



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
FACULDADE DE DIREITO – FD

PEDRO HENRIQUE MOURA DE FARIAS

**DEMOCRACIA DE PARTIDOS: A TITULARIDADE DO MANDATO POLÍTICO SOB  
A ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988 NO BRASIL**

Brasília – DF

2017



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB  
FACULDADE DE DIREITO – FD

PEDRO HENRIQUE MOURA DE FARIAS

**DEMOCRACIA DE PARTIDOS: A TITULARIDADE DO MANDATO POLÍTICO SOB  
A ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988 NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à disciplina Redação de  
Monografia (FDD-188441), do Curso de  
Graduação em Direito, na Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Tarcísio Vieira de  
Carvalho Neto.

Brasília – DF

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Farias, Pedro Henrique Moura de, 1991-  
Democracia de Partidos: a Titularidade do Mandato  
Político sob a Ordem Constitucional de 1988 no Brasil /  
Pedro Henrique Moura de Farias. – 2017.  
128 f.

Monografia (Graduação em Direito) – Universidade de  
Brasília, Brasília, 2017.  
Orientação: Prof. Dr. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.

1. Democracia. 2. Mandato Político. 3. Legitimidade. 4.  
Representação. 5. Fidelidade Partidária. I. Carvalho Neto,  
Tarcisio Vieira de. II. Democracia de Partidos: a Titularidade do  
Mandato Político sob a Ordem Constitucional de 1988 no Brasil.

PEDRO HENRIQUE MOURA DE FARIAS

**DEMOCRACIA DE PARTIDOS: A TITULARIDADE DO MANDATO POLÍTICO SOB  
A ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988 NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à disciplina Redação de  
Monografia (FDD-188441), do Curso de  
Graduação em Direito, na Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília, como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Doutor Tarcísio Vieira de Carvalho Neto – Orientador  
FD/UnB

---

Prof. Doutor Antônio Augusto Brandão de Aras – Examinador  
FD/UnB

---

Prof. Mestre Bruno Rangel Avelino da Silva – Examinador  
FD/UnB

---

Prof. Doutor Argemiro Cardoso Moreira Martins – Suplente  
FD/UnB

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017

*Aos meus pais, pelo carinho e pela imperiosa importância em minha vida. Por sempre estarem ao meu lado nos momentos de felicidade, mas também nos de dificuldade, de ansiedade e de angústia.*

*À sociedade brasileira, norteadas pela divisão de tarefas e do trabalho, sem a qual a cidade e a universidade pública jamais existiriam.*

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus, pelos suportes fundamental e psíquico constantes na minha vida. Tenho a certeza de que a onipresença d'Ele é um dos aspectos que muito tranquilizam a minha alma.

Aos meus pais, Erasmo e Sônia, pois são os responsáveis pela conferência e pelo cuidado do pré-requisito fundamental da minha existência: a vida. Sem dúvidas, são as pessoas que se tornaram os meus primeiros educadores, incentivadores e os que me apoiaram e que ainda me apoiam diuturnamente pelas escolhas e decisões por mim trilhadas. À minha irmã, Catarina, pelas presença e companhia durante diversos momentos e fases da vida.

Ao meu professor e orientador, Doutor Tarcisio Vieira de Carvalho Neto, cujas sabedoria e didática são exemplos em nossa Faculdade de Direito e, perante o qual, nutro profundas gratidão e admiração. A ele sou grato, não apenas pelo papel fundamental na orientação deste trabalho, como, também, pelas boas discussões, conversas e sugestões generosas ao longo dessa caminhada, sempre revestidas de deferência por parte dele.

Aos professores Doutor Antonio Augusto Brandão de Aras, Mestre Bruno Rangel Avelino da Silva e Doutor Argemiro Cardoso Moreira Martins, diante dos quais tive a honra e a felicidade de ser aluno e por haverem aceito o convite à participação na minha banca avaliadora deste trabalho. Ao professor Augusto Aras, pela inquietude multidisciplinar e pelo conhecimento que me parece ser infindável, havendo sido a sua disciplina, Direito Eleitoral (FDD-184586), um dos principais fomentos às ideias que carrego neste trabalho. Ao professor Bruno Rangel, pela pronta aceitação e pela disponibilidade em participar da minha banca examinadora, bem como pelo fato de perceber, em seus olhos, a nítida vocação à docência. Ao professor Argemiro Martins pelas brilhantes exposições e lições havidas, as quais evidenciam a importante e inderrogável vinculação entre Direito e Política.

Aos professores Doutores Henrique Araújo Costa e Wilson Roberto Theodoro Filho, bem como às professoras Doutoradas Inez Lopes Matos Carneiro de Farias e Daniela Marques de Moraes, pelo eficiente e fundamental trabalho desempenhado enquanto coordenadores de graduação. Tenho a certeza de que a minha graduação, no curso de Direito, apenas foi possível pelo esforço ávido conjunto dessas pessoas.

À Daniela Pina von Adamek, à Carolina Franco Penna Caputti, a Carlos Alberto Gonçalves e aos demais servidores e colegas do Gabinete do Ministro Dias Toffoli, pelo excelente acompanhamento, pelos ensinamentos e pelo trabalho na ímpar oportunidade que tive em meu estágio ocorrido no Supremo Tribunal Federal.

À Universidade de Brasília (UnB), minha *alma mater* e minha segunda casa, que, nestes últimos nove anos, ao longo de três cursos de graduação, representou uma instituição pela qual tenho consistentes carinho e orgulho em haver sido membro discente.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Eleitoral da Universidade de Brasília, coordenado pelo professor Bruno Rangel, o qual trouxe boas discussões, reflexões e leituras importantes à decisão de nortes que tomei neste trabalho.

Por fim, agradeço aos funcionários da Secretaria da Faculdade de Direito da UnB (FD/UnB), aos meus colegas de curso e a todas as pessoas que, direta e indiretamente, uniram esforços para tornar possíveis a universidade, os textos, os debates e, claro, o funcionamento diversificado e interdisciplinar que é a academia.

*A multidão, de repente, tornou-se visível, e instalou-se nos lugares preferentes da sociedade. Antes, se existia, passava inadvertida, ocupava o fundo do cenário social; agora adiantou-se até às gambiarras, ela é o personagem principal. Já não há protagonistas: só há coro.<sup>1</sup>*

---

1. ORTEGA Y GASSET, José. *A Rebelião das Massas*. Tradução de Herrera Filho. Ed. Ridendo Castigat Mores, 2005 [1930], p. 61.



## RESUMO

O presente trabalho tem, como objetivo, a exposição sobre o instituto do mandato representativo partidário, enquanto aspecto sedimentado pelo Direito Eleitoral, para a vinculação dos partidos políticos à democracia participativa, correspondente ao poder político constitucionalmente tutelado no Brasil. Concretizado por meio dos *leading cases* dos Mandados de Segurança nºs 26.602/DF, 26.603/DF, 26.604/DF e reforçado pelo Mandado de Segurança nº 30.380/DF-MC, percebeu-se a importância de se repensar a representação política, clamando pela elevação do papel dos partidos políticos e de seus programas enquanto o palco eleitoral a ser seguido no Brasil, em detrimento da personalização do poder político e da consequente ilegitimidade democrática. Como pano de fundo, o trabalho intentará trazer uma breve revisão bibliográfica conceitual acerca da democracia, da representação política, dos partidos políticos e dos paradigmas constitucionais. Ademais, buscará expor sobre o conceito do mandato representativo partidário, adstrito a princípios eleitorais, no sentido do reforço da titularidade do poder político, sedimentado no povo, e como esse instituto se revela positivo à implementação da fidelidade partidária. Por fim, intentará trazer contraponto ao tema, abordando a cizânia jurisprudencial entre os sistemas majoritário e proporcional, bem como diante das chamadas ditaduras intrapartidárias e do entendimento recente, em discussão no STF, sobre as candidaturas avulsas.

**Palavras-Chave:** democracia; mandato político; partidos políticos; Direito Eleitoral; fidelidade partidária; ditadura intrapartidária; candidaturas avulsas.

## ABSTRACT

The present study aims at the institute of the representative political tenure as the aspect based on the Election Law, for the bond prevailing between the political parties and the participatory democracy, corresponding to the political power which is constitutionally protected in Brazil. Concretized by means of the leading case of the Writs of Mandamus nºs 26.602/DF, 26.603/DF, 26.604/DF and reinforced by the Writ of Mandamus nº 30.380/DF-MC, it was noticed the importance of rethinking the political representation, calling for the elevation of the role of the political parties and their programs as the electoral bounds to be followed in Brazil, against the personalization of political power and the consequent democratic illegitimacy. Preliminarily, this study will expose a brief conceptual bibliographical review on democracy, political representation, political parties and constitutional paradigms. Besides, it will focus on explaining the concept of the representative political tenure, bounded to Election Law principles, in the sense of strengthening the ownership of political power, based on the people, and how this institute is positive towards the implementation of partisan loyalty. Finally, it will try to draw a counterpoint on that, exposing the jurisprudential controversy about the majoritary election and proportional representation, as well as based on the subject of the intra-party dictatorship and the recent jurisprudence being debated on the STF, regarding the nonpartisan politician.

**Keywords:** democracy; political mandate; political parties; Election Law; partisan loyalty; intra-party dictatorship; nonpartisan politician.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ARE – Agravo em Recurso Extraordinário

Art. – Artigo

BCE – Biblioteca Central da UnB

CF – Constituição Federal

Cf. – Confira

Coord. – Coordenador

EC – Emenda Constitucional

*Et al.* – *Et alli*

FD – Faculdade de Direito

*Ibid.* – *Ibidem*

Inc. – Inciso

MC – Medida Cautelar

MS – Mandado de Segurança

Nº – Número

*Op. cit.* – *Opus citatum*

Orgs. – Organizadores

QO – Questão de Ordem

RE – Recurso Extraordinário

Rel. – Relator

Res. – Resolução

*S.d.* – *Sine datum*

STF – Supremo Tribunal Federal

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UnB – Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>INTRODUÇÃO</b>                                                                                                                              | 14 |
| <b>METODOLOGIA</b>                                                                                                                             | 18 |
| <b>CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTIDOS<br/>POLÍTICOS: UMA BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA</b>                               | 22 |
| 1.1. POLÍTICA, PODER, ESTADO E DEMOCRACIA                                                                                                      | 22 |
| 1.1.1. Acerca do conceito de política                                                                                                          | 22 |
| 1.1.2. Acerca do conceito de poder                                                                                                             | 25 |
| 1.1.3. Acerca do conceito de Estado e de seus elementos constitutivos                                                                          | 30 |
| 1.1.4. Acerca do conceito de democracia contemporânea                                                                                          | 35 |
| 1.2. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA                                                                                        | 38 |
| 1.3. BREVE PANO DE FUNDO SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS                                                                                           | 41 |
| 1.3.1. Breves notas sobre a origem dos partidos políticos                                                                                      | 44 |
| 1.3.2. A complexidade dos partidos políticos: enfoques de análise                                                                              | 46 |
| 1.3.3. Os partidos políticos no Brasil: breve histórico                                                                                        | 47 |
| 1.4. REFLEXÃO SOBRE IDEOLOGIA, POLÍTICA E PARTIDOS                                                                                             | 51 |
| 1.5. O ELO ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: OS<br>SISTEMAS ELEITORAIS                                                        | 54 |
| <b>CAPÍTULO 2 – O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O DIREITO<br/>ELEITORAL: PENSANDO A EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA NA ORDEM<br/>CONSTITUCIONAL</b> | 57 |
| 2.1. ESCORÇO SOBRE OS PARADIGMAS CONSTITUCIONAIS                                                                                               | 57 |
| 2.2. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA                                                                                    | 61 |
| 2.2.1. Acerca dos direitos fundamentais e políticos                                                                                            | 63 |
| 2.2.2. Abordagem sobre os direitos políticos e a previsão constitucional<br>sobre os partidos na ordem pós-1988                                | 68 |
| 2.2.3. A Lei Federal nº 9.096/95 (“Lei dos Partidos Políticos”) e a Lei<br>Federal nº 9.504/97 (“Lei das Eleições”)                            | 71 |
| 2.3. O DIREITO ELEITORAL E SEUS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS<br>APLICADOS À REPRESENTAÇÃO POLÍTICA                                                  | 72 |
| 2.3.1. Interpretação jurídica, casuística, regras e princípios                                                                                 | 72 |
| 2.3.2. Direito Eleitoral e seus princípios motivadores                                                                                         | 79 |

|                                                                                                                                    |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>CAPÍTULO 3 – O MANDATO REPRESENTATIVO PARTIDÁRIO: EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA E DO SISTEMA ELEITORAL NO BRASIL.....</b>            | <b>85</b>  |
| 3.1. BREVE PANO DE FUNDO CONCEITUAL DO MANDATO POLÍTICO.....                                                                       | 85         |
| 3.2. MANDATO REPRESENTATIVO PARTIDÁRIO: A IMPORTÂNCIA DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA.....                                            | 87         |
| 3.3. CONSOLIDAÇÃO DO PARADIGMA REPRESENTATIVO CONTEMPORÂNEO.....                                                                   | 89         |
| 3.3.1. Mandados de Segurança nºs 26.602/DF, 26.603/DF, 26.604/DF e 30.380/DF-MC.....                                               | 90         |
| 3.3.2. Jurisprudência eleitoral orbitante.....                                                                                     | 98         |
| 3.4. ALGUNS DESAFIOS ELEITORAIS CONTEMPORÂNEOS: A FIDELIDADE PARTIDÁRIA, A DITADURA INTRAPARTIDÁRIA E AS CANDIDATURAS AVULSAS..... | 100        |
| 3.4.1. A fidelidade partidária e a ADI nº 5.081/DF.....                                                                            | 100        |
| 3.4.2. A ditadura intrapartidária.....                                                                                             | 104        |
| 3.4.3. As candidaturas avulsas e o Tema nº 974 de Repercussão Geral. .                                                             | 106        |
| 3.4.4. Uma luz no fim do túnel: um olhar positivo sobre a política e a representação radicada nos partidos políticos.....          | 109        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                                                   | <b>112</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>                                                                                             | <b>119</b> |
| <b>LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS.....</b>                                                                                | <b>126</b> |

## INTRODUÇÃO

A política, tomada desde a antiguidade, enquanto o cenário, por excelência, em que as demandas da vida em sociedade podem ser sugeridas, carreadas e implementadas<sup>2</sup>, necessita, incontornavelmente, do diálogo plúrimo de pessoas que se identificam enquanto pertencentes a grupos sociais que se comunicam, mediante alguma linguagem comum. A identificação dos partidos políticos enquanto atores institucionais do cenário político e social de um país refere-se ao mister do exercício da política, a qual se faz, amiúde, em sede representativa<sup>3</sup>.

Nesse sentido, o estudo da representação política, elemento fundamental da democracia hodierna, traz-nos a ideia de que o poder, aqui especificamente tomado enquanto *poder político*, impescinde ou clama por uma efetividade orquestrada pelo seu autor primordial: o povo. Conforme a Carta Constitucional vigente, é evidenciado que o poder político, aperfeiçoado pela cidadania<sup>4</sup>, é proveniente do e para o povo<sup>5</sup>. Constata-se, pois, a importância da via eleitoral para que tal poder seja levado a sério, sendo digno de toda a consideração que lhe é estruturante, em nome do povo.

O poder político, nessa urdidura, não deve ser visto como um mero ideal e, tampouco, como um simples aspecto cuja titularidade dê *carte blanche*<sup>6</sup> aos mandatários, seja em cargos, seja em mandatos eletivos<sup>7</sup>. Muito pelo contrário, a

---

2. O historiador francês Fustel de Coulanges, em seu *A Cidade Antiga* (1864), trouxe importantes observações acerca da História do Direito e da Política como um todo. É nessa obra que se percebe a origem da cidade, carreada pelo norte da política exercida pelos cidadãos: homens gregos, de vida e origens nobres.

3. O termo “representação” é polissêmico, sendo conveniente destacar a contribuição de Robert Michels, em seu *Sociologia dos Partidos Políticos*, sobre a dificuldade numérica das sociedades contemporâneas: a necessidade por representação, em detrimento da participação direta.

4. Termo tomado aqui em sentido amplo, enquanto o reconhecimento de que as pessoas são sujeitos de direitos e deveres, do ponto de vista jurídico e social.

5. Conforme reza o parágrafo único, do art. 1º, da CF/88, tem-se que: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” A constatação desse dispositivo ressalta o perfil democrático havido no Brasil pós-ditatorial: a democracia semidireta ou participativa, traduzida no princípio da soberania popular.

6. Essa expressão, emprestada da Língua Francesa, refere-se à ilimitação da autoridade. Em sentido contrário, a titularidade do poder político se adstringe à discricionariedade, ou seja, à capacidade conferida, pelo povo, ao detentor do poder de manifestar-se conforme os limites legais de uma dada jurisdição. No presente trabalho, tal ideia é fundamental, pois, como tentar-se-á explicar, o mandato político atual é legítimo na medida em que carrega não os interesses personalísticos ou individuais do representante, mas sim, o almejado pelos representados quando da eleição dos representantes que, àqueles, estão adstritos.

7. Cargos e mandatos eletivos não são termos intercambiáveis, a despeito da origem eleitoral comum outorgada pelo voto popular. O cargo eletivo ocupado é relativo aos membros eleitos do Poder Executivo: Presidente da República, Governador e Prefeito. Já o mandato eletivo exercido se refere

mencionada titularidade é do povo o qual, pela via eleitoral, selecionará os seus representantes, estes os quais deverão honrar, intransponivelmente, a fé e as intenções que lhes foram depositadas no pleito eleitoral. Dessarte, é importante a elevação e a reiteração da ideia da democracia participativa ou semidireta que, a despeito dos seus institutos constitucionalmente previstos, a exemplo do referendo e do plebiscito<sup>8</sup>, carece de dois importantes aspectos de revisão e de fiscalização dos poderes investidos: o *recall*<sup>9</sup> e o veto popular<sup>10</sup>.

Tendo em vista essa tentativa de fortalecimento da democracia participativa, o presente trabalho propõe-se a expor, teoreticamente, o papel de destaque que deve ser engendrado pelo sistema político-partidário no Brasil, de modo que os partidos políticos, havidos como dos maiores símbolos institucionais da democracia, sejam efetivos agentes que institucionalizem o mandato representativo, em sintonia com a esperança depositada pelo povo. Tal esperança deve radicar-se no fato de que o poder político, titularizado pelo povo, deve ser espelhado no sistema político-partidário, cujas ideologias e conteúdos programáticos devam ser observados de forma tal que os representantes atuem conforme a programação partidária acreditada pelo povo, e não conforme suas preferências pessoais que abram margem à personalização ou à privatização do poder político.

Com efeito, o intento basilar deste estudo é evidenciar a importância da representação política concretizada pelos partidos políticos<sup>11</sup>, guiando-se não no sentido de um mandato meramente representativo, mas sim num mandato que é representativo e, ao mesmo tempo, partidário<sup>12</sup>, enxergando-se os partidos políticos

---

aos membros eleitos do Poder Legislativo: Senadores, Deputados e Vereadores.

8. As formas de participação democrática direta estão postas no art. 14, incisos I, II e III da Carta de 1988.

9. Método de revisão de uma investidura eleitoral, cujo desempenho do governante é decisivo à sua manutenção no cargo ou mandato para o qual fora eleito, a critério dos representados. Cf. GALVÃO. Jorge Octávio Lavocat. "Reflexões sobre o *Recall* presidencial: solução para a democracia brasileira?". In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Orgs.). *Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016, pp. 299-303.

10. Mecanismo pelo qual os representados são hábeis à obstaculização de uma espécie normativa já deliberada e aprovada pelos representantes, bem como à contraposição a determinadas decisões judiciais.

11. Destaco ao público leitor, de forma importante, que o objetivo deste estudo não é adentrar a história, a composição e o perfil político dos partidos políticos no Brasil, mas, tão somente, é expor a questão teórica sobre como os partidos políticos se comportam enquanto atores institucionais para a concretização da democracia, em detrimento do mandato irrestrito havido até há pouco tempo antes, segundo a jurisprudência brasileira.

12. Recomenda-se, em conjunto a esta temática, a leitura da obra seminal *Fidelidade Partidária: Efetividade e Aplicabilidade*, de Augusto Aras (2016). Também, cf. ARAS, Antonio Augusto Brandão

como efetivos agentes institucionais no cenário político-democrático, cuja titularidade do poder é do povo e se espelha por sobre o sistema partidário.

Trata-se, pois, de uma pesquisa que almeja ser interdisciplinar, com fulcro no diálogo existente entre Ciências Humanas e Sociais, sendo o Direito Eleitoral o pano de fundo que propulsionou e consubstanciou essa discussão, na medida em que trouxe, à baila, jurisprudência decisiva à consecução do mandato representativo partidário<sup>13</sup> no Brasil.

Para concretizar o intento almejado, foi pensada a divisão didática deste trabalho em três capítulos, cada um sedimentando um arcabouço temático teórico que, pensa-se, contribuirá para ambientar a proposta do mandato representativo partidário e, por conseguinte, de uma democracia de partidos no cenário brasileiro.

O primeiro capítulo traz uma breve abordagem interdisciplinar teórica acerca do tripé deste trabalho, qual seja, a relação entre: a) a democracia; b) a representação política; e c) os partidos políticos. O intento é expor uma visão teórica geral e conceitual, não pretendendo esmiuçar a história da democracia, da representação política e dos partidos políticos no Brasil nem, tampouco, a história de algum(s) partido(s) em específico. Assim, o destaque é a identificação dos partidos políticos enquanto instituições democráticas, dentro da ordem pós-1988, que participam enquanto agentes inderrogáveis ao cenário político brasileiro<sup>14</sup>.

Importa destacar, para tanto, que a inter-relação entre ideologia, política e direito perfaz o caráter simbólico ou do plano abstrato/ideal que dá, em alguma medida, concreção à representação política. Lembra-se que a razão de ser de um partido é a representação de ideais, consubstanciados em um programa ou proposta que o norteia. Nessa tessitura, cabe informar a tentativa em aliar o Direito às demais Ciências Humanas e Sociais, num diálogo virtuoso que amplia o escopo da análise sociológica do Direito Eleitoral.

---

de. *Fidelidade Partidária: a Perda do Mandato Parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006

13. Para os objetivos deste trabalho, serão mencionados os Mandados de Segurança nºs 26.602/DF, 26.603/DF, 26.604/DF, e 30.380/DF-MC, cujas decisões geraram novo perfil à representação política no Brasil: do mandato meramente representativo, ao mandato representativo partidário, conforme o insculpido pelo doutrinador Antonio Augusto Brandão de Aras na sua obra intitulada *Fidelidade Partidária: Efetividade e Aplicabilidade*.

14. Aqui cabe frisar a sempre boa lição constitucional do art. 14, § 3º, incisos III e V, da CF/88: os partidos políticos são o mecanismo pelo qual trafegam o alistamento eleitoral e a própria filiação partidária, na consecução da representação política. Sem os partidos políticos, tratando-se a realidade política brasileira de uma representação participativa, o cenário político seria impossível.



O segundo capítulo propõe-se a identificar a trajetória dos paradigmas constitucionais, perpassando o Estado Liberal, o Estado Social e o Estado Democrático de Direito, pano de fundo do mandato representativo partidário hodierno no Brasil. Intenta-se aprofundar o escopo jurídico do trabalho, por meio da menção de direitos políticos constitucionais e de leis infraconstitucionais, a exemplo da Lei das Eleições e da Lei dos Partidos Políticos<sup>15</sup>, as quais contribuíram à implementação dos partidos políticos e do próprio Direito Eleitoral na seara democrática do pós-1988<sup>16</sup>. Tudo isso está vinculado à ideia de Justiça Eleitoral, ou seja, o ramo especializado da jurisdição que procura organizar e legitimar o processo político. Para tanto, serão trazidos princípios que engrenam o Direito Eleitoral brasileiro.

O terceiro e último capítulo pretende abordar o conceito do mandato representativo partidário, importando serem mencionados os Mandados de Segurança nºs 26.602/DF, 26.603/DF, 26.604/DF, os quais tornaram-se os *leading cases*<sup>17</sup> a esse assunto, elevando o *status* dos partidos políticos, da representação política e, por conseguinte, da própria jurisdição eleitoral brasileira democrática. Entende-se que tal figura deve ser advogada como fundamento à concepção democrática de que o mandato político é titularizado pelo partido, não pelo eleito. Mencionou-se jurisprudência eleitoral, como Consultas e Resoluções do TSE, e a cizânia da (in)fidelidade partidária entre os sistemas majoritário e proporcional hoje.

Por fim, serão trazidos, brevemente, alguns desafios à concretização do mandato representativo partidário, a exemplo do contraponto entre os institutos da fidelidade partidária, que lhe motiva, e da ditadura intrapartidária, que lhe mitiga, bem como o entendimento jurisprudencial recente que está em discussão sobre a possibilidade de candidaturas avulsas<sup>18</sup>.

---

15. Respectivamente, as Leis Federais nºs 9.096/95 e 9.504/97.

16. Um exemplo disso foi a revogação da antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP – Lei Federal nº 5.682/71, a qual fora fruto do regime militar e do seu controle característico sobre a autonomia político-partidária.

17. A despeito do estrangeirismo, a expressão “*leading case*” é usual no âmbito jurisprudencial nacional e significa que uma determinada decisão ou processo se torna um paradigma, ou seja, um texto tomado a partir de uma situação fática que é apta a servir de exemplo e de precedente à interpretação de institutos jurídicos, mudando, a partir dele, a realidade jurisprudencial do país.

18. Malgrado a previsão constitucional consolidada sobre a filiação partidária (art. 14, § 3, inciso V), por meio da questão de ordem decidida no ARE nº 1.054.490/RJ-QO, Relator o Ministro Roberto Barroso, ficou reconhecida a repercussão geral do tema sobre a possibilidade de candidaturas avulsas em pleitos majoritários (Tema nº 974, de Repercussão Geral: “Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 1º, incs. I, III e V, 4º, inc. II, e 5º, inc. II e §§ 1º e 2º, da Constituição da

## METODOLOGIA

O interesse em pesquisar e adentrar a temática abordada neste trabalho surgiu-me após os ensinamentos e leituras havidos na disciplina de graduação intitulada Direito Eleitoral<sup>19</sup>, na minha graduação em Direito pela UnB. Foi por meio dessa disciplina, a qual compõe o tronco do Direito Público, que percebi a reunião de duas áreas de grande interesse particular: Direito Constitucional e Ciência Política. A primeira área, do ponto de vista da Lei Maior ou Fundamental de um país, a qual é frutificada, em contextos não autoritários, pela soberania popular. A segunda área, do ponto de vista de um dos ramos das Ciências Sociais que se preocupa com o estudo do Estado, do poder e das formas pelas quais o poder é concretizado na vida em sociedade, a exemplo da democracia e da representação política.

O presente trabalho visa a tratar, enquanto temática basilar, sobre a representação e os partidos políticos, legitimados pelo Direito Eleitoral, com fulcro no debate democrático, das liberdades e dos direitos fundamentais no Brasil do pós-ditadura militar (1964-1985). O recorte temporal se volta, portanto, ao pós-1988 no Brasil, momento em que foi promulgada a vigente Carta Política de 1988, com a efetivação dos direitos individuais e dos direitos políticos, nos quais a própria Carta é explícita<sup>20</sup>. O recorte temático se restringe, pois, ao estudo teórico dos partidos políticos, da representação política e da concatenação destes no mandato representativo partidário, em que pese o papel dos partidos no contexto democrático brasileiro, agentes que efetivam o poder político titularizado pelo povo<sup>21</sup>.

Intenta-se, pois, investigar a essência dos partidos políticos, no cenário pós-1988, na efetivação da representação política e na importância que significam ao debate democrático brasileiro<sup>22</sup>. Entende-se que a representação política é um dos

---

República a possibilidade do registro de candidatura para pleito majoritário desvinculada de filiação a partido político.”). No atual momento, dezembro de 2017, o tema está em fase de análise, ou seja, ainda sem trânsito em julgado.

19. Cursei essa disciplina no semestre 2017/1, sob a responsabilidade do professor Dr. Antonio Augusto Brandão de Aras. O livro-texto base à disciplina, *Fidelidade Partidária: Efetividade e Aplicabilidade* (2016), de autoria do próprio professor, foi um dos motivadores principais deste trabalho.

20. Arts. 5º, 14 a 17, da CF/88.

21. Destaca-se o teor do parágrafo único do art. 1º da CF/88: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

22. Mister destacar aqui que, a despeito de o período ditatorial brasileiro, correspondente ao Período Militar, permitir a existência de poucos partidos políticos, estes eram inócuos e enviesados, conforme

fundamentos da Filosofia Política Contemporânea<sup>23</sup>, a qual efetiva a dita natureza dos partidos políticos e, por conseguinte, a quididade da democracia.

Com efeito, o presente estudo pretende responder, enquanto proposta fundamental, a seguinte pergunta ou problema de pesquisa: *em que medida o partido político, enquanto titular do mandato político contemporâneo, traduz a efetivação da democracia?*

Por meio da identificação desse problema, coloca-se o objetivo geral como a demonstração da importância dos partidos políticos enquanto atores que institucionalizam o poder representativo da soberania popular no Estado Democrático de Direito, ao mesmo tempo em que importam à despersonalização ou à desparticularização do poder<sup>24</sup>.

Este estudo tem, como metodologia fundante, a pesquisa qualitativa e descritiva, sediada fenomenologicamente na abordagem interdisciplinar entre Direito e Ciência Política. É pesquisa qualitativa, embasando-se numa lógica indutiva, cujas categorias de análise partem da observação e da interpretação histórica, política e social brasileiras, com o intuito de identificar as mudanças no quadro geral da democracia brasileira do pós-1988. É, pois, imbuída de valor e de viés crítico à perspectiva autoritária, em favor do atual cenário democrático. Como o objetivo é evidenciar as características da representatividade feita pelos partidos, será importante trazer, em algum grau, revisão bibliográfica sobre representação, partidos, paradigmas constitucionais e Direito Eleitoral. Serviu, como suporte à metodologia descrita, a chamada documentação indireta, qual seja, a pesquisa documental e a pesquisa bibliográfica.

Para este estudo, em termos de unidade de análise, foi levantada, primeiramente, uma bibliografia tematicamente voltada aos assuntos: a) sobre a democracia enquanto um conceito de base a ser trilhado por governos representativos; b) sobre representação política e partidos políticos, enquanto tema analítico fundamental; e c) sobre artigos e periódicos voltados à história social e

---

os interesses do Poder Executivo dominante à época.

23. Corrente teórica que trata dos fenômenos políticos e das teorias sobre justiça e democracia que enraizam o Estado Moderno, principalmente a partir do século XX. Participação, representação e a própria democracia são os eixos que guiam Filosofia Política Contemporânea.

24. Essa é, inclusive, a conceituação muito esclarecedora trazida por Augusto Aras: “institucionalizar o poder, servindo de anteparo contra a personalização que dá ensejo ao surgimento das ditaduras (...)” (ARAS, *op. cit.*, p. 133).

política brasileira. Consultou-se, também, para o tema ilustrado, legislação e jurisprudência respeitante ao sistema representativo e aos partidos políticos. Essa revisão de documentos e de bibliografia, realizada via *internet* e em bibliotecas que contêm os mencionados títulos<sup>25</sup>, mostrou-se relevante ao entendimento e à construção da presente proposta.

A pesquisa tem, como categoria teórica, os partidos e a representação política na nova égide democrática e eleitoral brasileira, sob a órbita do mandato representativo partidário, fulcro do hodierno Direito Eleitoral brasileiro.

O primeiro conceito, qual seja, o dos partidos políticos, advém da ideia de que “o desenvolvimento dos partidos parece associado ao da democracia, isto é, à extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares.”<sup>26</sup>. A representação política, por sua vez, está atrelada ao fato de se tornar presente e se conferir palavra ao corpo político e social<sup>27-28</sup>. Democracia é entendida como “o poder *pelo* povo, *do* povo e *para* o povo: deriva do povo, pertence ao povo e deve ser usado pelo povo. Portanto, o poder dos governantes resulta da investidura popular”<sup>29</sup>.

O Direito Eleitoral vem, nessa urdidura, como o elemento que sedimenta juridicamente os conceitos anteriores. Conceitualmente, conforme denota J. Jairo Gomes, “é o ramo do Direito Público cujo objeto são os institutos, as normas e os procedimentos que regulam o exercício do direito fundamental de sufrágio com vistas à concretização da soberania popular, à validação da ocupação de cargos políticos e à legitimação do exercício do poder estatal.”<sup>30</sup>. Por fim, o mandato representativo partidário é o conceito que ilustrará a proposta do presente trabalho, radicado na delimitação proposta por Aras<sup>31</sup>:

“em que a vontade do filiado/eleito fica adstrita à vontade da agremiação em toda a atividade partidária, permanecendo livre apenas para as atividades

---

25. Para este trabalho, foram-me especialmente úteis as consultas havidas na Biblioteca Central da UnB (BCE) e na Biblioteca Victor Nunes Leal (STF).

26. DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Brasília: Editora da UnB, 1980, p. 20.

27. PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. Berkeley and Los Angeles: University of California, 1967.

28. KINZO, Maria D’Alva. O conceito de representação política. In: *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Edições Símbolo, 1980, pp. 21-46.

29. DELLA PORTA, Donatella. “Entre Liberdade e Direitos: o que é a Democracia?”. In: *Introdução à Ciência Política*. Lisboa: Editorial Estampa, 2003, pp. 49-84.

30. GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2017, p. 27.

31. ARAS, *op. cit.*, p. 86.

tipicamente legislativas (elaborar leis e fiscalizar), inserida na atividade parlamentar *stricto sensu*.”

Com efeito, todos os conceitos e metodologia acima elencados trabalham para conferir dinâmica à categoria geral da representação dos partidos políticos, numa democracia semidireta ou participativa, tal qual a brasileira pós-regime militar.

## CAPÍTULO 1 – DEMOCRACIA, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E PARTIDOS POLÍTICOS: UMA BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

*“Ora, nas disposições que tomam sobre todos os assuntos, as leis têm em mira a vantagem comum, quer de todos, quer dos melhores ou daqueles que detêm o poder ou algo nesse gênero; de modo que, em certo sentido, chamamos justos aqueles atos que tendem a produzir e a preservar, para a sociedade política, a felicidade e os elementos que a compõem.”<sup>32</sup>*

### 1.1. POLÍTICA, PODER, ESTADO E DEMOCRACIA

#### 1.1.1. Acerca do conceito de política

Uma questão de extrema importância didática, para os fins almejados neste trabalho, reside na conceituação fundamental sobre o termo *política*, ou seja, uma definição terminológica que pretenda enraizar o vocábulo para pavimentar a discussão que se segue.

