdade de condições (entre os partidos, e internamente em cada partido), o que ainda não pode se dizer que exista, de tal sorte que a mudança do prisma, por si só, não significa que a democracia esteja sendo fortalecida.

O Poder Judiciário, não só na relação com os partidos políticos, mas dentro do ramo especializado que é a Justiça Eleitoral, desenvolve funções jurisdicionais, administrativas, normativas e consultivas.

Especificamente em relação às funções normativas e consultivas, que não se fazem presentes em outros ramos do Judiciário, cabe ao referido Poder, quanto às primeiras, expedir instruções para a fiel execução dos atos eleitorais previstos na legislação, e, quanto às segundas, responder a questionamentos em tese, para a melhor aplicação das normas.

Contudo, na utilização das referidas funções (normativas e consultivas), junto com a função jurisdicional, em vez de aclarar as regras existentes, o que o Judiciário tem feito verdadeiramente é criar novas normas, é estabelecer novas sanções, é gerar novas ações e procedimentos. Invade, assim, claramente o núcleo essencial dos outros Poderes.

O Judiciário, contudo, além de não ter a mesma legitimidade, não tem os mesmos instrumentos dos outros poderes. A legitimidade do Judiciário está na Constituição, e seus instrumentos são jurídicos, ao passo que o Executivo e Legislativo têm legitimidade alcançada por meio das eleições, e seus instrumentos são políticos.

Podem-se mencionar como atos judiciais que, pela forma como foram postos, em soma com os movimentos políticos legislativos, incentivaram o polipartidarismo: o julgamento das ADIs n. 966/DF e 958/DF, que afastou a norma que permitia só aos partidos políticos com representação no Congresso Nacional lançar candidatos à Presidência da República; a inconstância sobre os regramentos relativos às coligações partidárias; a edição das Resoluções n. 22.526/2007 e 22.610/2007, que estabeleceram a possibilidade de perda do mandato pelo trânsfuga; o julgamento da ADI n. 4.650/DF, em que o Supremo Tribunal Federal proibiu a doação de pessoas jurídicas de direito privado para os partidos políticos ou para as campanhas eleitorais.

As atitudes judiciais provocadas pela ineficiência dos outros Poderes, principalmente o Legislativo, por mais moralizadoras que possam ser, acabam provocando, ao fundo, uma instabilidade no sistema jurídico nacional.

A ingerência do Judiciário na função dos outros Poderes acaba provocando dois outros efeitos. O primeiro é que os demais Poderes deliberadamente se esquivam de suas responsabilidades, o que também impede os cidadãos,

verdadeiros detentores do poder político, de identificar qual é a função de cada um dos Poderes, fazendo mais uma vez com que o ambiente político e partidário fique complexo e instável.

Quanto ao segundo efeito, os próprios agentes políticos passam a contar com o Judiciário como mais um elemento na disputa política. Passam a recorrer a ele nas disputas entre Poderes (Executivo x Legislativo), nas disputas dentro dos próprios Poderes (Legislativo x Legislativo), entre situação e oposição, e nas disputas internas dos próprios partidos. E o Judiciário, em vez de tomar decisões jurídicas, acaba em grande parte tomando decisões políticas, o que provoca outro problema: a politização do Judiciário.

Deve o Judiciário se afastar do embate político, deixando que os agentes políticos assumam suas responsabilidades por decisões sobre as regras político-eleitorais.

Necessário, assim, que se busque uma estabilidade nos regramentos sobre os partidos políticos e, nos casos em que existe algum regramento, que se permita (seja por parte do Legislativo, seja por parte do Judiciário) que os instrumentos passem efetivamente a ser aplicados.

É preciso existir algum instrumento que fortaleça a democracia intrapartidária; é preciso que as cláusulas de desempenho ou de barreira possam efetivamente ser aplicadas; é preciso que existam instrumentos sérios e contínuos que tragam consequências para o trãnsfuga; é necessário existir uma estabilidade nos regramentos sobre as coligações partidárias; é necessário não que se mude a fonte, mas que sobre o financiamento e os gastos partidários haja critérios claros e objetivos de arrecadação e aplicação.

Com todas essas afirmações, o que se pode concluir é que, se o sistema partidário nacional está funcionando, o está de maneira precária, e um dos pontos que ao mesmo tempo são causa e consequência desse mau funcionamento é o pluripartidarismo exacerbado existente.

Mas o mais grave é que, estando o sistema partidário claudicante, a democracia representativa não se mostra eficiente. E não é válido o argumento recorrente de que bastam reformas das leis eleitorais/partidárias para a solução das questões políticas nacionais.

Não basta tão somente um ato, uma lei, uma decisão judicial determinando a redução do número de partidos políticos. É necessário o ajuste de inúmeros

elementos, de tal forma que, em conjunto, promovam, dentre outros efeitos, a racionalização do número de partidos políticos, permitindo que se siga para uma democracia funcional.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Nova Lei dos Partidos Políticos anotada: Lei n. 9.096/1995 e legislação correlata*. Brasília: Editora Jurídica, 1996.
- AIETA, Vânia Siciliano. *Partidos políticos: estudos em homenagem ao Prof. Siqueira Castro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. *Ciência política, Estado e direito público: uma introdução ao direito público da contemporaneidade*. 3. ed. São Paulo: Verbatim, 2017.
- ALBRIGHT, Madeleine; WOODWARD, Bill. *Fascismo: um alerta*. Tradução Jaime Biaggio. São Paulo: Planeta, 2018.
- ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, Jorge. *Estado de partidos: participación y representación*. Madrid: Marcial Pons, 2013.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Art. 1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 109-112.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann; HORBACH, Carlos Bastide (coord.). *Direito constitucional, Estado de Direito e democracia: homenagem ao Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória: edição e conversão em lei. Teoria e prática*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Manual das eleições*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- ARLÉO, Yuri Oliveira. A (in)fidelidade partidária dos eleitos pelo sistema proporcional no direito brasileiro e conteúdo das ações de perda de mandato eletivo. *Revista Populus – Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*, Salvador: TRE-BA, n. 3, nov. 2017. p. 157-185.
- ARRAS, Augusto. *Fidelidade e ditadura: [intra]partidárias*. Bauru: Edipro, 2011.

ARRAS, Augusto. *Fidelidade partidária: a perda do mandato parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ARRAS, Augusto. *Fidelidade partidária: efetividade e aplicabilidade*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2016.

AURORA Dourada: Grécia declara partido de extrema-direita como grupo criminoso. *CNN Brasil*, 7 out 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2020/10/07/aurora-dourada-grecia-declara-partido-de-extrema-direita-como-grupo-criminoso>. Acesso em: 11 nov. 2020.

AZEVEDO, Reinaldo. Kassab: PSD “não será de direita, não será de esquerda nem de centro”. *Veja*, 31 jul. 2020. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/kassab-psd-8220-nao-sera-de-direita-nao-sera-de-esquerda-nem-de-centro-8221/>. Acesso em: 8 set. 2020.

BALEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições brasileiras: 1946*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos partidos políticos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 16, n. 64, out./dez. 1979. p. 127-166.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: arts. 5º ao 17º*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 2.

BISPO SOBRINHO, José. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora Jurídica, 1996.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado, abril de 2012 (Texto para Discussão n. 112). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 25 set. 2020.

BLASI, Ana Cristina Ferro. Os desafios na democracia interna partidária brasileira: possíveis ferramentas de atuação procedimental das organizações partidárias para sua articulação sociopolítica de aproximação com o cidadão. In: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Direito partidário: tratado de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 355-367.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Tradução Carmen C. Varrialle, Caetano Lo Monaco, J. Ferreira, Luiz G. Pinto Cacaís e Renzo Dini. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORGES, Mariana; SANTOS, Fabiano. *Poder de agenda*. Brasília: Enap, 2018.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Sistematização das normas eleitorais* [recurso eletrônico]: eixo temático VIII: partidos políticos. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, 2019.

CAGGIANO, Monica Herman Salem (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. A fenomenologia dos trãnsfugas no cenário político-eleitoral brasileiro. *In*: LEMBO, Claudio (coord.); CAGGIANO, Monica Herman S. (org.). *O voto nas Américas*. Barueri: Minha Editora, 2008. p. 220-253.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Democracia x constitucionalismo: um navio à deriva?* Disponível em: <https://cepes.org.br/site/index.php/2011/06/14/democracia-x-constitucionalismo-um-navio-a-deriva/>. Acesso em: 11 set. 2019.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *É possível reinventar o partido*. Disponível em: <https://cepes.org.br/site/index.php/2011/06/14/e-possivel-reinventar-o-partido/>. Acesso em: 13 set. 2019.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Finanças partidárias*. 1980. 225 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Oposição na política: propostas para uma rearquitetura da democracia*. São Paulo: Angelotti, 1995.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado Federal, 1990.