Com efeito, trata-se de um termo polissêmico, cuja origem rememora a civilização europeia, marcadamente a grega, entendendo-se ser uma consequência da “vida associada”<sup>33</sup>, ou seja, da vida em sociedade. Um primeiro destaque dessa dimensão associativa da política parte, portanto, da concepção ocidental grega, radicada no termo *pólis*. A política, pois, era aquela exercida pela sociedade, constituída por cidadãos<sup>34</sup>, o que lhes dava sentido ou existência<sup>35</sup>.

Com o passar dos séculos, até a concepção romana, política se adstringe à égide legal: da *pólis* à *civitas*<sup>36</sup>: “embora a filosofia grega já se tivesse começado a ocupar, com Platão, dos ideais do bom governo, é na cidade romana que emerge

---

32. ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. São Paulo: Abril S.A. Cultural, 1984, p. 122.

33. DELLA PORTA, *op. cit.*, p. 14.

34. Muito interessante notar a dicotomia posta por Aristóteles, em *A Política*, de que cidadão não seria o residente na cidade, mas tão somente as pessoas que nascessem na cidade, não sendo estrangeiros ou escravos: “Não é a residência que constitui o cidadão: os estrangeiros e os escravos não são “cidadãos”, mas sim “habitantes”.” (ARISTÓTELES, *s.d.*, p. 28).

35. DELLA PORTA, *op. cit.*

36. Tanto o termo *pólis*, quanto *civitas*, designam, segundo uma tradução livre, o termo “cidade”. A diferença básica está no fato de *civitas* ser um estágio mais complexo que a *pólis*, devido à abrangência jurídico-legislativa.

um elemento considerado fundamental para uma convivência civil: o ordenamento jurídico, a lei”<sup>37</sup>. Assim, o estudo sobre a definição de política, rege-se pelo tempo e pelo espaço onde é estudada, importando o viés situacional<sup>38</sup>.

Dentro dessa tessitura, tem-se que a política é realizada na esfera comunicacional, com o “diálogo e o consenso, mas também o emprego da força.”<sup>39</sup> Daí que se pode retirar a relação entre a política e os conceitos de *poder* e de *Estado*, ambos fundamentais à aplicação da política na esfera social. Esses conceitos serão delineados nas próximas subseções deste capítulo.

Segundo Max Weber, em sua reflexão sobre a política, defende que “é extraordinariamente amplo o conceito e abrange toda espécie de atividade diretiva autônoma”, mas, para fins de Ciência Política, “entenderemos tão somente a direção do agrupamento político hoje denominado “Estado” ou a influência que se exerce nesse sentido.”<sup>40</sup>. Aduz o autor que a política pode ser exercida de duas formas: “pode-se viver “para” a política ou pode-se viver “da” política”.

A pessoa tomada pela atuação política possui características idiossincráticas essenciais, conforme o autor: “paixão, sentimento de responsabilidade e senso de proporção”<sup>41</sup>. Participando desse rol, o poder vem como o motor das ações do político. E essas ações coadunam segundo duas éticas ou possibilidades de atuação: a ética da convicção e a ética da responsabilidade<sup>42</sup>: a primeira se alia à atuação apartada das consequências: agir por si e assentir com os resultados como distanciados da própria atuação; a segunda, alia-se às consequências da própria ação, sendo mais racional. Conclui Weber: que “a violência é o instrumento decisivo da política”<sup>43</sup> e que:

“a nenhuma ética se permite ignorar o seguinte ponto: com a finalidade de alcançar metas “boas”, vemo-nos, frequentemente, compelidos a recorrer, de um lado, a meios desonestos ou, pelo menos, perigosos, e compelidos, de outro, a contar com a possibilidade e mesmo a eventualidade de consequências desagradáveis.”<sup>44</sup>

---

37. *Ibid.*, p. 16.

38. *Ibid.*, p. 17.

39. *Ibid.*

40. WEBER, Max. *A Política como Vocação*. Várias edições, p. 59.

41. *Ibid.*, p. 107.

42. *Ibid.*, pp. 114-115.

43. *Ibid.*, p. 115.

44. *Ibid.*

“A política é um esforço tenaz e enérgico para atravessar grossas vigas de madeira. Um esforço desse tipo exige, a um tempo, paixão e senso de proporções.”<sup>45</sup>

Nessa lógica, pode-se, então, amarrar os termos “ética” e “política”. Conforme assevera Eli Diniz<sup>46</sup>, a política é tão mais legítima e positiva, instigando credibilidade e apoio, quanto mais perfilhados estão os governantes perante os interesses dos governados, agindo, recuperando Weber, mais assemelhadamente à ética da responsabilidade de seus atos. Com efeito,

“Observando-se os fatos da perspectiva do governante, não é igualmente racional transigir em demasia para preservar a coalizão de interesses em que este se sustenta. Isto porque tal comportamento pode desvirtuar os fins a serem alcançados no tocante ao consenso e, portanto, à coesão social. Se a escolha feita se afastar ou entrar em contradição com crenças e valores básicos da sociedade ou com direitos considerados essenciais, o governante deixa de corresponder às expectativas da população, desencadeando reações de descrença e de desconfiança. A perda de credibilidade, por sua vez, abala os fundamentos da governabilidade, de que tanto se fala em fases de transição política. Esta crise estimula o desencanto político, o refluxo para o individualismo e o desinteresse pela política, vale dizer, pelas eleições, forma moderna de participação política, enfraquecendo um dos suportes essenciais da democracia. O que quero dizer é que, proclamando-se ou não a compatibilidade entre ética e política, o problema desta relação é inelutável e está posto para todos os governantes.”<sup>47</sup>

Concluindo essa abordagem sinótica a respeito da política, convém destacar o que Philippe C. Schmitter advoga a respeito da finalidade maior da política:

“Para nós, a função da política é a de resolver conflitos entre indivíduos e grupos, sem que este conflito destrua um dos partidos em conflito. Talvez a resolução não seja a melhor expressão porque implica (falsamente) que a atividade política põe fim ao conflito. Ao contrário, existem conflitos permanentes dentro de qualquer sociedade que a política não pode extinguir, embora a sociedade sem conflito seja um antigo sonho de muitos filósofos políticos. A política pode simplesmente <<desarmar>> o conflito, canalizá-lo, transformá-lo e, formas não destrutivas para os partidos e a coletividade em geral.”<sup>48</sup>

---

45. *Ibid.*, p. 124.

46. DINIZ, Eli. “Ética e Política”. In: *Revista de Economia Contemporânea*, nº 5, jan.-jun. 1999, pp. 57-110. Nessa palestra, a professora pretendeu trazer um contraponto teórico entre as concepções de política e de moral, conforme o verificado em Maquiavel e Weber, na tensão entre meios e fins. É preciso ressaltar que o debate entre política e moral, malgrado o prejulgamento do senso comum, é aproximado na seara democrática, haja vista que há “uma forte expectativa, particularmente nos regimes democráticos, de que os governantes se conduzam de acordo com critérios de probidade e justiça a administração dos negócios públicos.” (DINIZ, 1999, p. 57).

47. *Ibid.*, p. 68.



Assim sendo, o objetivo, tanto antigo, quanto moderno e contemporâneo, radicou a política como uma esfera decisória e plural, cuja legitimidade assenta um poder que tenta administrar conflitos e vincular interesses<sup>49</sup>.

### 1.1.2. Acerca do conceito de poder

Sobre o conceito político de poder, cabem ser referenciadas as perspicazes reflexões trazidas por Paulo Bonavides, para o qual “elemento essencial constitutivo do Estado, o poder representa sumariamente aquela energia básica que anima a existência de uma comunidade humana num determinado território, conservando-a unida, coesa e solidária”<sup>50</sup>. Para o poder existir, há a necessidade da orbitância entre conceitos fundamentais para a Ciência Política, quais sejam: a) a autoridade; b) a dominação; c) a obediência; e d) a legitimidade<sup>51</sup>. A autoridade é a pessoa que exerce o poder, pela via da dominação que é legítima, dada a obediência incontestada do povo representado. No entanto, conforme bem lembra Weber, a autoridade do líder não existe num vazio, mas sim na dependência constante da sua base que lhe confere legitimidade:

“Depende o êxito do chefe, totalmente, do funcionamento da organização com que ele conte. Por isso, ele depende também dos sentimentos que inspirem seus partidários e não somente dos sentimentos que pessoalmente o inspirem. Por conseguinte, seu futuro depende da possibilidade de assegurar, de maneira durável, todas essas recompensas aos partidários de que não pode prescindir (...). O líder não é senhor absoluto dos resultados de sua atividade, devendo curvar-se também às exigências de seus partidários, exigências que podem ser moralmente torpes.”<sup>52</sup>

---

48. SCHMITTER, Philippe C. “Reflexões sobre o Conceito de Política”. In: *Cadernos da UnB*. Brasília, Editora da UnB, várias edições, p. 40.

49. Interessantíssima a contribuição de Bobbio a respeito desse assunto, contrapondo a democracia dos antigos à dos modernos: “o pluralismo enfim nos permite explicar uma característica fundamental da democracia dos modernos em comparação com a democracia dos antigos: a liberdade – melhor: a liceidade – do dissenso. Esta característica fundamental da democracia dos modernos baseia-se no princípio segundo o qual o dissenso, desde que mantido dentro de certos limites (estabelecidos pelas denominadas regras do jogo), não é destruidor da sociedade mas estimulante, e uma sociedade em que o dissenso não seja admitido é uma sociedade morta ou destinada a morrer.” (BOBBIO. 2009, pp. 73-74).

50. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 115.

51. Esses conceitos foram trabalhados, de maneira primorosa, por Max Weber.

52. WEBER, *op. cit.*, p. 120.

Assim sendo, especificamente quanto à esfera da legitimidade, a qual pressupõe o apoio consentido da maioria dos administrados ou representados, o jurista paraibano relembra que as relações de poder se dão pelos instrumentos da força ou da competência<sup>53</sup>. O poder pela força é o “poder de fato”, uma vez que concretizado por meios violentos<sup>54</sup> para adquirir obediência. Já o poder sem uso da força é o “poder de direito”, caracterizado pela competência das leis<sup>55</sup>.

Ratificando essa trama, Della Porta<sup>56</sup> identifica que há três recursos de aplicação do poder: a força; os meios à produção de armas; e as ideias, todos os quais deságuam em espécies de poder que se inter-relacionam: o poder político; o poder econômico e o poder ideológico<sup>57</sup>. Mais abaixo, a observação sobre esses três poderes será trazida, conforme a contribuição de Norberto Bobbio.

Conforme Norberto Bobbio, acerca da conceituação do poder,

“em seu significado mais geral, a palavra Poder designa a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou a fenômenos naturais (como na expressão Poder calorífico, Poder de absorção). (...). O homem é não só o sujeito mas também o objeto do Poder social. É poder social a capacidade que um pai tem para dar ordens a seus filhos ou a capacidade de um Governo de dar ordens aos cidadãos.” (...). Contudo, não existe Poder, se não existe, ao lado do indivíduo ou grupo que é induzido a comportar-se tal como aquele deseja.”<sup>58</sup>

Bobbio complementa a ideia, ressaltando que o poder existe enquanto uma manifestação de “interesse”<sup>59</sup> por parte de quem o detém, uma vez que o poder-ato, é aquele em que um agente projeta um interesse sobre alguém, modificando o comportamento deste<sup>60</sup>. Por fim, merece destaque a forma como se aplica o poder: ele pode ser coercitivo, evidentemente ou não, e violento. O poder coercitivo guia os

---

53. *Ibid.*

54. Interessante notar aqui como a noção de poder de fato se vincula à conceituação weberiana de Estado e de Política: o Estado enquanto o detentor dos meios legítimos do uso da violência; ao passo que a política seria a busca pelo poder para si ou para agir em prol da sociedade.

55. *Ibid.*

56. DELLA PORTA, *op. cit.*, pp. 24-25.

57. De maneira magistral, Norberto Bobbio, na obra *Estado, Governo e Sociedade*, consegue conceituar e identificar as peculiaridades de cada uma dessas três formas de poder, importando mencionar o destaque dado ao poder político, enquanto “o sumo poder, isto é, o poder cuja posse distingue em toda sociedade o grupo dominante.” (BOBBIO, 2007, p. 83).

58. BOBBIO *et al.* Verbete “Poder”. In: *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da UnB, s.d., pp. 933-935.

59. *Ibid.*, p. 935.

60. *Ibid.*, p. 934.

indivíduos sobre os quais o interesse se projeta, de modo a alterar comportamentos, ao passo que o poder violento altera o estado físico; os corpos dos destinatários de si<sup>61</sup>. No entanto, frisa o autor, que “o uso da força física é a condição necessária para a definição do poder político, mas não a condição suficiente.”<sup>62</sup>

Em outra obra, Bobbio esmiúça ainda mais esse importante conceito<sup>63</sup>, referenciando que os termos “Estado” e “política” orbitam em torno do termo *poder*. Este responderia de acordo com três teorias fundamentais: a substancialista; a subjetivista; e a relacional. A substancialista seria o “poder entendido como qualquer coisa que serve para alcançar aquilo que é o objeto do próprio desejo”, ou seja, uma visão fundamentalmente instrumental. Na subjetivista, o foco seria a capacidade: “a capacidade do sujeito de obter certos efeitos (...)”<sup>64</sup>, por exemplo, “o soberano tem o poder de fazer as leis e, fazendo as leis, de influir sobre a conduta de seus súditos”<sup>65</sup>. Por fim, a concepção relacional seria a mais hodiernamente aceita, segundo o autor, pois “estabelece que por “poder” se deve entender uma relação entre dois sujeitos, dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria.”<sup>66</sup>

Por fim, cabe destacar as três formas de poder em Bobbio: o poder econômico; o poder ideológico e o poder político<sup>67</sup>. O primeiro deles, o econômico, lida com a titularidade dos meios de produção<sup>68</sup>, sendo

“aquele que se vale da posse de certos bens, necessários ou percebidos como tais, numa situação de escassez, para induzir os que não os possuem a adotar uma certa conduta consistente principalmente na execução de um trabalho útil”.<sup>69</sup>

O segundo deles, o ideológico<sup>70</sup>,

---

61. *Ibid.*, p. 935.

62. BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 80.

63. BOBBIO, *op. cit.*

64. *Ibid.*, p. 77.

65. *Ibid.*

66. *Ibid.*, p. 78.

67. *Ibid.*

68. O termo “meios de produção” se adéqua, de forma mais esmiuçada, à teoria e à metodologia marxista, significando, basicamente, o conjunto de técnicas, espaço, ferramental e propriedades que permitem a produção industrial. Esses meios geralmente se aplicam a elites econômicas, que detêm poderio e capacidade industrial.

69. *Ibid.*, p. 82.

“é aquele que se vale da posse de certas formas de saber, doutrinas, conhecimentos, às vezes apenas de informações, ou de códigos de conduta, para exercer uma influência sobre o comportamento alheio e induzir os membros do grupo a realizar ou não realizar uma ação.”<sup>71</sup>

Por fim, o terceiro e último deles, o político, traduzido enquanto um “poder coativo”,

“é aquele de que todo grupo social necessita para defender-se dos ataques externos ou para impedir a própria desagregação interna. Nas relações entre os membros de um mesmo grupo social, não obstante o estado de subordinação que a expropriação dos meios de produção cria nos expropriados, não obstante a adesão passiva aos valores transmitidos por parte dos destinatários das mensagens emitidas pela classe dominante, apenas o emprego da força física serve para impedir a insubordinação e para domar toda forma de desobediência.”<sup>72</sup>

Com efeito, há uma zona de convergência entre as três formas de poder supra, conforme bem assevera Bobbio:

“elas contribuem conjuntamente para instituir e para manter sociedades de desiguais divididas em fortes e fracos com base no poder político, em ricos e pobres com base no poder econômico, em sábios e ignorantes com base no poder ideológico. Genericamente, em superiores e inferiores.”<sup>73</sup>

Schmitter, por sua vez, alia os conceitos de poder, influência e autoridade, dizendo que o interesse político é a obtenção e a retenção do poder, com o fito de conquistar os objetivos almejados<sup>74</sup>. A influência seria o meio sutil ou não violento do exercício do poder. Essa dimensão é mister ao entendimento da aceitação do poder, uma vez que, quanto mais diluído pela percepção social, mais forte e perene ele

---

70. Cabe aqui um breve parêntese acerca do termo *ideologia*. Conforme advoga Hannah Arendt: “uma ideologia é bem literalmente o que o seu nome indica: é a lógica de uma ideia. O seu objeto de estudo é a história, à qual a “ideia” é aplicada; o resultado dessa aplicação não é um conjunto de postulados acerca de algo que é, mas a revelação de um processo que está em constante mudança. A ideologia trata o curso dos acontecimentos como se seguisse a mesma “lei” adotada na exposição lógica da sua “ideia”. As ideologias pretendem conhecer os mistérios de todo o processo histórico – os segredos do passado, as complexidades do presente, as incertezas do futuro – em virtude da lógica inerente de suas respectivas ideias.” (ARENDT, 2000, p. 521).

71. *Ibid.*, pp. 82-83.

72. *Ibid.*, pp. 83.

73. *Ibid.*

74. SCHMITTER, *op. cit.*, p. 38.

será, porquanto mais aceitável<sup>75</sup>. Por fim, a autoridade seria a pessoa que se faz obedecer. Nas boas palavras do autor:

“Uma autoridade, conforme Weber, é um poder que se faz obedecer voluntariamente. Haveria vários tipos, mas o elemento comum é essa capacidade de criar e manter a crença de que as repartições de poder e influência existentes são as mais apropriadas, <<justas>> e <<naturais>> para essa sociedade.”<sup>76</sup>

É diante do estudo sobre o poder político que nasce a Separação dos Poderes, advinda das ideias de Montesquieu e consolidada por teóricos posteriores, a exemplo de Hans Kelsen:

“O conceito de “separação dos poderes” designa um princípio de organização política. Ele pressupõe que os chamados três poderes podem ser determinados como três funções distintas e coordenadas do Estado, e que é possível definir fronteiras separando cada uma dessas três funções.”<sup>77</sup>

É mister destacar isso, uma vez que a Carta Política brasileira atual define, em seu art. 2º, essa importante separação:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”<sup>78</sup>

Com efeito, tem-se aí um dos aspectos fulcrais da Ciência Política: a projeção do poder enquanto esse complexo substantivo abstrato que guia a atuação de lideranças, de governos e de projetos, do ponto de vista do poder social, ou aquele que se aplica a diferentes sociedades do globo, mas que deve ser exercido, a nível estatal nacional, segundo a harmonia da Separação dos Poderes.

---

75. Para acompanhar mais a fundo sobre essa questão da influência, recomenda-se fortemente a leitura da brilhante obra de Steven Lukes: LUKES, Steven. *Power, a Radical View*. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.

76. SCHMITTER, *op. cit.*, p. 38.

77. KELSEN, *op. cit.*, p. 386.

78. BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 26 nov. 2017.

### 1.1.3. Acerca do conceito de Estado e de seus elementos constitutivos

O Estado é uma figura alavancada pela Filosofia Política Moderna<sup>79</sup>, cuja contribuição teórica se alicerça sobre como são cristalizados os Estados modernos. De acordo com Weber, em consonância com a ascensão do capitalismo,

“o desenvolvimento do Estado moderno tem por ponto de partida o desejo de o príncipe expropriar os poderes “privados” independentes que, ao lado do seu, detêm força administrativa, quer dizer, todos os proprietários de meios de gestão, de recursos financeiros, de instrumentos militares e de quaisquer espécies de bens suscetíveis de utilização para fins de caráter político<sup>80</sup>.”

Bobbio destaca que a preocupação detida sobre o Estado tivera origem com Nicolau Maquiavel, importante autor do Renascimento Florentino, cujas ideias fomentaram a descontinuidade ou ruptura do Estado Moderno perante o Estado Absolutista e os valores antecedentes<sup>81</sup>. Fenomenologicamente, Bobbio traz uma importante constatação que baliza o argumento da descontinuidade:

“O maior deles é o processo inexorável de concentração do poder de comando sobre um determinado território bastante vasto, que acontece através da monopolização de alguns serviços essenciais para a manutenção da ordem interna e externa, tais como a produção do direito através da lei, que à diferença do direito consuetudinário é uma emanção da vontade do soberano, e do aparato coativo necessário à aplicação do direito contra os renitentes, bem como através do reordenamento da imposição e do recolhimento fiscal, necessário para o efetivo exercício dos poderes aumentados.”<sup>82</sup>

---

79. O termo Filosofia Política Moderna tem como característica principal a observação das razões pelas quais se fundam o Estado Moderno. Para os seus autores, havidos como propulsores do pensamento ocidental moderno, importavam as relações nacionais e internacionais, com foco na construção do indivíduo e na sua atuação perante a ordem política; na abordagem contratualista; na utilitarista; na liberal e na constituição do próprio cerne do ente estatal. Dentre os principais autores dessa corrente estão Maquiavel (1469-1527), Morus (1478-1535), Hobbes (1588-1679), Montesquieu (1689-1755), Rousseau (1712-1778) e Locke (1632-1704).

80. WEBER, *op. cit.*, p. 65.

81. BOBBIO, *op. cit.*

82. *Ibid.*, pp. 68-69.

Assim, tem-se que o Estado Moderno, recuperando a Filosofia Política Moderna, traduz-se num pacto feito pelos representados ou pelos cidadãos, os quais conferem legitimidade a uma estrutura política abrangente<sup>83-84</sup>.

Para Paulo Bonavides, dentre as acepções filosóficas, jurídicas e sociológicas, destaca-se a sociológica de Weber, supra. Aduz o autor que o Estado Moderno constitui-se de elementos de ordem formal e de ordem material<sup>85</sup>. De ordem formal, está o precitado poder político, conforme conceituado por Bobbio<sup>86</sup>, no subitem anterior. De ordem material, estão os elementos humanos (“termos demográficos, jurídicos e culturais”) e os territoriais (agrupamento humano que se assenta em um território, politicamente organizado)<sup>87</sup>. Em linhas finais, Bonavides toma de empréstimo a definição trazida por G. Jellinek, de que o “Estado “é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”<sup>88</sup>.

Sobre o Estado, Hans Kelsen argumenta jurídica e sociologicamente que:

“O Estado não é uma ação ou quantidade de ações, não mais do que é um ser humano ou uma quantidade de seres humanos. O Estado é aquela ordem da conduta humana a que chamamos de ordem jurídica, a ordem à qual se ajustam as ações humanas, a ideia à qual os indivíduos ajustam sua conduta”<sup>89</sup>

Tem-se, então, que o Estado Moderno se assenta em uma tríade fundamental: território, povo e soberania<sup>90</sup>. Essa tríade configura o chamado Estado

---

83. Interessante destacar a lição de autores a exemplo de Thomas Hobbes, contratualistas, que defendiam a noção do Estado como uma superação do “estado de natureza” ou de incivilidade mediante o acordo social de delegação de competências a barrar a insegurança reinante até antes de então. O Leviatã surge, portanto, para legitimamente organizar a sociedade política moderna.

84. Quanto à continuidade, Bobbio destaca as vertentes teóricas paradigmáticas que sobreviveram ao longo da História. Também importante notar que a organização política é o conceito que define a exigência de um Estado ou não, conforme o autor. Assim sendo, há comunidades primitivas politicamente organizadas, bem como as que não o são (BOBBIO, *op. cit.*, p. 75). Para esses casos, fica recomendada a leitura de textos antropológicos, a exemplo de *A Sociedade contra o Estado*, de Pierre Clastres, e *The Art of not Being Governed*, de James C. Scott.

85. BONAVIDES, *op. cit.*

86. *Ibid.*

87. BONAVIDES, *op. cit.*, pp. 70-71.

88. *Ibid.*

89. KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo, Martins Fontes, 2000, p. 272.

90. Uma contribuição interessante, do ponto de vista do Direito, é a trazida por Hans Kelsen: “o Estado como realidade social está incluído na categoria de sociedade; ele é uma comunidade. O Direito está incluído numa categoria de normas; ele é um sistema de normas, uma ordem normativa. O Estado e o Direito, segundo essa visão, são dois objetos diferentes. A dualidade de Estado e Direito é, na verdade, um dos fundamentos da ciência política e da jurisprudência modernas”. (*Ibid.*, p. 263).

Nacional<sup>91</sup>, sob e sobre o qual há uma jurisdição, internacionalmente tomada. Assim, temos o debate aqui ensejado, como inserido numa perspectiva multidimensional.

Nessa tessitura, cabe elencar o compêndio conceitual magistral de Kelsen, acerca do fenômeno estatal:

“Pensa-se no Estado como um agregado de indivíduos, um povo, que vive dentro de certa parte delimitada da superfície da Terra e que está sujeito a certo poder: um Estado, um território, um povo e um poder. Diz-se que a soberania é a característica definidora desse poder.”<sup>92</sup>

Dentro da subárea das Relações Internacionais<sup>93</sup>, podemos fomentar a definição de *território* conforme o seguinte: “*as an historically and geographically specific form of political organization and political thought*”<sup>94</sup>. Para Raffestin<sup>95</sup>, o território constituiria um sistema de redes e hierarquia, sendo uma condição que se sucede ao conceito de *espaço*. Assim,

ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator 'territorializa' o espaço. (...). O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, *revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a 'prisão original', o território é a prisão que os homens constroem para si.*<sup>96</sup>

Com efeito, “esses sistemas [territoriais] constituem o invólucro no qual se originam as relações de poder”<sup>97</sup>. Assim, afirma-se que “*territory is a limited, historically specific, and non-exclusive way of spatial ordering*”<sup>98</sup>. Dentro da Geografia

---

91. Segundo Paulo Bonavides, esse termo é fundamental: “do ponto de vista da doutrina que se formou na Itália durante o século XIX, a nação é o valor maior, e o Estado – forma puramente política – só se justifica quando representa o termo político e lógico do desdobramento nacional, o ponto de chegada necessário de toda nação que completa sua evolução ao organizar-se como Estado” (*Ibid.*, p. 92).

92. KELSEN, *op. cit.*, p. 364.

93. Conceituo as Relações Internacionais aqui enquanto uma área de estudo relativamente recente, que parte do ramo maior que é a Ciência Política. A Ciência Política, por sua vez, na sua preocupação com a sociedade política, Estado, poder e seus desdobramentos, faz parte das Ciências Sociais, as quais, por fim, compõem o grande e vasto conteúdo das Ciências Humanas.

94. ELDEN, Stuart. “Thinking territory historically”. In: *Geopolitics.*, 15(4), 2010, p. 758. Tradução livre: “território deve ser concebido como uma forma histórica e geograficamente específica de organização política e de ideias”.

95. RAFFESTIN, Claude. “O que é o território?”. In: *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Editora Atica. 1993, pp. 143-163.

96. RAFFESTIN, *op. cit.*, pp. 143-144.

97. *Ibid.*, p. 151.

98. ELDEN, *op. cit.*, p. 760. Tradução livre: “território é uma forma limitada, historicamente específica e não exclusiva de organização espacial.”



Política Clássica, Costa, citando o geógrafo alemão F. Ratzel<sup>99</sup>, ratifica a importância territorial e traz a necessidade geográfica do Estado, na medida em que este é um *organismo* que detém um “caráter de agente *articulador* entre o povo e o solo”<sup>100</sup>. Nesse sentido, continua-se a argumentação conceitual no sentido de que

“a unidade do Estado *depende* da unidade territorial e que esta, por sua vez, depende dos liames espirituais entre os habitantes, o solo e o Estado. Trata-se, assim, de uma unidade nacional-territorial comandada pelo poder central (...).”<sup>101</sup>

Concordando com essa perspectiva, Taylor e Flint afirmam que “*el territorio supone una división del poder político*”<sup>102</sup>. Dessa forma, espaço é a fundamentação do território e o território é a fundamentação *sine qua non* do Estado.

É importante trazer, também, a questão da *jurisdição* territorial<sup>103</sup>. Esta estaria baseada no reconhecimento e respeito à “vivência da lei”, na qual o território não seria vinculado a uma mera posse da terra, mas sim às ações limitadas pelas leis em vigência em seu determinado espaço de relações de poder. Assim, as ações em um território sob jurisdição, “*the actions of an individual merchant, for instance, were bound by the laws of the place he was in, rather than by who he was. This was a crucial shift from the personality of law to the territoriality of law*”<sup>104</sup>.

Para Kelsen, o território, nessa urdidura, seria caracterizado pela seguinte colocação:

“A unidade do território de Estado e, portanto, a unidade territorial do Estado, é uma unidade jurídica, não geográfica ou natural. Porque o território do Estado, na verdade, nada mais é que a esfera territorial de validade da ordem jurídica chamada Estado.”<sup>105</sup>

99. Friedrich Ratzel (1844-1904) foi um dos expoentes da doutrina geográfica clássica, cuja contribuição resplandece sobre o determinismo geográfico e aquilo que ele definiu como sendo “espaço-vital” (*lebensraum*), conceito polêmico que marcou o Imperialismo e a expansão pelo domínio territorial.

100. COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder*. 2. ed. São Paulo: EdUSP, 2008, p. 34.

101. *Ibid.*, p. 34, grifo nosso.

102. TAYLOR, Peter; FLINT, Colin. “Los Estados territoriales”. In: *Geografía Política. Economía Mundo, Estado y localidad*. Madrid: Trama Editorial. 2002, p. 173.

103. Aqui menciono esse termo, não no seu sentido estrito para o Direito, mas sim, no seu sentido amplo, tal qual o havido pela Geografia Política.

104. ELDEN, *op. cit.*, p. 760. Tradução livre: “as ações do comercializador individual, por exemplo, foram ligadas pelas leis do local em que ele estava, e não naquele quem ele era. Essa foi uma crucial mudança da personalidade da lei para a territorialidade da lei.”

105. KELSEN, *op. cit.*, p. 300.

Tudo isso entra em sincronia com mais um conceito, a saber, a *soberania*. Segundo esse último autor, a soberania, termo originário do inglês, *sovereignty*, reflete, à época, a extensão espacial do poder de um rei, o soberano. Nessa jurisdição, o rei ou o representante tem a posse da supremacia dentro das suas fronteiras<sup>106</sup>, isto é, a soberania sobre o seu território. Complementar a isso Taylor e Flint compendiam a discussão da soberania, resgatando o valor histórico do Tratado de Westfalia, em 1648:

*“El tratado de Westfalia reconocía que cada Estado era soberano en su territorio; es decir, que la interferencia en los asuntos internos de un país era el primer delito contra el derecho internacional. En consecuencia se reconoció formalmente una Europa parcelada en cerca de trescientas unidades soberanas. Ésta fue inicialmente la base territorial del sistema interestatal moderno: el primer <mapa político mundial>.”*<sup>107</sup>

Para Paulo Bonavides, na mesma linha, ele aduz que “a soberania, que exprime o mais alto poder do Estado, a qualidade de poder supremo (*suprema potestas*), apresenta duas faces distintas: a interna e a externa.”<sup>108</sup>. A face interna seria o “*imperium*” que o Estado exerce ao monopolizar o uso da força, sujeitando poderes sociais; enquanto que a face externa seria “a manifestação independente” do Estado perante os demais na esfera internacional<sup>109</sup>.

Por fim, o *povo* seria o fundamento do elemento humano, dentro da ordem material do Estado Moderno. Em seu estudo, Bonavides traz uma classificação tríade e complementar ao conceito de povo, mister aos Direitos Constitucional e Eleitoral: as vertentes política; jurídica; e sociológica<sup>110</sup>. A vertente política leciona que “a história que vai do sufrágio restrito ao sufrágio universal é a própria história da implantação do princípio democrático e da formação política do conceito de povo”<sup>111</sup>. Já a vertente jurídica, aproxima o povo do conceito de cidadania<sup>112</sup>: “urge

---

106. *Ibid.*

107. TAYLOR; FLINT, *op. cit.*, p. 173.

108. BONAVIDES, *op. cit.*, p. 119.

109. *Ibid.* Cabe sugerir uma leitura, conforme a havida por Hedley Bull: BULL, Hedley (trad. Sérgio Bath; prefácio de Williams Gonçalves). *A sociedade anárquica*: um estudo da ordem política mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

110. BONAVIDES, *op. cit.*

111. *Ibid.*, p. 79.

112. Para o autor, “a cidadania é prova de identidade que mostra a relação ou vínculo do indivíduo com o Estado. É mediante essa relação que uma pessoa constitui fração ou parte de um povo.” (*Ibid.*,

por conseguinte dar ênfase ao laço de cidadania, ao vínculo particular ou específico que une o indivíduo a um certo sistema de leis, a um determinado ordenamento estatal.”<sup>113</sup>. Por fim, a vertente sociológica advoga que “o povo é compreendido como toda a continuidade do elemento humano, projetado historicamente no decurso de várias gerações e dotado de valores e aspirações comuns.”<sup>114</sup>

Na contribuição dada por Kelsen, em consonância com a vertente jurídica supra, enquanto o território é o elemento físico, o povo é o elemento pessoal do Estado: “Um indivíduo pertence ao povo de um dado Estado se estiver incluído na esfera pessoal de validade de sua ordem jurídica.”<sup>115</sup>

Com efeito a conjugação do território, da soberania e do povo consubstancia o Estado Moderno, o que também valoriza o papel da participação democrática, conceito explicado a seguir, o qual é mister ao Direito Eleitoral.

#### **1.1.4. Acerca do conceito de democracia contemporânea**

Conceitualmente, numa palavra, “democracia é o poder *pelo* povo, *do* povo e *para* o povo: deriva do povo, pertence ao povo e deve ser usado pelo povo. Portanto, o poder dos governantes resulta da investidura popular.”<sup>116</sup>. Baseada no modelo de Robert Dahl<sup>117</sup>, Della Porta ressalta oito pontos fulcrais acerca da aplicação democrática, a saber, 1) liberdade de constituir organizações e aderir às mesmas; 2) liberdade de expressão; 3) direito de voto; 4) direito de competir pelo apoio e pelos votos; 5) elegibilidade dos cargos políticos; 6) fontes de informação alternativas; 7) eleições livres e corretas; e 8) instituições que tornem o governo dependente do voto e das outras formas de expressão de preferências políticas.<sup>118</sup>

Em termos de classificação didática, é imperioso expor brevemente acerca do compêndio trazido por Paulo Bonavides, acerca das modalidades de democracia: a) a democracia direta; b) a democracia indireta; e c) a democracia semidireta.

---

p. 82).

113. *Ibid.*, pp. 81-82.

114. *Ibid.*, p. 83.

115. KELSEN, *op. cit.*, p. 334.

116. DELLA PORTA, *op. cit.*, p. 50.

117. Robert Dahl é tido como um dos expoentes da Filosofia Política Contemporânea, responsável pela ideia de poliarquia ou multiplicidade de atores na esfera política/decisória.

118. DELLA PORTA, *op. cit.*, p. 51.

Iniciando-se pela democracia direta, cabe evocar a lembrança da experiência grega: baseado na escravidão, na necessidade de integrar-se à vida política da *pólis*, em busca de proteção externa/bárbara<sup>119</sup>. Com fulcro nisso, o autor destaca que a democracia direta modelada na Grécia carregava os valores de *isonomia* (igual consideração e tratamento para com os cidadãos da *pólis*; de *isotimia* (liberdade ampla de acesso às funções públicas, divorciadas de privilégios e de hereditariedade); e de *isagoria* (liberdade de expressão ou fala, em que todos os cidadãos gregos falavam e escutavam as contribuições dos demais cidadãos)<sup>120</sup>, tudo isso decidido, inclusive, de forma imparcial ou aleatória: o sorteio.

A partir da democracia indireta ou representativa, lançou-se mão a modernidade<sup>121</sup>. É na modernidade, conforme subtópico anterior, que engendra-se o Estado-Nação, ou seja, aquele que transcende a cidade, para abarcar a sociedade política complexa de um território. Assim sendo, a grandeza territorial, somada à pluralidade de atores políticos inviabilizou a estratégia democrática direta havida tradicionalmente na Grécia. Ademais, uma diferença basilar clamou por essa mudança, conforme Bonavides:

“o homem moderno, via de regra, “homem massa”, precisa de prover, de imediato, às necessidades materiais de sua existência. Ao contrário do cidadão livre ateniense, não se pode volver ele de todo para a análise dos problemas de governo, para a faina penosa das questões administrativas, para o exame e interpretação dos complicados temas relativos à organização política e jurídica e econômica da sociedade.”<sup>122</sup>

Enquanto características comuns da democracia indireta estão o voto universal; a soberania popular; a temporariedade dos mandatos eletivos; a Separação dos Poderes; o reconhecimento de minorias políticas<sup>123</sup>.

Para Bobbio, lembrando um dos principais *telos*<sup>124</sup> da vida contemporânea: “apenas a democracia permite a formação e a expansão das revoluções silenciosas, como foi por exemplo nestas últimas décadas a transformação das relações entre os sexos.”<sup>125</sup>

---

119. BONAVIDES, *op. cit.*, p. 289.

120. *Ibid.*

121. *Ibid.*, p. 293.

122. *Ibid.*, p. 294.

123. BONAVIDES, *op. cit.*, p. 295.

124. Termo grego que designa um destino, finalidade ou objetivo.

125. BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 52.

Por fim, mas não menos relevante, é importante destacar a terceira e última classificação do regime democrático: a democracia semidireta. Bonavides assevera que esta seria um meio-termo entre as duas anteriores: “trata-se de modalidade em que se alteram as formas clássicas da democracia representativa para aproximá-la cada vez mais da democracia direta.”<sup>126</sup>. Continua ele: “a soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública.”<sup>127</sup>. Com efeito, trata-se de uma vertente que eleva o papel da agência do povo, o qual dispõe de um potencial legislativo:

“acrescenta-se portanto à participação política certa participação jurídica, isto é, ao povo se reconhece, para determinadas matérias, esfera de competência em que ele diretamente, observando formas prescritas pela ordem normativa, cumpre atos cuja validade fica assim sujeita ao seu indispensável concurso.”

Assim, a égide eleitoral deve servir, ao mesmo tempo, enquanto o âmbito de deliberação e de escolha, como também de exposição e de fiscalização, com eventual responsabilização, o que incrementaria o teor democrático do próprio sistema eleitoral e da representação política que lhe orbita<sup>128</sup>.

Com efeito, tem-se que o regime democrático brasileiro atual rege-se, pela sua extensão e pela sua conformação constitucional, pela adoção à democracia semidireta<sup>129-130</sup>, com reforço e estímulo à atuação da sociedade que é constitucionalmente reconhecida enquanto a titular do poder político<sup>131</sup>.

---

126. *Ibid.*

127. *Ibid.*, p. 296.

128. MANIN *et al.* “Eleições e representação”. In: *Lua Nova*. São Paulo, 67, 2006, pp. 105-138. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>>. Acesso em 19 nov. 2017.

129. Cf. ARAS, *op. cit.*

130. Augusto Aras resume o viés da democracia participativa em nossas atual Carta Política: “a Constituição de 1988 consagrou outras formas de democracia participativa nos arts. 10, 11, 31, § 3º, 74, § 2º, 194, VII, 206, VI, 216, § 1º.” (ARAS, *op. cit.*, p. 22).

131. Cf. Art. 1º, parágrafo único, da CF/88.

## 1.2. A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

O termo “representação” etimologicamente se adstringe à ideia de tornar presente alguém ou algo que está materialmente distante<sup>132</sup>. Segundo a visão de Luis Felipe Miguel, “a função da representação política significa participar de processos de tomada de decisão em nome de outros (primeira dimensão), mas também participar da confecção da agenda pública e do debate público em nome de outros.”<sup>133</sup> Conclui ele que: “não há possibilidade de uma representação política mais adequada sem a presença de uma sociedade civil desenvolvida e plural, na medida em que tal sociedade civil é a própria base da prática dessa cidadania (...)”<sup>134</sup>.

Com efeito, quando se trata de modernidade e de seus desdobramentos, ratifica-se a impossibilidade do governo direto das massas<sup>135</sup>. Conforme Aras constata, então, a solução é pensar um governo ou uma democracia de partidos<sup>136</sup>, os quais serão os veículos inderrogáveis à representação dos autores do poder político, quais sejam, os cidadãos.

A participação política, nesse interstício, corresponde à atuação dos autores do poder político, sendo uma das vertentes destacadas dentro da Filosofia Política Contemporânea<sup>137</sup>. Conforme bem conceitua Della Porta, numa visão geral, a participação política “foi definida como <<o envolvimento do indivíduo no sistema político a vários níveis de actividade, do desinteresse total à titularidade de um cargo político>>”<sup>138</sup>.

---

132. Nessa urdidura, localiza-se a contribuição mister ao estudo da representação política tal qual a feita por Hanna F. Pitkin, em seu *O Conceito de Representação* (1967).

133. MIGUEL, Luis Felipe. “Representação Política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais.*, vol. 18, nº 51, fev. 2003, p. 133.

134. *Ibid.*, p. 135.

135. Uma contribuição teórica que ratifica e observa essa situação enquanto o mote fundamental é a Teoria das Elites. Robert Michels, por exemplo, ressalta a virtualização do governo das massas, porquanto limitadas e dispersas num dado território. No entanto, a forma como observa a representação é negativa, pois acredita que a democracia vai até o momento das urnas, não prevalecendo para depois do voto que se deposita: “mas, na realidade, à medida que a organização cresce, o direito de controle reconhecido à massa torna-se cada vez mais ilusório. Os partidários devem renunciar a dirigir ou mesmo a supervisionar todos os assuntos administrativos.” (MICHELS, *op. cit.*, p. 22).

136. ARAS, *op. cit.*

137. Mister destacar aqui que o termo *participação política* está adstrito àquilo que autores a exemplo de Donatella Della Porta chamariam de “participação convencional”. A “participação não convencional” abre margem para que diversas outras ações sejam postas em atenção: greve, assinatura em petição coletiva, boicote e manifestação de preferências em passeatas (DELLA PORTA, *op. cit.*, p. 92).

138. DELLA PORTA, *op. cit.*, p. 86 (grifo da autora).

Diferentemente da democracia havida na Grécia Antiga, que clamava pela participação direta dos cidadãos no cenário da *ágora*<sup>139-140</sup>, a democracia moderna, propulsora da democracia contemporânea, visava à participação indireta do povo<sup>141</sup>. O mandato político, portanto, referia-se a uma delegação do poder político que, no caso, passava à burguesia da época. Essa situação, contudo, apenas formalizava a democracia e a participação política, haja vista que a legitimidade e a igualdade eram fundamentalmente formais<sup>142</sup>.

Nessa urdidura, a democracia contemporânea, ao perpassar o mandato político no sentido deslocado aos partidos políticos, propõe a ressignificação da participação política, revolvendo a democracia direta e tentando compatibilizá-la à democracia indireta, de modo que o povo, reconhecido enquanto titular do poder político, detenha capacidade decisória para além da mera data da votação que elegeu, após o escrutínio, as candidaturas majoritárias<sup>143</sup>.

De acordo com Della Porta, a conjunção entre participação e representação é marcada por uma tensão, um contraponto duradouro que retroalimenta o sistema democrático:

“Se a tensão entre *representação* e *participação* está sempre presente nas concepções da democracia, com uma clara prevalência da primeira na evolução concreta das instituições democráticas, é todavia necessário um certo nível de participação para legitimar os representantes.”<sup>144</sup>

Em sentido consonante, aliando o aspecto eleitoral, Leonardo Avritzer pontua que “o futuro da representação eleitoral parece cada vez mais ligado à sua combinação com as formas de representação que têm sua origem na participação da sociedade civil.”<sup>145</sup>

Ademais, fica constatado que o perfil hodierno, somado à urdidura constitucional que atualmente existe no Brasil, clama pela igual consideração

---

139. A *ágora* era o espaço de deliberação política na Grécia Antiga.

140. COULANGES, *op. cit.*

141. ARAS, *op. cit.*

142. *Ibid.*

143. DELLA PORTA, *op. cit.*, grifo da autora.

144. *Ibid.*, p. 86.

145. AVRITZER, Leonardo. “Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação”. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 3, 2007, pp. 443-464.

perante a alteridade; perante as minorias que compõem os atores políticos<sup>146–147</sup>. Sobre essa temática: “nas democracias, as oportunidades formais de igual acesso são utilizadas desigualmente por vários grupos sociais. Se a participação corresponde à procura de igualdade, pode, porém, reproduzir as desigualdades.”<sup>148</sup>. Assim, cabe-se pensar na efetivação de um próprio Estado Democrático de Direito, no qual o resguardo às idiossincrasias locais e sociais, seja devidamente respeitado, elevando a pluralidade de identidades e de valores sociais<sup>149–150</sup>.

Concluindo a ideia, Nadia Urbinati faz duas importantes colocações:

A representação não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas designa uma forma de processo político que é estruturada nos termos da circularidade entre as instituições e a sociedade, e não é confinada à deliberação e decisão na assembléia.<sup>151</sup>

O direito a voto engendra uma vida política rica, que promove agendas políticas concorrentes e condiciona a vontade dos legisladores de uma forma constante, não apenas no dia da eleição. Ele encoraja o desenvolvimento amplo de formas extra-eleitorais de ação política, embora sem a garantia de que a influência política será distribuída igualmente e se tornará autorizada.<sup>152</sup>

Assim, a representação política, aliada à participação política precisa ser aplicada de forma mais ampla, que pressupõe continuidade, e não apenas o momento da votação e o âmbito dos que deliberam. Deve ser essa deliberação

---

146. Conforme defendem Lavallo *et al.*, o perfil democrático contemporâneo abarca a chamada representação virtual ou aquela que é feita pelo termo *advocacy* (LAVALLO *et al.*, 2006)

147. Um ponto que merece atenção, nessa dinâmica é a relação entre a participação política e a desigualdade: “quem tem um estatuto mais elevado dispõe de mais recursos materiais (em primeiro lugar, dinheiro) e simbólicos (prestígio) para investir na participação. No que se refere aos primeiros, quem dispõe de mais dinheiro e tempo livres pode utilizá-los, com *menores custos marginais*, em atividades políticas. Além disso, quem tem prestígio dispõe também de maior influência: a sua participação tem mais possibilidades de êxito, porque o estatuto social elevado comporta melhores oportunidades de acesso a quem toma as decisões.” (DELLA PORTA, *op. cit.*, p. 90, grifo da autora).

148. *Ibid.*, p. 91.

149. Aqui é interessante a aplicação do conceito de “esfera pública”: “o conceito de esfera pública tende assim a afirmar-se para designar *um âmbito de sociedade civil – não estatal, mas publicamente relevante –*, onde se travam discussões públicas, visíveis do exterior, sobre questões de relevância pública.” (*Ibid.*, p. 106, itálico da autora).

150. Relevante a observação de Ann Mische sobre a participação política no cenário brasileiro recente, com demanda da juventude: “(...) criou-se a possibilidade de uma refocalização de discursos políticos no sentido mais abrangente de cidadania, e a incorporação desse discurso aos estilos emergentes de participação, especialmente entre jovens recebendo suas primeiras experiências formativas na esfera pública” (MISCHE, 1997, p. 149).

151. URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? Lua Nova, São Paulo, v. 67, 2006, p. 201. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>. Acesso em 19 nov. 2017.

152. URBINATI, *op. cit.*, p. 204.



política, marcada por racionalidade, e não por apatia<sup>153</sup>, o que traz legitimidade ao poder político a ser veiculado pela representação partidária, pela via eleitoral<sup>154</sup>.

### 1.3. BREVE PANO DE FUNDO SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS

Os partidos políticos são tidos como importantes atores que institucionalizam e legitimam<sup>155</sup> um governo representativo, ou seja, cuja participação política não seja literal e unicamente direta<sup>156</sup>. Pela própria noção etimológica que trazem consigo, constituem, os partidos políticos, partes, ramos ou fragmentos de alguma ideia que é balizada por segmentos de uma sociedade<sup>157</sup>. Eles, portanto, conformam-se em importantes atores políticos<sup>158</sup> que carregam valores à seara política.

Na contribuição de Charlot<sup>159</sup>, verifica-se que os partidos políticos tal qual conhecidos nos dias de hoje, advêm do direito de voto, aspecto constitutivo da

---

153. Segundo Della Porta, “ao mesmo tempo, estende-se o papel político da esfera pública, ou seja, a sua capacidade de crítica do poder estatal e, portanto, de controlo do governo. O efeito consiste numa mudança da oposição do uso da violência para o recurso à discussão – e Habermas refere-se de facto a *público raciocinante*.” (DELLA PORTA, *op. cit.*, p. 107).

154. Segundo Leonardo Avritzer, esse é o objetivo-mor de uma democracia legítima: “as eleições continuam sendo a maneira mais democrática de escolha dos representantes, mas, uma vez eleitos, estes se encontram com a advocacia de temas e a representação da sociedade civil. **Aqueles representantes que ignoram essa representação, seja no âmbito nacional, seja no internacional, tendem a se deslegitimar entre os seus próprios eleitores e têm sido muitas vezes incapazes de implementar a sua própria agenda.**” (AVRITZER, *op. cit.*, p. 459).

155. O conceito de legitimidade é sobremaneira importante à Ciência Política e ao Direito, sendo basicamente voltado à ideia de apoio político. Em suma, significa dizer que tanto mais legítimo é um governo, quanto mais apoiado ele for. Isso não significa, necessariamente, que governo legítimo é governo democrático, pois, do ponto de vista simbólico, um governo ditatorial pode ser legítimo, na medida em que está conforme a legislação vigente à sua época.

156. Cf. MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora da UnB, 1986.

157. Numa abordagem histórica e sinestésica, Charlot lembra que os partidos políticos traduziam cores, matizes e contornos, conforme os ideais em jogo (*Ibid.*, p. 15).

158. STEIN, Ernesto et al. “Partidos políticos, legislaturas e presidentes”. In: *A Política das Políticas Públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório de 2006*. Banco interamericano de desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. Tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento – Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC; BID, 2007.

159. CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Brasília: Editora da UnB, 1982.

História Contemporânea<sup>160</sup>, a partir dos anos 1850<sup>161</sup>, o que os difere, em muito, da polêmica expressão “facção”<sup>162</sup>. Nesse sentido, tem-se a seguinte ideia:

“O termo [partido] não designa uma organização política tal como a conhecemos hoje com sua hierarquia, seu escritório diretor, seu comitê central e seus militantes ou membros permanentes; o “partido” representa, em toda a primeira metade do século XIX, e ainda em 1869, uma “tendência”, uma “opinião” que cristaliza ideias de uma classe ou de um grupo social, mais ou menos distinto dos outros.”<sup>163</sup>

Em uma das definições dicionarizadas trazidas pelo autor, destacam-se pontos de união e de cisão, dualidade fomentada pelos partidos políticos:

*“Se o dicionário Robert (1962) insiste no que une – o partido é visto como uma “organização política cujos membros realizam uma ação comum para dar (ou conservar) o poder a uma pessoa, a um grupo, de modo a fazer triunfar uma ideologia” –, o Grand Larousse Encyclopédique (1963) enfatiza sempre o que divide, ao definir o partido como um “grupo de pessoas contrárias a outras pelas opiniões, pelos interesses etc.”*<sup>164</sup>

Para Daniel Gaxie, a definição de partido político é deveras difícil, do ponto de vista das suas ideias e princípios fundantes, mas assemelha-se à lógica de uma empresa, devido à égide competitiva que exercem à órbita do poder político que pretendem representar. Em outras palavras, esse autor define partido político:

*“como un grupo organizado y especializado, cuyos miembros están asociados en la lucha competitiva por el poder y la representación política. (...). Un partido puede ser caracterizado como una empresa especializada en la conquista de posiciones de poder político (...).”*<sup>165</sup>

Nas palavras do constitucionalista paraibano Paulo Bonavides, tem-se que:

“O partido político, a nosso ver, é uma organização de pessoas que inspiradas por ideias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder,

---

160. Na separação didática do estudo da História, a História Contemporânea se inicia com a Revolução Francesa, a partir de 1789. É marcada pelos ideais políticos de liberdade e de igualdade, mesmo que, num primeiro momento, hajam sido de viés formal.

161. CHARLOT, *op. cit.* Interessante notar a corroboração de Jairo Gomes sobre a data: “os partidos políticos são produto da modernidade, notadamente do século XIX” (GOMES, 2017, p. 105).

162. Dentre termos em conflito, podem ser citados “partidos”, “facções” e “classes”. Os partidos seriam institucionalmente aceitos, posteriormente associados a uma classe a qual representaria, ao passo que as facções seriam repulsivas, com forte teor desagregador.

163. CHARLOT, *op. cit.*, p. 10.

164. *Ibid.*, p. 5, grifo do autor.

165. GAXIE, Daniel. *La democracia representativa*. Santiago: LOM Ediciones, 2004, p. 95.

normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados.”<sup>166</sup>

Na contribuição e síntese de Rachel Meneguello, tem-se o olhar sobre os partidos políticos pela sua teleologia perante as políticas públicas:

“No campo dos processos decisórios e da gestão da sociedade, os partidos figuram como agentes centrais da conexão entre os cidadãos e os governos democráticos, atuando como articuladores das questões na arena pública, definindo agendas governamentais e influenciando o processo de elaboração de políticas públicas.”<sup>167</sup>

Nas hodiernas palavras de José Jairo Gomes, verifica-se o caráter funcional e essencial que os partidos políticos desempenham na seara democrática, sendo inderrogáveis:

“No mundo contemporâneo, os partidos políticos tornaram-se peças essenciais para o funcionamento do complexo mecanismo democrático. Para se ter noção da penetração e influência dessas entidades, basta dizer que detêm o monopólio do sistema eleitoral, chegando a definir o perfil assumido pelo Estado, já que são elas que, concretamente, estabelecem o sentido das ações estatais. Não há, com efeito, representação popular e exercício do poder estatal sem a intermediação partidária.”<sup>168</sup>

Com efeito, dentro da égide dos interesses, verifica-se que os partidos políticos conformam uma pluralidade que habita a sociedade<sup>169</sup>. Talvez, conforme conclui Charlot, a relação entre *classes* e *partidos* se dá pela oposição e pela integração entre esses dois termos, os quais confluem a moderna acepção do termo “partido político”<sup>170</sup>.

Por fim, quanto ao aspecto substantivo, o autor destaca os quatro critérios de J. La Palombara<sup>171</sup>, os quais inafastavelmente consubstanciam os partidos políticos

---

166. BONAVIDES, *op. cit.*, p. 372.

167. MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 26.

168. GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2017.

169. Interessantíssimo notar a atualidade da definição seminal trazida por Maurice Duverger sobre o papel dos partidos políticos: “um partido não é uma comunidade, mas um conjunto de comunidades, uma reunião de pequenos grupos disseminados através do país (seções, comitês, associações locais etc.), ligados por instituições coordenadoras.” (DUVERGER, 1980, p. 52).

170. CHARLOT, *op. cit.*

171. *Ibid.*

modernos: a) a organização durável; b) a organização completa; c) a intenção de exercício do poder; e d) a avidez por busca de legitimidade popular<sup>172</sup>.

O critério organizacional eleva a definição partidária à ideia de instituição inafastável e contínua ao cenário político. É o que defende Augusto Aras,

“Em decorrência do seu caráter de instituição permanente e imprescindível ao funcionamento do sistema representativo, é imperioso que o partido político mantenha uma organização estável, que variará em função da natureza do partido e de seu ideário programático. Sua estabilidade somente pode ser preservada a partir de sistemas de controle interno e externo, dentre os quais o mais importante é o da fidelidade partidária.”<sup>173</sup>

Assim, o autor conclui que é a partir desse conjunto abarcado pela definição de partido político, que é mister destacar o seu caráter funcional, ou seja, a constatação de o porquê os partidos políticos devem existir:

“Reside, portanto, a função dos partidos na representação dos anseios e interesses da sociedade, assegurando a alternância de ideias e homens no poder, aglutinados por uma força viva que é a do ideário que os une, a ser alcançado pela coletividade e, individualmente, por cada cidadão. Pela via partidária, cumpre-se a função de institucionalizar o poder, servindo de anteparo contra a personalização que dá ensejo ao surgimento das ditaduras, cumprindo-se, destarte, sua função representativa da soberania popular.”<sup>174</sup>

Com efeito, não se pode descurar do papel que existe e que precisa ser reforçado aos partidos políticos, definição e função que se aplica ao contexto democrático brasileiro atual.

### **1.3.1. Breves notas sobre a origem dos partidos políticos**

Conforme pontua Maurice Duverger<sup>175</sup>, o surgimento dos partidos políticos veio pela aliança entre grupos parlamentares e comitês eleitorais, do ponto de vista

---

172. CHARLOT, *op. cit.*, pp. 6-7.

173. ARAS, *op. cit.*, p. 130.

174. *Ibid.*, p. 133.

175. DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Brasília: Editora da UnB, 1980.

da concepção interna<sup>176</sup>, por volta de meados do século XIX, na Europa<sup>177</sup>. A respeito dos grupos parlamentares, importa dizer que eram “os grupos locais que se transformaram ulteriormente em grupos ideológicos.”<sup>178</sup> Assim sendo, são pessoas que se unem por interesses em comum. Já os comitês eleitorais estão vinculados “à extensão do sufrágio popular que torna necessário o enquadramento de novos eleitores”<sup>179</sup>, motivada pelo “desenvolvimento dos sentimentos igualitários e a vontade de eliminação das elites sociais tradicionais.”<sup>180</sup>

Na direção dessa aliança, existe a afirmação fundamental de que os membros que compõem os partidos, mitigam os particularismos, o que confere a legitimidade institucional desses entes:

“Uma vez nascidas essas duas células-máter, grupos parlamentares e comitês eleitorais, foi suficiente que se estabelecesse uma coordenação permanente entre estes e que vínculos regulares os unissem àqueles para que se encontre em face de um verdadeiro partido.

(...)

Basta, portanto, que essas relações passem do plano pessoal para o institucional para que o ato de surgimento de um partido seja oficialmente instituído (...).”<sup>181</sup>

Em continuidade a essa perspectiva fundacional interna, tem-se a noção dos partidos enquanto entes vinculados a um escopo social mais amplo, que os legitima do ponto de vista das suas estruturação e perfil de atuação. Conforme advoga Frédéric Sawicki:

*“(...) no se puede disociar las organizaciones partidistas de su entorno, si se busca comprender cómo determinado partido logra implantarse en una sociedad dada. Aproximándose lo más posible al terreno, vale decir a nivel local, se constata fácilmente la porosidad de las fronteras entre los partidos políticos y su entorno social. Existe así un continuo de relaciones entre dirigentes, militantes, adherentes, simpatizantes y electores.”*<sup>182</sup>

---

176. O autor pontua que há uma dicotomia na origem dos partidos políticos: a) a “origem eleitoral e parlamentar dos partidos”; e b) a “origem exterior dos partidos”. Quanto a esta segunda origem, importa, em específico, destacar os fenômenos sociais, cujos grupos conformar uma sociedade que abrange os partidos políticos.

177. O autor evidencia que, nos Estados Unidos, a estrutura bipartidária antecede essa data: “em nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo (...)” (DUVERGER, *op. cit.*, p. 19).

178. DUVERGER, *op. cit.*, p. 20.

179. *Ibid.*, p. 23.

180. *Ibid.*

181. DUVERGER, *op. cit.*, pp. 25-26.

182. SAWICKI, Frédéric. “Para una sociología de los entornos y de las redes partidistas”. In: *Revista de Sociología*, nº 25, 2011, pp. 37-53. Disponível em:

Com efeito, pode-se dizer que os partidos políticos, com essa conceituação e observação histórica radicada nos Estados Unidos, no Reino Unido e na França<sup>183</sup>, marcaram o fundamento sobre o qual o governo representativo pode ser articulado.

### **1.3.2. A complexidade dos partidos políticos: enfoques de análise**

Socorrendo-se das anotações de Charlot, tem-se que os enfoques de análise sob os quais os partidos políticos devem ser observados, sedimenta-se numa tríade, a saber: a) o enfoque estrutural; b) o enfoque pela ideologia; e c) o enfoque funcional. O primeiro se adstringe à distribuição do poder intrapartidário, entendido o partido enquanto uma organização, sendo os dirigentes o ápice da pirâmide, enquanto que os eleitores, os adeptos e os simpáticos às ideias da organização seriam a base<sup>184</sup>. No enfoque pela ideologia, vinga a observação pelo ideal acreditado, inserindo a atuação partidária conforme esse ideal: “o partido torna-se uma espécie de Igreja e a fidelidade ao dogma é mais imperativa aí que adaptação empírica às circunstâncias.”<sup>185</sup> Acerca da ideologia, o subtópico 1.4. deste trabalho pretenderá estudar. Por fim, acerca da acepção funcional, cabe destacar menção sobre o porquê de existirem os partidos políticos. Charlot observa que o enfoque funcional deve ser visto sob dois ângulos: 1) o das atividades (eleitoral, pressão sobre o governo de situação e reunião, com mobilização, de pessoas com ideias políticas em comum); e 2) o das consequências, ou o do plano fático sobre a destinação das ações dos partidos<sup>186</sup>.

---

<<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/25/2502-Sawicki.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2017.

183. DUVERGER, *op. cit.*

184. CHARLOT, *op. cit.*, p. 33.

185. *Ibid.*, p. 36.

186. *Ibid.*, pp. 37-38.

### 1.3.3. Os partidos políticos no Brasil: breve histórico

Neste subtópico, pretende-se narrar, com brevidade, o histórico do sistema partidário brasileiro, principalmente recorrendo-se às contribuições do cientista político David Fleischer<sup>187</sup>. Segundo o autor,

“o sistema partidário [brasileiro] se consolidou no Segundo Reinado (1840-1889) como um sistema bipartidário, com um Partido Conservador e um Partido Liberal, que se alternaram no poder de modo semelhante ao modo inglês dessa mesma época.”

Com a chegada da etapa do Brasil República, primeira fase<sup>188</sup>, houve a formação dos “Partidos Republicanos estaduais”. Instituíram-se, nos dois principais centros políticos e econômicos do Brasil, Minas Gerais e São Paulo, dois partidos: o PRM<sup>189</sup> e o PRP<sup>190</sup>, sistema que perdurou até os anos 1920, pois “se mostrou incapaz de se transformar para enfrentar os novos desafios sociais e econômicos da época, sendo derrubado pela Revolução de 1930”<sup>191</sup>. Segundo Fleischer, o momento da Era Vargas<sup>192-193</sup> abarcou uma cisão ideológica entre esquerda e direita<sup>194</sup> que acabou por ser sufocada pelo momento do Estado Novo (1937)<sup>195</sup>.

---

187. FLEISCHER, David. “Os partidos políticos”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp, 2007, 2ª edição, p. 303.

188. Período iniciado em 1889, que termina didaticamente em 1930. É chamado também de “República Velha”, que abarcou, também, o inicial período autoritário da “República da Espada” (1889-1894).

189. Partido Republicano Mineiro (PRM).

190. Partido Republicano Paulista (PRP).

191. FLEISCHER, *op. cit.*, p. 304.

192. Período que foi de 1930-1945.

193. O Código Eleitoral de 1932 foi instituído por meio do Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Em 1945, por meio do Decreto-Lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945 (Lei Agamenon Magalhães), criou-se uma mudança substantiva em relação à norma de 1932. Em 1950, pela Lei Federal nº 1.164/50, de 24 de julho de 1950, cria-se um novo Código Eleitoral, o qual vigeu até o atual Código Eleitoral: Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

194. *Ibid.*

195. Muito interessante observar que foi no início da Era Vargas, em 1932, que foi criada a Justiça Eleitoral brasileira, em conjunto com o Código Eleitoral. Conforme extraído do site do TSE, “O Código Eleitoral de 1932 trouxe inovações importantes para a realidade brasileira. Adotou o voto secreto, o alistamento feminino e o sistema de representação proporcional. Atribuiu à Justiça Eleitoral a responsabilidade de organizar o processo eleitoral, incluindo o alistamento de eleitores, a organização das mesas de votação, a apuração dos votos, o reconhecimento e a proclamação dos eleitos.” Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Fevereiro/justica-eleitoral-e-primeiro-codigo-eleitoral-completam-82-anos-nesta-segunda-feira-24>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

O período compreendido entre 1945 e 1965<sup>196</sup> marcou a entrada da redemocratização pós-Estado Novo e, com isso, houve carta branca para o pluripartidarismo. Uma inovação, em relação ao período anterior a 1945 era o caráter nacional dos partidos que agora nasciam<sup>197</sup>. Fleischer bem resume o quadro político desse momento:

“O Brasil continuou a ser uma república presidencialista federativa, com um Legislativo nacional bicameral, mas com Legislativos estaduais unicamerais. Adotou-se o sistema de representação proporcional com lista aberta para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, mas sem cláusula de exclusão. Permitiram-se coligações em todos os níveis e candidaturas simultâneas para cargos majoritários e proporcionais. Os mandatos legislativos eram de quatro anos, e os de presidente da República e de metade dos então 22 governadores estaduais eram de cinco anos.

(...)

No período de 1945 a 1965, o Brasil chegou a ter treze partidos representados no Congresso Nacional: três grandes (PSD, UDN e PTB), dois médios (PSP e PDC) e oito pequenos (...).<sup>198</sup>

Segundo o autor, o que levou à cisão pluripartidária, em 1965, foi uma miríade de fatos:

“uma das causas foi, sem dúvida, a legislação eleitoral (desigualdades regionais, lista aberta, coligação sem sublegenda, ausência de cláusula de exclusão), que permitiu a proliferação de legendas fracas, sem consistência, e dificultou a formação de alianças coesas e permanentes no Congresso.”<sup>199</sup>

Na sequência, o período do interstício entre 1966 e 1979 foi marcado pelo bipartidarismo. Com a insustentabilidade e os efeitos “gangorra” que ocorriam ao longo dos anos 1970, o descrédito perante as instituições eleitorais se intensificava, com crescente apoio ao partido não alinhado ao governo (MDB), o que levou o último governo militar, titularizado por João Figueiredo (1979-1985) a finalizar o bipartidarismo, permitindo o retorno ao pluripartidarismo<sup>200-201</sup>.

---

196. Em outubro de 1965 advém o Ato Institucional nº 2, do Regime Militar, o qual, dentre outros aspectos, impôs o bipartidarismo no Brasil, sob as legendas ARENA (situação) e MDB (oposição): “tornou futuras eleições para governador indiretas e extinguiu os partidos políticos existentes, garantindo, porém, a posse dos eleitos.” (*Ibid.*, p. 308).

197. *Ibid.* O autor assevera que os partidos de maior expressão eram o PSD, a UDN e o PTB.

198. *Ibid.*

199. *Ibid.*, pp. 307-308.

200. *Ibid.*, p. 309.

201. Foi nesse momento, do final do governo Figueiredo, que a ilegitimidade do governo militar chegava ao ápice, uma vez que movimentos a exemplo do “Diretas Já” ganhavam proporções nacionais, presando pelas eleições e pela participação direta da população brasileira.



Finalizando-se o governo militar, com a ascensão do governo civil, inicialmente por Tancredo Neves (1985), permitiu-se o aparecimento de diversas legendas, fazendo jus à liberdade política do cenário pós-1988:

“com o retorno aos governos civis (Sarney, 1985-1990; Collor, 1990-1992; Itamar, 1992-1994; e F. H. Cardoso, 1995-1998), modificou-se a legislação, o que facilitou a criação e o registro de legendas novas. Como consequência, em 1991, mais de quarenta partidos estavam registrados no TSE, vinte dos quais representados no Congresso. Com a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP, sancionada em agosto de 1995, anteciparam-se várias fusões entre 1993 e 1996, com um certo “encolhimento” do sistema, o que promoveu um pluralismo ligeiramente mais moderado nas eleições de 1998 e 2002.”<sup>202</sup>

Um texto normativo importante nessa época de início do governo civil foi a Emenda Constitucional nº 25 à Constituição de 1967:

“que, entre outras coisas, liberou a formação de novos partidos políticos. Por parte da “esquerda”, saíram da clandestinidade os dois partidos políticos comunistas até então enrustidos no PMDB, o PCB e o PCdoB, e também o PSB. Egressos do PDS, além do PFL foram criados o PDC e o PL (...). Assim, o sistema partidário expandiu-se de 5 para 11 partidos e o PMDB se tornou “dominante”. ”<sup>203</sup>

O interstício de 1989 a 1997 foi marcado por importantes transformações, já em cenário democrático, a exemplo da Lei Federal nº 8.713/93<sup>204</sup>, que ressaltou aspectos da filiação partidária, bem como sobre uma cláusula de barreira de 3% sobre a representação mínima na Câmara dos Deputados, para o lançamento das candidaturas de Governador e Presidente da República<sup>205</sup>. Outros dois marcos legislativos são as Leis nºs 9.096/95 (“Lei dos Partidos Políticos”) e 9.504/97 (“Lei das Eleições”).