CAMPOS NETO, Raymundo. Democracia interna e o fenômeno da oligarquização dos partidos políticos. *In*: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.) *Direito partidário: tratado de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 327-342.

CÂNDIDO, Joel José. *Direito eleitoral brasileiro*. 8. ed. Bauru: Edipro, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*.

7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Crise e reinvenção da política no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CASTANHO, Maria Augusta Ferreira da Silva. *O processo eleitoral na era da internet: as novas tecnologias e o exercício da cidadania*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

CASTRO, Edson de Resende. *Teoria e prática do direito eleitoral*. 5. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Medeiros de Albuquerque Pontes Luz de Pádua. *Tratado de direito eleitoral*. São Paulo: Premier Máxima, 2008. t. I: direito material eleitoral parte I.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade partidária e impeachment*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2012.

COMISSÃO DE REDAÇÃO. Trânsfuga. In: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 74.

CONEGLIAN, Olivar. *Eleições: radiografia da Lei 9.504/1997*. 10. ed. Curitiba: Juruá, 2018.

CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda eleitoral*. 13. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

CORTEZ, Luís Francisco Aguilar. Aspectos gerais e históricos dos partidos políticos no Brasil: soberania popular e partidos políticos. In: GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da (coord.). *Direito eleitoral e processual eleitoral: temas fundamentais*. São Paulo: RT, 2012. p. 169-194.

COSTA, Daniel Castro Gomes da. *Partidos políticos e compliance: instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús. *Derecho constitucional electoral*. México: Porrúa, 2000.

- CUNHA, Sérgio Sérvulo da. A crise da democracia representativa. *In*: COSTA, José Augusto Fontoura; ANDRADE, José Maria Arruda de; MATSUO, Alexandra Mery Hansen (org.). *Direito: teoria e experiência*. Estudos em homenagem a Eros Roberto Grau. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 618-642.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Edusp, 1997.
- DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001.
- DALLARI, Paulo Massi. *O instituto do veto presidencial no constitucionalismo brasileiro contemporâneo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- DOMINGUES FILHO, José. *Disposições penais eleitorais*. Campo Grande: Contemplar, 2012.
- DORIA, A. de Sampaio. *Princípios constitucionais*. São Paulo: São Paulo Editora, 1926.
- DUVERGER, Maurice. *As modernas tecnodemocracias: poder econômico e poder político*. Tradução Max da Costa Santos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- DUVERGER, Maurice. *Les partis politiques*. Paris: Armand Colin, 1958.
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Tradução Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- DUVERGER, Maurice; GUIMARÃES, Côrtes Aquiles; PAIM, Antônio. *Partidos políticos e sistemas eleitorais no Brasil: estudo de caso*. Brasília: UnB, 1982.
- ENTREVISTA de Francisco Campos ao *Correio da Manhã* do Rio de Janeiro, em 3 de março de 1945. *In*: PORTO, Walter Costa. *Constituições brasileiras: 1937*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2001. p. 39-52.
- FERNANDES NETO, Raimundo Augusto. *Partidos políticos: desafios contemporâneos*. Curitiba: Íthala, 2019.
- FERRAJOLI, Luigi; DI LUCIA, Paolo (coord.). *Diritto e democrazia nella filosofia di Norberto Bobbio*. Torino: Giappichelli, 1999.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. São Paulo: Saraiva, 1972.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia: ensaio sobre a institucionalização da democracia no mundo contemporâneo e em especial no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A ressurreição da democracia*. Santo André: Dia a Dia Forense, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Democracia, partidos e sistema eleitoral. *In*: CAGGIANO, Monica Herman S. (coord.); MESSA, Ana Flávia; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (org.). *Direito eleitoral em debate: estudos em homenagem a Cláudio Lembo*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 367-395.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Governabilidade e revisão constitucional (ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira especialmente em vista da Constituição de 1998). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, jul./set. 1993. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45767/47094>. Acesso em: 5 set. 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Lições de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Mandato representativo. *In*: FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 51.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas constituições democráticas: o estatuto constitucional dos partidos políticos no Brasil, na Itália, na Alemanha e na França*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1966 (Estudos Sociais e Políticos, n. 26).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira: arts. 1º a 21*. São Paulo: Saraiva, 1989.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA, Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno. Tomo I*, 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FRANÇA, Rubens Limongi (coord.). *Enciclopédia Saraiva do direito*. São Paulo: Saraiva, 1977. v. 74.