Um outro ponto, que é foco de controvérsias, reside na Emenda Constitucional nº 16, de 1997, a “Emenda da Reeleição”, a qual modificou a redação do art. 14, § 5º, da Constituição de 1988, para permitir a reeleição dos ocupantes de

---

202. *Ibid.*, p. 309-312.

203. *Ibid.*, p. 314.

204. Art. 5º, § 1º, inciso II, da Lei Federal nº 8.713/93: “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”.

205. *Ibid.*, p. 318.

cargos eletivos<sup>206</sup>. Em interessante artigo sobre o tema, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto<sup>207</sup> evidencia a prejudicialidade dessa Emenda Constitucional ao pleito eleitoral brasileiro, indicando efeitos positivos se a reeleição não existisse no Brasil:

“No Brasil, a introdução da reeleição trouxe diversos efeitos jurídicos maléficos e a sua reversão, em prol da boa ordem democrática, traria efeitos virtuosos sobre um quantitativo enorme de questões eleitorais, dentre as quais as relacionadas com: a) condutas vedadas; b) abusos de poder político e econômico e; c) proibição de promoção pessoal na publicidade institucional.”

Em 2006, com a plena vigência da “Lei dos Partidos Políticos”, o seu art. 13 foi declarado inconstitucional<sup>208</sup>, o qual estabelecia que

“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.”<sup>209</sup>

Ademais disso, houve aumento nas coligações<sup>210</sup>, devido à verticalização<sup>211</sup>. Com efeito, pode-se concluir, desse quadro sinótico do sistema partidário brasileiro,

---

206. Art. 14, § 5º, da CF/88: “O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.”. Conforme evidencia Fleischer: “dos 22 governadores que concorreram à reeleição [em 1998], 15 venceram. (...) Em 2002, 15 governadores disputaram a reeleição e oito tiveram êxito.” (*Ibid.*, pp. 326 e 329).

207. CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira. “Reeleição no Brasil: efeitos perversos no processo eleitoral. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Orgs.). *Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016, p. 387.

208. Cf. ADIs nºs 1.351-3 e 1.358-8.

209. A despeito da polêmica, Pasquino (2002, p. 138) elucida que “(...) para evitar a fragmentação dos sistemas partidários, as fórmulas eleitorais proporcionais prevêm em geral cláusulas-barreira, também designadas por *limiares de exclusão* (ou de acesso)”. Na mesma linha, Jairo Nicolau (2001, p. 47) indica que “o propósito da cláusula de exclusão é dificultar o acesso dos pequenos partidos ao Legislativo. Quando muitos partidos obtêm votações inferiores aos valores definidos na cláusula de exclusão, gera-se, no agregado, uma alta distorção na relação entre votos e cadeiras recebidas pelos partidos, bem como um aumento do número de eleitores que têm seus votos “não-contabilizados”, ou seja, não aproveitados pelo sistema eleitoral. Levados ao extremo, esses dois efeitos acabam produzindo resultados contrários aos princípios gerais da representação proporcional.”

210. Conforme conceitua Jairo Nicolau, “para efeitos de distribuição de cadeiras, os votos dos partidos coligados são somados e as cadeiras são conquistadas pela coligação como se ela fosse um único partido (não existe um segundo movimento de distribuição das cadeiras da coligação proporcionalmente à votação de cada legenda em seu interior).” (NICOLAU, 2007, p. 297).

211. Segundo Fleischer: “a verticalização obrigava partidos coligados na eleição presidencial a replicarem essas coligações no nível estadual, para evitar coligações “esdrúxulas” (...)” (FLEISCHER, *op. cit.*, p. 336).

que foram inúmeras as conformações partidárias e eleitorais que guiaram e que guiam os eleitores e, por conseguinte, os seus eleitos. É mister destacar que, nos três cenários autoritários perpassados pela História do Brasil República (República da Espada; Estado Novo; e Regime Militar), a questão eleitoral foi sempre um dos alvos centrais do controle e do cerceamento políticos, com a consequente dilapidação do sistema partidário. Em contraposição a essa lógica, os períodos democráticos, sobretudo o período pós-1988<sup>212</sup>, que mais interessa a este trabalho, consigna a existência dos partidos enquanto entes plurais e diversificados que devem existir em autonomia, a despeito de fenômenos, conforme o apontado, da problemática da fragmentação partidária que existe.

#### 1.4. REFLEXÃO SOBRE IDEOLOGIA, POLÍTICA E PARTIDOS

Acerca do termo ideologia, mister a conceituação posta por Marilena Chauí, cuja exposição integral do parágrafo abaixo sintetiza a sua proposta:

“Além de procurar fixar seu modo de sociabilidade através de instituições determinadas, os homens produzem ideias ou representações pelas quais procuram explicar e compreender sua própria vida individual, social, suas relações com a natureza e com o sobrenatural. Essas ideias ou representações, no entanto, tenderão a esconder dos homens o modo real como suas relações sociais foram produzidas e a origem das formas sociais de exploração econômica e de dominação política. Esse ocultamento da realidade social chama-se ideologia. Por seu intermédio, os homens legitimam as condições sociais de exploração e de dominação, fazendo com que pareçam verdadeiras e justas. Enfim, também é um aspecto fundamental da existência histórica dos homens a ação pela qual podem ou reproduzir as relações sociais existentes, ou transformá-las, seja de maneira radical (quando fazem uma revolução), seja de maneira parcial (quando fazem reformas).”<sup>213</sup>

---

212. Interessante o contraponto desencantado feito por Francisco Weffort, no qual ele diz que “com a nova Constituição, portanto, chegamos a um tipo de regime liberal regulatório, ou a um regime de oligarquias competitivas. Não houve modo de alcançarmos uma democracia social, como as da Europa Ocidental. E, aparentemente, ainda estamos muito distantes disso.” (WEFFORT, 1994, p. 22) Daí que ele conclui que vivenciamos uma “democracia do conflito”: “a democracia de conflito não pressupõe uma sociedade organizada, mas uma sociedade muito desorganizada e dividida entre integrados e marginalizados. Enquanto as democracias sociais requerem o consenso a respeito das questões econômicas e sociais básicas, a *democracia do conflito depende da sólida legitimidade de regras e procedimentos, de modo a tornar tolerável o intenso conflito sobre questões de substância social e econômica.*” (*Ibid.*, p. 32).

213. CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 2008, pp. 23-24.

É por meio do embate de ideias e da desconfiança humana que nasce a ideologia, o que, enquanto fenômeno sociológico<sup>214</sup>, guia as ações humanas. Daí, configura-se enquanto fundamental ao estudo da política e das relações sociais de poder como um todo. Segundo Mannheim:

“A descrença e a suspeita que em tôda parte os homens evidenciam por seus adversários, em todos os estágios de desenvolvimento histórico, podem ser encaradas como precursoras imediatas da noção de ideologia. Mas somente quando a descrença do homem para com o homem, mais ou menos evidente em cada estágio da história humana, se torna explícita e reconhecida metódicamente, é que podemos falar propriamente de uma coloração ideológica nas afirmações dos outros. Atingimos este nível quando não mais fazemos os indivíduos pessoalmente responsáveis pelos equívocos que detectamos em suas afirmações, e quando não mais atribuímos o mal que fazem a sua astúcia maliciosa. Somente quando buscamos, mais ou menos conscientemente, descobrir a fonte de sua inverdade em um fator social é que estamos propriamente fazendo uma interpretação ideológica. Começamos a tratar as noções de nossos adversários como ideologias somente quando não mais as consideramos como mentiras calculadas e quando sentimos em seu comportamento total uma insegurança que encaramos como uma função social em que se encontra.”<sup>215</sup>

No contexto partidário, conforme assevera Daniel Gaxie,

*“Según la idea más generalizada, los partidos son una asociación constituida en torno a la defensa de una concepción del mundo y la sociedad.*

*(...)*

*Más que una posición establecida de una vez para siempre en un sistema fijo de oposiciones ideológicas, la situación de un partido se define más exactamente por una posición relativa invariante (en situación de igualdad) dentro de un sistema de tomas de posición variables pero siempre homológicamente orientadas.”<sup>216</sup>*

A história leciona que a política e a ideologia se relacionam intimamente, principalmente se tomado o início pós-Revolução Francesa, com o embate entre esquerda e direita<sup>217</sup>. Trazendo essa dicotomia à aplicação do conceito de ideologia ao cenário partidário brasileiro, observa-se uma peculiaridade curiosa, o que

---

214. A ideologia, inclusive, recebeu uma cadeira acadêmica própria: a Sociologia da Ideologia.

215. MANNHEIM, Karl. *Ideologia e Utopia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986, p. 87.

216. GAXIE, *op. cit.*, pp. 93 e 95.

217. Interessante notar que, segundo teóricos a exemplo de Anthony Giddens, os valores e a cisão entre esquerda e direita abre hodiernamente espaço para outras discussões tidas como de maior impacto político. Cf. GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*. São Paulo: UNESP, 1996.

contribui ao fosso existente entre programa partidário e ideologias fundantes. De acordo com a conclusão de Zucco Jr.:

“Por fim, e possivelmente causado por este maior consenso substantivo entre esquerda e direita, a clivagem estratégica e não ideológica entre governo e oposição não parece ter ocupado o papel predominante na estrutura das disputas políticas na Câmara dos Deputados. O quadro que se desenha, portanto, é um onde elites políticas continuam reconhecendo uma estrutura ideológica em seu meio, mas onde preferências e comportamento estão muito menos associadas a esta estrutura do que no passado.”<sup>218</sup>

Um outro aspecto seminal, quanto à ideologia partidária no Brasil, é o observado por Tarouco e Madeira, diante da dicotomia entre discursos publicados pelos partidos, enquanto mote fundacional, e o efetivo e real comportamento externado por eles. Conforme identificam os autores, de forma perspicaz:

“É preciso não perder de vista que não estamos analisando comportamentos dos partidos (que contêm aspectos estratégicos), mas preferências publicadas. O conteúdo dos programas que os partidos lançam cumpre o papel de expor à opinião pública (aos eleitores, aos partidos adversários e à imprensa) e a seus próprios militantes e filiados (formação de novos quadros internos, por exemplo – juventude do partido) a imagem que os partidos pretendem construir de si próprios. O comportamento, por outro lado, seja nas votações parlamentares, seja nos governos, é consequência de diversos outros fatores, especialmente de questões relacionadas às coalizões de governo e às estratégias de oposição.”<sup>219</sup>

Nesse sentido, a própria exposição do perfil ideológico é frutificação do atual cenário brasileiro, em que encontra guarida a chamada *autonomia partidária*, constitucionalmente balizada, conforme o art. 17, *caput*, e § 1º da nossa atual Lei Fundamental:

“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:  
(...)”

---

218. ZUCCO JR., Cesar. “Esquerda, Direita e Governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros”. Universidade de Oxford, Setembro de 2009, p. 18. Disponível em: <<http://fas-polisci.rutgers.edu/zucco/papers/paper-esquerdadireitagoverno.br.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

219. TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. “Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos”. In: *Revista Debates*, Porto Alegre, vol. 7, nº 2, mai-ago 2013, p. 109.

§ 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017).”<sup>220</sup>

Com efeito, apesar de as legendas partidárias contemporâneas terem, no mais das vezes, um perfil ideológico identificado, permissivo pelo ordenamento jurídico, verifica-se a problemática da diferenciação das ideologias quando no jogo político prático.

#### 1.5. O ELO ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA: OS SISTEMAS ELEITORAIS

Os partidos políticos, em conjunção aos sistemas eleitorais, marcam o pano de fundo para o governo representativo, conforme intentou-se trazer até agora. Assim sendo, cabe finalizar este capítulo, com uma breve abordagem sobre os sistemas eleitorais, conforme se aplicam ao cenário brasileiro hodierno.

Primeiramente, cabe elencar o conceito de sistemas eleitorais. Segundo Jairo Nicolau,

“Sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como, em uma determinada eleição, os eleitores podem fazer as suas escolhas e como os votos são somados para serem transformados em mandatos (cadeiras no Legislativo ou chefia no Executivo). Os governantes brasileiros são eleitos pelo sistema proporcional e por variantes da representação majoritária.”<sup>221</sup>

Em uma definição concisa e direta, Velloso e Agra conceituam o sistema eleitoral enquanto um efetivo exercício de cidadania por sobre as tomadas de decisões políticas:

“A definição de sistema eleitoral se configura muito complexa, em decorrência de sua extensão conceitual, pois institui as maneiras em que a cidadania intervém no poder político, delineando os mecanismos que conduzirão as diretrizes da soberania popular. Ele se configura como o

---

220. Art. 17, *caput* e § 1º, da CF/88.

221. NICOLAU, *op. cit.*, p. 293.

sistema pelo qual a manifestação de vontade dos eleitores será expressada e como os mandatários populares serão escolhidos.”<sup>222</sup>

Nessa tessitura, aplicando-se o estudo dos sistemas eleitorais ao Brasil contemporâneo, tem-se que o sistema eleitoral é moldado pelas vias majoritária, com representatividade apenas dos mais votados, e proporcional, que angaria a representação, também, dos menos votados<sup>223</sup>. É majoritário no tocante ao pleito eleitoral para senadores e os detentores de cargos eletivos, quais sejam, Presidente da República<sup>224</sup>, governadores e prefeitos<sup>225</sup>. É proporcional para os possuidores de mandatos eletivos, quais sejam, Deputado Federal, Deputado Estadual e Vereadores, exceto os Senadores, que seguem o pleito majoritário simples, conforme dito.

Concluem os autores:

“O sistema majoritário visa à formação de maiorias, enquanto o proporcional tem a finalidade de distribuir o poder de acordo com a força de cada partido. Fazendo uma análise acurada do sistema proporcional, verifica-se que poucos são os parlamentares que conseguem se eleger com seus votos nominais, necessitando de votos dados a outros companheiros ou à legenda para conseguirem obter o quociente eleitoral.”<sup>226</sup>

Há ainda, dentro dessa dicotomia entre majoritário e proporcional, o sistema de listas, quais sejam, lista aberta e fechada. A lista aberta pressupõe que as pessoas eleitas mais votadas, assumam as cadeiras legislativas ou políticas. A lista fechada pressupõe uma definição, pelo partido, de qual pessoa a ser eleita deve assumir as cadeiras para as quais o partido concorre<sup>227</sup>.

---

222. VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber. *Elementos de Direito Eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 77.

223. Aqui importa o quociente eleitoral, definido pelo art. 108 do atual Código Eleitoral: “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. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).”

224. Cf. art. 77, 2º, da CF/88.

225. Importante destacar que, pela lição do art. 29, inciso II, da CF/88, depreende-se que há a distinção entre o sistema majoritário absoluto e o majoritário simples. O absoluto se aplica à eleição de Presidente da República, Governadores e Prefeitos de municípios que tenham 200 mil ou mais eleitores. O simples se aplica na eleição para Senadores e Prefeitos de municípios que tenham menos de 200 mil eleitores.

226. VELLOSO; AGRA, *op. cit.*, p. 79.

227. NICOLAU, *op. cit.*

No entanto, ainda asseveram que há uma grande dificuldade, relativa à trama eleitoral no Brasil: a desmedida do poder e a ingerência econômica:

“As imperfeições decorrentes do sistema político brasileiro vão persistir tanto em um sistema eleitoral, quanto em outro. Enquanto prevalecer o predomínio do poder econômico e a falta de consciência política da população, não existirá sistema político que possa aperfeiçoar nossa democracia.”<sup>228-229</sup>

É exatamente nesse ponto sobre quais sistemas eleitorais devem existir ou não e se algum é melhor que outro, que Gianfranco Pasquino conclui: “a validade de um sistema eleitoral mede-se pela sua capacidade para atingir objectivos explicitamente definidos e, nas democracias, sufragados pelo consenso mais generalizado possível.”<sup>230</sup>

Por fim, cabe destacar que, sob a égide do atual contexto político e democrático que vige no país, ocorre aquilo que Rachel Meneguello perspicazmente compendiou:

“A institucionalidade democrática [no Brasil] foi somente estabelecida por completo no período pós-1985 com a Constituição de 1988; mas desde o início desse período fazem parte do funcionamento do sistema político alguns aspectos centrais da dinâmica e da composição dos poderes executivo e legislativo, que exercem importante impacto sobre as relações entre os partidos e os governos: o *presidencialismo*, o *federalismo* e o *sistema multipartidário*.”<sup>231</sup>

Assim sendo, a atual conjuntura política, que alia a democracia e o sistema partidário e eleitoral vigentes no Brasil, aliam a tríade destacada pela autora. Dentre a qual, cabe frisar, para o que importa este trabalho, o peso do sistema multipartidário. É devido aos partidos, pois, que a representação se articula no país.

---

228. VELLOSO; AGRA, *op. cit.*, p. 79.

229. Daí a defesa ao sistema distrital misto: contenção do abuso econômico, com força aos partidos.

230. PASQUINO, *op. cit.*, p. 148.

231. MENEGUELLO, *op. cit.*, p. 38, grifo da autora.



## CAPÍTULO 2 – O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E O DIREITO ELEITORAL: PENSANDO A EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA NA ORDEM CONSTITUCIONAL

*“Para sair do círculo vicioso, em que o poder é obedecido com o silêncio, não há outro recurso senão recuperar a legitimidade. Entre esta e o mando existe um percurso, que, travado, leva a uma crise, com o risco de instabilizar a ordem social e, por consequência, as instituições políticas. Dentro de um modelo, sem outra alternativa na conjuntura histórica, tendo em conta uma constituição escrita e rígida, o caminho será a constituinte, para que se configure o trânsito do liberalismo à democracia, sem nenhum bloqueio.”<sup>232</sup>*

### 2.1. ESCORÇO SOBRE OS PARADIGMAS CONSTITUCIONAIS

A lição constitucional permite-nos fazer uma digressão sobre a questão do ser humano e da evolução paradigmática constitucional, fato que abrange não apenas o Direito Constitucional, como a égide do próprio Direito Eleitoral. Aqui, toma-se o conceito de *paradigma* conforme o estudo de Thomas Kuhn<sup>233</sup>, em sua pesquisa acerca da Filosofia da Ciência<sup>234</sup>.

Aproveitou-se o giro linguístico hermenêutico-pragmático que se sucedeu após meados do século XX<sup>235</sup>, de acordo com os estudos de Gadamer e de Wittgenstein<sup>236</sup>. Paradigma, genericamente tomado, é como “algo compartilhado pelos membros de tais comunidades [científicas]”<sup>237</sup>; é algo que “governa, em primeiro lugar, não um objeto de estudo, mas um grupo de praticantes da ciência”<sup>238</sup>.

---

232. FAORO, Raymundo. *Assembleia constituinte e a legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1981, pp. 93-94.

233. KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

234. Ramo da Filosofia Contemporânea que se adstringe ao estudo da Ciência enquanto um âmbito metodológico e carregado pela Epistemologia, bem como pela linguagem.

235. Conforme apontam Carvalho Netto e Scotti, “nessa época, a filosofia da linguagem estava a descobrir não somente com a contribuição da hermenêutica de Gadamer, mas também desde a herança pragmática de Wittgenstein, o papel fundamental que o silêncio exerce na linguagem.” (2011, p. 30).

236. Hans-Georg Gadamer (1900-2002) e Ludwig Wittgenstein (1889-1951) foram pensadores europeus expoentes à seara da Filosofia da Linguagem e da Hermenêutica, campos da Filosofia Contemporânea que alicerçam a percepção do ser humano enquanto produto na e para a linguagem.

237. KUHN, *op. cit.*, p. 224.

238. *Ibid.*, p. 226.

No âmbito do Direito Constitucional, tem-se que o fundamento percorre basicamente três pilares, a saber: 1) o Estado Liberal ou Estado de Direito *stricto sensu*; 2) o Estado Social; e 3) o Estado Democrático de Direito<sup>239</sup>. Todos, tendo como cerne os direitos fundamentais da liberdade e da igualdade, pilares do constitucionalismo, este último entendido como “limitação do poder e supremacia da lei (Estado de direito, *rule of law*, *Rechtsstaat*)”<sup>240</sup>.

Quanto ao primeiro paradigma, o Estado Liberal, de acordo com Menelick de Carvalho Netto, teríamos:

Esse primeiro paradigma é exatamente aquele que rompe com o paradigma antigo-medieval, ele vai afirmar o maravilhamento de uma sociedade que descobre a possibilidade de se instituir sem a escravidão e sem a servidão, a possibilidade de se afirmar pela primeira vez na história que todos os homens são livres, iguais e proprietários.<sup>241</sup>

A ideia principal expressa pelo caso do Estado Liberal era a de formação do corpo privado, das liberdades individuais, em detrimento do público, reconhecendo os indivíduos enquanto iguais de nascimento, tolhidos de diferenciação social por nascimento, por castas conforme na antiguidade e na medievalidade<sup>242</sup>. O Estatal era resumido ao público, sendo instância na qual serve de mero resguardo às fronteiras dos interesses individuais. O privado, então, seria o âmbito que justificaria a existência do público (Estado), à sua proteção.

Conforme continua Carvalho Netto, “inventa-se o indivíduo, a pessoa pode ser vista agora como uma mônada isolada, cheia de apetites e plena de egoísmo no mercado, e não mais como um microcosmo que só adquiriria sentido como parte de um todo, a sociedade”<sup>243</sup>. É aqui que nascem as Constituições formais, as quais, por darem início ao termo Constituição, contribuem sobremaneira à lógica desta

---

239. Na doutrina de Carlos Ari Sundfeld, o autor preconiza pelo chamado “Estado Social e Democrático de Direito”: Nomenclatura mais abrangente que faz uma acumulação positiva dos termos do primeiro e do segundo paradigmas para fundamentar o terceiro e atual paradigma, conforme utilizada por: SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

240. BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 89.

241. CARVALHO NETTO, Menelick de. “A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. In: *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Vol. 68, nº 2, abr/jun 2002, p. 75.

242. *Ibid.*

243. *Ibid.*, p. 76.

argumentação. Habermas, de forma memorável, acresce-nos de uma importante afirmação a esse respeito:

(...) na interpretação liberal, o processo democrático de criação de leis legítimas exige determinada forma de institucionalização jurídica. Tal “lei fundamental” é introduzida como condição necessária e suficiente para o processo democrático, não como um resultado deste, pois a democracia não pode ser definida [per se] pela própria democracia.<sup>244</sup>

É aqui, também, que se vincula a noção da autopoiese luhmaniana<sup>245</sup>, na qual há um processo de diferenciação fundamental que estruturalmente acopla direito e política, o que significa, justamente, a aproximação que o estudo do Direito Constitucional assume, por excelência, com a política: “agora, a distinção entre o Direito Constitucional e os demais direitos fundados pelo Direito Constitucional oculta o fato paradoxal de que o Direito Constitucional é Direito e permite a fundamentação *autopoiética* do próprio Direito”<sup>246</sup>. Em síntese,

A forma constitucional (o caráter supralegal da Constituição, condicionando a validade de todas as demais leis) foi uma aquisição evolutiva tardia no processo de modernização da sociedade. Pode-se afirmar, *grosso modo*, que, no final do século XVIII, quando os norte-americanos a inventaram buscavam garantir uma maior subordinação do direito positivo à moral, aos direitos naturais. *Niklas Luhmann demonstra que essa aquisição evolutiva veio, ao contrário, completar o processo de diferenciação do Direito e da política, tornando historicamente dispensável o recurso à ideia de direito natural para a justificação do direito. A Constituição define as bases do Direito (os direitos fundamentais), define as bases da política (da organização política), e articula Direito e política de tal sorte que, por serem distintos, podem se prestar serviços mútuos, guardando entre si uma relação funcional de complementaridade. A política pode prestar ao Direito moderno (um conjunto de normas gerais e abstratas) efetividade, tornando imperativa a sua coercibilidade, mediante a atuação do aparato estatal; ao mesmo tempo que recebe do Direito legitimidade ao se deixar regular por ele.*<sup>247</sup>

---

244. HABERMAS, Jürgen. “O Estado Democrático de Direito – Uma Amarração Paradoxal de Princípios Contraditórios”. In: HABERMAS, Jürgen. *Era das Transições*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003, p. 159.

245. Cf. LUHMANN, Niklas. *A Constituição como Aquisição Evolutiva*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi, Raffaele de Giorgi e Paulo Sávio Peixoto Maia. [S.l.], 1996. (Tradução para uso acadêmico não revisado).

246. CARVALHO NETTO, Menelick; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 23.

247. *Ibid.*, pp. 92-93, grifo nosso.

Em seguida, nasce o Estado Social, no pós-guerra do século XX, em resposta à crise paradigmática do Estado Liberal, da exploração sem precedentes dos seres humanos perante eles próprios<sup>248</sup>. Recorrendo-se novamente a Kuhn<sup>249</sup>, a comunidade ou a sociedade não mais compartilhava dos pressupostos centrais que justificavam o ser do paradigma liberal. O pressuposto era assistir a sociedade enquanto dotada do acesso a direitos e serviços públicos, mas não somente isso, pois o principal era a tentativa de materialização dos direitos fundamentais, nomeadamente a igualdade e a liberdade.

Marcadamente, como preceituam Carvalho Netto e Scotti<sup>250</sup>, em suma, a materialidade tolheu a formalidade e desaguou no problema dos cidadãos-clientes, dependentes sobremaneira do Estado, o qual, ainda sendo resumido ao domínio do público, estava na condição substancialmente privatizada. O Estado era privatizado e dotado de extrema responsabilidade perante a sociedade, o que revela que tanto o paradigma liberal, quanto o paradigma social, detinham os dois lados opostos como exclusivos. Quer dizer que, em ambos os paradigmas, público se resumia ao Estado, enquanto que o privado se resumia ao egoísmo anterior à vida em sociedade. Em mister passagem, os autores resumem esse enredo:

Em breve síntese, sobre o pano de fundo paradigmático do Estado Liberal, o papel do Estado e dos direitos fundamentais pode ser resumido à garantia do indivíduo contra a invasão indevida do Estado em sua esfera de liberdade “natural”, tida como pré-política. Verifica-se a preponderância da ideia de autonomia privada, anterior condicionante do exercício da autonomia pública. Já na concepção do Estado Social, há uma mudança na “seta valorativa” do papel do Estado e dos direitos fundamentais (agora responsável por prestações positivas de bens e serviços aos cidadãos-clientes de acordo com as necessidades determinadas pela burocracia estatal). Percebe-se a preponderância da ideia de autonomia pública, onde a própria esfera privada é vista como delimitada pela noção de *bem comum*, programada a partir de uma burocracia tecnocrata. Em ambas as concepções a noção de *público* se remete unicamente ao Estado.<sup>251</sup>

Foi devido a esse arcabouço problemático e vicioso, portanto, que a sociedade participou e viu nascer o Estado Democrático de Direito, o qual trouxe legitimidade material, igualdade e liberdades também materialmente intentadas.

---

248. CARVALHO NETTO, *op. cit.*

249. KUHN, *op. cit.*

250. CARVALHO NETTO; SCOTTI, *op. cit.*

251. *Ibid.*, pp. 108-109.

## 2.2. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Exposta essa primeira base, podemos sedimentar, agora, a propósito deste trabalho, o terceiro e último paradigma, o do Estado Democrático de Direito. É aqui que a questão constitucional recente e que a justificação para a exposição de toda a carga teórica em voga se mostra útil. Isso porque essa *mera* mudança na “seta-valorativa”<sup>252</sup>, entre público e privado, saindo-se imediatamente do paradigma social, em que imperava o centralismo do Estado, tolhia e distorcia a discussão em torno dos direitos fundamentais, sempre apartando público e privado.

Sobre o tema, conforme pontua enfaticamente Jürgen Habermas<sup>253</sup>, referenciando o aspecto democrático, fica exposto que:

“As duas idéias de Direitos Humanos e de Soberania Popular determinam até hoje a autocompreensão normativa dos Estados Democráticos de Direito. Não devemos enfocar esse idealismo fixado na constitucionalidade simplesmente como um capítulo encerrado na história das ideias políticas. “Ao contrário, a história da teoria é um componente necessário, em que se reflete a *tensão entre a faticidade e a validade* construídas no interior do próprio Direito, entre a positividade do Direito e a legitimidade por ele pretendida.”

A noção de espaço público é outro termo de relevância para o *mundo da vida* habermasiano, dentro da Filosofia Política e do Direito contemporâneos. Recuperado por Carvalho Netto e Scotti,

“não há espaço público sem respeito aos direitos privados à diferença, nem direitos privados que não sejam, em si mesmos, destinados a preservar o respeito público às diferenças individuais e coletivas na vida social. *Não há democracia, soberania popular, sem a observância dos limites constitucionais à vontade da maioria, pois aí há, na verdade, ditadura; nem constitucionalismo sem legitimidade popular, pois aí há autoritarismo.*”<sup>254</sup>

Isso é mister de se dizer, pois é o que, de mais a mais, define o Direito na sua relação com a sociedade.

Não se volta, portanto a pensar a interpretação das premissas com base na fixidez do texto constitucional, dada a possibilidade de ponderação de princípios, o

---

252. CARVALHO NETTO, *op. cit.*

253. HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia entre Faticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 113-168 (Capítulo 3), grifo nosso.

254. CARVALHO NETTO; SCOTTI, *op. cit.*, p. 68, grifo nosso.

que corresponde ao entendimento de que devemos assumir entre as premissas do constitucionalismo e da democracia, portanto.

Conforme lembra o jurista argentino Roberto Gargarella, existe uma importante relação de oposição entre constitucionalismo e democracia, em que a Constituição, “*es el resultado de un acuerdo democrático*”<sup>255</sup>. Tal afirmação nos remete à noção de que a Constituição é um instituto que existe, por excelência, para preservar a população e os seus direitos fundamentais, contra qualquer desequilíbrio de poder *ad hoc*, de qualquer animosidade ou clima político.

Consolidando a discussão, pode-se citar a seguinte passagem sobre a relevância da Constituição, “em outras palavras, o conjunto de forças políticas, econômicas e sociais, atuando dialeticamente, estabelece uma realidade, um sistema de poder: esta é a Constituição real, efetiva do Estado.”<sup>256</sup>. Falar isso, contudo, que, de mais a mais, resvala no plano contramajoritário, não significa que se chegue tacitamente a uma fixidez à interpretação dos dispositivos constitucionais.

Nessa urdidura, assume-se a ideia da igualdade enquanto um pressuposto comum, enquanto cada pessoa reconhecida e valorizada perante a sua singularidade *vis-à-vis* a sociedade, obtendo legitimidade em contrapartida. Conforme Gargarella,

*“Llegamos así, entonces, a otra consideración clave para caracterizar la posición que aquí tomaremos como punto de referencia. Y ésta es la importancia de la deliberación colectiva a la hora de determinar de qué modo deben tomarse las decisiones frente a problemas de índole colectiva. La deliberación se defiende aquí, ante todo, em razón de que los procedimientos de discusión resultan, en principio, adecuadamente respetuosos del principio según el cual todos merecemos un igual respeto – el principio que nos dice que nadie tiene el derecho de arrogarse el poder de tomar decisiones sobre todos los demás miembros de la sociedad.”*<sup>257</sup>

Um outro aspecto de suma importância e que, para tanto, faz-se necessário levar-se em consideração, são as ideias de John Rawls, tidas em seu *Uma Teoria da Justiça*<sup>258</sup>. Para Rawls, é necessária e devida a atenção à ação pública, enfocada na ideia de que ninguém deve dispor de serviços públicos ruins, por exemplo, pois

---

255. GARGARELLA, Roberto (Coord.). *Teoría y crítica del derecho constitucional* (Tomo I: Democracia). Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010, p. 25.

256. BARROSO, *op. cit.*, p. 79.

257. GARGARELLA, *op. cit.*, p. 39.

258. RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

eles estão fora da capacidade de controle dos cidadãos aos quais orbita<sup>259</sup>. A ideia é a de retirar os indivíduos da circunstância de “desigualdade natural”, calcada numa “loteria natural”, pois isso poderia desaguar em injustiça.

Em contrapartida, seria justo considerar que “os indivíduos são responsáveis pelas suas ações”<sup>260</sup>, dentro do chamado livre-arbítrio moderno. Isso tende a enfatizar o fato de que a Constituição deve zelar pela igual dignidade de cada um, mas que cada um detém liberdade e igualdade individualmente garantida e socialmente respeitada.

### 2.2.1. Acerca dos direitos fundamentais e políticos

A esfera da participação política, com o sufrágio universal, proporcionado, como citado nas partes anteriores deste trabalho, pela introdução do papel do Estado Moderno<sup>261</sup>, traduziu o reconhecimento dos direitos individuais e fundamentais<sup>262</sup>, bem como de garantias contra a atuação do próprio Estado<sup>263</sup>. Além desses primeiros aspectos jurídicos conferidos ao povo, é mister o destaque à cidadania. Assim, imprimem-se os direitos de cidadania:

“(...) democratização não consiste apenas na conquista do sufrágio universal. (...). O século XX foi considerado o período em que se completa o desenvolvimento dos *direitos de cidadania*, ou seja, o conjunto de direitos (civis, políticos e sociais) de que gozam aqueles que são, para todos os efeitos, membros de uma comunidade.”<sup>264–265</sup>

---

259. *Ibid.*

260. GARGARELLA, *op. cit.*, p. 27.

261. “O desenvolvimento da esfera pública é considerado um processo típico da formação da sociedade moderna.” (DELLA PORTA, *op. cit.*, p. 106).

262. Na doutrina mais contemporânea, esses seriam direitos de primeira geração, a exemplo da liberdade e da igualdade formais.

263. Conforme explica Paulo Bonavides, garantias e direitos não se confundem. As garantias seriam, nessa seara, meios de efetivar e conferir tutela a direitos: “a garantia – meio de defesa – se coloca então diante do direito, mas com este não se deve confundir. Ora, esse erro de confundir direitos e garantias, de fazer um sinônimo da outra, tem sido reprovado pela boa doutrina, que separa com nitidez os dois institutos, não incidindo em lapsos dessa ordem, tão frequentes entre alguns dicionaristas célebres.” (BONAVIDES, 2016, p. 538). O autor ainda vai mais longe e exprime a existência das garantias constitucionais (aquelas elevadas à égide da Lei Fundamental) e as garantias institucionais.

264. DELLA PORTA, *op. cit.*, p. 59, *itálico da autora*.

265. A autora complementa essas espécies dos direitos de cidadania dizendo: “as instituições mais intimamente associadas aos direitos civis são os *tribunais de justiça*; os mais ligados aos poderes políticos são os *parlamentos nacionais e locais*, os mais estreitamente ligados aos direitos sociais são o *sistema educativo* e os *serviços sociais*” (*Ibid.*, p. 61).

Sobre os direitos fundamentais, cabe enfatizar a divisão didática inicial ocorrente perante esse grande ramo que efetiva o Direito Público<sup>266</sup>. Na leitura doutrinária corrente, percebe-se a identificação de três âmbitos ou gerações de direitos fundamentais, sobre a qual, posteriormente foram aduzidas duas novas, os direitos de quarta e de quinta geração.

Conforme sintetiza Paulo Bonavides, “enfim, se nos deparamos direitos da primeira, da segunda e da terceira gerações, a saber, direitos da liberdade, da igualdade e da fraternidade, conforme tem sido largamente assinalado, com inteira propriedade, por abalizados juristas.”<sup>267</sup>

Na transcrição sobre os direitos de primeira geração, cabe dizer que eles conformam a primeira conformação política e social da sociedade moderna, com o fim do século XVIII, compreendendo a liberdade e a igualdade formais, em contraposição ao poderio Estatal contratualizado pela sociedade. Portanto, trata-se de um rol que pressupõe o *status negativus*<sup>268</sup> ou a passividade do Estado:

“são os direitos da liberdade, os primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, a saber, os direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente.”

(...)

Os direitos da primeira geração ou direitos da liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico; enfim, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado.”<sup>269</sup>

Na abordagem sobre os direitos de segunda geração, ocorrentes a partir do século XX, buscam abarcar e efetivar o teor formal dos direitos de primeira geração. Conforme propõe o autor, a igualdade e a liberdade precisavam de concretude, as quais, para a sua realização, necessitavam da atuação proativa do organismo

---

266. Cf. MELO, Álisson José Maia. “Revisitando as gerações dos direitos fundamentais: uma abordagem epistemológica do Direito Constitucional”. In: LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (Orgs.). *Democracia e Direitos Fundamentais*: uma homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides. São Paulo: Atlas, 2016, pp. 195-224.

267. BONAVIDES, *op. cit.*, p. 577.

268. *Ibid.*, p. 578.

269. *Ibid.*, pp. 577-578.



estatal. É, pois, a concepção do chamado Estado Providência<sup>270</sup>, que efetiva direitos e instaura políticas públicas<sup>271</sup>:

“São os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX.”<sup>272</sup>

Cumprindo o rol inicial das três gerações, de acordo com o Constitucionalista paraibano, vêm os direitos de terceira geração, ou aqueles balizados na fraternidade, pelo terceiro elemento do mote da Revolução Francesa. O contexto é a segunda metade do século XX, proferindo a ideia central de que os direitos devem ser universalizados, em nome da humanidade:

“Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se no fim do século XX enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. (...). Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.”<sup>273</sup>

Chega-se, agora, aos direitos de quarta e de quinta geração. Os direitos de quarta geração são aqueles afetos à efetivação política aos cidadãos:

“o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.”<sup>274</sup>

Por fim, vêm os direitos de quinta geração se fundamentam no nascente século XXI, para a busca e para a concretização da paz mundial, reavivando as conquistas dos direitos de terceira geração: “o direito à paz é concebido ao pé da

---

270. CARVALHO NETTO, *op. cit.*

271. Cf. GONDIM, Liliane Sonsol. “Desenvolvimento, democracia e o papel da regulação de serviços públicos na afirmação de direitos fundamentais.” In: LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (Orgs.). *Democracia e Direitos Fundamentais: uma homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides*. São Paulo: Atlas, 2016, pp. 483-496.

272. *Ibid.*

273. *Ibid.*, pp. 583-584.

274. *Ibid.*, p. 586.

letra qual direito imanente à vida, sendo condição indispensável ao progresso de todas as nações, grandes e pequenas, em todas as esferas.”<sup>275</sup>

Dessa forma, a transformação e a aplicação dos direitos de cidadania conferiram importante acréscimo à ideia de democracia e de legitimidade do poder político, uma vez que o povo passou de “objeto” ou massa amorfa, para “sujeito”<sup>276</sup> de direitos e deveres.

Infelizmente, a despeito das conquistas paradigmáticas da modernidade, a História Contemporânea<sup>277</sup> mundial presenciou regimes de não democracia, sejam eles autoritários, sejam totalitários<sup>278</sup>. A tarefa primordial dos direitos políticos e da democracia é atuar de forma que o passado, ademais de não esquecido, não seja replicado<sup>279</sup>.

No entanto, apesar das guinadas e ressignificações postas ao longo da História, o regime político democrático deve ser defendido, mormente porquanto veicula e estrutura os direitos de cidadania, abarcados consigo os direitos fundamentais. Conforme bem lembra a doutrina a respeito desse termo, a democracia não apenas deve resvalar no ideal, mas também no real e na retroalimentação constante que governantes e governados devem ter: “a democracia não pode basear a sua legitimidade apenas no respeito dos processos, pois deve ser também capaz de integrar os cidadãos, com a garantia dos seus direitos não apenas formais”<sup>280</sup>.

Nessa urdidura, há a nossa Carta Política de 1988, a qual traz a cláusula geral dos direitos individuais, bem como dos direitos políticos, civis e sociais. Merecem destaque, *in verbis*:

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:

---

275. *Ibid.*, p. 595.

276. BONAVIDES, *op. cit.*, p. 79.

277. Momento didaticamente dividido como após a Revolução Francesa (1789).

278. DELLA PORTA, *op. cit.*

279. Essa é, inclusive, uma das missões primordiais carregadas pela chamada Justiça de Transição. Com foco no combate à impunidade e no reforço à memória, o movimento transicional elogia e reitera os valores democráticos.

280. *Ibid.*, p. 84.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015](#))

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante.<sup>281</sup>

Conforme conclui Aras<sup>282</sup>,

“a democracia moderna tem como pilar o princípio da dignidade da pessoa humana e envolve a liberdade de consciência, de expressão e de sua manifestação nas urnas, livre das espúrias influências do poder político e/ou econômico, uma vez que, neste regime político, a legitimidade material do Poder decorre do consenso dos cidadãos que optam por certa e determinada ideologia como forma de encontrar o fim último da sua existência e, quiçá, da sua felicidade.”

É com base nessa lógica cidadã que a representação política e o mandato político devem alicerçar-se, fazendo jus à democracia que lhes é característica.

Contudo, a despeito da positividade teórica trazida pelos direitos políticos e pela democracia, cabe um contraponto. A despeito da Carta de 1988, que visa a tutelar os direitos fundamentais, bem como os políticos, os sociais e os civis, fica evidenciada a idiosincrasia brasileira, a qual perpassou por diversas dificuldades as quais mitigam, em conjunto, a ideal aplicação dos direitos políticos. Conforme o historiador José Murilo de Carvalho assevera:

“A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo.”<sup>283</sup>

---

281. BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 19 nov. 2017.

282. ARAS, *op. cit.*, p. 31.

283. CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 219-220.

Nessa senda, sobre a representação política, conclui o destacado historiador: “A ausência de ampla organização autônoma da sociedade faz com que os interesses corporativos consigam prevalecer. A representação política não funciona para resolver os grandes problemas da maior parte da população.”<sup>284</sup>—<sup>285</sup>

Por fim, o autor conclui que, para mitigar os problemas ocorrentes na chegada à efetiva cidadania, é preciso reorganizar institucionalmente a sociedade:

“Se há algo importante a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder. A organização da sociedade não precisa e não deve ser feita contra o Estado em si. Ela deve ser feita contra o Estado clientelista, corporativo, colonizado.”<sup>286</sup>

Daí que o caminho para se pensar a efetividade dos direitos políticos está no próprio reforço da sociedade enquanto atenta ao fato de que detém o poder transformador. A ideia de apatia, ou mesmo de qualquerismo<sup>287</sup> deve ser mitigada, em favor do reforço e da empatia (e não *apatia*, frise-se) perante o cenário político de que faz parte.

### **2.2.2. Abordagem sobre os direitos políticos e a previsão constitucional sobre os partidos na ordem pós-1988**

Constituem os direitos políticos “<<sobretudo o direito a participar no exercício do direito político como membro de um corpo investido de autoridade política ou como eleitor dos membros desse corpo>>”<sup>288</sup>. Repisa Donatella Della Porta que a conquista dessa espécie de direitos fora deveras lenta e conflituosa, passando por diversas limitações. Citando Bendix<sup>289</sup>, a autora rememora as

---

284. *Ibid.*, p. 223.

285. Observando esse panorama agonístico, sob uma perspectiva ainda mais hodierna, Cf. CAGGIANO. Monica Herman. “Distúrbios da Democracia Representação Política e suas patologias. A Reforma Eleitoral no Brasil atende a essas disfunções?”. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Orgs.). Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais. São Paulo: Migalhas, 2016, pp. 79-92.

286. *Ibid.*, p. 227.

287. Segundo Bobbio, “nada corrói mais o espírito do cidadão participante que o indiferentismo [*qualunquismo*] dos que cultivam o seu “particular” (BOBBIO, *op. cit.*, p. 69).

288. T. H. Marshall *apud* DELLA PORTA, *op. cit.*, p. 61.

289. Reinhard Bendix (1916-1991), sociólogo teuto-americano que, por meio da Sociologia Política weberiana, teceu um importante estranhamento acadêmica acerca do fenômeno das transformações mudanças sociais que se aplicam à modernidade. Uma conhecida obra sua é intitulada *Construção*

limitações ao sufrágio, conforme historicamente detidas: a) *status* e a exclusão do cenário eleitoral<sup>290</sup>; b) renda e patrimônio; c) escolaridade; d) patriarcalismo; e e) tempo mínimo de residência em um local<sup>291</sup>.

Para Velloso e Agra, a conceituação de direitos políticos alcança esfera participativa e decisional ancorada no povo, por meio do voto, em uma democracia representativa, o que consubstancia a cidadania: “direitos políticos são prerrogativas ligadas à cidadania, no sentido de outorgar à população o direito de participar da escolha das decisões tomadas pelos órgãos governamentais.”<sup>292</sup>

Nessa lição, os autores diferenciam os direitos políticos perante os demais direitos reconhecidos (individuais e sociais), os quais estão justapostos em nossa Carta Política contemporânea:

“Os direitos políticos se diferenciam das demais prerrogativas esculpidas na Constituição em vários aspectos. Não são de livre disposição, no que se afastam dos direitos individuais; podem ser utilizados *de per se*, por todos os componentes da organização política, em que diferem dos direitos coletivos; não se direcionam principalmente aos hipossuficientes sociais, no que destoam dos direitos sociais; inexistente sua determinação pelo nascimento, apartando-se de simetrias com o direito de nacionalidade, não obstante a existência de uma zona de interseção entre essas duas prerrogativas.”<sup>293</sup>

Numa conceituação interdisciplinar, Jairo Gomes enuncia que os Direitos Políticos configuram uma ramificação do grande Direito Público que cuida da participação, da representação e da agência por sobre o poder do Estado, conformando os direitos de cidadania<sup>294</sup>. Um ponto importante é que, ademais de tratarem da vida política, os direitos políticos se perfilham não à população amplamente tomada, mas sim o eleitorado, ou seja, o povo<sup>295</sup>.

---

*Nacional e Cidadania: Estudos de Nossa Ordem Social em Mudança.*

290. Aqui cabe menção à estrutura do poder no Brasil, conforme percebida, de forma memorável, por Victor Nunes Leal, em seu “Coronelismo, Enxada e Voto”. Conforme destaca o autor, em crítica ao Judiciário brasileiro da época: “a organização judiciária, por outro lado, conquanto assinalasse sensível progresso em relação à situação anterior, deixava muito a desejar: a corrupção da magistratura, por suas vinculações políticas, era fato notório, acrimosamente condenado por muitos contemporâneos. Como o problema não é de ordem puramente legal, ainda hoje é encontradíssima a figura do juiz politiquês, solícito com o poder, ambicioso de honrarias ou vantagens, embora muito mais extensas as garantias que desfruta.” (LEAL, 2012, p. 101).

291. DELLA PORTA, *op. cit.*

292. VELLOSO; AGRA, *op. cit.*, p. 69.

293. *Ibid.*, p. 70.

294. GOMES, *op. cit.*, p. 4.

295. *Ibid.*

Os artigos 14 a 17 da atual Carta Política brasileira tratam dos Direitos Políticos. Mais especificamente, o artigo 17 objetivou trazer a fundamentação constitucional legítima aos partidos políticos:

“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: Regulamento

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

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 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)”

Com efeito, verifica-se a roupagem necessariamente democrática conferida à representação pelos partidos políticos. Nota-se, pela força, por exemplo, do já indigitado art. 14, § 3º, inciso V, que a inderrogabilidade dos partidos é clara, no atual cenário brasileiro, importando dizer que as candidaturas necessitam, à época das eleições, já haverem lançado mão de um partido que guiará o possível mandato político.

### **2.2.3. A Lei Federal nº 9.096/95 (“Lei dos Partidos Políticos”) e a Lei Federal nº 9.504/97 (“Lei das Eleições”)**

A Lei Federal nº 9.096/95, conhecida como Lei dos Partidos Políticos, veio para inovar no contexto democrático, revogando a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP – Lei Federal nº 5.682/71). Um dispositivo que demanda mais atenção é o art. 22-A<sup>296</sup> da indigitada lei democrática:

“Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses: (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - grave discriminação política pessoal; e (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

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. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)”

Trata-se, pois, de hipótese de perda de mandato<sup>297</sup> provocada pela contenção a uma possível fragilização que a desfiliação provoca aos partidos políticos. O art. 22-A, *caput*, deixa evidenciado que o fundamento é a eleição em concreto, ou seja,

---

296. A Lei nº 13.165/15 adicionou esse dispositivo a essa Lei, mas a prescrição desses valores é mais antiga, datando de 2007, com a Resolução nº 22.610/07, do TSE.

297. Importante destacar que essas hipóteses são afetas tão somente aos mandatos eletivos escolhidos pela via proporcional. Os cargos eletivos, escolhidos pela via majoritária, não se submetem a essa previsão legal, conforme o previsto pela Súmula nº 67, do TSE, consonante com a ADI nº 5.081/DF, Relator o Ministro Roberto Barroso.

quando o candidato já foi eleito, utilizando-se da máquina partidária para esse desiderato. Para fortalecer o programa partidário, bem como a intenção de voto que foi depositada ao candidato, caso a desfiliação seja mal fundamentada, aplica-se a sanção ao ocupante do mandato político.

No mister proposto por Aras, chega-se à seguinte conclusão, *in verbis*:

A ampla liberdade do candidato eleito, necessariamente filiado a algum partido político, evidenciava uma contradição no sistema eleitoral brasileiro, uma vez que, abandonando injustificadamente a legenda originária e migrando para outra agremiação ou contrariando seu programa, ideário e diretrizes, punha-se em defesa de posições, per se, caracterizadores de ato de infidelidade. Porque não alcançados pela natural representatividade legitimada pelo processo eleitoral, essa situação malfere, outrossim, a soberania popular, porque a eleição se deu em razão de certos pressupostos detidos pelo anterior partido ao qual estava vinculado política e juridicamente.<sup>298</sup>

Assim, verifica-se que a previsão constitucional do art. 14 da Lei das Eleições (punição/expulsão do partido) se perfilha ao art. 14, § 3º da Carta Política (condições de elegibilidade), reforçando o fato de que as condições de elegibilidade são regras formais fundamentais ao exercício do poder político.

## 2.3. O DIREITO ELEITORAL E SEUS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS APLICADOS À REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

### 2.3.1. Interpretação jurídica, casuística, regras e princípios

É importante trazer agora, antes da exposição sobre princípios eleitorais, a contribuição dada pela interpretação jurídica, ao estudo hermenêutico da proposta constitucional hodierna no país.

Em sentido mais lato, Kuhn argumenta que interpretar é um ato que se vincula a uma sensação: “podemos em seguida empenhar-nos na *interpretação*, um processo deliberativo através do qual escolhemos entre alternativas, algo que não podemos fazer quando se trata da própria percepção”<sup>299</sup>. Para André-Jean Arnaud,

---

298. ARAS, *op. cit.*, p. 219.

299. KUHN, *op. cit.*, pp. 242-243.



“a interpretação no sentido mais lato, *latissimo sensu*, é sinônimo de *entendimento* nas ciências humanas ou ciências da cultura. Para conceber um objeto como pertencente à cultura, deve-se interpretar ou entender o substrato material, dando-lhe um sentido ou um valor. É nesse sentido que se fala de *interpretação humanista* do comportamento humano e de seus resultados.”<sup>300</sup>

É teoricamente rica a interpretação no estudo do direito. Em Hans Kelsen, fica patente, em seu neopositivismo, mas ainda dentro de um convencionalismo, que o direito é incerto, mas que deveria buscar uma segurança jurídica<sup>301</sup>. A sua breve abordagem da interpretação nos mostra que, ao juiz, fica reservada a aplicação do direito em conformidade aos limites de uma moldura. Há, diferentemente, na visão essencialista do imediato início do estágio convencional, o viés de que a linguagem não é norteadada por *certeza*. Assim, o conceito de discricionariedade do juiz impera. A sua política do direito é o que o faz tomar decisões.

Para Herbert Hart<sup>302</sup>, em sentido similar, o direito segue uma textura aberta, ligada à regra de reconhecimento: “regras autorreferentes do ordenamento jurídico instituidoras de autoridades de suas respectivas competências para decidir. A legitimidade das normas refere-se portanto unicamente à sua *procedência*, não à racionalidade de seu conteúdo.”<sup>303</sup>. Em Hart, o qual assume o termo dos casos difíceis, fica evidenciado que o aplicador do direito age como se legislador fosse, no sentido de abstrair o sentido da lei<sup>304</sup>.

É interessante lembrar-nos de Francesco Ferrara, aqui, tendo sido um autor de vanguarda para a interpretação jurídica:

“a actividade interpretativa é a operação mais difícil e delicada a que o jurista pode dedicar-se, e reclama fino tacto, senso apurado, intuição feliz, muita experiência e domínio perfeito não só do material positivo, como também do espírito de uma certa legislação. [...]. A interpretação deve ser objetiva, equilibrada, sem paixão, arrojada por vezes, mas não revolucionária, aguda, mas sempre respeitadora da lei. [...]. O jurista há-de ter sempre diante dos olhos o fim da lei, o resultado que quer alcançar na sua actuação prática; a lei é um ordenamento de protecção que entende satisfazer certas necessidades, e deve interpretar-se no sentido que melhor

---

300. ARNAUD, André-Jean (org.). Verbete “Interpretação”. In: *Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito*. Tradução de Vicente de Paulo Barreto. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 246.

301. KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

302. HART, Herbert. *O Conceito de Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.

303. CARVALHO NETTO; SCOTTI, *op. cit.*, p. 47.

304. HART, *op. cit.*

responda a essa finalidade, e portanto em toda a plenitude que assegure tal tutela.<sup>305</sup>

O autor identifica, também, que o juiz é figura mister que precisa do uso da interpretação e da decisão, como o próprio das suas atividades:

“em face das lacunas da lei, o juiz não pode furtar-se a julgar, alegando que não existe norma para aplicar ao caso concreto: a sua recusa equivaleria a uma denegação de justiça. Deve decidir sempre qualquer controvérsia que lhe seja submetida, e decidi-la com *base no direito*.”<sup>306</sup>

Contudo, os autores acima referenciados não adensam a necessária delimitação que precisa ser elencada aqui. Tal distinção é entre *princípios* e *regras*. A diferenciação mister entre esses tipos de normas<sup>307</sup> basicamente se volta ao seu âmbito de aplicação. Isso quer dizer que as regras são vinculadas à regulação dos seus âmbitos de aplicação, não podendo coexistir com outras normas que lhes sejam contrárias. Sendo assim, elas são passíveis de critérios para dissolução antinômica<sup>308</sup>. Já os princípios são abstratos e mais indeterminados, ademais de não regularem os seus escopos de aplicação. Contudo, eles se ajustam com maior propriedade à realidade fática<sup>309</sup>.

De acordo com Carlos Ari Sundfeld,

“Os princípios são as ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu modo de organizar-se.

(...)

A enunciação dos princípios de um sistema tem, portanto, uma primeira utilidade evidente: ajudar no ato de conhecimento.

O cientista, para conhecer o sistema jurídico, precisa identificar quais os princípios que o ordenam. Sem isso, jamais poderá trabalhar com o direito.”<sup>310</sup>

---

305. FERRARA, Francesco. “Interpretação e Aplicação das Leis”. In: ANDRADE, Manuel A. Domingues. *Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis*. Coimbra: Arménio Amado Editor, 1963, pp. 128-130.

306. *Ibid.*, p. 158.

307. Humberto Ávila propõe um esclarecimento sobre o conceito de norma: “*normas* não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos.” (ÁVILA, 2005, p. 22).

308. BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: Editora da UnB, 1999.

309. MARTINS, Argemiro; FERRI, Caroline. “O problema da discricionariedade em face da decisão judicial com base em princípios: a contribuição de Ronald Dworkin”. In: *NEJ*, vol. 11, n. 2, p. 265-289, jul-dez 2006.

310. SUNDFELD, *op. cit.*, p. 143.

Continua e conclui o autor:

“O princípio jurídico é norma de hierarquia superior à das regras, pois determina o sentido e o alcance destas, que não podem contrariá-lo, sob pena de pôr em risco a globalidade do ordenamento jurídico. Deve haver coerência entre os princípios e as regras, no sentido que vai daqueles para estas.”<sup>311</sup>

Por fim, conforme propõe Humberto Ávila, essa distinção segue a seguinte exposição:

“Daí a definição de princípios como *deveres de otimização* aplicáveis em vários graus segundo as possibilidades normativas e fáticas; normativas, porque a aplicação dos princípios depende dos princípios e regras que a eles se contrapõem; fáticas porque o conteúdo dos princípios como normas de conduta só pode ser determinado quando diante dos fatos. Com as regras acontece algo diverso. (...) As regras jurídicas, como o afirmado, são normas cujas premissas são, ou não, diretamente preenchidas, e no caso de colisão será a contradição solucionada seja pela introdução de uma exceção à regra, de modo a excluir o conflito, seja pela decretação de invalidade de uma das regras envolvidas.”<sup>312</sup>

É aqui que entra a capital contribuição das ideias deixadas por Ronald Dworkin<sup>313</sup>. Conforme Carvalho Netto e Scotti resumem:

“A insuficiência das crenças e posturas positivistas torna-se ainda mais clara com a distinção proposta por Dworkin entre regras e princípios. A leitura positivista do direito como sistema autossuficiente de regras, que pretendem regular com alto grau de determinação suas situações de aplicação, *deixa escapar a dimensão central de qualquer ordenamento jurídico pós-convencional: sua estrutura principiológica, necessariamente indeterminada em abstrato, embora determinável em concreto, aberta hermeneuticamente à construção intersubjetiva dos sentidos das normas universalistas positivadas enquanto direitos fundamentais*. Importante ressaltar que num sistema principiológico mesmo as regras, que especificam com maior detalhe as suas hipóteses de aplicação, não são capazes de esgotá-las; podem, portanto, ter sua aplicação afastada diante de princípios, sempre com base na análise e no cotejo das reconstruções fáticas e das pretensões a direito levantadas pelas partes na reconstrução das especificidades próprias daquele determinado caso concreto.”<sup>314</sup>

---

311. *Ibid.*, p. 146.

312. ÁVILA, *op. cit.*, pp. 29-30.

313. Ronald Dworkin (1931-2013) foi um renomado doutrinador estadunidense contemporâneo que contribuiu sobremaneira à teorização do estudo do Direito e ao estudo dos princípios no chamado pós-convencionalismo, vertente que se preocupou com a assunção dos princípios enquanto otimizadores do ordenamento jurídico. Suas ideias foram, ademais, substantivas à noção de integração do Direito, verificando-se a questão constitucional do Direito enquanto entremeado por institutos políticos.

314. CARVALHO NETTO; SCOTTI, *op. cit.*, p. 59, grifo nosso.

A hipótese do esforço hercúleo do aplicador do direito deve ser voltada para todos os fatos significativos do caso concreto, o que faz com que todo caso seja considerado *difícil*<sup>315</sup>. A interpretação, outrossim, é construtiva, recolhendo a ideia de que “é uma questão de impor um propósito a um objeto ou prática, a fim de torná-lo melhor exemplo possível da forma ou do gênero aos quais se imagina que pertençam.”<sup>316</sup>. Em continuidade, “a sensibilidade do juiz para as especificidades do caso concreto que tem diante de si é fundamental, portanto, para que possa encontrar a norma adequada a produzir justiça naquela situação específica.”<sup>317</sup>. Em outra medida, é entender que o ordenamento é imbuído de pluralidade de normas em que o juiz dispõe de um hercúleo esforço para chegar à “norma que mais se adapta à situação.”<sup>318</sup>

Essa é a noção que orienta a teoria da *integridade no direito* em Dworkin<sup>319</sup>. Ao passo que a *integridade na política* é a construção da comunidade de princípios, a integridade no direito é justamente a ideia da concepção de justiça calcada no caso a caso (*fairness*)<sup>320</sup>, ou seja, ela vincula a decisão judicial e o Processo à questão de princípio específico que envolve o caso em análise, bem como observa verticalmente a estrutura constitucional e a horizontalidade da proteção e consideração para com os princípios. Isso é, ao fim e ao cabo, o que leva à contextualização de que a Constituição existe para compor a comunidade de princípios, de resguardar e reconhecer a todos como livres e iguais, enquanto merecedores de igual respeito e consideração<sup>321</sup>. De mais a mais, é o que Peter Häberle enfoca como sendo “a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição”<sup>322</sup>.

---

315. DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. 2. ed. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

316. DWORKIN, *op. cit.*, pp. 63-64.

317. CARVALHO NETTO, Menelick de. “A Hermenêutica Constitucional sob o Paradigma do Estado Democrático de Direito. In: CATTONI, Marcelo (Coord.) *Jurisdição e Hermenêutica Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 39.

318. *Ibid.*, p. 40.

319. DWORKIN, *op. cit.*

320. *Ibid.*

321. DWORKIN, Ronald. *O Conceito de direitos implícitos (unenumerated rights)*: se, e como, o precedente *Roe vs Wade* deve ser revisto. Tradução para uso acadêmico, s.d.

322. HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição*: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre, 1997.

Aqui, cabe lembrar que a ideia principal de Corsi não é uma crítica no sentido da perspectiva dos direitos fundamentais amplamente debatidos, mas sim, no viés de investigá-los como os pontos de tensão em que a reflexão e a reconstrução sociais naturalmente reconstruirão com base na *kinesis*, no movimento das relações sociais<sup>323</sup>.

Assim, os direitos fundamentais assumem um viés de simbolismo, de valores suscetíveis a transformações por decisões:

“é provável que o significado dos direitos fundamentais inseridos nas cartas constitucionais deva ser buscado, mas que na dimensão social em sentido estrito, na relação que a sociedade instaura com os seus próprios horizontes temporais, ou seja, com o passado e com o futuro.”<sup>324</sup>

Aqui, é conveniente a menção análoga à crítica posta pelo jurista português António Manuel Hespanha, em sua crítica ao discurso legitimador da história do direito, favorecendo a história crítica e a sincronia temporal:

“Contudo, se avançarmos um pouco na sua interpretação, logo veremos que, por baixo da superfície da sua continuidade *terminológica*, existem rupturas decisivas no seu significado *semântico*. O significado da mesma palavra, nas suas diferentes ocorrências históricas, está intimamente ligado aos diferentes contextos, sociais ou textuais, de cada ocorrência. Ou seja, o sentido é eminentemente *relacional* ou *local*.”<sup>325</sup>

Em continuidade, a argumentação em tela quer dizer que os direitos fundamentais estão no nível do abstrato, conforme também coloca Dworkin, de que “requerem uma decisão construída através de procedimentos”<sup>326</sup>, ou seja, das situações específicas que não são automaticamente vinculadas à regulação do âmbito de atuação, sempre remetendo a um futuro que se constrói e se reconstrói.

Com efeito, “é graças a esta combinação entre direito como sistema social e organizações formais que hoje podemos pensar em termos de fins e planificação, de decisões e de regras, isto é, podemos pensar em diversas possibilidades de se construir o futuro.”<sup>327</sup>. Isso, com efeito, é o que nos remete finalmente a Neil

323. CORSI, Giancarlo. “Sociologia da Constituição”. *Revista Jurídica UNIGRAN*. Dourados, MS, Vol. 4, nº 8, jul./dez. 2002, pp. 97-116.

324. *Ibid.*, p. 110.

325. HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 19.

326. DWORKIN, *op. cit.*, p. 202.

327. *Ibid.*, pp. 108-109.

MacCormick, em sentido decisivo aqui, o que permite fundamentar não somente o papel do Estado Democrático de Direito, como também, a discussão sobre o contraponto dos cidadãos diante do Estado:

“Assim surgem as disputas acerca da *interpretação correta* dos materiais jurídicos, sobre a *correta interpretação das provas*, sobre a correta avaliação dos elementos de prova em conflito, sobre a caracterização adequada dos fatos provados ou confessados, ou sobre sua relevância com relação aos materiais jurídicos apresentados. Essas disputas não são um tipo de excrescência patológica em um sistema que deveria de outra forma funcionar tranquilamente. Elas são um elemento integrante de uma ordem jurídica que esteja funcionando de acordo com os ideais do Estado de Direito. Isso porque esse princípio insiste na apresentação pelo governo de base jurídica adequada para *qualquer ação*, completada pelo Direito de todos os indivíduos de questionar as bases jurídicas apresentadas pelo governo para suas ações.”<sup>328</sup>

Verifica-se, então, a importância da tensão entre faticidade e validade<sup>329</sup> e da eticidade reflexiva que marcam a incerteza do direito, dentro do seu âmbito de ser da comunidade de princípios e, principalmente, no seu ser enquanto justiça, ou seja, por meio de sua integridade jurídica – a integridade no direito – calcada na única resposta correta<sup>330</sup>. Isso, pois, é o que fundamenta o arcabouço moderno do Estado Democrático de Direito e, por conseguinte, também, a moderna teoria da ação, e do Direito Processual. Em providencial citação, Costa e Costa afirmam a mudança estrutural que o paradigma do Estado Democrático de Direito exerceu sobre a autocomposição dos conflitos, ensejando uma heterocomposição imperiosa:

“Logo se notou que esse paradoxo poderia ser facilmente superado caso se entendesse que a *ação não era uma relação obrigacional privada entre as partes, mas uma relação pública entre autor e Estado*. Com a instituição dos *Estados de direito*, mudou a *conformação jurídica*, que passou a reconhecer a todos os cidadãos *direitos iguais* e prometeu um **acesso irrestrito à justiça**. (...) A universalização da jurisdição fez com que a *existência de um direito subjetivo* fosse motivo suficiente para invocar a prestação

---

328. MACCORMICK, Neil. *Retórica e o Estado de Direito*. Tradução de Conrado Hubner Mendes e Marcos Paulo Veríssimo. São Paulo, Elsevier, 2008, pp. 36-37.

329. HABERMAS, *op. cit.*

330. DWORKIN, *op. cit.*

jurisdicional, sendo expressamente vedada a decisão pelo *non liquet*.<sup>331-332-333</sup>

Assim sendo, o evidenciado acima angaria pontos a serem considerados aplicáveis a um Estado Democrático de Direito. É a partir da noção dos princípios e regras mais geralmente evidenciada aqui que pode-se partir para a observação dos princípios aplicáveis ao Direito Eleitoral contemporâneo, do qual a nossa sociedade faz parte.

### 2.3.2. Direito Eleitoral e seus princípios motivadores

O Direito Eleitoral tem, como substrato, enquanto signatário do Direito Público, titularizado pelo poder político estatal, tutelar “a democracia, a legitimidade do acesso e do exercício do poder estatal, a representatividade do eleito, a sinceridade das eleições, a normalidade do pleito e a igualdade de oportunidade entre os concorrentes”<sup>334</sup>. Tudo isso para conferir “legitimidade a eleições, plebiscitos e referendos, o que enseja o acesso pacífico, sem contestações, aos cargos eletivos, tornando autênticos o mandato, a representação popular e o exercício do poder político.”<sup>335</sup>

Ainda recorrendo-se às lições de Jairo Gomes, fica identificado o núcleo basilar de princípios que regem o Direito Eleitoral brasileiro, os quais serão, sucintamente, mencionados a seguir. Segundo o autor,

“vários são os princípios que podem ser divisados no Direito Eleitoral. Entre os princípios fundamentais, podem-se apontar os seguintes: democracia, democracia representativa, Estado Democrático de Direito, soberania popular, republicano, federativo, sufrágio universal, legitimidade, moralidade, probidade, igualdade ou isonomia.”<sup>336</sup>

---

331. COSTA, Henrique Araújo; COSTA, Alexandre Araújo. “O conceito de ação: da teoria clássica à moderna. Continuidade ou ruptura?” In: *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro* – v. 19, n. 76, out./dez., 2011, p. 47, grifo nosso.

332. *Non liquet* é uma clássica expressão latina, calcada no Direito Romano, que transparecia a falta de clareza pela qual o caso concreto se mostrava ao juiz. Nesses casos, havia a dúvida e o juiz, munido dessa prerrogativa, abria mão de julgamento, denegando nitidamente justiça e agindo em falta perante o exercício jurisdicional.

333. Cf. FERRARA, *op. cit.*

334. GOMES, *op. cit.*, p. 28.

335. *Ibid.*

336. *Ibid.*, p. 45.