FRANCISCO, José Carlos. Art. 84, *caput* a inciso IV. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013.p. 1192/1195.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1980.

FUCS, José. Integralistas estão de volta e resgatam camisas verdes: movimento criado pelo escritor e político Plínio Salgado nos anos 1930 se reorganiza e deve realizar congresso nacional e lançar candidatos próprios em 2020. *O Estado de S. Paulo*, 15 dez. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,integralistas-estao-de-volta-e-resgatam-camisas-verdes,70003126265>. Acesso em: 11 nov. 2020.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GONÇALVES, Eduardo; GHIROTTI, Eduardo. A agonia do Aliança Pelo Brasil, partido criado para abrigar Bolsonaro. *Veja*, ano 53, edição 2697, n. 31, p. 34-35, 29 jul. 2020.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *O presidencialismo de coalizão no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

HENRIQUE, Ana Lúcia; PAIVA, Denise. *Multipartidarismo vs. autoritarismo: uma análise dos efeitos da legislação pós-Constituinte sobre a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados*. *Anais do IX Encontro da ABCP*. 2014.

HORBACH, Carlos Bastide. Internet e eleições no Brasil. In: FUX, Luiz *et al.* *Direito eleitoral: temas relevantes*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 69-82.

JALALI, Carlos. *Partidos e sistemas partidários*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2017.

JARDIM, Torquato. *Direito eleitoral positivo*. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

JEHÁ, Pedro Rubez. *O processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

JUCÁ, Francisco Pedro; MONTESCHIO, Horário. A crise político-partidária brasileira: fim das coligações para as eleições proporcionais, adoção da cláusula de barreira e a eliminação de comissões provisórias, sugestões para verdadeira reforma política no Brasil. *Revista Jurídica – Unicuritiba*, Curitiba, v. 2, n. 47, p. 174-198, 2017.

KEEPEN, Luiz Fernando Tomasi; SALGADO, Eneida Desiree (org.). *Direito eleitoral contemporâneo: 70 anos da redemocratização pós-ditadura Vargas e da reinstalação da justiça eleitoral*. Curitiba: Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, 2016.

KELSEN, Hans. *A democracia*. Tradução Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KIM, Richard Pae. Representação política e multipartidarismo. In: KIM, Richard Pae; NORONHA, João Otávio de (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 633-671.

KINZO, Maria d'Alva G. *Oposição e autoritarismo: gênese trajetória do MDB – 1966-1979*. São Paulo: Vértice: Revista dos Tribunais, 1988.

KINZO, Maria D'Alva G. *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Símbolo, 1980.

LAGROTTA, Ignazio. *La crisi dei partiti e la democrazia in Italia*. Bari: Cacucci, 2018.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução Vera Caputo. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos – Cebrap*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, 2006.

LÓPEZ, Carlos Garrido; ROYO, Eva Sáenz (coord.). *La reforma del Estado de partidos*. Madrid: Marcial Pons, 2016.

LORENCINI, César Bruno. A cláusula de desempenho eleitoral-partidário e seu enquadramento democrático constitucional. In: CAGGIANO, Monica Herman (org.); LEMBO, Claudio (coord.). *Reforma política: um mito inacabado*. Barueri: Manole, 2017. p. 138-162.

MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2016.

MAIR, Peter. Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social – Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, Lisboa, v. 38, n. 167, p. 277-293, 2003.

MARCHETTI, Vitor; CORTEZ, Rafael. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 2, nov. 2009. p. 422-450.

MENDES, Antonio Carlos. *Introdução à teoria das inelegibilidades*. São Paulo: Malheiros, 1994.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia. *A PEC do Orçamento Impositivo*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa: Senado, maio 2014 (Texto para Discussão n. 149). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 25 set. 2020.