Em primeiro lugar, o princípio da democracia vem para consubstanciar a realização da liberdade e da igualdade, com a consequente valorização da dignidade da pessoa humana. Ele identifica a soberania popular, uma vez que o povo é livre, dotado de maturidade para decidir sobre o futuro da nação, da coletividade e de si próprio como um todo. Além dessa maturidade, pressupõe a legitimidade material<sup>337</sup>, combinada com a igualdade: “a igualdade significa que a todos é dado participar do governo, sem que se imponham diferenças artificiais e injustificáveis como a origem social, a cor, o grau de instrução, a fortuna ou o nível intelectual.”<sup>338—339</sup>

Em segundo lugar, a democracia representativa, que lida frontalmente com a soberania popular e com a figura do mandato político, uma vez que os mandatários são investidos em seus cargos pela via eleitoral operada pelo povo:

“os eleitos recebem um mandato. A participação das pessoas no processo político se dá, pois, na escolha dos representantes ou mandatários. A estes toca o mister de conduzir o governo, tomando as decisões político-administrativas que julgarem convenientes, de acordo com as necessidades que se [lhe] apresentem.”<sup>340</sup>

Daí que o apelo aos partidos políticos é inevitável na atual seara política constitucional do Brasil, uma vez que os mandatos políticos são de seu domínio, não sendo permitidas candidaturas avulsas, até o presente momento<sup>341</sup>.

Em terceiro lugar, tem-se o princípio do Estado Democrático de Direito. Esse princípio, aliado aos dois anteriores, consubstancia a participação ampla e igualitária do povo, o qual, sendo titular do poder político, incide sobre a agenda governamental<sup>342</sup>: “o governo é formado pelos cidadãos, os quais são escolhidos livremente pelo voto direto e universal. Assim, os próprios cidadãos são os responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas.”<sup>343</sup>

---

337. ARAS, *op. cit.*

338. GOMES, *op. cit.*, p. 48.

339. Esse é um dos pontos nevrálgicos ao acesso à política no Brasil. Basta lembrar-se de que a Constituição de 1824 instituiu o voto censitário no país, o qual era marcadamente rural e alheio à seara política. Cf. Constituição de 1824, arts. 93, 94 e 95.

340. GOMES, *op. cit.*, p. 51.

341. Acerca desse princípio, mister o reconhecimento da filiação partidária, enquanto a condição inderrogável para a cidadania passiva, ou a capacidade para ser votado: art. 14, § 3º, inciso V, da CF/88.

342. Conforme Jairo Gomes, o governo é o “conjunto de pessoas, instituições e órgãos que impulsionam a vida pública, realizando a *vontade política* do grupo investido no poder.” (*Ibid.*, p. 4).

343. *Ibid.*, p. 53.



Conformando o poder político exercido sobre o Estado, vem o quarto princípio, qual seja, a soberania popular. Trata-se, pois, da realização do poder político, o elemento dinâmico que é engendrado pelo elemento subjetivo do Estado: o povo:

“o poder soberano emana do povo: todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente (CF, art. 1º, parágrafo único). A soberania popular é concretizada pelo sufrágio universal, pelo voto direto e secreto, plebiscito, referendo e iniciativa popular (CF, art. 14, *caput*).<sup>344</sup>

O quinto princípio é o republicano. A forma republicana de Estado advém da distribuição do poder por sobre o povo, o qual escolhe os seus representantes. Diferentemente da forma monárquica, na qual o poder se concentra na égide do monarca soberano, geralmente vinculada a privilégios e à perenidade dinástica, a forma republicana melhor se adéqua à ideia democrática de governo representativo: “a república tem por fundamentos a eletividade, a temporalidade e a alternância de pessoas no comando do Estado.”<sup>345</sup>

O sexto princípio é o federativo, conformando-se à forma federal de Estado. Diferentemente da forma unitária, a forma federal prescreve que há autonomia dos entes de direito público perante a Carta Política, sendo, inclusive, uma cláusula de intangibilidade<sup>346</sup>. É importante o sistema federativo, pois confere a dita autonomia para o estabelecimento de leis e para a escolha local de representantes da população, mas dispostos numa malha, jungidos pela pessoa política maior internamente: a União. Assim, estimula-se a independência, mas com reiterada cooperação entre as pessoas políticas que conformam o Estado. Disso, extrai-se “ingente cooperação entre União e Estados no sentido de se manter a Justiça Eleitoral.”<sup>347</sup>

O sétimo princípio é o do sufrágio universal, que muito se aproxima dos próprios princípios da democracia e da soberania popular. De maneira mister, Jairo Gomes contribui à definição desse vital princípio eleitoral:

---

344. *Ibid.*, p. 54.

345. *Ibid.*, p. 55.

346. Cf. o art. 60, § 4º, inciso I, da CF/88.

347. GOMES, *op. cit.*, p. 56.

“O sufrágio é a essência dos direitos políticos, porquanto enseja a participação popular no governo, sendo este o responsável pela condução do Estado. Apresenta duas dimensões: uma ativa, outra passiva. A primeira é a capacidade eleitoral ativa – ou cidadania ativa – e significa o direito de votar, de eleger representantes. A segunda é a capacidade eleitoral passiva – *jus honorum* ou cidadania passiva – e significa o direito de ser votado, de ser eleito, de ser escolhido em processo eleitoral.”<sup>348</sup>

Com efeito, trata-se de um dos mais destacados princípios eleitorais assentados pelo Estado Democrático de Direito, sendo praticamente o fundamento, o ponto de partida dos detentores do poder político<sup>349–350</sup>.

Dentro da dinâmica do sufrágio enquanto o direito e realizando-o, tem-se o voto, que pode ser, via de regra, direto e secreto<sup>351</sup> e, excepcionalmente, indireto<sup>352</sup>. Há a preferência pelo voto direto pois é justamente o fator que confere legitimidade e segurança perante os mandatários do poder político. Se assim não fosse, haveria a deslegitimação da própria Justiça Eleitoral, com severa mitigação e sublevação dos direitos políticos.

O oitavo princípio é a legitimidade, que se aplica ao mandatário do poder político do povo. A legitimidade, conforme exposto no capítulo 1 deste trabalho, trata do elemento que consubstancia uma autoridade, na acepção weberiana desses conceitos básicos encontrados na Sociologia Política<sup>353</sup>. A autoridade apenas existe porque o seu poder é tido como aceitável ou justo, que possui consentimento, por meio de um procedimento que guie à conferência do poder. No âmbito eleitoral, uma vez que próximo ao Direito Constitucional e à Ciência Política, mister dizer que “a

---

348. *Ibid.*, p. 57.

349. A despeito da figura do cidadão, enquanto o detentor dos direitos políticos, com capacidade ativa e passiva, para constituir atos políticos, a CF/88 excluiu sumariamente os analfabetos (art. 14, § 4º), uma vez que não poderiam ter capacidade passiva.

350. Um outro ponto relevante salientado por Jairo Gomes é a distinção entre sufrágio e voto, em que importa dizer que, apesar de relacionados, jamais podem se confundir: “enquanto o sufrágio é um direito, o voto representa seu exercício. Em outras palavras, o voto é a concretização do sufrágio.” (*Ibid.*, p. 61). Outro ponto é o termo “escrutínio”, não sendo, tampouco, sinônimo de “voto”, pois trata-se da verificação, apuração e contagem dos próprios votos.

351. Cf. Art. 14, *caput*, da CF/88.

352. Na hipótese rara, porém possível, de haver vacância presidencial e vice-presidencial, o Congresso Nacional pode, indiretamente ao povo, decidir quem ocupará o cargo de Presidente da República: art. 81, § 1º, da CF/88.

353. Dentro da Filosofia Política Moderna, cabe menção à ideia assentada por Nicolau Maquiavel, em *O Príncipe*, no sentido de que o governante – o Príncipe – seria aceito pela sociedade porquanto não odiado. Ele poderia até ser temido, mas ser odiado mitigaria a sua sustentação no poder, porquanto esse poder seria extremamente evidente e criticável, não sendo mais inconscientemente aceito pelos governados.

legitimidade do exercício do poder estatal por parte de autoridades públicas decorre da escolha levada a cabo pelo povo.”<sup>354</sup>

Aduz Jairo Gomes:

“Em uma sociedade verdadeiramente democrática, os governados é que elegem seus governantes, reconhecendo-os como autoridades investidas de poder político. Essa escolha deve ser feita em processo pautado por uma disputa limpa, isenta de vícios, corrupção ou fraude. A escolha é sempre fruto do consenso popular, que, de certa maneira, homologa os nomes dos candidatos, consentindo que exerçam o poder político-estatal e, pois, submetendo-se a seu exercício.”<sup>355</sup>

Na sequência, o nono princípio citado por Jairo Gomes é o da moralidade, o qual se aproxima consistentemente da legitimidade. Trata-se de um fundamento que alia política à ética, ou seja, as ações a serem carreadas pela representação política apenas seriam consideradas legítimas se fossem circunscritas a uma dimensão moral, ou socialmente aceita dentro dos valores e da cultura existentes num dado contexto social. Assim, aplicado à seara eleitoral, o princípio da moralidade “significa que o mandato político deve ser sempre conquistado e exercido dentro dos padrões éticos aceitos pela civilização.”<sup>356</sup>

Aliado intimamente aos dois últimos, vem o décimo princípio: a probidade. Conforme conceituada por oposição lógica, Jairo Gomes argumenta que “improbidade é o contrário, de sorte que a ação ímproba é desvestida de honestidade, de bom caráter, de boa-fé, de justiça, de retidão, enfim, de licitude.”<sup>357</sup>. Assim, em consonância com os princípios da ética ou moralidade, bem como da legitimidade, a probidade sedimenta a forma pela qual a cidadania passiva, consistida nos mandatários do poder político, devam sempre observar<sup>358</sup>.

---

354. *Ibid.*, p. 70.

355. *Ibid.*

356. *Ibid.*, p. 72.

357. *Ibid.*, p. 73.

358. É extremamente desencantador, contudo corriqueiro à sociedade brasileira, a menção à crise de representação política, mormente devido às reiteradas e cristalizadas práticas ilícitas concretizadas utilizando-se da política. Esse é assunto de diversos estudos e embates travados há um bom tempo, ilustrado pela prática da corrupção. A corrupção, nessa tessitura, contribui não apenas para o próprio descrédito na atuação política, como também ao descrédito sem precedentes na Justiça Eleitoral e na própria efetividade dos direitos constitucionalmente tutelados. Para uma leitura sintética sobre o assunto, cf. BATISTA, Antenor. *Corrupção: o 5º Poder – Repensando a ética*. São Paulo: Edipro, 2012.

Por fim, concluindo a abordagem sinótica dos princípios eleitorais, cabe referenciar o princípio da igualdade. Conforme sintetiza Jairo Gomes,

“sob a ótica do cidadão, o princípio da igualdade requer que a todos seja reconhecido o mesmo e igual valor, não havendo superioridade de uma pessoa em relação a (ou em detrimento de) outra. No Estado Democrático de Direito, todas as pessoas são dignas e autônomas, devendo-se atribuir igual peso às suas decisões políticas.”<sup>359</sup>

Assim sendo, com a conformação constante dos princípios eleitorais e do fortalecimento da representação política, a qual é inafastavelmente conduzida, no Brasil, pelos partidos políticos, pode-se encaminhar para o capítulo final deste trabalho, no que importa elevar a importância do papel institucional dos partidos políticos para que o poder político radicado no povo adquira feições exequíveis e expressáveis, dentro do contingente continental que é o Brasil.

---

359. GOMES, *op. cit.*, p. 74.

## CAPÍTULO 3 – O MANDATO REPRESENTATIVO PARTIDÁRIO: EFETIVAÇÃO DA DEMOCRACIA E DO SISTEMA ELEITORAL NO BRASIL

*“Os direitos do homem, fundamentados na autonomia moral dos indivíduos, só podem adquirir uma figura positiva através da autonomia política dos cidadãos.”<sup>360</sup>*

### 3.1. BREVE PANO DE FUNDO CONCEITUAL DO MANDATO POLÍTICO

Ao âmago do Direito Eleitoral e do cenário político que lhe serve inderrogavelmente de base, é preciso dedicar atenção ao mandato político, instrumento que move a vontade política a ser representada democraticamente. Uma vez que a democracia direta do contexto grego, a qual clamava pela participação dos cidadãos, homens livres que não se rebaixavam ao trabalho físico<sup>361</sup>, era irrealizável no contexto do mundo medieval e moderno<sup>362</sup>, precisou-se pensar em uma forma de efetivar o funcionamento do poder político. Na seara eleitoral, portanto, esse pensamento se desenvolveu na evolução do mandato realizado pela via representativa. Segundo Augusto Aras,

*“Materializa-se a representação quando uma pessoa, o representante, manifesta sua própria vontade com a finalidade de substituir outra, a do representado; mas visando que as consequências da sua manifestação redundem em favor da pessoa representada e não da do representante.”<sup>363</sup>*

Diante dessa concepção acerca da representação política, cabe especificar as espécies de mandato político. Mandato, segundo o autor, traduz-se no permissivo fornecido pelo mandante ao mandatário, “para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses, estabelecendo-se um liame obrigacional entre representado e terceira pessoa, por meio do representante.”<sup>364</sup>. No caso do Direito Eleitoral, trata-

---

360. HABERMAS, *op. cit.*, p. 127.

361. ARISTÓTELES, *op. cit.*

362. Ratificando o já exposto nos capítulos anteriores deste trabalho: “em sua pureza, essa forma de democracia é, nos dias correntes, impraticável. Não é possível reunir o povo para deliberar sobre as inúmeras e complexas questões que diuturnamente exigem do governo respostas imediatas.” (GOMES, *op. cit.*, p. 50).

363. ARAS, *op. cit.*, p. 50.

364. *Ibid.*, p. 52.

se, evidentemente, de mandato político, ou seja, público, não desaguando na seara particular ou individual do Direito Civil e Privado<sup>365</sup>.

Havia, no resgate histórico proposto por Aras, a divisão do mandato político em quatro correntes fundamentais: o mandato imperativo; o mandato representativo; o mandato imperativo partidário; e o mandato representativo partidário<sup>366—367</sup>.

Vigorando desde o Antigo Regime<sup>368</sup>, o *mandato imperativo* alia-se à identidade e à sincronia entre representantes e representados, sendo que apenas os eleitores representados, ou seja, aqueles que conferiram voto aos mandatários políticos da época, seriam os que estes representariam em seus atos políticos<sup>369</sup>, quais sejam, as classes destacadas da nobreza e do clero, à época.

Com o início da Era Contemporânea, momento marcado pela Revolução Francesa, percebeu-se a necessidade de rompimento perante os institutos antigos, que em nada contribuía para a atual realidade dos direitos fundamentais que ali nasciam. No paradigma constitucional do Estado Liberal, passava a vigor o *mandato representativo*. Este marcava o início do sistema representativo de fato (e não ilustrativo como no imperativo), em que

“a formação do regime representativo expressa o movimento histórico pela transferência da titularidade da soberania da pessoa do monarca para o povo ou para a nação e pela participação popular no governo, um movimento que culminou na queda do Estado absoluto e na formação do Estado liberal.”<sup>370</sup>

A despeito da ideia nobre trazida à implementação da representação política, verificou-se que a participação popular era algo alijado pela concepção do Estado liberal, uma vez que prezava pela liberdade e igualdade formais. Assim, o poder

---

365. A figura do mandato, para o Direito Civil e Privado, está insculpida no art. 653, do atual Diploma Civil: “Art. 653. Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato.”

366. *Ibid.*

367. Importante mencionar, que, no caso do Brasil, ainda há uma variedade de mandato político que se intitulava “discrecionário” ou “livre”, assemelhado ao mandato representativo da Era Contemporânea, mas com um ponto de partida que se radicava no povo votante como um todo, e não apenas na burguesia. Esse paradigma será derrubado em favor do representativo partidário, ampliando a responsabilidade do eleito perante o partido pelo qual se elegeu mediante o apoio do voto popular.

368. Antigo Regime era o contexto europeu pré-moderno (antes de 1453), momento em que se extinguiu o Império Romano do Oriente.

369. *Ibid.*, p. 56.

370. *Ibid.*, p. 59.

político concentrava-se majoritariamente nas mãos de poucos; ou daquele ramo da sociedade que sublevara o comando do Antigo Regime: a burguesia. Com efeito, o mandato representativo tolhia a participação política da sociedade ampla: “no Estado liberal, a representação política era uma representação oligárquica – constituída pela elite burguesa –, que excluía da vida política grande parcela da sociedade.”<sup>371</sup>. Essa elite podia governar livremente, após a escolha enquanto representantes.

Na sequência, surge o *mandato imperativo partidário*, para o paradigma do Estado Social. A tentativa era aproximar a representação política aos interesses dos representados. No entanto, convolou-se num sistema fechado, cujo compromisso engendrou a ineficiência pela qual ficara marcado o Estado Social: “o *mandato imperativo partidário*, fruto de um Estado totalitário, unipartidista, em que a representação política assume as peculiaridades de um Estado Socialista planificador e não de um Estado Democrático representativo.”<sup>372</sup>.

Com efeito, necessária é a concepção de um novo modelo de mandato a ser seguido pela égide Eleitoral, de modo a aproximar a camada ampla da população de sua representação política, ao mesmo tempo em que os eleitos, uma vez concluído o escrutínio, não ajam de forma unilateral ou autossuficiente.

### 3.2. MANDATO REPRESENTATIVO PARTIDÁRIO: A IMPORTÂNCIA DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA

Conforme exposto no tópico anterior, a trajetória do mandato político é ampla e perpassou diversas idiossincrasias e modelagens, de acordo com a tessitura política pretérita e o paradigma constitucional vigente.

É em prol do paradigma atual, qual seja, do Estado Democrático de Direito, explanado no Capítulo 2 deste trabalho, que se planeja expor o porquê e para quê é importante pensar-se em um contexto político que abarque o mandato representativo partidário.

Nessa tentativa, pretende-se elaborar a respeito da responsabilidade que se tem, por parte dos eleitos, dentro de um contexto democrático. É assim que se

---

371. *Ibid.*, p. 64.

372. *Ibid.*, p. 68.

manifesta a responsabilidade política eleitoral. Conforme o mister ensinamento de Aras,

“Sob o aspecto político, pode-se afirmar que a responsabilidade é espécie em virtude da qual um sujeito é dotado de poder político, mas deverá responder a outro sujeito pelo modo como o exerce e, no caso de juízo de valor negativo, sofrerá uma sanção correspondente à sua falta.”<sup>373</sup>

Dessa feita, imperioso destacar a importância conferida aos partidos políticos na tessitura jurídica atual: à medida que, como amplamente discorrido, a democracia estritamente direta é impossível; é irreal, o contexto contemporâneo clama pela efetivação da democracia representativa<sup>374</sup>, mas de modo que os vícios dos modelos anteriores de mandato, não sejam recorrentes.

Com efeito, a saída é pensar sobre como fortalecer o sistema partidário, na efetivação da representação política e, ao mesmo tempo, como fortalecer a proximidade entre eleitores e eleitos, de modo que a antiga visão elitista<sup>375</sup> seja afastada do atual cenário político. Na perspicaz constatação de Aras, “o Estado representativo moderno, mais que em qualquer outro Estado na história, apresenta-se como um Estado de Partidos. Não há mais como dissociar democracia, regime representativo e partidos políticos.”<sup>376</sup>

Na mesma linha, Orides Mezzaroba argumenta no sentido de se defender ou se apoiar o chamado Estado de Partidos. Conforme exponencial e providencialmente contribui o autor, acerca desse assunto, tem-se que:

“Na perspectiva do *Estado de Partidos* a vontade geral estatal passaria a ser construída no interior dos *Partidos Políticos*, ficando o órgão de *representação*, no caso, o Legislativo, relegado a segundo plano. O centro das decisões políticas deslocar-se-ia do seio do Parlamento para o interior dos *Partidos Políticos*. As políticas públicas passariam a ser consequência da ação e da vontade dos *Partidos Políticos* enquanto sujeito coletivo,

---

373. *Ibid.*, p. 71.

374. Conforme consigna Bobbio (*op. cit.*, p. 67), “em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico e burocrático.”

375. Visão marcada pelo desencantamento da Teoria das Elites acerca do fenômeno político da representação. Para teóricos a exemplo de Robert Michels, o ato de depositar o voto nas urnas representa o término da democracia, em vez de a sua consolidação, o que marca a independência inadequada entre representantes e representados.

376. ARAS, *op. cit.*, p. 75.



levando-se em consideração sempre a vontade de sua base de apoio. A vontade dos indivíduos seria previamente determinada e harmonizada na estrutura interna dos *Partidos*. (...). O princípio básico do *Estado de Partidos* é o de proporcionar, na medida do possível, que cada *Partido* se preocupe em tornar hegemônicas suas ideias e concepção de mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da *Democracia* e da *disciplina intrapartidária*.<sup>377</sup>

É nessa tessitura que a contribuição de visões acerca da disciplina e da democracia internas dos partidos políticos vêm a calhar sobremaneira, portanto. Nas palavras de Bruno Rangel Avelino da Silva, em confluência com as ideias de Mezzaroba, “a democracia interna é elemento relevante para legitimar a representação partidária e para justificar as prerrogativas conferidas aos partidos políticos.”<sup>378</sup>. Assim, não se pode descurar do reconhecimento da autonomia e da organização interna havidas no seio partidário, uma vez que correspondem ao microcosmo do macrosistema representativo que se aplica hodiernamente ao Brasil.

### 3.3. CONSOLIDAÇÃO DO PARADIGMA REPRESENTATIVO CONTEMPORÂNEO

Iniciando-se esta seção, objetiva-se consolidar a ideia direcionada neste terceiro Capítulo e, principalmente, a proposta geral deste trabalho, qual seja, a importância em se advogar um mandato representativo partidário, o qual aproxime partidos, representantes e povo diante de uma articulação política comum<sup>379</sup>.

Se a realidade política e representativa clama por uma democracia semidireta, no sentido de se apoiar o “Governo dos Partidos”<sup>380</sup>, é basilar o entendimento sobre como as instâncias judiciárias superiores encararam a matéria, paradigmaticamente tomada no ano de 2007<sup>381</sup>.

---

377. MEZZAROBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, pp. 157-158.

378. SILVA, Bruno Rangel Avelino da. “Representação Partidária: entre democracia interna e autonomia.” In: MORAES, Filomeno *et al.* (Orgs.). *Justiça Eleitoral, Controle das Eleições e Soberania Popular*. Curitiba: Editora Íthala, 2016, p. 68.

379. Os partidos políticos, pois, são importantes pessoas jurídicas de direito privado que perfilham realidades intersubjetivas. Os partidos políticos correspondem a uma importante reunião de pessoas que se unem em busca da efetivação de interesses comuns.

380. *Ibid.*

381. Foi em março de 2007, com a Consulta nº 1.398/DF ao TSE, a qual correspondeu À Resolução nº 22.526/07, do TSE, que se sedimentaram os olhares mais detidos sobre o instituto da fidelidade partidária no Brasil, inicialmente aplicável aos cargos eleitos segundo o sistema proporcional

Nos próximos tópicos, serão colacionados jurisprudência e julgados afetos ao tema em análise: o mandato representativo partidário, consubstanciado pela temática seminal da fidelidade partidária.

### **3.3.1. Mandados de Segurança nºs 26.602/DF, 26.603/DF, 26.604/DF e 30.380/DF-MC**

Os Mandados de Segurança nºs 26.602/DF, 26.603/DF, 26.604/DF e 30.380/DF-MC<sup>382</sup> trazem uma nova conformação em relação ao paradigma eleitoral até anteriormente vigente no país, ou seja, anterior ao ano de 2007, quando essas ações foram julgadas<sup>383</sup>. Era a figura conhecida como “mandato livre”<sup>384</sup> ou “mandato discricionário”, conforme salientam Velloso e Agra:

“A teoria da representação política adotada no Brasil é a do mandato discricionário, ou seja, os parlamentares são os detentores de seus mandatos e podem exercer suas funções políticas sem nenhum tipo de restrição que possa mitigar sua liberdade de apreciar a realidade social. O mandato é auferido pela população, mas durante o exercício de suas prerrogativas, os representantes são livres para tomar as decisões políticas de acordo com suas próprias consciências.”<sup>385</sup>

Em sentido contrário, após o paradigma do mandato representativo partidário que se conformou em 2007 e anos seguintes, observou-se o protagonismo dos partidos políticos como os delegatários do poder político, o que impede o surgimento de candidaturas avulsas ao pleito eleitoral:

“O esquema partidário é assegurado pelo artigo 14, § 3º, V, da Lei Maior, que erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Assim, os partidos políticos detêm o monopólio das candidaturas, de sorte que, para

---

(mandatos eletivos, exceto o de Senador, este último que segue o rito majoritário).

382. Respectivamente: MS nº 26.602/DF (impetrado pelo PPS); MS nº 26.603/DF (impetrado pelo PSDB); MS nº 26.604/DF (impetrado pelo DEM); e MS nº 30.380/DF-MC (impetrado por parlamentar do PP).

383. Como será tratado no subtópico 3.3.2, será evidenciado que esses Mandados de Segurança foram impetrados por partidos políticos que se posicionaram contra o decidido pela Consulta nº 1.398/DF ao TSE, convalidada na Resolução nº 22.526/07, a qual reconheceu a perda do mandato político por atos de infidelidade partidária aos mandatos eleitos pelo sistema proporcional.

384. Conforme bem coloca Jairo Gomes (*op. cit.* p. 120), a jurisprudência que consubstanciou o mandato livre no Brasil foi iniciada pelos Mandados de Segurança nºs 20.927/DF, Relator o Ministro Moreira Alves, DJe de 15/04/1994, e 20.916/DF, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJe de 26/03/1993.

385. VELLOSO; AGRA, *op. cit.*, p. 76.

ser votado, o cidadão deve filiar-se. Inexistem no sistema brasileiro candidaturas avulsas. (...). Consequentemente, se o mandatário se desliga da agremiação pela qual foi eleito, perde igualmente o mandato.”<sup>386</sup>

Agora, passando-se ao teor dos *leading cases* que inculpiram o mandato representativo partidário no Brasil, colacionam-se as seguintes ementas.

No que se refere ao Mandado de Segurança nº 26.602/DF, de relatoria do Ministro Eros Grau, resta assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTENDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTES. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA **MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES**. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]**. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE. ORDEM DENEGADA. 1. Mandado de segurança conhecido, ressalvado entendimento do Relator, no sentido de que as hipóteses de perda de mandato parlamentar, taxativamente previstas no texto constitucional, reclamam decisão do Plenário ou da Mesa Diretora, não do Presidente da Casa, isoladamente e com fundamento em decisão do Tribunal Superior Eleitoral. 2. **A permanência do parlamentar no partido político pelo qual se elegeu é imprescindível para a manutenção da representatividade partidária do próprio mandato. Daí a alteração da jurisprudência do Tribunal, a fim de que a fidelidade do parlamentar perdure após a posse no cargo eletivo.** 3. O instituto da fidelidade partidária, vinculando o candidato eleito ao partido, passou a vigorar a partir da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398, em 27 de março de 2007. 4. O abandono de legenda enseja a extinção do mandato do parlamentar, ressalvadas situações específicas, tais como mudanças na ideologia do partido ou perseguições políticas, a serem definidas e apreciadas caso a caso pelo Tribunal Superior Eleitoral. 5. Os parlamentares litisconsortes passivos no presente mandado de segurança mudaram de partido antes da resposta do Tribunal Superior Eleitoral. Ordem denegada.”<sup>387</sup>

Nesse Mandado de Segurança, fica evidenciada a adstrição que o eleito, o representante ou o político confiado pelas urnas pela via proporcional, precisa ter perante o seu partido político. Outro ponto mister evidenciado por essa

386. GOMES, *op. cit.*, p. 51.

387. Mandado de Segurança nº 26.602/DF. Tribunal Pleno, Relator o Ministro Eros Grau. DJe de 17/10/08, grifo nosso.

jurisprudência são as teses de justificação à manutenção do mandato político: mudanças ideológicas e perseguições políticas. Posteriormente, serão os fundamentos que nortearão a Resolução nº 23.610/07, do TSE.

Na sequência, o *leading case* do Mandado de Segurança nº 26.603/DF, de relatoria do Ministro Celso de Mello, assim ementado, expande o avençado nos autos do Mandado de Segurança nº 26.602/DF:

“MANDADO DE SEGURANÇA - QUESTÕES PRELIMINARES REJEITADAS - O MANDADO DE SEGURANÇA COMO PROCESSO DOCUMENTAL E A NOÇÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA - A COMPREENSÃO DO CONCEITO DE AUTORIDADE COATORA, PARA FINS MANDAMENTAIS - RESERVA ESTATUTÁRIA, DIREITO AO PROCESSO E EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO - INOPONIBILIDADE, AO PODER JUDICIÁRIO, DA RESERVA DE ESTATUTO, QUANDO INSTAURADO LITÍGIO CONSTITUCIONAL EM TORNO DE ATOS PARTIDÁRIOS "INTERNA CORPORIS" - COMPETÊNCIA NORMATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - O INSTITUTO DA "CONSULTA" NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL: NATUREZA E EFEITOS JURÍDICOS - POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, EM RESPOSTA À CONSULTA, NELA EXAMINAR TESE JURÍDICA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - **CONSULTA/TSE Nº 1.398/DF - FIDELIDADE PARTIDÁRIA - A ESSENCIALIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PROCESSO DE PODER - MANDATO ELETIVO - VÍNCULO PARTIDÁRIO E VÍNCULO POPULAR - INFIDELIDADE PARTIDÁRIA - CAUSA GERADORA DO DIREITO DE A AGREMIÇÃO PARTIDÁRIA PREJUDICADA PRESERVAR A VAGA OBTIDA PELO SISTEMA PROPORCIONAL - HIPÓTESES EXCEPCIONAIS QUE LEGITIMAM O ATO DE DESLIGAMENTO PARTIDÁRIO - POSSIBILIDADE, EM TAIS SITUAÇÕES, DESDE QUE CONFIGURADA A SUA OCORRÊNCIA, DE O PARLAMENTAR, NO ÂMBITO DE PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO INSTAURADO PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL, MANTER A INTEGRIDADE DO MANDATO LEGISLATIVO - NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA, NO PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO, DO PRINCÍPIO DO "DUE PROCESS OF LAW" (CF, ART. 5º, INCISOS LIV E LV) - APLICAÇÃO ANALÓGICA DOS ARTS. 3º A 7º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90 AO REFERIDO PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO - ADMISSIBILIDADE DE EDIÇÃO, PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, DE RESOLUÇÃO QUE REGULAMENTE O PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO - MARCO INICIAL DA EFICÁCIA DO PRONUNCIAMENTO DESTA SUPREMA CORTE NA MATÉRIA: DATA EM QUE O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL APRECIOU A CONSULTA Nº 1.398/DF - OBEDIÊNCIA AO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA - A SUBSISTÊNCIA DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E LEGISLATIVOS PRATICADOS PELOS PARLAMENTARES INFIÉIS: CONSEQUÊNCIA DA APLICAÇÃO DA TEORIA DA INVESTIDURA APARENTE - O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E A RESPONSABILIDADE POLÍTICO-JURÍDICA QUE LHE INCUMBE NO PROCESSO DE VALORIZAÇÃO DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO - O MONOPÓLIO DA "ÚLTIMA PALAVRA", PELA SUPREMA CORTE, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL - MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO.**

**PARTIDOS POLÍTICOS E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. - A Constituição da República, ao delinear os mecanismos de atuação do regime democrático e ao proclamar os postulados básicos concernentes às instituições partidárias, consagrou, em seu texto, o próprio estatuto jurídico dos partidos políticos, definindo princípios, que, revestidos de estatura jurídica incontestável, fixam diretrizes normativas e instituem vetores condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias.** Precedentes. - A normação constitucional dos partidos políticos - que concorrem para a formação da vontade política do povo - tem por objetivo regular e disciplinar, em seus aspectos gerais, não só o processo de institucionalização desses corpos intermediários, como também assegurar o acesso dos cidadãos ao exercício do poder estatal, na medida em que pertence às agremiações partidárias - e somente a estas - **o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos.** - A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado. As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional. A NATUREZA PARTIDÁRIA DO MANDATO REPRESENTATIVO TRADUZ EMANAÇÃO DA NORMA CONSTITUCIONAL QUE PREVÊ O "SISTEMA PROPORCIONAL". - **O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de "fundamento constitucional autônomo", identificável tanto no art. 14, § 3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade) quanto no art. 45, "caput" (que consagra o "sistema proporcional"), da Constituição da República.** - O sistema eleitoral proporcional: um modelo mais adequado ao exercício democrático do poder, especialmente porque assegura, às minorias, o direito de representação e viabiliza, às correntes políticas, o exercício do direito de oposição parlamentar. Doutrina. - A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e fraudula, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República. **A INFIDELIDADE PARTIDÁRIA COMO GESTO DE DESRESPEITO AO POSTULADO DEMOCRÁTICO.** - A exigência de fidelidade partidária traduz e reflete valor constitucional impregnado de elevada significação político-jurídica, cuja observância, pelos detentores de mandato legislativo, representa expressão de respeito tanto aos cidadãos que os elegeram (vínculo popular) quanto aos partidos políticos que lhes propiciaram a candidatura (vínculo

**partidário).** - O ato de infidelidade, seja ao partido político, seja, com maior razão, ao próprio cidadão-eleitor, constitui grave desvio ético-político, além de representar inadmissível ultraje ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder, na medida em que migrações inesperadas, nem sempre motivadas por justas razões, não só surpreendem o próprio corpo eleitoral e as agremiações partidárias de origem - desfalcando-as da representatividade por elas conquistada nas urnas -, mas culminam por gerar um arbitrário desequilíbrio de forças no Parlamento, vindo, até, em clara fraude à vontade popular e em frontal transgressão ao sistema eleitoral proporcional, a asfixiar, em face de súbita redução numérica, o exercício pleno da oposição política. A prática da infidelidade partidária, cometida por detentores de mandato parlamentar, por implicar violação ao sistema proporcional, mutila o direito das minorias que atuam no âmbito social, privando-as de representatividade nos corpos legislativos, e ofende direitos essenciais - notadamente o direito de oposição - que derivam dos fundamentos que dão suporte legitimador ao próprio Estado Democrático de Direito, tais como a soberania popular, a cidadania e o pluralismo político (CF, art. 1º, I, II e V). - A repulsa jurisdicional à infidelidade partidária, além de prestigiar um valor eminentemente constitucional (CF, art. 17, § 1º, "in fine"), (a) preserva a legitimidade do processo eleitoral, (b) faz respeitar a vontade soberana do cidadão, (c) impede a deformação do modelo de representação popular, (d) assegura a finalidade do sistema eleitoral proporcional, (e) valoriza e fortalece as organizações partidárias e (f) confere primazia à fidelidade que o Deputado eleito deve observar em relação ao corpo eleitoral e ao próprio partido sob cuja legenda disputou as eleições. HIPÓTESES EM QUE SE LEGITIMA, EXCEPCIONALMENTE, O VOLUNTÁRIO DESLIGAMENTO PARTIDÁRIO. - O parlamentar, não obstante faça cessar, por sua própria iniciativa, os vínculos que o uniam ao partido sob cuja legenda foi eleito, tem o direito de preservar o mandato que lhe foi conferido, se e quando ocorrerem situações excepcionais que justifiquem esse voluntário desligamento partidário, como, p. ex., nos casos em que se demonstre "a existência de mudança significativa de orientação programática do partido" ou "em caso de comprovada perseguição política dentro do partido que abandonou" (Min. Cezar Peluso). A INSTAURAÇÃO, PERANTE A JUSTIÇA ELEITORAL, DE PROCEDIMENTO DE JUSTIFICAÇÃO. - O Tribunal Superior Eleitoral, no exercício da competência normativa que lhe é atribuída pelo ordenamento positivo, pode, validamente, editar resolução destinada a disciplinar o procedimento de justificação, instaurável perante órgão competente da Justiça Eleitoral, em ordem a estruturar, de modo formal, as fases rituais desse mesmo procedimento, valendo-se, para tanto, se assim o entender pertinente, e para colmatar a lacuna normativa existente, da "analogia legis", mediante aplicação, no que couber, das normas inscritas nos arts. 3º a 7º da Lei Complementar nº 64/90. - Com esse procedimento de justificação, assegura-se, ao partido político e ao parlamentar que dele se desliga voluntariamente, a possibilidade de demonstrar, com ampla dilação probatória, perante a própria Justiça Eleitoral - e com pleno respeito ao direito de defesa (CF, art. 5º, inciso LV) -, a ocorrência, ou não, de situações excepcionais legitimadoras do desligamento partidário do parlamentar eleito (Consulta TSE nº 1.398/DF), para que se possa, se e quando for o caso, submeter, ao Presidente da Casa legislativa, o requerimento de preservação da vaga obtida nas eleições proporcionais. INFIDELIDADE PARTIDÁRIA E LEGITIMIDADE DOS ATOS LEGISLATIVOS PRATICADOS PELO PARLAMENTAR INFIEL. **A desfiliação partidária do candidato eleito e a sua filiação a partido diverso daquele sob cuja legenda se elegeu, ocorridas sem justo motivo, assim reconhecido por órgão competente da Justiça Eleitoral, embora configurando atos de transgressão à fidelidade partidária - o que permite, ao partido político prejudicado,**

**preservar a vaga até então ocupada pelo parlamentar infiel -, não geram nem provocam a invalidação dos atos legislativos e administrativos**, para cuja formação concorreu, com a integração de sua vontade, esse mesmo parlamentar. Aplicação, ao caso, da teoria da investidura funcional aparente. Doutrina. Precedentes. REVISÃO JURISPRUDENCIAL E SEGURANÇA JURÍDICA: A INDICAÇÃO DE MARCO TEMPORAL DEFINIDOR DO MOMENTO INICIAL DE EFICÁCIA DA NOVA ORIENTAÇÃO PRETORIANA. - Os precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal desempenham múltiplas e relevantes funções no sistema jurídico, pois lhes cabe conferir previsibilidade às futuras decisões judiciais nas matérias por eles abrangidas, atribuir estabilidade às relações jurídicas constituídas sob a sua égide e em decorrência deles, gerar certeza quanto à validade dos efeitos decorrentes de atos praticados de acordo com esses mesmos precedentes e preservar, assim, em respeito à ética do Direito, a confiança dos cidadãos nas ações do Estado. - Os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, enquanto expressões do Estado Democrático de Direito, mostram-se impregnados de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, inclusive as de direito público, sempre que se registre alteração substancial de diretrizes hermenêuticas, impondo-se à observância de qualquer dos Poderes do Estado e, desse modo, permitindo preservar situações já consolidadas no passado e anteriores aos marcos temporais definidos pelo próprio Tribunal. Doutrina. Precedentes. - A ruptura de paradigma resultante de substancial revisão de padrões jurisprudenciais, com o reconhecimento do caráter partidário do mandato eletivo proporcional, impõe, em respeito à exigência de segurança jurídica e ao princípio da proteção da confiança dos cidadãos, que se defina o momento a partir do qual terá aplicabilidade a nova diretriz hermenêutica. - Marco temporal que o Supremo Tribunal Federal definiu na matéria ora em julgamento: data em que o Tribunal Superior Eleitoral apreciou a Consulta nº 1.398/DF (27/03/2007) e, nela, respondeu, em tese, à indagação que lhe foi submetida. A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E O MONOPÓLIO DA ÚLTIMA PALAVRA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL. - O exercício da jurisdição constitucional, que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição, põe em evidência a dimensão essencialmente política em que se projeta a atividade institucional do Supremo Tribunal Federal, pois, no processo de indagação constitucional, assenta-se a magna prerrogativa de decidir, em última análise, sobre a própria substância do poder. - No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re)formulá-la, eis que a interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos informais de mutação constitucional, a significar, portanto, que "A Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incumbidos de aplicá-la". Doutrina. Precedentes. - A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - a quem se atribuiu a função eminente de "guarda da Constituição" (CF, art. 102, "caput") - assume papel de fundamental importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso País conferiu, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental.<sup>388</sup>

Com efeito, o texto avençado pela Corte, acima, destaca o papel fundamental da fidelidade partidária, enquanto o mecanismo que assegura a representação do

---

388. Mandado de Segurança nº 26.603/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 19/12/08, grifo nosso.

poder político. Vê-se a complexidade da jurisprudência, pois, além de defender a seara da representação, elevou os partidos políticos, entendidos como essenciais aos processos de poder<sup>389</sup>.

Ademais, importante mencionar o Mandado de Segurança nº 26.604/DF, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, assim ementado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO PELO PARTIDO DOS DEMOCRATAS - DEM CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. NATUREZA JURÍDICA E EFEITOS DA DECISÃO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE NA CONSULTA N. 1.398/2007. **NATUREZA E TITULARIDADE DO MANDATO LEGISLATIVO. OS PARTIDOS POLÍTICOS E OS ELEITOS NO SISTEMA REPRESENTATIVO PROPORCIONAL. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. EFEITOS DA DESFILIAÇÃO PARTIDÁRIA PELO ELEITO: PERDA DO DIREITO DE CONTINUAR A EXERCER O MANDATO ELETIVO.** DISTINÇÃO ENTRE SANÇÃO POR ILÍCITO E SACRIFÍCIO DO DIREITO POR PRÁTICA LÍCITA E JURIDICAMENTE CONSEQÜENTE. IMPERTINÊNCIA DA INVOCAÇÃO DO ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DIREITO DO IMPETRANTE DE MANTER O NÚMERO DE CADEIRAS OBTIDAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS NAS ELEIÇÕES. DIREITO À AMPLA DEFESA DO PARLAMENTAR QUE SE DESFILIE DO PARTIDO POLÍTICO. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL: MARCO TEMPORAL FIXADO EM 27.3.2007. MANDADO DE SEGURANÇA CONHECIDO E PARCIALMENTE CONCEDIDO. 1. Mandado de segurança contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados. Vacância dos cargos de Deputado Federal dos litisconsortes passivos, Deputados Federais eleitos pelo partido Impetrante, e transferidos, por vontade própria, para outra agremiação no curso do mandato. 2. Preliminares de carência de interesse de agir, de legitimidade ativa do Impetrante e de ilegitimidade passiva do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB: rejeição. 3. Resposta do TSE a consulta eleitoral não tem natureza jurisdicional nem efeito vinculante. Mandado de segurança impetrado contra ato concreto praticado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, sem relação de dependência necessária com a resposta à Consulta n. 1.398 do TSE. 4. O Código Eleitoral, recepcionado como lei material complementar na parte que disciplina a organização e a competência da Justiça Eleitoral (art. 121 da Constituição de 1988), estabelece, no inciso XII do art. 23, entre as competências privativas do Tribunal Superior Eleitoral - TSE "responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político". A expressão "matéria eleitoral" garante ao TSE a titularidade da competência para se manifestar em todas as consultas que tenham como fundamento matéria eleitoral, independente do instrumento normativo no qual esteja incluído. 5. **No Brasil, a eleição de deputados faz-se pelo sistema da representação proporcional, por lista aberta, uninominal.** No sistema que acolhe - como se dá no Brasil desde a Constituição de 1934 - a representação proporcional para a eleição de deputados e vereadores, o eleitor exerce a sua liberdade de escolha apenas entre os candidatos registrados pelo partido político, sendo eles, portanto, seguidores necessários do programa partidário de sua opção. O destinatário do voto é o

---

389. *Ibid.*



partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida. **O eleito vincula-se, necessariamente, a determinado partido político e tem em seu programa e ideário o norte de sua atuação, a ele se subordinando por força de lei (art. 24, da Lei n. 9.096/95). Não pode, então, o eleito afastar-se do que suposto pelo mandante - o eleitor -, com base na legislação vigente que determina ser exclusivamente partidária a escolha por ele feita. Injurídico é o descompromisso do eleito com o partido - o que se estende ao eleitor - pela ruptura da equação político-jurídica estabelecida.** 6. A fidelidade partidária é corolário lógico-jurídico necessário do sistema constitucional vigente, sem necessidade de sua expressão literal. Sem ela não há atenção aos princípios obrigatórios que informam o ordenamento constitucional. 7. A desfiliação partidária como causa do afastamento do parlamentar do cargo no qual se investira não configura, expressamente, pela Constituição, hipótese de cassação de mandato. O desligamento do parlamentar do mandato, em razão da ruptura, imotivada e assumida no exercício de sua liberdade pessoal, do vínculo partidário que assumira, no sistema de representação política proporcional, provoca o desprovimento automático do cargo. A licitude da desfiliação não é juridicamente inconseqüente, importando em sacrifício do direito pelo eleito, não sanção por ilícito, que não se dá na espécie. **8. É direito do partido político manter o número de cadeiras obtidas nas eleições proporcionais.** 9. É garantido o direito à ampla defesa do parlamentar que se desfilie de partido político. 10. Razões de segurança jurídica, e que se impõem também na evolução jurisprudencial, determinam seja o cuidado novo sobre tema antigo pela jurisdição concebido como forma de certeza e não causa de sobressaltos para os cidadãos. Não tendo havido mudanças na legislação sobre o tema, tem-se reconhecido o direito de o Impetrante titularizar os mandatos por ele obtidos nas eleições de 2006, mas com modulação dos efeitos dessa decisão para que se produzam eles a partir da data da resposta do Tribunal Superior Eleitoral à Consulta n. 1.398/2007. 11. Mandado de segurança conhecido e parcialmente concedido.<sup>390</sup>

Na mesma linha das ações constitucionais originárias imediatamente anteriores, cabe enfatizar que a Ministra Cármen Lúcia evidenciou o papel ideológico do partido, como o contingente à atuação do político por ele eleito, bem como a aproximação que essa ideia detém perante o titular do poder político ou mandante, qual seja, o povo. Por fim, um aspecto que justifica o mandato representativo partidário, reforçado pela fidelidade partidária, é a prerrogativa partidária de manter o número de cadeiras que foram conquistadas pelo pleito eleitoral. Assim, há um reforço e uma preservação do regime democrático.

Por fim, quanto ao Mandado de Segurança nº 30.380/DF-MC, de relatoria do Ministro Celso de Mello, ratificou-se o teor dos Mandados de Segurança anteriores, restando assim ementada, didaticamente, a decisão monocrática:

---

390. Mandado de Segurança nº 26.604/DF. Tribunal Pleno, relatora a Ministra Cármen Lúcia. DJe de 03/10/08.

“PARTIDOS POLÍTICOS E REGIME DEMOCRÁTICO. COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS. NATUREZA JURÍDICA, FINALIDADE E PRERROGATIVAS JURÍDICO-ELEITORAIS. **AS COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS COMO INSTRUMENTOS DE VIABILIZAÇÃO DO ACESSO DAS MINORIAS AO PODER POLÍTICO E DO FORTALECIMENTO DA REPRESENTATIVIDADE DOS PEQUENOS PARTIDOS POLÍTICOS.** A QUESTÃO DA SUCESSÃO DOS SUPLENTE: SUPLENTE DO PARTIDO OU SUPLENTE DA COLIGAÇÃO PARTIDÁRIA? PRETENDIDA MODIFICAÇÃO DE PRÁTICA INSTITUCIONAL CONSOLIDADA, NO ÂMBITO DA JUSTIÇA ELEITORAL E DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, HÁ VÁRIAS DÉCADAS. POSTULAÇÃO CAUTELAR. INSTÂNCIA DE DELIBERAÇÃO QUE SE DEVE PAUTAR POR CRITÉRIOS FUNDADOS EM JUÍZO PRUDENCIAL. ADOÇÃO DA TÉCNICA DA “PROSPECTIVE OVERRULING” EM HIPÓTESES QUE IMPLIQUEN REVISÃO SUBSTANCIAL DE PADRÕES JURISPRUDENCIAIS. PRETENSÃO MANDAMENTAL QUE OBJETIVA PROMOVER VERDADEIRA RUPTURA DE PARADIGMA. AS MÚLTIPLAS FUNÇÕES DA JURISPRUDÊNCIA. A QUESTÃO DA PREVISIBILIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS. SEGURANÇA JURÍDICA E PRINCÍPIO DA CONFIANÇA: POSTULADOS INERENTES AO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA.”<sup>391</sup>

O relator do caso, o Ministro Celso de Mello, em sua decisão, proferiu as seguintes palavras:

“Não se desconhece que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.602/DF, Rel. Min. EROS GRAU, do MS 26.603/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, e do MS 26.604/DF, Rel. Min. CÂRMEN LÚCIA, firmou orientação no sentido de que o mandato eletivo vincula-se ao partido político sob cuja legenda o candidato disputou o processo eleitoral, motivo pelo qual se reconheceu que as agremiações partidárias têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema proporcional, em casos de infidelidade partidária.”<sup>392</sup>

Assim sendo, esse último Mandado de Segurança, reforçado pelo princípio da fidelidade partidária e pelo Estado de Partidos<sup>393</sup>, ratifica o acesso representativo dos partidos menores, conferindo visão, atenção e legitimidade às coligações partidárias.

### **3.3.2. Jurisprudência eleitoral orbitante**

Ademais dos precitados Mandados de Segurança, os quais, por serem ações constitucionais originárias, tramitam no STF, o que, também eleva ao grau máximo a

---

391. Mandado de Segurança nº 30.380/DF-MC. Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 05/04/11.

392. *Ibid*, fl. 3.

393. ARAS, 2016; MEZZAROBÀ, 2003.

importância do assunto da representatividade partidária, pode-se referenciar uma jurisprudência anotada acerca do assunto.

Primeiramente, cabe colacionar as Consultas nº 1.398/DF e 1.407/DF, do TSE, as quais repercutiram, direta e indiretamente nas Resoluções nºs 22.526/07, 22.563/07<sup>394</sup>; 22.580/07<sup>395</sup>; 22.600/07; e 22.610/07, todas também do TSE.

A Consulta nº 1.398, de 27 de março de 2007, que culminou na Resolução nº 22.526/07, do TSE, prescreveu que a fidelidade partidária seria aplicável a cargos proporcionais, quais sejam, os mandatos eletivos de deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador.<sup>396</sup> Posteriormente, a Consulta nº 1.407 ao TSE, de 16 de outubro de 2007, que findou na Resolução nº 22.600/07, do TSE, prescreveu a mesma lógica, só que aos ocupantes de cargos majoritários, quais sejam, cargos eletivos (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e Senadores<sup>397</sup>.

Por fim, quanto à Resolução nº 22.610/07, cabe discorrer que se trata de uma das mais importantes quanto ao estudo da filiação partidária<sup>398</sup>, sendo assim ementada: “Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.”. Cabe colacionar o art. 1º e o § 1º da mencionada Resolução:

“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.

§ 1º Considera-se justa causa:

- I – incorporação ou fusão do partido;
- II – criação de novo partido;

---

394. Consulta nº 1.423/DF. Resolução nº 22.563, de 1º/08/2007, Relator o Ministro José Augusto Delgado. Confirma o entendimento de que o mandato é do partido e, em tese, o parlamentar, eleito pelo sistema proporcional, poderá perdê-lo ao ingressar em novo partido.

395. Consulta nº 1.439/DF. Resolução nº 22.580, de 30/08/2007, Relator o Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos. Sujeita o parlamentar que mudar de partido à perda do mandato, ainda que a mudança seja para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito.

396. Consulta nº 1.398/DF. Resolução nº 22.526, de 27/03/2007, Relator o Ministro Francisco Cesar Asfor Rocha. Sujeita o parlamentar que mudar de partido à perda do mandato, ainda que a mudança seja para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito.

397. Consulta nº 1.407/DF. Resolução nº 22.600, de 16/10/2007, Relator o Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto. Assenta que o cargo eletivo no sistema majoritário pertence ao partido e não ao candidato, implicando a arbitrária desfiliação partidária em desqualificação para permanecer à testa do cargo.

398. Cf. COELHO, Marcus Vinicius Furtado. “Partidos políticos e fidelidade partidária”. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Orgs.). *Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016, pp. 319-330.

- III – mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
- IV – grave discriminação pessoal.<sup>399</sup>

Por fim, cabe mencionar a contribuição da recente Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016, a qual amplia o interstício temporal permissivo à desfiliação partidária, aos trinta dias subsequentes à sua promulgação, ou seja, até 19/03/16, para mandatos eletivos, portanto escolhidos pela via proporcional, não importando em ilegitimidade eleitoral, conforme estabelece o seu art. 1º:

“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.”<sup>400</sup>

Com efeito, verifica-se uma contundente ratificação da jurisprudência firmada pelos *leading cases* dos Mandados de Segurança colacionados enquanto misteres à fidelidade partidária e, por conseguinte, ao mandato representativo partidário.

### 3.4. ALGUNS DESAFIOS ELEITORAIS CONTEMPORÂNEOS: A FIDELIDADE PARTIDÁRIA, A DITADURA INTRAPARTIDÁRIA E AS CANDIDATURAS AVULSAS

#### 3.4.1. A fidelidade partidária e a ADI nº 5.081/DF

A fidelidade partidária corresponde a um grande tema do Direito Eleitoral, sendo sobretudo contemporâneo. Trata-se, numa palavra, de uma forma de controle político, a qual tem, por objetivo, angariar a proteção à confiança depositada pelos eleitores nas urnas. Significa dizer, em outras palavras, que se trata do meio pelo qual a jurisdição eleitoral e constitucional confere aos partidos políticos para

---

399. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610/07, de 25 de outubro de 2007, Relator o Ministro Cezar Peluso. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.

400. Emenda Constitucional nº 97, de 18 de fevereiro de 2017. Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.

destituírem dos mandatos os respectivos parlamentares que não respeitarem o programa partidário ou a vinculação jurídica respeitante ao mandato.<sup>401</sup>—<sup>402</sup>.

Em termos históricos do conceito, observa Jaime Barreiros Neto, que a história acerca da fidelidade partidária data de pouco mais de cinquenta anos, no cenário político brasileiro:

“O princípio da fidelidade partidária, vinculado à aplicação de uma sanção punitiva de perda do mandato parlamentar para aquele que viesse a descumpri-lo, foi instituído pela primeira vez no Brasil pelo artigo 152 da Constituição Federal de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº. 01/69.”<sup>403</sup>

Conforme bem assenta Jairo Gomes, a hodierna previsão normativa da fidelidade partidária encontra sólida guarida tanto constitucional, quanto infraconstitucionalmente. Em termos de direitos políticos, conforme reza a Carta Política de 1988, tem-se o instituto da fidelidade partidária conforme o já mencionado art. 17, § 1º<sup>404</sup>, qual seja, o mesmo dispositivo que rege o princípio da autonomia partidária, assim rememorado:

“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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017).”<sup>405</sup>

---

401. *Ibid.*

402. É importante lembrar, contudo, que as hipóteses de perda do mandato, geralmente vinculadas a um viés punitivo sobre os direitos políticos de um cidadão que foi eleito, necessitam, inderrogavelmente, de um processo eleitoral que apure a procedibilidade ou não da perda do mandato.

403. BARREIROS NETO, Jaime. *Fidelidade Partidária*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009, p. 220.

404. *Ibid.*

405. Art. 17, § 1º, da CF/88.

Na seara infraconstitucional, a atual Lei dos Partidos Políticos reforça a ideia da fidelidade partidária, por meio dos seus arts. 23 a 26. Mais especificamente, para o termo conceitual aqui pretendido, vale a pena a menção aos arts. 25 e 26 da indigitada Lei Federal, *in verbis*:

“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.”<sup>406</sup>

Assim sendo, verifica-se que, por meio da autonomia partidária, os partidos foram investidos de um importante *imperium* sobre o qual poderiam observar e carrear sanções aos seus mandatários eleitos. A fidelidade partidária, pois, confere consistência aos partidos políticos e seus programas. Assim conclui Barreiros Neto:

“Sem partidos fortes, portanto, nos quais os programas de ação possam ser respeitados, não há como se exigir fidelidade partidária. Os partidos políticos têm que perder o caráter individualista, permeante desde os primórdios da história política brasileira, e assumir o seu papel de entidades agregadoras de pensamentos e ideias convergentes de um determinado grupo social, dotadas de traços ideológicos peculiares e de ação efetivos. Partidos fracos, sem linha ideológica definida, são campos férteis à corrupção, ao clientelismo político e à indisciplina partidária.”<sup>407</sup>

No entanto, quanto ao termo “infidelidade partidária”, tanto essa importante Lei Federal, como o próprio art. 55, da Constituição Federal de 1988, foram evidentemente silentes ou omissos.<sup>408</sup>

---

406. Arts. 25 e 26, da Lei Federal nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

407. BARREIROS NETO, *op. cit.*, p. 213.

408. Conforme bem frisa Jairo Gomes (*op. cit.*), tanto o art. 55, da CF, o qual versa sobre a perda do mandato político, como a própria Lei dos Partidos Políticos, a despeito do caráter sancionador, não são evidentes quanto à perda do mandato por força do termo *infidelidade* partidária. Daí que partiu-se na direção do entendimento jurisprudencial que favoreceu a fidelidade partidária, identificando-se o seu oposto: a infidelidade partidária.

Nessa senda, constitui-se a jurisprudência afeta ao mandato livre ou discricionário<sup>409</sup>. Conforme sintetiza Jairo Gomes,

“Assim, impunha-se a conclusão de que, a despeito da essencialidade do partido para a obtenção do mandato, este não lhe pertencia – caso de mandato partidário. Tampouco pertencia aos eleitores (hipótese de mandato imperativo), pois o parlamentar não se encontrava adstrito a cumprir as promessas nem os compromissos assumidos durante a campanha. Na verdade, consagrara-se a tese do mandato livre.”<sup>410</sup>

Conforme visto na seção anterior, as Consultas nºs 1.398/DF e 1.407/DF, ao TSE, propulsionaram, respectivamente, as Resoluções nºs 22.526/07 e 22.600/07, do TSE, as quais conferiam um permissivo jurisprudencial à perda do mandato por infidelidade partidária aos parlamentares investidos por ambos os sistemas eleitorais, quais sejam, o majoritário e o proporcional.

No entanto, conforme também destaca, com propriedade, Jairo Gomes, o entendimento quanto à infidelidade partidária aplicável aos cargos eleitos pelo sistema majoritário é controverso, não havendo encontrado guarida no entendimento maior insculpido pelo STF, que entende que

“não é legítima a perda de mandato majoritário por desfiliação [arbitrária] do mandatário, porquanto o sistema majoritário possui lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. Enquanto neste último têm grande relevo os votos obtidos pelos partidos (para o cálculo dos quocientes eleitoral e partidário), no sistema majoritário, a ênfase situa-se principalmente na figura do candidato (STF – ADI nº 5.081/DF – Pleno – Rel. Min. Roberto Barroso – *DJe* 162, 19-8-2015).<sup>411</sup>

Essa ADI restou assim ementada:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 22.610/2007 DO TSE. INAPLICABILIDADE DA REGRA DE PERDA DO MANDATO POR INFIDELIDADE PARTIDÁRIA AO SISTEMA ELEITORAL MAJORITÁRIO. 1. Cabimento da ação. Nas ADIs 3.999/DF e 4.086/DF, discutiu-se o alcance do poder regulamentar da Justiça Eleitoral e sua competência para dispor acerca da perda de mandatos eletivos. O ponto central discutido na presente ação é totalmente diverso: saber se é legítima a extensão da regra da fidelidade partidária aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. 2. As decisões nos Mandados de Segurança 26.602, 26.603 e 26.604 tiveram como pano de fundo o sistema proporcional, que é adotado para a eleição

409. Cf. Nota de rodapé nº 384 deste trabalho.

410. GOMES, *op. cit.*, p. 120.

411. *Ibid.*, p. 121.

de deputados federais, estaduais e vereadores. As características do sistema proporcional, com sua ênfase nos votos obtidos pelos partidos, tornam a fidelidade partidária importante para garantir que as opções políticas feitas pelo eleitor no momento da eleição sejam minimamente preservadas. Daí a legitimidade de se decretar a perda do mandato do candidato que abandona a legenda pela qual se elegeu. 3. O sistema majoritário, adotado para a eleição de presidente, governador, prefeito e senador, tem lógica e dinâmica diversas da do sistema proporcional. As características do sistema majoritário, com sua ênfase na figura do candidato, fazem com que a perda do mandato, no caso de mudança de partido, frustre a vontade do eleitor e vulnere a soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único; e art. 14, caput). 4. Procedência do pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade.”<sup>412</sup>

Por fim, ainda seguindo a linha de pensamento sintetizada por Jairo Gomes, cabe dizer que o tema continua adstrito a uma cizânia jurisprudencial consistente. Ao passo que, com o advento da Lei Federal nº 13.165/15<sup>413</sup>, introduziu-se o art. 22-A, à atual Lei dos Partidos Políticos, trazendo a perda do mandato por desfiliação injustificada, o TSE, por meio da sua Súmula nº 67, manteve a lógica insculpida pela ADI nº 5.081/DF, blindando, da penalidade da perda do mandato, os cargos eleitos pelo sistema majoritário.

### **3.4.2. A ditadura intrapartidária**

De outro lado, há a ditadura intrapartidária, fato infeliz que mitiga o poderio representativo dos partidos, mormente o mandato representativo partidário. Quando não se aplica a democracia interna, colocada pela autonomia dos partidos políticos, finda-se no interesse da cúpula partidária, que controla os ditames a serem seguidos pelas candidaturas bem como, por vezes, subtrai ou desconsidera as reais motivações ideológicas que balizaram a fundação do partido político.

Conforme conclui, de forma mister, Aras, sobre esse último ponto:

Dessa forma, a democracia interna, alicerçada principalmente no respeito à autonomia das agremiações, em todas as instâncias, mormente dos diretórios municipais e regionais, imunizaria o nosso regime político contra o totalitarismo em que, contemporaneamente, estão investidos os “donos dos

---

412. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081/DF, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 19/08/15.

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



partidos”, subtraindo a titularidade do Poder que é do povo e maculando a autenticidade do sistema representativo.<sup>414</sup>

Nas palavras do autor, a ditadura do partido é um

“caso em que surgiria uma nova organização em que os partidos direcionariam integralmente a conduta dos seus filiados nas deliberações políticas, hipótese incompatível com a democracia contemporânea, porque fundada nos valores liberdade, igualdade e dignidade da pessoa humana.”<sup>415</sup>

A despeito dos avanços jurisprudenciais iniciados em 2007, pelo mister dos referenciados Mandados de Segurança, das Consultas e das Resoluções do TSE, fica consignado o esforço pela fidelidade partidária hodierna. No entanto, tal mecanismo que eleva o papel e o peso dos partidos na seara representativa democrática encontra um grande entrave, por meio da concentração da agenda partidária, carregada por poucos parlamentares e dirigentes partidários, ou seja, membros da cúpula<sup>416</sup>, como se disse anteriormente. Nessa senda, prescreve-se a brilhante percepção lecionada por Aras, acerca desse obstáculo ao mandato representativo partidário:

“Com a consagração da Fidelidade Partidária e da perda do mandato como consequência por sua violação, surgiram, em todo o Brasil, denúncias de que os “donos dos partidos”, encastelados nos órgãos de cúpula dos diretórios nacionais e estaduais/distritais, passaram a destituir dirigentes ou a exigir certas condutas das instâncias da menor circunscrição partidária e eleitoral (municipal), muitas vezes atentatórias às regras partidárias ou aos interesses da própria agremiação.”<sup>417</sup>

Na mesma linha de pensamento, Bruno Rangel Avelino da Silva faz uma importante observação:

“À medida que a sociedade se democratiza, a falta de democracia interna nos partidos políticos se apresenta como problema para legitimação da

---

414. *Ibid.*, p. 450.

415. ARAS, *op. cit.*, p. 408.

416. Segundo Aras propõe, esses são os “dirigentes que se aproveitam do controle que mantêm sobre os órgãos de cúpula do partido político, controlando a respectiva estrutura interna, a organização e o funcionamento, para impor aos filiados e aos representantes eleitos pela sigla condutas que atentam contra a ideologia da agremiação e seus estatutos, como se fossem donos da legenda, indo, até mesmo, contra os próprios interesses da sigla na tomada de decisões locais.” (ARAS, *op. cit.*, p. 412).

417. *Ibid.*, p. 412.

própria representação partidária. A restrição dos partidos tende a resultar ampliação de movimento que rejeita o papel representativo, fazendo com que o povo leve suas reivindicações diretamente ao Estado, sem a prudência própria dos canais representativos institucionalizados.”<sup>418</sup>

Assim sendo, quando ocorre a ditadura intrapartidária, mitiga-se a aplicação da democracia e da representação política sustentável, o que leva ao descrédito representativo e, por conseguinte, ao abalo da representação política democrática. Finda-se, assim, naquilo que foi constatado por Bobbio, como “defeito da democracia representativa”:

“Como já se disse diversas vezes, o defeito da democracia representativa, se comparada com a democracia direta, consiste na tendência à formação destas pequenas oligarquias que são os comitês dirigentes dos partidos; tal defeito apenas pode ser corrigido pela existência de uma pluralidade de oligarquias em concorrência entre si.”<sup>419</sup>

Com efeito, para se superar essa conjuntura, no sentido do fortalecimento do mandato representativo partidário, vital é a contenção das chamadas ditaduras intrapartidárias que contingenciam e contaminam o próprio princípio constitucional da democratização dos partidos políticos: a autonomia partidária.

### **3.4.3. As candidaturas avulsas e o Tema nº 974 de Repercussão Geral**

Conforme inicialmente advogado pela doutrina e pela realidade constitucional brasileira em vigor, é preciso, antes de adentrar neste segundo desafio ao mandato representativo partidário, ao entendimento da impossibilidade das candidaturas avulsas no Brasil. Conforme bem consigna Jairo Gomes,

“A representação popular não prescinde de partidos políticos. Por isso, essas entidades tornaram-se peças essenciais no funcionamento da democracia contemporânea. Tanto assim que se fala, hoje, em democracia partidária. Não é possível a representação política fora do partido, já que o artigo 14, § 3º, V, da Lei Maior erigiu a filiação partidária como condição de elegibilidade. Na verdade, os partidos detêm o monopólio das candidaturas, de sorte que, para ser votado, o cidadão deve filiar-se. Conforme salientado, o sistema brasileiro desconhece candidaturas avulsas.”<sup>420</sup>

---

418. SILVA, *op. cit.*, p. 48.

419. BOBBIO, *op. cit.*, p. 73.

420. GOMES, *op. cit.*, p. 181.

Com efeito, é inviável a candidatura avulsa, diante do preceito constitucional corrente (e recorrente) respeitante à filiação partidária. No entanto, em jurisprudência recente, dotada de caráter consistentemente controvertido, está em pauta, no STF, a temática a respeito da possibilidade das candidaturas avulsas para pleitos majoritários, ou seja, votações que digam respeito aos cargos de Presidente da República, Governadores, Prefeitos e Senadores.

Os autos respeitantes a tal assunto referem-se à questão de ordem levantada no Plenário do STF, pelos autos do ARE nº 1.054.490/RJ-QO, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, os quais versam sobre indeferimento do registro de candidatura a dois candidatos sem partido, às eleições para o cargo eletivo de Prefeito do Município do Rio de Janeiro<sup>421</sup>.

Protocolados em 12/06/17, os autos tiveram repercussão geral reconhecida, à data de 05/10/17, convolada no Tema nº 974, assim descrito: “Recurso extraordinário em que se discute, á luz dos arts. 1º, incs. I, III e V, 4º, inc. II, e 5º, inc. II e §§ 1º e 2º, da Constituição da República a possibilidade do registro de candidatura para pleito majoritário desvinculada de filiação a partido político.”. No atual estágio de Questão de Ordem, o processo restou assim ementado:

“DIREITO ELEITORAL. AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CANDIDATURA AVULSA. QUESTÃO DE ORDEM. PERDA DO OBJETO DO CASO CONCRETO. VIABILIDADE DA REPERCUSSÃO GERAL.

1. A discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias, por sua inequívoca relevância política, reveste-se de repercussão geral. Invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo.

2. Eventual prejuízo parcial do caso concreto subjacente ao recurso extraordinário não é impeditivo do reconhecimento de repercussão geral.

3. Repercussão geral reconhecida.”<sup>422</sup>

Dentro da fundamentação ao reconhecimento da repercussão geral, os recorrentes sustentam, dentre dispositivos constitucionais e a própria ausência de vedação expressa dentro do texto constitucional, o *status* de supralegalidade do Pacto de San Jose da Costa Rica, ratificado pelo Decreto nº 678/92<sup>423</sup>, no Brasil:

---

421. ARE nº 1.054.490/RJ-QO, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 05/10/17.

422. *Ibid.*, fl. 1.

423. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

“o Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992) rejeita o estabelecimento de qualquer condição de elegibilidade que não se funde em “motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.”<sup>424</sup>

Um outro ponto alavancado pelos recorrentes é o fato de que a norma do art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal, teria um sentido limitador ou restritivo aos direitos políticos, o que gera exclusão às pessoas que deliberadamente quisessem participar do jogo eleitoral desvinculadas de partidos políticos.