MEZZAROBA, Orides. A teoria do Estado de partidos políticos: uma leitura a partir do pensamento de Gerhard Leibholz. In: KIM, Richard Pae; NORONHA, João Otávio (Coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 619-631.

MEZZAROBA, Orides. Art. 17. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013. p. 690-699.

MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao direito partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MEZZAROBA, Orides. *Partidos políticos*. 1. ed. 3. reimpr. Curitiba: Juruá, 2010.

MICHELS, Robert. *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna: investigação sobre as tendências oligárquicas da vida dos agrupamentos políticos*. Tradução José M. Justo. Lisboa: Antígona, 2001.

MIRANDA, Jorge. *Ciência política: formas de governo*. Rio de Mouro: Pedro Ferreira, 1996.

MIRANDA, Jorge. *Direito eleitoral*. Coimbra: Almedina, 2018.

MIRANDA, Jorge. *Estudos de direito eleitoral*. Lisboa: Lex, 1996.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional: direitos fundamentais*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 2000. t. IV.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Apresentação Renato Janine Ribeiro. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Filomeno. Os partidos e a evolução político-constitucional brasileira. *In: DANTAS, Ivo; SALGADO, Eneida Desiree (coord.). Partidos políticos e seu regime jurídico*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 61-78.

MORAIS, Carlos Blanco de. *O sistema político*. Coimbra: Almedina, 2018.

MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

NASPOLINI, Samuel Dal-Farra. *Pluralismo político: subsídio para análise de sistema partidário e eleitoral brasileiro em face da Constituição Federal*. Curitiba: Juruá, 2006.

NICASTRO, Andrea. Alba Dorata “organizzazione criminale”, la sentenza in Grecia. La formazione di estrema destra riconosciuta colpevole di attacchi violenti e xenofobi. Nel 2014 aveva raggiunto il 9% dei consensi. Disponível em: https://www.corriere.it/esteri/20_ottobre_07/alba-dorata-organizzazione-criminale-sentenza-grecia-d192fae2-08a5-11eb-ab0e-c425b38361b4.shtml?refresh_ce-cp. Acesso em: 11 out. 2020.

NICOLAU, Jairo (org.). *Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)*. Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ-UCAM, 1998.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

NICOLAU, Jairo. *Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

NICOLAU, Jairo. *Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NORONHA, João Otávio; KIM, Richard Pae (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. *Direito eleitoral: reflexões sobre temas contemporâneos*. Fortaleza: ABC Editora, 2008.

OSORIO, Aline. *Direito eleitoral e liberdade de expressão*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

OSTROGORSKI, Moisei. *La democracia y los partidos políticos* [Conclusión de 1912]. Traducción Antonio Lastra y Andrés Alonso Martos. Madrid: Minima Trotta, 2008.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução Deise Agostinetti. Revisão da tradução Karina Jannini. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PARTIDO Novo expulsa Filipe Sabará, candidato à prefeitura de São Paulo. *G1*, 21 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2020/noticia/2020/10/21/partido-novo-expulsa-filipe-sabara-candidato-a-prefeitura-de-sao-paulo.ghtml>. Acesso em: 12 nov. 2020.

PASQUINO, Gianfranco. *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*. Roma: Laterza, 1982.

PECCININ, Luiz Eduardo (org.). *Direito constitucional eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PONTE, Antonio Carlos da. *Crimes eleitorais*. São Paulo: Saraiva, 2008.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Democracia, liberdade e igualdade*. Atualizador Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2002.

PORTA, Donatella Della. *I partiti politici*. Bologna: Il Mulino, 2015.

PORTO, Walter Costa. A Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, v. 45, n. 179, jul./set. 2008. p. 303. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160343/Constituicao_1988%282%29.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 13 abr. 2020.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do Estatuto dos Partidos Políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo: Atlas, v. 248, maio/ago. 2008. p. 54-72.

REALE, Miguel. *Pluralismo e liberdade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1998.

REIS, Palhares Moreira. *A Lei dos Partidos Políticos e suas alterações*. Curitiba: CRV, 2018.

REIS, Palhares Moreira. Os partidos políticos e a experiência brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, n. 114, p. 89-116, abr./jun. 1992.

RIBEIRO, Fávila. *Direito eleitoral*. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 1996; 5. ed. 1998.

RIBEIRO, Fávila. *Pressupostos constitucionais do direito eleitoral: no caminho da sociedade participativa*. Porto Alegre: Safe, 1990.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados* [online], v. 46, n. 4. p. 699-734, 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000400003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 30 set. 2020.

RODRIGUES, Ricardo. Barreira legal nos sistemas eleitorais proporcionais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 32, n. 126, p. 47-55, abr./jun. 1995. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176321/000497447.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 set. 2020.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. O apoio mínimo de eleitores no processo de criação de partidos políticos no Brasil: significado e implicações de eventuais alterações e seus parâmetros. *Forum – Revista Brasileira de Direito Eleitoral*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 171-187, jan./jun. 2012.

ROLLEMBERG, Gabriela. Aspectos polêmicos e atuais sobre fidelidade partidária. *In: AGRA, Walber de Moura; FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande (coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (org.) Direito partidário: tratado de direito eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 135-159.

SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o Estado democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. *In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (coord.). Partidos políticos e seu regime jurídico*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 135-165.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. *Reforma política*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

SANTANO, Ana Claudia. O financiamento da política no Brasil: ensaio preliminar e novos desafios. *In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (coord.). Partidos políticos e seu regime jurídico*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 105-133.

SANTANO, Ana Claudia. *O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 2. ed. Curitiba: Íthala, 2016.

SANTOS, Poliana Pereira dos; SILVA, Adriana Campos. O princípio da fidelidade partidária e a possibilidade de perda de mandato por sua violação: uma análise segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal. *Revista do Instituto Hermenêutica Jurídica – RIHJ*, Belo Horizonte, ano 11, n. 14, p. 13-34, jul./dez. 2013.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SCHELP, Diogo. Novo analisou 4 denúncias, mas expulsou Salles por ter aceito ministério. *UOL*, 8 maio 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/diogo-schelp/2020/05/08/novo-analisou-4->

denuncias-mas-expulsou-salles-por-ter-aceitado-cargo.htm?cmpid=copiaecola. Acesso em: 12 nov. 2020.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão: contexto, formação e elementos na democracia brasileira*. Curitiba: Juruá, 2017.

SCHIMIDT, Paulo. *Guia politicamente incorreto dos presidentes da República*. 2. ed. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. O fundo especial de financiamento de campanha como instrumento de financiamento público de campanhas eleitorais no Brasil: natureza e aspectos críticos. In: FUX, Luiz; PELEJA JÚNIOR, Antônio Veloso; ALVIM, Frederico Franco; SESCONETTO, Julianna Sant'ana. *Direito eleitoral: temas relevantes*. Curitiba: Juruá, 2018. p. 279-301.

SCUTO, Filippo. *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una trasizione*. Torino: Giappichelli, 2017.

SILVA, Alexandre Assunção e. *Infidelidade partidária: direito material e processo*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, José Nepomuceno da. *As alianças e coligações partidárias*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. A inexistência de um sistema eleitoral misto e suas consequências na adoção do sistema alemão no Brasil. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo: Malheiros, n. 34, p. 181-186, 2001.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. Partidos e reforma política. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte: Fórum, ano 1, n. 1, p. 9-19, abr.-jun. 2003.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; ROCASOLANO, Maria Mendez. *Direitos humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SINGER, André. *O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, Marcelo Rebelo de. *Os partidos políticos no direito constitucional português*. Braga: Livraria Cruz, 1983.

SUN TZU. *A arte da guerra*. Tradução Cândida de Sampaio Bastos. São Paulo: DPL, 2008.

TAVARES, André Ramos. A jurisprudência sobre partidos políticos no stf: entre eleições, poder econômico e democracia. *In*: KIM, Richard Pae; NORONHA, João Otávio de (coord.). *Sistema político e direito eleitoral brasileiros: estudos em homenagem ao Ministro Dias Toffoli*. São Paulo: Atlas, 2016. p. 43-74.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015.

WALINE, Marcel *et al.* *Partidos: grupos de pressão*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

ZILIO, Rodrigo López. *Direito eleitoral*. Salvador: Juspodivm, 2020.