Nas razões de seu voto, o relator advoga que:

“11. Nessas circunstâncias, o exame da viabilidade constitucional de candidaturas independentes (sem filiação partidária) parece ser uma das questões mais relevantes e de maior impacto político, social, econômico e jurídico para o país que essa Corte poderia examinar. É que o reconhecimento das candidaturas avulsas pode desbloquear o acesso do cidadão comum à política, ampliar a concorrência eleitoral e, com isso, reforçar a legitimidade do sistema político e sua credibilidade aos olhos da população.

12. Não desconheço a existência de jurisprudência nesta Corte mencionando a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade. No entanto, como observado pelos recorrentes, não há na literalidade do texto do art. 14, § 3º, da Constituição vedação expressa à candidatura independente. Mais do que isso: o que o dispositivo em questão prevê é apenas a exigência da filiação partidária “na forma da lei”. (...)”<sup>425</sup>

O caso está em trâmite, sendo que apenas a repercussão geral fora reconhecida, sem ainda haver sido decidido o mérito e o trânsito em julgado da matéria avençada nos autos.

Com a devida vênia, em relação ao entendimento havido supra, o autor deste trabalho de conclusão de curso ainda entende que, para satisfazer a máxima da representação política no atual cenário existente no Brasil, intermediada pela presença cristalizada dos partidos políticos no cenário eleitoral, a despeito da indigitada supralegalidade do Pacto de San Jose da Costa Rica, entendo ser de pouca legitimidade a existência de candidaturas avulsas no cenário eleitoral brasileiro. No atual enredo, as candidaturas avulsas podem sublevar, derogar e enfraquecer sobremaneira um dos maiores agentes institucionais das democracias representativas: os partidos políticos.

---

424. *Ibid.*

425. ARE nº 1.054.490/RJ-QO, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 05/10/17, fl. 5.

Ademais, a adoção desse instituto importa em fragmentar e conferir azo a um dos aspectos mais negativos e criticáveis do exercício do poder político: a personalização e a particularização do poder político, conseguidas pelo aproveitamento da via eleitoral. Mister revisitar a lição proposta por Augusto Aras:

“O partido funciona como mecanismo apto a *institucionalizar o poder político mediante a sua despersonalização*, evitando-se a mitificação de pessoas públicas (artistas, religiosos, desportistas, locutores, salvadores da pátria, mentirosos, hipócritas, demagogos, etc.), *de modo a imunizar a democracia do risco de surgimento de novas ditaduras*, a exemplo das lideradas por Mussolini, Stalin e Hitler, sem falar dos “coronéis” do Nordeste, nos caudilhos do Sul e, agora, dos “donos” das agremiações políticas.”<sup>426</sup>

Penso, portanto, que a temática avençada sobre a possibilidade das candidaturas avulsas representa um contraponto à atual previsão constitucional cristalizada há quase trinta anos e uma afronta à proposta a que se dedicam os partidos políticos que operam com base na disciplina partidária e na democracia interna. Nesses termos, advogar candidaturas avulsas significa um consistente contraponto ao Estado de Partidos, conforme o pensava já há cerca de quinze anos Mezzaroba<sup>427</sup>.

#### **3.4.4. Uma luz no fim do túnel: um olhar positivo sobre a política e a representação radicada nos partidos políticos**

Para concluir o presente capítulo, sirvo-me da importância em se repensar a atuação dos partidos políticos enquanto os agentes institucionais intermediadores do poder político. Conforme o proposto por Monica Caggiano, é preciso que o partido hodierno seja proativo<sup>428</sup>. Ser proativo significa agir para além do periódico pleito eleitoral; significa trabalhar para, em conjunção perante a sociedade, participar da conformação e da própria formação dos valores políticos carreados na sociedade.

---

426. ARAS, *op. cit.*, p. 404, grifo do autor.

427. MEZZAROBA, *op. cit.*

428. CAGGIANO, Monica Herman. “É Possível Reinventar o Partido? O Partido Político no Século XXI”. In: HORBACH, Carlos Batiste *et al.* (Orgs.). *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia* – Homenagem ao Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 539-571.

Assim sendo, o seu mister deve balizar-se sobre o constante e inoxidável *aprimoramento democrático*<sup>429</sup>.

Na mesma linha nevrálgica, vem a calhar a importante contribuição de Bruno Rangel Avelino da Silva, reforçando o papel da democracia interna, bem como da própria autonomia partidária, motores e incentivadores dos partidos em um regime democraticamente representativo:

“a autonomia partidária é prerrogativa conferida aos partidos para garantir a participação interna dos filiados, livre de eventuais proibições estatais limitadoras. Com efeito, tanto a democracia interna quanto a autonomia partidária configuram extensão dos direitos individuais dos filiados, com relevante influência na legitimidade da representação partidária. Portanto, é preciso entender a autonomia partidária como fundamental instrumento para garantir democracia interna, legitimando a representação.”<sup>430</sup>

Segundo Mezzaroba, defendendo a ideia de *Estados de Partidos*, com foco na democracia intrapartidária, descreve a ritualística por sobre a qual tal aspecto inafastável deve ser perseguido, sempre na contramão de qualquer concentração de poder sobre os integrantes da cúpula partidária:

“A característica marcante da *Democracia intrapartidária* está na formação da vontade do *Partido*. Ela deve ser tomada em verticalidade ascendente, jamais o inverso. Os órgãos executivos devem, obrigatoriamente, submeter-se às convenções e assembleias partidárias.”<sup>431</sup>

Descrevendo, citando a contribuição do político Jaime Cárdenas Gracia<sup>432</sup> o rol das atividades democráticas e da divisão de tarefas engendradas no interior do partido político, o autor faz importantes constatações:

“Dentre os direitos que devem prevalecer no interior da organização partidária, destacam-se os seguintes: participação dos membros de forma direta ou por seus representantes nas convenções e nos órgãos da organização; garantia do voto aos militantes em qualquer decisão e em qualquer nível do *Partido*; garantia de alterações periódicas dos cargos de direção do *Partido*; direito da revogabilidade dos cargos; garantia de que os órgãos sempre decidam de forma colegiada; prevalência do princípio majoritário nas votações em todos os órgãos do *Partido*; liberdade de expressão no interior da organização; direito de abandonar o *Partido* a

---

429. *Ibid.*

430. SILVA, *op. cit.*, p. 7.

431. MEZZAROBA, *op. cit.*, p. 182.

432. GRACIA *apud* MEZZAROBA. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 244-245.

qualquer momento; direito da ampla defesa em caso de eventual aplicação de sanções internas; direito de informação sobre qualquer assunto de interesse da organização; liberdade para que o filiado possa debater suas ideias; o direito de formar correntes de opinião; transparência nas finanças e na contabilidade da organização; inclusão de uma “cláusula de consciência” para os representantes para efeitos do *mandato partidário*.<sup>433</sup>

Assim sendo, chega-se à conclusão da superação da ditadura intrapartidária como o objetivo da contemporaneidade, momento em que a exaltação da democracia apenas pode ser concretizada mediante a presença institucional de partidos políticos. Essa democracia não deveria ser enxergada como apenas o momento da votação, mas sim os momentos da participação, num sentido plural e estendido no tempo, contínuo, de modo que a democracia a ser operada seja a semidireta ou participativa. Nessa urdidura, os partidos seriam dotados de autonomia, de disciplina e de democracia internas. Com efeito, ao implementar-se o mandato representativo partidário, estar-se-ia fortalecendo a democracia, a representação política e, consistentemente, a participação política<sup>434</sup>.

---

433. *Ibid.*, pp. 182-183.

434. Na conclusão trazida por Aras, “a ditadura intrapartidária há de ser superada por configurar grave mácula à legitimidade do sistema representativo e obstar o avanço da nossa democracia mediante a adoção do sistema de listas, financiamento público de campanha e o *recall* ou voto destituente, dentre outros avanços do sistema eleitoral.” (ARAS, *op. cit.*, p. 412).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intento primordial deste estudo, por meio do tema do mandato representativo partidário, foi, em vez de observar um fenômeno específico aplicável à pesquisa em Direito Eleitoral, expor a sua acepção ampla e interdisciplinar, constituindo uma espécie de panorama que noticia diversos institutos afetos a esse âmbito do Direito Público. O cenário escolhido foi o brasileiro, não se preocupando em abordar o contexto eleitoral estrangeiro, contextualizado no período democrático recente e sem pretender analisar ou investigar especificamente a história ou a composição detalhada de partidos e de eleições.

Um dos primeiros esforços foi estudar a política, o Estado e a democracia, com os seus rotineiros desdobramentos. Assim, procurou-se conceituar a representação política carregada, hodiernamente no Brasil, na figura dos partidos políticos. Intentou-se, portanto, evidenciar em que medida o poder político, titularizado pelo povo, o qual é exercido mediante representantes e mediante alguns institutos de participação direta, a exemplo do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, é efetivamente alcançado.

Conforme o esboço histórico e conceitual exposto no primeiro capítulo, procurou-se aproximar, do Direito Eleitoral, a Ciência Política. O esforço conceitual perpassou os conceitos de democracia, de representação política e de partidos políticos, tudo isso inextricavelmente vinculado aos conceitos de poder, de Estado e de política. O Estado, tomado como o elemento moderno das sociedades políticas ocidentais, conformado por uma tríade virtuosa composta por povo, território e soberania, anima a existência de uma sociedade sustentável. No Estado, entendeu-se que as aglomerações urbanas e a própria capilarização dos agrupamentos urbanos tornavam impossível a democracia direta, tal qual a praticada pelos antigos gregos. Assim, enfocou-se o âmbito da representação política, carregada pelos mandatários dos titulares do poder político, quais sejam, o povo.

Foi identificado que os partidos políticos, tal qual mais intuitivamente pensados, são de origem recente, não datados de antes de meados do século XIX e os quais seguem uma lógica própria e complexa, segundo diferentes enfoques de análise, quais sejam, estrutural, funcional ou ideológico. Esse último enfoque é palco



de um consistente embate na Filosofia Política Contemporânea, mormente no que se refere à ideia de separação e de motivação ideológica entre os segmentos da sociedade. Os partidos políticos, nesse contexto, são agentes que conformam programas para atuação na realidade, no afã pela institucionalização do poder político. O poder político e a sua legitimidade advêm da crença, do apoio e da aceitação existente a respeito de uma autoridade, à qual se deve obediência, recorrendo-se aos conceitos weberianos básicos mencionados.

Na conclusão desse capítulo, buscou-se evidenciar o conceito dos sistemas eleitorais, que não se confundem com os sistemas partidários, e as especificidades aplicáveis ao cenário brasileiro, que segue uma lógica de Estado Federal, multi ou pluripartidário e com notável ênfase no sistema presidencialista de governo. Cabe destacar que o Brasil opta por um sistema majoritário, para os cargos eletivos (membros do Executivo e Senadores) e proporcional, para os mandatos eletivos (deputados federais, estaduais e distritais, bem como vereadores, excetuando-se os Senadores).

No segundo capítulo, tentou-se consignar a aproximação interdisciplinar do Direito Eleitoral perante o Direito Constitucional, corolário do Direito Público pátrio. Inicialmente, o foco foi a exposição dos paradigmas constitucionais, no sentido do Estado Liberal, fomentador de liberdade e igualdade formais, numa postura negativa ou passiva perante os cidadãos, perpassando o Estado Social ou Providência, o qual assumiu um papel ativo perante a população, na concretização de direitos sociais, para se chegar ao Estado Democrático de Direito, ou aquele que pretende agir para resguardar direitos civis, sociais e políticos, com reforço à ideia de que o cidadão não é apenas o destinatário, mas o próprio detentor e realizador dos direitos e das políticas.

Nesse último paradigma constitucional, instigou-se o olhar sobre a previsão constitucional dos direitos políticos, com foco no reconhecimento do *status* constitucional dos partidos políticos, conforme o Capítulo III dos Direitos e Garantias Fundamentais (Título II), da Constituição Federal de 1988, bem como sobre a égide infraconstitucional que subleveu e atualizou as normas partidárias e eleitorais havidas anteriormente no regime militar, a exemplo das Leis Federais nºs 9.096/95 e 9.504/97, malgrado o atual Código Eleitoral ser ainda datado do período militar (Lei

Federal nº 4.737/65). Também, foi intentado destacar os princípios e as regras jurídicas, dentro de uma primeira dimensão epistemológica, na qual verificou-se a importância da interpretação das normas jurídicas e a importância dos princípios de Direito enquanto unidades que harmonizam e levam ao entendimento complexo do ordenamento jurídico. Esse é o fato que imprime relevo às normas jurídicas, entendidas enquanto textos organizados no arcabouço geral do ordenamento, abarcando os princípios e as regras, estas enquanto incidentes sobre os seus âmbitos de aplicação.

Por fim, embasado pela introdução principiológica, esse capítulo fomentou a exposição acerca dos princípios do Direito Eleitoral, sendo eles a democracia, a representação, o Estado Democrático de Direito, a soberania popular, o princípio republicano, o princípio federativo, o sufrágio universal, a legitimidade, a moralidade, a probidade e a igualdade. Todos esses seriam, num cenário democrático, os comandos orientadores que guiarão o Direito Eleitoral e a retidão dos pleitos e das decisões eleitorais.

No terceiro capítulo, propôs-se a análise mais detida do estudo de caso temático aqui pretendido: a evidência sobre o mandato representativo partidário. De início, procurou-se conceituar o mandato político, entendido como uma espécie de contrato político e público no qual o mandante, titular do poder político, cede-o a um mandatário, o representante, que deverá agir em nome dos fundamentos que o guiaram na sua candidatura. Esse mandatário, apenas pode ser tido como legítimo mandatário político, se vinculado a um partido for, para fins eleitorais no Brasil.

Assim, verifica-se que o âmago do Direito Eleitoral brasileiro, bem como da vida política havida no Brasil, imprescinde dos partidos políticos, uma vez que vivemos diante de uma democracia fundamentalmente representativa. Sempre bom lembrar que uma das condições fundamentais da elegibilidade é a filiação partidária (art. 14, § 3º, inciso V), o que torna os partidos enquanto peças-chave inderrogáveis de toda a representação política no país.

Nessa conceituação inicial, objetivou-se identificar, ao longo da história, a conformação do mandato político, o qual começou enquanto um mandato imperativo, da Era Pré-Contemporânea, cujos interesses dos mandantes, leia-se, os aristocratas e a Igreja, constrangiam a atuação dos mandatários confiados.

Em seguida, avançou-se pelo mandato representativo, da Era pós-Revolução Francesa, que acabou representando a burguesia, em prejuízo da população em geral; perpassando o mandato imperativo partidário, na qual o partido único, mormente conforme a experiência soviética exprimiu, concentrava na privatização ou no monopólio da máquina partidária; e, finalmente, o mandato representativo partidário, não podendo ser esquecido o mandato livre ou discricionário que a ele inicialmente se vincula.

Esse último modelo de mandato é mister à democracia contemporânea, pois é um importante propulsor da responsabilidade e da consistência à vida política nacional. É o que convolaria positivamente na expressão doutrinária do Estado de Partidos, estes enxergados na sua dimensão inafastavelmente institucional, aproximando o povo, detentor do poder político, da esfera de atuação decisional política.

Por fim, já dentro do cenário político pós-1988, mas sublevando o mandato livre, colacionam-se jurisprudências que ratificam a importância hodierna do instituto da fidelidade partidária, entendida sinteticamente enquanto o poder havido pelo partido político de, enquanto detentor do mandato político, destituir dele os chamados infiéis injustificados. Em outros termos, a fidelidade partidária se propõe a reforçar o papel institucional do partido político, blindando-o contra os personalismos e as desvinculações que os membros eleitos do partido possam ter. Outra consequência é que mitiga a ideia de candidaturas avulsas.

Assim, por meio das decisões havidas, em 2007, nos Mandados de Segurança nºs 26.602/DF, 26.603/DF e 26.604/DF, verdadeiros *leading cases* à fidelidade partidária, pôde-se perceber a aplicação constitucional do mandato representativo partidário, em consequência ao reconhecimento de que o mandato dos eleitos pela via proporcional (Deputados Federal, Estadual e Distrital e Vereador) pertence ao partido, e não ao eleito. Motivados, esses Mandados de Segurança, pela Consulta nº 1.398/DF ao TSE, a qual culminou na edição da Resolução nº 22.526/07 do TSE, firmou-se o entendimento de que haveria a hipótese de perda do mandato para detentores de mandatos eletivos, votados proporcionalmente, que se desfiliassem injustificadamente.

Por meio da Consulta nº 1.407/07 ao TSE, editou-se a Resolução nº 22.600/07 do TSE, a qual expôs o entendimento de que a Corte Eleitoral estendeu a perda do mandato também aos eleitos pelo sistema majoritário (Presidente da República, Governador, Prefeito e Senador). No entanto, tal entendimento foi derogado, oito anos após, pela ADI nº 5.081/2015, de autoria da PGR, a qual, sob a relatoria do Ministro Roberto Barroso, levou à conclusão de que os mandatos dos eleitos pela via majoritária não poderiam ser destituídos por atos de infidelidade partidária. Isso, ao fim e ao cabo, ressignificou o próprio entendimento original do TSE, o qual, como afirmado no parágrafo anterior, admitira a infidelidade também aos eleitos pela via majoritária.

Em setembro de 2015, com o advento da Lei Federal nº 13.165/15, fixou-se o art. 22-A à Lei dos Partidos Políticos, o que favoreceu a aplicação da perda do mandato aos eleitos pelo sistema majoritário, uma vez abarcados os cargos eletivos, pelo *caput*, do indigitado dispositivo. No entanto, a mudança jurisprudencial iniciada pelo STF, por meio da ADI nº 5.081/2015, foi consubstanciada pela Súmula nº 67 do TSE, em junho de 2016, a qual vedou a perda do mandato aos eleitos pela via majoritária.

Na órbita desse assunto da fidelidade partidária, verificou-se que, por meio da Resolução nº 22.610/07, ficou descrita a técnica da justificação e da injustificação da perda do mandato político, o que conferiu ainda mais consistência ao mandato político partidário, mitigando desmandos, arbitrariedades e a desfiliação partidária injustificada. O teor dessa Resolução seria basicamente replicado pela minirreforma havida pela Lei Federal nº 13.165/15, a qual acresceu o artigo 22-A à Lei dos Partidos Políticos, utilizando-se do confuso termo “cargo eletivo”, o qual, como visto, designa os eleitos pelo Poder Executivo: Presidente da República, Governador e Prefeito. Esses cargos eletivos, somados ao mandato de Senador, seguem o rito majoritário, não sendo possível a perda do mandato por infidelidade, conforme o decidido na ADI nº 5.081/2015. O *caput* do precitado artigo 22-A traz hipótese de injustificada causa, ao passo que o parágrafo único indigita causas justificadas, a exemplo da mudança programática do partido e da grave discriminação política pessoal.

Outrossim, um importante aspecto que relativizou a fidelidade e o mandato representativo partidário foi a Emenda Constitucional nº 91, a qual possibilitou a desfiliação partidária nos trinta dias subsequentes à sua promulgação, ou seja, até 19/03/16, aplicável a mandatos eletivos, que são escolhidos pela via proporcional.

Na parte final do último capítulo, foram propostos alguns desafios eleitorais contemporâneos ao mandato representativo partidário. Consubstanciado pela fidelidade partidária, tal forma de mandato político, nesses 10 (dez) anos de vigência do instituto, perpassa dificuldades, sendo a principal delas a ditadura intrapartidária, ou aquela em que a cúpula partidária define, de cima para baixo, os futuros, as candidaturas e as conformações políticas dos partidos, muitas vezes afastando-se do ideal fundacional das próprias legendas.

Ademais, ainda mais contemporaneamente, mencionou-se outro desafio que aflige a temática da fidelidade partidária e do mandato representativo partidário: trata-se da discussão, em andamento, fomentada pelo Tema nº 974 de Repercussão Geral. Alavancado pelo ARE nº 1.054.490/RJ-QO, relator o Ministro Roberto Barroso, o indigitado Tema lida com a complicada possibilidade de candidaturas avulsas serem lançadas aos pleitos majoritários, ou seja, os cargos eletivos, Presidente da República, Governadores, Prefeitos e Senadores, poderiam, pela inteligência desse Tema, disputar eleições à margem do sistema partidário. À atual data, contudo, apenas a repercussão geral foi reconhecida, o que pela ainda ausência de trânsito em julgado, não vincula a existência das candidaturas avulsas para os mencionados cargos.

Por fim, como pretendeu-se demonstrar com o presente trabalho, todo o caminho metodológico e epistemológico interdisciplinar aqui trilhado serviu para defender que a trilha a ser escolhida, em termos de representação política efetiva, que balize e institucionalize o Estado Democrático de Direito, é o da democracia interna dos partidos políticos a qual, construída de baixo para cima, de forma horizontal, consegue conformar e harmonizar o microcosmo pujante que é o partido político. Assim, pacificando o ambiente interno e a disciplina interna, a democracia, que é transcrita pelo poder soberano titularizado pelo povo, pode ser efetiva e pluralmente implementada.

O aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito se dá, nessa tessitura, mediante o elo entre a representação política dos partidos políticos, titulares dos mandatos políticos, e a participação política, advinda do povo, titular do poder político soberano que anima o Estado. Quanto mais imperarem a proatividade e o exercício da cidadania, conforme uma democracia semidireta ou participativa, mais consistente e mais aproximada será a realidade de um eficiente, plural e virtuoso Estado Democrático de Partidos, ou seja, do exercício virtuoso do poder político enquanto frutificado pelos laços entre povo e partidos políticos os quais derrogariam a desmedida de um cenário político arbitrário, personalizado e ditatorial.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAS, Antonio Augusto Brandão de. *Fidelidade Partidária: a Perda do Mandato Parlamentar*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

\_\_\_\_\_. *Fidelidade Partidária: efetividade e aplicabilidade*. Rio de Janeiro: G/Z Editora, 2016.

ARENDT, Hannah. "Ideologia e Terror: uma nova forma de governo". In: *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, pp. 512-531.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. São Paulo: Abril S.A. Cultural, 1984.

\_\_\_\_\_. *A Política*. São Paulo: Martin Claret, s.d.

ARNAUD, André-Jean (org.). Verbete "Interpretação". In: *Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito*. Tradução de Vicente de Paulo Barreto. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 245-248.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. São Paulo: Malheiros, 2005.

AVRITZER, Leonardo. "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação". In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 3, 2007, pp. 443-464.

BARREIROS NETO, Jaime. *Fidelidade Partidária*. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BATISTA, Antenor. *Corrupção: o 5º Poder – Repensando a ética*. São Paulo: Edipro, 2012.

BOBBIO *et al.* Verbete "Poder". In: *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da UnB, s.d.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

\_\_\_\_\_. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

\_\_\_\_\_. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: Editora da UnB, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2016.

CAGGIANO, Monica Herman. “Distúrbios da Democracia Representação Política e suas patologias. A Reforma Eleitoral no Brasil atende a essas disfunções?”. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Orgs.). *Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016, pp. 79-92.

\_\_\_\_\_. “É Possível Reinventar o Partido? O Partido Político no Século XXI”. In: HORBACH, Carlos Batiste *et al.* (Orgs.). *Direito Constitucional, Estado de Direito e Democracia – Homenagem ao Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 539-571.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira. “Reeleição no Brasil: efeitos perversos no processo eleitoral”. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Orgs.). *Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016, pp. 375-395.

CARVALHO NETTO, Menelick de. “A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. In: *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, Vol. 68, nº 2, abr/jun 2002.

\_\_\_\_\_. “A Hermenêutica Constitucional sob o Paradigma do Estado Democrático de Direito. In: CATTONI, Marcelo (Coord.) *Jurisdição e Hermenêutica Constitucional*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, pp. 25-44.

CARVALHO NETTO, Menelick; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CHARLOT, Jean. *Os Partidos Políticos*. Brasília: Editora da UnB, 1982.

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 2008.

COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. “Partidos políticos e fidelidade partidária”. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Orgs.). *Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016, pp. 319-330.

CORSI, Giancarlo. “Sociologia da Constituição”. *Revista Jurídica UNIGRAN*. Dourados, MS, Vol. 4, nº 8, jul./dez. 2002, pp. 97-116.



COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder*. 2. ed. São Paulo: EdUSP, 2008.

COSTA, Henrique Araújo; COSTA, Alexandre Araújo. “O conceito de ação: da teoria clássica à moderna. Continuidade ou ruptura?” *In: Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro* – v. 19, n. 76, out./dez., 2011, pp. 37-56.

DELLA PORTA, Donatella. “Entre Liberdade e Direitos: o que é a Democracia?”. *In: Introdução à Ciência Política*. Lisboa: Editorial Estampa, 2003, pp. 49-84.

DINIZ, Eli. “Ética e Política”. *In: Revista de Economia Contemporânea*, nº 5, jan.-jun. 1999, pp. 57-110.

DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Brasília: Editora da UnB, 1980.

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. 2. ed. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. *O Conceito de direitos implícitos (unenumerated rights): se, e como, o precedente Roe vs Wade deve ser revisto*. Tradução para uso acadêmico, s.d.

ELDEN, Stuart. “Thinking territory historically”. *In: Geopolitics.*, 15(4), 2010, pp.757-761.

FAORO, Raymundo. *Assembleia constituinte e a legitimidade recuperada*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

FERRARA, Francesco. “Interpretação e Aplicação das Leis”. *In: ANDRADE, Manuel A. Domingues. Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis*. Coimbra: Arménio Amado Editor, 1963, pp. 111-196.

FLEISCHER, David. “Os partidos políticos”. *In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp, 2007, 2ª edição, pp. 303-348.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. “Reflexões sobre o *Recall* presidencial: solução para a democracia brasileira?”. *In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Orgs.). Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais*. São Paulo: Migalhas, 2016, pp. 299-303.

GARGARELLA, Roberto (Coord.). *Teoría y crítica del derecho constitucional* (Tomo I: Democracia). Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2010.

GAXIE, Daniel. *La democracia representativa*. Santiago: LOM Ediciones, 2004.

GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. São Paulo: Atlas, 2017.

GONDIM, Liliâne Sonsol. “Desenvolvimento, democracia e o papel da regulação de serviços públicos na afirmação de direitos fundamentais.” In: LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (Orgs.). *Democracia e Direitos Fundamentais: uma homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides*. São Paulo: Atlas, 2016, pp. 483-496.

GIDDENS, Anthony. *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*. São Paulo: UNESP, 1996.

GRACIA, Jaime Fernando Cárdenas. *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

HABERMAS, Jürgen. “O Estado Democrático de Direito – Uma Amarração Paradoxal de Princípios Contraditórios”. In: HABERMAS, Jürgen. *Era das Transições*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia entre Facticidade e Validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, pp. 113-168 (Capítulo 3).

HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Porto Alegre, 1997.

HART, Herbert. *O Conceito de Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.

HESPANHA, António Manuel. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo, Martins Fontes, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

KINZO, Maria D’Alva. O conceito de representação política. In: *Representação política e sistema eleitoral no Brasil*. São Paulo: Edições Símbolo, 1980, pp. 21-46.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998, pp. 9-17; 219-260.

LAVALLE, A.G; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”. In: Lua Nova. São Paulo, n. 67, 2006, pp. 49-103. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a04n67.pdf>>. Acesso em 19 nov. 2017.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo: Companhia das Letras. 2012 Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod\\_resource/content/1/LEAL%2C](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/360813/mod_resource/content/1/LEAL%2C)

%20Victor%20Nunes.%20Coronelismo%20Enxada%20e%20Voto.pdf>. Acesso em 10 jul. 2017.

LUHMANN, Niklas. *A Constituição como Aquisição Evolutiva*. Tradução de Menelick de Carvalho Netto, Giancarlo Corsi, Raffaele de Giorgi e Paulo Sávio Peixoto Maia. [S.I.], 1996. (Tradução para uso acadêmico não revisado).

LUKES, Steven. *Power, a Radical View*. Londres: Palgrave Macmillan, 2005.

MACCORMICK, Neil. *Retórica e o Estado de Direito*. Tradução de Conrado Hubner Mendes e Marcos Paulo Veríssimo. São Paulo, Elsevier, 2008.

MANIN *et al.* “Eleições e representação”. In: *Lua Nova*. São Paulo, 67, 2006, pp. 105-138.

MANNHEIM, Karl. *Ideologia e Utopia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

MARTINS, Argemiro; FERRI, Caroline. “O problema da discricionariedade em face da decisão judicial com base em princípios: a contribuição de Ronald Dworkin”. In: *NEJ*, vol. 11, n. 2, p. 265-289, jul-dez 2006.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MELO, Álisson José Maia. “Revisitando as gerações dos direitos fundamentais: uma abordagem epistemológica do Direito Constitucional”. In: LINHARES, Emanuel Andrade; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito (Orgs.). *Democracia e Direitos Fundamentais: uma homenagem aos 90 anos do professor Paulo Bonavides*. São Paulo: Atlas, 2016, pp. 195-224.

MEZZAROBBA, Orides. *Introdução ao Direito Partidário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora da UnB, 1986.

MIGUEL, Luis Felipe. “Representação Política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 51, fev. 2003, pp. 123-140.

MISCHE, Ann. “De estudantes a cidadãos: redes de jovens e participação política”. In: *Revista Brasileira de Educação*. Vol. 5/6, Maio-Dezembro de 1997, pp. 134-150.

NICOLAU, Jairo. “O sistema eleitoral brasileiro”. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp, 2007, 2ª edição, pp. 293-301.

\_\_\_\_\_. *Sistemas Eleitorais: uma introdução*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ORTEGA Y GASSET, José. *A Rebelião das Massas*. Tradução de Herrera Filho. Ed. Ridendo Castigat Mores, 2005 [1930].

PASQUINO, Gianfranco. *Curso de Ciência Política*. Parede: Princípiá, 2002.

PITKIN, Hanna. *The concept of representation*. Berkeley and Los Angeles: University of California, 1967.

RAFFESTIN, Claude. "O que é o território?". In: *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Editora Atica. 1993, pp. 143-163.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

SAWICKI, Frédéric. "Para una sociología de los entornos y de las redes partidistas". In: *Revista de Sociología*, nº 25, 2011, pp. 37-53. Disponível em: <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/25/2502-Sawicki.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2017.

SCHMITTER, Philippe C. "Reflexões sobre o Conceito de Política". In: *Cadernos da UnB*. Brasília, Editora da UnB, s.d.

SILVA, Bruno Rangel Avelino da. "Representação Partidária: entre democracia interna e autonomia." In: MORAES, Filomeno et al. (Orgs.). *Justiça Eleitoral, Controle das Eleições e Soberania Popular*. Curitiba: Editora Íthala, 2016, pp. 45-72.

STEIN, Ernesto et al. "Partidos políticos, legislaturas e presidentes". In: *A Política das Políticas Públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório de 2006*. Banco interamericano de desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. Tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento – Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC; BID, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de Direito Público*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

TAROUCO, Gabriela da Silva; MADEIRA, Rafael Machado. "Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos". In: *Revista Debates*, Porto Alegre, vol. 7, nº 2, mai-ago 2013, pp. 93-114. Disponível em: <[seer.ufrgs.br/debates/article/download/38573/26637](http://seer.ufrgs.br/debates/article/download/38573/26637)>. Acesso em: 26 nov. 2017.

TAYLOR, Peter e FLINT, Colin. "Los Estados territoriales". In: *Geografía Política. Economía Mundo, Estado y localidad*. Madrid: Trama Editorial. 2002, pp. 161-180.

URBINATI, Nadia. "O que torna a representação democrática?". In: *Lua Nova*. São Paulo, v. 67, 2006, pp. 191-228. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67.pdf>>. Acesso em 19 nov. 2017.

WEBER, Max. *A Política como Vocação*. São Paulo: Martin Claret, s.d.

WEFFORT, Francisco. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

ZUCCO JR., Cesar. "Esquerda, Direita e Governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros". Universidade de Oxford, Setembro de 2009, pp. 1-18. Disponível em: <<http://fas-polisci.rutgers.edu/zucco/papers/paper-esquerdadireitagoverno.br.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

## LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 19 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985. Altera dispositivos da Constituição Federal e estabelece outras normas constitucionais de caráter transitório.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 16, de 4 de junho de 1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 91, de 18 de fevereiro de 2016. Altera a Constituição Federal para estabelecer a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

\_\_\_\_\_. “Código Eleitoral”. Lei Federal nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral.

\_\_\_\_\_. “Lei Orgânica dos Partidos Políticos”. Lei Federal nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

\_\_\_\_\_. “Lei dos Partidos Políticos”. Lei Federal nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

\_\_\_\_\_. “Lei das Eleições”. Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 8.713, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1993.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de

15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.916/DF, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJe de 26/03/1993.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.927/DF, Relator o Ministro Moreira Alves, DJe de 15/04/1994.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.602/DF. Tribunal Pleno, relator o Ministro Eros Grau. DJe de 17/10/08.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.603/DF, Tribunal Pleno, relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 19/12/08.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 26.604/DF. Tribunal Pleno, relatora a Ministra Cármen Lúcia. DJe de 03/10/08.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 30.380/DF-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 05/04/11.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081/DF, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 19/08/15.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem no Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.054.490/RJ-QO, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 05/10/17.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 67. A perda do mandato em razão da desfiliação partidária não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário. DJe de 24, 27 e 28/06/16.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.398/DF. Resolução nº 22.526, de 27/03/2007, Relator o Ministro Francisco Cesar Asfor Rocha. Sujeita o parlamentar que mudar de partido à perda do mandato, ainda que a mudança seja para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.407/DF. Resolução nº 22.600, de 16/10/2007, Relator o Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto. Assenta que o cargo eletivo no sistema majoritário pertence ao partido e não ao candidato, implicando a arbitrária desfiliação partidária em desqualificação para permanecer à testa do cargo.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.423/DF. Resolução nº 22.563, de 1º/08/2007, Relator o Ministro José Augusto Delgado. Confirma o entendimento de que o mandato é do partido e, em tese, o parlamentar, eleito pelo sistema proporcional, poderá perdê-lo ao ingressar em novo partido.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 1.439/DF. Resolução nº 22.580, de 30/08/2007, Relator o Ministro Carlos Eduardo Caputo Bastos. Sujeita o parlamentar que mudar de partido à perda do mandato, ainda que a mudança seja para legenda integrante da mesma coligação pela qual foi eleito.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 22.610/07, de 25 de outubro de 2007, Relator o Ministro Cezar Peluso. Disciplina o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária.