



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

Ariana Vieira Nunes Caixeta

Ditadura intrapartidária no Brasil: uma violação ao princípio democrático

Brasília

2011

Ariana Vieira Nunes Caixeta

Ditadura intrapartidária no Brasil: uma violação ao princípio democrático

Monografia apresentada à Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor Antônio Augusto Brandão de Aras

Brasília

2011

Sumário

Introdução	1
Capítulo 1 - Democracia Representativa no Brasil	4
1.1. O princípio democrático na Constituição Federal de 1988	4
1.2. Noções Iniciais de Democracia Representativa.....	5
1.2.1. Mandato Representativo	9
1.3. Direito de sufrágio.....	13
1.3.1. O Voto	15
Capítulo 2 - Partidos Políticos	17
3.1. Introdução.....	17
3.2. Função.....	19
3.3. Representação e Partidos Políticos.....	20
3.3.1. O princípio da fidelidade partidária e o mandato representativo partidário	23
3.3.1.1. Perda do mandato: distinção entre atos partidários e atos legislativos	28
3.4. Autonomia, liberdade partidária e democracia interna.....	31
Capítulo 3 - Ditadura Intrapartidária	33
3.1. Introdução.....	33
3.2. Ditadura Intrapartidária no Brasil	35
3.3. Ditadura intrapartidária e democracia representativa	38
3.4. Meios políticos de superação da ditadura intrapartidária.....	42
3.5. A via judicial como meio de superação da ditadura intrapartidária	43
3.5.1. Competência da Justiça Eleitoral	45
Conclusão	48
Referências Bibliográficas	51

Introdução

Trata-se de monografia elaborada para conclusão do curso de graduação em Direito, cujo tema é a ditadura intrapartidária, uma prática frequente nos partidos políticos brasileiros, que enfraquece o regime democrático representativo.

O objetivo geral do trabalho é analisar como a ditadura intrapartidária se manifesta, de que forma ela desestabiliza a democracia brasileira e os meios de superá-la. Com esse norte, foram propostos alguns objetivos específicos, para se chegar à conclusão intentada.

Inicialmente, faz-se necessário entender melhor o sistema representativo, adotado para promover a participação do povo nas decisões políticas. Essa participação se dá através da outorga de um mandato aos representantes por meio do voto em eleições periódicas. Daí surgem dois elementos – o mandato representativo e o sufrágio – do sistema representativo que também precisam ser compreendidos.

Em seguida, cumpre analisar os partidos políticos, que também são elemento fundamental à democracia representativa. Por conseguinte, verificar-se-á a relação entre representação e partidos políticos, a qual foi recentemente estreitada com o reconhecimento do princípio da fidelidade partidária pelo Supremo Tribunal Federal e a consagração do mandato representativo partidário. Diante de sua importância institucional, é fundamental a proteção à autonomia, liberdade partidária e democracia interna para o regular funcionamento do sistema representativo.

Em terceiro lugar, caberá expor um dos vícios existentes nos partidos políticos que abalam a estrutura de toda democracia, a ditadura intrapartidária, intensificada após a consagração do princípio da fidelidade partidária. Ver-se-á como essa prática se manifesta no Brasil, de que forma põe em risco o sistema representativo e os meios políticos de superação desse câncer.

O estudo proposto baseou-se em pesquisas bibliográfica e jurisprudencial, bem como no ordenamento jurídico.

Serão desenvolvidos três capítulos. No primeiro apresentar-se-á a evolução do sistema representativo, e seus dois elementos basilares: o direito de sufrágio e o

mandato representativo. O segundo será dedicado a um terceiro elemento da democracia representativa, os partidos políticos, que assumiram, após a decisão da Suprema Corte sobre o princípio da fidelidade partidária, a titularidade do mandato representativo. O terceiro será destinado à análise da ditadura intrapartidária, um dos males dos partidos políticos, que se intensificou após a consagração do princípio da fidelidade partidária.

O interesse pela democracia impulsionou a escolha do tema. O princípio democrático é um dos mais caros às sociedades ocidentais, eis que a liberdade e igualdade somente existem – ainda que não de forma plena – no regime democrático.

No intuito de saber mais sobre a democracia, especialmente pelo reconhecimento da importância dos partidos políticos após a decisão paradigma do Supremo Tribunal Federal que instituiu o mandato representativo parlamentar, é que se buscou elaborar um trabalho de conclusão de curso relacionado ao regime democrático.

Após leitura do livro “Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária” o tema ficou decidido. A obra desvendou a prática de condutas abusivas e fisiologistas dos “donos” dos partidos, que na busca incondicionada pelo poder, pela defesa de seus interesses pessoais, afastam os partidos políticos da sua real função, que é aproximar o povo dos governantes. A delimitação do tema veio da percepção do risco que a ditadura intrapartidária oferece para a democracia representativa.

O repúdio por esse tipo de postura, que vicia a política brasileira e tem por consequência o caos público e a miséria geral, somado à vontade de contribuir de alguma forma para alterar essa situação determinaram a eleição da ditadura intrapartidária como objeto de estudo.

Ao longo do trabalho, especialmente durante a pesquisa bibliográfica, ficou claro que a ditadura intrapartidária é muito pouco debatida pelos estudiosos brasileiros. Apesar de ser um tema atual e complexo, apenas o indigitado livro do Professor Augusto Aras traz os meandros dessa prática, suas formas e suas consequências.

A possibilidade de fomentar a discussão sobre a ditadura intrapartidária e colaborar com a sua superação foram o estímulo para o desenvolvimento deste trabalho.

Capítulo 1 - Democracia Representativa no Brasil

1.1. O princípio democrático na Constituição Federal de 1988

Os constituintes inauguraram a Constituição Federal de 1988 declarando que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político¹.

A importância conferida à democracia revela-se no próprio texto constitucional, que a eleva a fundamento do Estado brasileiro. De acordo com Bonavides, a democracia é antes um direito do que um regime político. Ele a considera

O mais fundamental dos direitos da nova ordem normativa que se assenta sobre a concretude do binômio igualdade-liberdade; ordem cujos contornos se definem já com desejada nitidez e objetividade, marcando qualitativamente um passo avante na configuração dos direitos humanos.²

O princípio democrático é a própria essência do Estado brasileiro, por força do qual é possível a realização de todos os outros direitos garantidos aos cidadãos, conforme ensinam Mendes, Coelho e Branco:

O princípio do Estado Democrático de Direito aparece como um superconceito, do qual se extraem diversos princípios, como o da separação dos Poderes, o do pluralismo políticos, o da isonomia, o da legalidade e, até mesmo, o princípio da dignidade da pessoa humana.³

Ressalte-se ainda que a Constituição Federal, no parágrafo único do art. 1º, deixa claro que todo poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representante escolhidos em eleições livres e periódicas. Como garantia da participação do povo no processo político, a Carta da República cuidou de consagrar os direitos políticos no art. 14, ao dispor que a soberania popular se exerce pelo

1 Constituição Federal de 1988, art. 1º.

2 BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Representativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 160

3 MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 149

sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Vê-se, portanto, que a democracia brasileira esta assentada no sistema representativo, exercido através do sufrágio, direito garantido ao povo brasileiro, verdadeiro titular da soberania do país. É dizer, o povo governa por meio de seus representantes, a quem confere poderes nas eleições. Assim, a concretização da democracia depende necessariamente da proteção ao regime representativo e ao direito de sufrágio.

1.2. Noções Iniciais de Democracia Representativa

A definição etimológica de democracia é governo do povo, pois formada da junção de *demos* (povo) e *kratein* (governar). Mas a conceituação de democracia como regime político não é tarefa simples, tendo em vista que assume diferentes formas ao longo da história. A essa conclusão também chegou Arblaster, ao escrever sua obra intitulada “A Democracia”:

Na sua longa história, tem tido muitas significações e conotações, e hoje é entendida de maneira diferente no contexto dos diferentes sistemas sociais e econômicos. Aquilo a que agora se chama democracia no Ocidente não satisfaria muitos dos que, no passado e no presente, tiveram dela uma concepção diferente.⁴

Na Grécia antiga (séculos VI a IV, a.c), por exemplo, os cidadãos decidiam as questões públicas diretamente, em assembleias populares. Por essa razão, a democracia da Antiguidade ficou conhecida como democracia direta, em que “o governo é exercido diretamente pelo povo; é o povo, *per si*, quem delibera sobre as decisões políticas e decide os caminhos a serem tomados na administração da coisa pública, i.e., o povo se autogoverna.”⁵

⁴ ARBLASTER, Anthony. *A democracia*. Estampa. 1987. P 12

⁵ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 43

A participação ativa era imperativa para os cidadãos, não uma faculdade. Isto porque a relação entre os cidadãos e o Estado era orgânica⁶, ou seja, os cidadãos eram parte elementar do todo, de modo que se sentiam na obrigação de contribuir ativamente para o bom desenvolvimento da Cidade-Estado. Segundo Arblaster “o êxito da democracia dependia de os cidadãos aceitarem as suas responsabilidades cívicas e portanto de manter um sentido de identificação com o destino da *polis* entre os cidadãos.”⁷ Vê-se, pois, que os cidadãos gregos se dedicavam à política e o faziam com orgulho, como cumprimento de uma obrigação moral.

À primeira vista, pode parecer que os antigos conseguiram realizar a forma ideal de democracia, com a intervenção pessoal dos cidadãos nas decisões da *polis*, mas uma análise mais detida revela que a maior parte da população de Atenas – mulheres, escravos e estrangeiros – não recebia o título de cidadão, como observa Aras:

Em Atenas, as mulheres não tinham direitos políticos, não eram consideradas cidadãs. Igualmente ocorria em relação aos escravos. Da mesma forma se procedia com os estrangeiros que habitavam a *polis* e que também não podiam votar.

Na ‘democracia’ ateniense, apenas aproximadamente 5% da população era formada de cidadãos, o que significa que, naquele ‘governo do povo’, nem 5% da população participava ativamente das assembleias ‘populares’ realizadas na Ágora, com direito a opinar e votar.⁸

Não obstante suas particularidades – decorrentes da cultura daquele povo –, a democracia grega merece os louros de ter instituído pela primeira vez⁹, de forma organizada, a participação popular na política. A democracia na Grécia chegou ao fim com a invasão dos macedônios em 332 a.c.¹⁰, mas deixou seu legado às gerações futuras, ao lançar as bases de um governo do povo, pois “ainda quando o movimento histórico tenha alterado o teor das noções de povo e cidadania,

⁶ Esse tipo de sociedade, chamada por Dumont de *holista*, é caracterizada por atribuir valor supremo à sociedade como um todo, deixando o indivíduo, considerado particularmente, em segundo plano. Dumont, Louis. *O individualismo: uma perspectiva antropológica da sociedade moderna*. Tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco, 1985. P. 37

⁷ ARBLASTER, Anthony. *A democracia*. Estampa. 1987. P. 41

⁸ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 43

⁹ GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana*, tradução de Cláudia Berlinger, São Paulo: Martins Fontes, 2003. P. 1

¹⁰ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 7

essenciais para as antigas democracias, estas continuam sendo a inabalável postulação das democracias de todos os tempos.”¹¹

Na Idade Moderna, a democracia ressurgiu como fruto da luta da burguesia contra o poder absoluto e soberano das monarquias absolutas do Antigo Regime, que tinham relegavam ao povo o papel de espectadores da vida pública. De acordo com Aras

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.¹²

Os ingleses foram os primeiros a impor limites aos poderes reais, através do regime constitucional e da instituição do Parlamento, de modo que “a Revolução Inglesa foi o estopim para se atingir a substituição do princípio da soberania do monarca pelo princípio da soberania da nação, representada no Parlamento inglês.”¹³. Também a Revolução Francesa serviu para fulminar o poder monárquico e afirmar a soberania da nação, com base nos princípios da igualdade e liberdade. Assim, “a ideia de soberania do povo teve origem, e foi mantida viva, a partir da oposição à soberania do príncipe.”¹⁴

Nesse contexto, face à necessidade de participação do povo nas tomadas de decisões, a democracia voltou à ordem do dia. Mas não assumiu a forma criada pelos antigos, pois a democracia tal qual era exercida na Grécia, revelou-se impraticável ao longo do tempo, notadamente no que se refere à participação direta dos cidadãos.

Diante do crescimento das cidades e da complexidade das relações sociais, a democracia direta cedeu passo a uma nova forma de intervenção do povo na política, realizada através do regime representativo, conforme ensina Aras:

A parcela da população formada por cidadãos foi aumentando, em função da ampliação da titularidade dos direitos políticos. Aliado a isso, a complexidade das relações sociais passou a exigir um número cada vez maior de decisões políticas, a serem tomadas quase que diariamente. Mas,

¹¹ GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana*, tradução de Cláudia Berlinger, São Paulo: Martins Fontes, 2003. P. 45

¹² ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 54

¹³ Ibidem P. 54

¹⁴ BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro. Campus, 2000. P 379

em sentido contrário, a necessidade de dedicação ao trabalho retirou dos cidadãos a disponibilidade completa de tempo para reunir-se, discutir e deliberar acerca das questões políticas fundamentais.

(...)

A necessidade de escolher alguns cidadãos para governar, para discutir e deliberar sobre as questões políticas fundamentais, tornou-se uma imposição da própria modificação das relações sociais e da evolução da sociedade, dando origem ao regime representativo e, com ele, à democracia indireta.¹⁵

Assim, instituiu-se a democracia indireta, que é “aquela em que o povo, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da sua extensão territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga funções de governo aos seus representantes.”¹⁶

As formas de participação são usadas para distinguir a democracia grega e da democracia nascida na Idade Moderna, como acentua Bobbio ao afirmar

Para os antigos a imagem de democracia era completamente diferente: falando de democracia eles pensavam em uma praça ou então em uma assembleia na qual os cidadãos eram chamados a tomar eles mesmos as decisões que lhes diziam respeito.¹⁷

Todavia, é preciso observar que essa diferença não impede que na democracia representativa haja a intervenção direta dos cidadãos, ainda que em apenas alguns assuntos e ocasiões. A participação pessoal tornou-se o ideal de todo regime democrático moderno, conforme observa J.S. Mill:

É evidente que o único governo capaz de satisfazer inteiramente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo participe;(...) que a participação deve ser sempre tão grande quanto o progresso da comunidade o permita; e que em última análise o que é desejável é nada menos do que a participação de todos no poder soberano do Estado.¹⁸

Cumprir registrar, por oportuno, que grande parte dos pensados modernos e contemporâneos recusam a ideia de que seja possível o povo realmente se governar por meio de representantes. Nas palavras de Ferreira Filho, “nunca (nos Estados moderno e contemporâneo) a maioria se governou, nem pode governar-se. Esta é a opinião, para só citar autores contemporâneos, de Maurice Duverger, de Raymond

¹⁵ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 44

¹⁶ Ibidem. 15

¹⁷ BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro. Campus, 2000. P. 372

¹⁸ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo. IBRASA, 1958. P. 49

Aron etc.”¹⁹ Da mesma forma, Valente apresenta as críticas ao modelo representativo de Pareto, Mosca, Michels, Weber, Schumpeter, Dows, Dahl e Habermas em sua obra²⁰. Embora não seja objeto desse estudo as teorias críticas da democracia representativa, é preciso ter em mente que a representação não é capaz de proporcionar o real governo do povo, tendo a democracia se tornado um regime ideal a ser atingido.

Apesar de suas imperfeições, o modelo representativo tornou-se a única opção para as democracias modernas, ante a impossibilidade de participação direta de todos os cidadãos em todas as questões do governo. Segundo J.S. Mill

Desde que é impossível a todos, em uma comunidade que exceda a uma única cidade pequena, participarem pessoalmente tão só de algumas porções muito pequenas dos negócios públicos, segue-se que o tipo ideal de governo perfeito tem de ser o representativo.²¹

Assim, nos países ocidentais as decisões políticas são tomadas, predominantemente, por representantes do povo, eleitos periodicamente através do sufrágio universal. Por conseguinte, faz-se imperioso perscrutar qual o alcance dessa representação, dos poderes conferidos aos mandatários do povo.

1.2.1. Mandato Representativo

Representação é usualmente utilizada para designar a situação em que o representante, em substituição ao representado, manifesta sua vontade em nome deste, sobre quem recai os efeitos dessa manifestação. Aras explica que “a ideia chave da representação está no fato de que o representante age, em determinada situação, por conta e em nome de outrem. Essa é a chamada representação direta ou perfeita.”²²

No Antigo Regime, a representação política assumiu as feições da representação entre particulares. O político tinha a função de representar apenas

¹⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no Limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001. P. 24

²⁰ VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

²¹ MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo. IBRASA, 1958. P. 49

²² ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 46

seus eleitores e defender seus interesses nas assembleias e, caso não seguisse as orientação previamente passadas pelos mandantes, o mandato poderia ser revogado. Esse modelo de representação política ficou conhecido como mandato imperativo, que impunha “ao representante respeitar a promessa feita àquele ou àqueles de quem é o porta-voz e a quem deve presta contas.”²³ Percebe-se, portanto, que os eleitos não tinham autonomia nem autoridade nas deliberações políticas.

O mandato imperativo era coerente com o absolutismo monárquico da época, pois quem impunha a direção política era o Rei, os eleitos tinham funções secundárias. Aras aponta que “o Parlamento era um órgão de atuação limitada. Em regra, restringia-se a conseguir determinadas regalias junto à Coroa em troca de benefícios econômicos.”²⁴

Com a Revolução Francesa, o Parlamento, composto de representantes do povo, passou a ser protagonista da cena política, capaz de determinar os rumos do país. Para tanto, era preciso que os deputados tivessem liberdade nas suas manifestações, que decidissem em nome de toda nação e não de um eleitor ou grupos de eleitores, como ocorria no mandato imperativo. Neste sentido, Bobbio, se referindo a Böckenförde, afirmou:

Um reputado historiador das instituições ainda recentemente afirmou que a proibição de mandato imperativo deve ser considerada um elemento estrutural da democracia representativa, sendo condição necessária ‘para tornar possível a atividade representativa, entendida como agir pelo povo em sua totalidade’.²⁵

Nasce assim o mandato representativo, coerente com o ideal democrático, pois a representação deixa de ser um mandato individual para assumir a conotação de mandato coletivo conferido pela nação como um todo ao conjunto de eleitos. Neste particular, Fabre-Goyarde ensina que “a democracia representativa implicará a subordinação dos representantes-governantes à ‘vontade geral’ do povo em corpo,

²³ GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana*, tradução de Cláudia Berlinger, São Paulo: Martins Fontes, 2003. P. 128

²⁴ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P.51

²⁵ BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro. Campus, 2000. P. 469

como se cada um deles representasse não seus eleitores em particular, mas a 'nação inteira'.²⁶

Na lição de Silva, a democracia representativa tem como elemento básico o mandato representativo:

Consubstancia os princípios da representação e da autoridade legítima. O primeiro significa que o poder, que reside no povo, é exercido, em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos, pois uma das características do mandato é ser temporário. O segundo consiste em que o mandato realiza a técnica constitucional por meio da qual o Estado, que carece de vontade real e própria, adquire condições de manifestar-se e decidir, porque é pelo mandato que se constituem os órgãos governamentais, dotando-os de titulares e, pois, de vontade humana, mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou, por outras palavras, o poder se impõe.²⁷

O mandatário representava a totalidade dos indivíduos e seu poder político estava assentado na soberania da nação, mas, uma vez eleito, tornava-se dela independente para decidir conforme sua própria consciência, pois imperava o mandato representativo livre. Após a legitimação das eleições, o representante deveria preocupar-se com os assuntos de todo país, podendo decidi-los de forma livre, da maneira que a seu juízo fosse melhor para todos. Segundo Aras, "daí decorre que o representante, legitimado pela escolha eleitoral, é senhor de sua capacidade decisória e livre para atuar segundo sua consciência."²⁸

O sistema representativo exposto estava baseado na doutrina da duplicidade, segundo a qual aquele era formado por suas vontades distintas: a vontade da nação ao eleger o representante e a vontade dos eleitos, independente desta. Veja-se as lições de Bonavides sobre o assunto:

Está claro que pela doutrina da 'duplicidade', conforme expusemos, duas vontades legítimas e distintas atuavam no sistema representativo e lhe emprestavam o matiz característico. E assim aconteceu desde que esse sistema pode na idade moderna identificar-se por forma de toda nova e genuína de organização de poder político: a vontade menor e fugaz do eleitor, restrita à operação eleitoral, e a vontade autônoma e politicamente criadora do eleito ou representante, oriunda aliás daquela operação.²⁹

²⁶ GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana*, tradução de Cláudia Berlinger, São Paulo: Martins Fontes, 2003. P.129

²⁷ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22ªed. São Paulo: Malheiros, 2003. P. 138.

²⁸ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P.58

²⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 223.

Ocorre que esse modelo representativo não logrou proporcionar a participação efetiva do povo no governo. A representação política engendrada pela burguesia francesa não cuidou de representar toda população, mas apenas aquela pequena parcela proprietária dos meios de produção econômicos. Em verdade “no Estado Liberal, a representação política era uma representação oligárquica – constituída pela elite burguesa –, que excluía da vida política grande parcela da sociedade.”³⁰

No modelo liberal de Estado, o abismo existente entre as classes operária e burguesa acentuou-se demasiadamente, aumentando, por conseguinte, a crise na relação entre capital e trabalho. As desigualdades sociais patentes impulsionaram diversos setores a lutar pelo reconhecimento de direitos sociais e pela atuação positiva do Estado na concretização desses direitos.

Nesse contexto, em substituição ao Estado liberal, surge o Estado social, que, segundo Aras tem como principal característica “o reconhecimento de direito sociais e a preocupação com a redução das desigualdades geradas pelo capitalismo desenfreado e pelo mercado livre.”³¹

A mudança no paradigma do modelo estatal, de liberal para social, implicou em alteração no sistema representativo. Exigiu-se que a democracia representativa alcançasse todo povo, outrora relegado, de modo a conferir efetividade a seus direitos políticos já garantidos formalmente.

As mobilizações sociais do século XIX mantiveram o mandato representativo com autonomia dos parlamentares, mas lançaram luz à necessidade de se intensificar a aproximação entre os representantes e o povo, para que os direitos e interesses desses fossem observados por aqueles. Sobre o tema Bonavides ensina que

Desde que os princípios da soberania popular e do sufrágio universal entraram a influir de modo palpável na organização do poder político da democracia do século XX; desde que as teses legitimamente democráticas desencadearam com o Estado social reações em cadeia, de mudança e reforma dos institutos clássicos do Estado liberal; desde que os partidos políticos se constituíram em arregimentações não somente lícitas senão essenciais para o exercício do poder democrático, o mandato, no regime representativo, está cada vez mais sujeito à fiscalização da opinião, ao

³⁰ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 59

³¹ *Ibidem* P. 61

controle do eleitorado, à observância atenta de seus interesses, ao escrupuloso atendimento da vontade do eleitor, à fiel interpretação do sentimento popular, à presença já patente de uma certa responsabilidade política do mandatário perante o eleitor e o partido.³²

Com efeito, as instituições representativas estão em constante mudança, especialmente no tocante à independência do representante em relação ao eleitor, defendida pelos liberais. Sua relativização tem sido comum na representação contemporânea, para evitar distorções entre a vontade do povo e dos eleitos. Aras informa que se tem exigido cada vez mais “a manutenção da identidade entre a vontade do eleito e a do eleitor, com forte tendência a enquadrar a atuação do parlamentar na moldura do ideário programático do partido pelo qual concorreu e foi eleito.”³³

Em nosso país, a partir de 2007, com o julgamento do Mandado de Segurança 26.603/DF pelo Supremo Tribunal Federal, o sistema representativo brasileiro sofreu substantiva alteração. Nesse momento, pacificou-se que sob a égide da Constituição Federal de 1988 “vige o princípio da Fidelidade Partidária, em que o titular do mandato político é o partido, e não mais o representante eleito, passando a vigorar a doutrina do mandato representativo partidário.”³⁴

Como o próximo capítulo é destinado ao estudo dos partidos políticos, foi incluído tópico específico para análise do mandato representativo partidário, que ressaltou a importância dessas agremiações para a democracia brasileira.

1.3. Direito de sufrágio

O direito de sufrágio é instituto fundamental na democracia representativa, pois permite que o povo participe da vida política do país, seja como eleitor, seja como representante. Constitui direito público subjetivo que confere aos cidadãos a capacidade de votar e serem votados, participando assim da organização e da atividade estatal. Nas palavras de Alexandre de Moraes, “o direito de sufrágio é a

³² BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 283

³³ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 66

³⁴ ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidárias*. São Paulo. Edipro, 2010. P. 98.

essência do direito político, expressando-se pela capacidade de eleger e de ser eleito.”³⁵

Azambuja ensina também sobre o sufrágio:

A participação do indivíduo na vida do Estado demonstra não só o seu interesse pelos destinos da sociedade política a que pertence, como é ainda a concretização do seu direito a se fazer ouvir, a influir no governo, a emitir opinião sobre assuntos que lhe concernem diretamente.³⁶

Assim, numa democracia é imperioso que se garanta o direito de sufrágio a todos os cidadãos, sem qualquer exigência especial, pois, segundo Candido, “quanto mais amplo e garantido for o poder de sufrágio, mais efetivo, a princípio, será o regime democrático, sendo aquele característica deste.”³⁷ Sobre a relação entre o princípio democrático e o direito de sufrágio, Canotilho leciona:

O sufrágio é um instrumento fundamental de realização do princípio democrático: através dele, legitima-se democraticamente a conversão da vontade política em posição de poder e domínio, estabelece-se a organização legitimamente de distribuição dos poderes, procede-se à criação do ‘pessoal político’ e marca-se o ritmo da vida política de um país. Daí a importância do direito de voto como direito estruturante do próprio princípio democrático e a relevância do procedimento eleitoral justo para a garantia da autenticidade do sufrágio.³⁸

Desta feita, o sufrágio deve ser universal, que é o direito de votar e ser votado concedido a todos os nacionais, independentemente de fixação de condições especiais. Faz-se oportuno trazer os ensinamentos de Miranda sobre o assunto:

O sentido do sufrágio universal não é que todos, incluindo as crianças e os dementes, tenham direito de voto; é que haja correspondência entre capacidade civil e capacidade eleitoral, que tenham direito de todo e, assim, interfiram na regência da comunidade todos aqueles que podem reger as suas próprias pessoas.³⁹

Noutro giro está o direito de sufrágio restrito, em que o universo de eleitores é reduzido por imposição de condições especiais, como capacidade financeira e formação intelectual. Aras explica que “no primeiro caso, tem-se o sufrágio

³⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. P. 226

³⁶ AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 33ª Ed. São Paulo: Globo, 1995. P. 334

³⁷ CÂNDIDO, Joel J. *Inelegibilidades no direito brasileiro: princípio da anualidade, direitos políticos, condições de elegibilidade, inelegibilidades constitucionais, inabilitação, comentários à lei das inelegibilidades, inelegibilidades legais lc 64/1990*. Bauru: Edipro, 1999. P. 25

³⁸ CANOTILHO, J.J.G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª Ed. Coimbra: Almedina, 1998. P. 294

³⁹ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 4ª Ed., Coimbra: Coimbra, 1998. T.3. p. 59

censitário, em que se leva em consideração a fortuna do cidadão. No segundo caso, tem-se o sufrágio capacitário, em que é considerada a formação intelectual do cidadãos para qualificação como eleitor.”⁴⁰

Nos termos do artigo 14 da Constituição Federal, o sufrágio no Brasil é universal, de modo que os direitos políticos são reconhecidos a todos os nacionais do país, independente de outro requisito especial. Em uma democracia representativa não poderia ser de outra forma, pois “o sufrágio é o modo como se garante a representação do povo no governo.”⁴¹

1.3.1. O Voto

O voto materializa o direito de sufrágio, por meio do qual o povo escolhe seus representantes políticos. É ao mesmo tempo ato político, de outorga de poderes aos representantes, e exercício do direito de sufrágio. Segundo Aras, além da função política, “o voto representa uma função social, que é a de expressar a soberania popular na democracia representativa.”⁴²

Além de expressar um direito, o voto é também um dever, pois, consoante o art. 14, §1º da Constituição Federal, o voto é obrigatório a partir dos 18 anos de idade para todos os brasileiros, natos ou naturalizados. A faculdade de votar existe apenas para os maiores de 16 anos e menores de 18 anos, os maiores de 70 anos e os analfabetos. Nesta esteira, como bem observou Aras, “mais do que um dever jurídico, o ato de votar expressa a obrigação social e política que tem os cidadãos de escolher os políticos que irão influenciar seus destinos e os seus representantes políticos que irão implementá-los.”⁴³

As características do voto do Brasil, extraídas do *caput* do artigo 14 da Constituição Federal são as seguintes: a) personalidade, ou seja, só pode ser exercido pessoalmente pelo próprio eleitor, não há voto por procuração; b) obrigatoriedade formal do comparecimento para os maiores de 18 anos e menores

⁴⁰ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 90

⁴¹ CUNHA, André L. N. *Direitos Políticos: Representatividade, Capacidade Eleitoral e Inelegibilidades*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. P. 35

⁴² *Ibidem*. P. 90

⁴³ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 90

de 70 anos; c) liberdade, pela qual o eleitor pode votar como quiser, inclusive em branco; d) sigiliosidade, é dizer, o voto é secreto; e) periodicidade, pois como os mandatos eletivos são temporários é imperioso que o eleitor renove o mandato que conferiu a seu representante ou o revogue; f) igualdade, que significa que todos os votantes tem o mesmo valor numérico de um voto para o resultado das eleições.

Impõe-se questionar, neste ponto, a quem se destina o voto do eleitor no sistema representativo brasileiro. O excerto do voto da Ministra Cármen Lúcia no MS 26604/DF, a seguir transcrito responde com clareza a essa questão, *in verbis*:

22. No sistema que acolhe, como se dá no Brasil, a representação proporcional para a eleição de deputados, o eleitor exerce a sua liberdade de escolha apenas entre os candidatos registrados pelo partido político e, portanto, seguidores do programa partidário de sua preferência. **Daí se concluir ser o destinatário do voto o partido político viabilizador da candidatura por ele oferecida.**

E o faz supondo que o eleito, vinculado, necessariamente, a determinado partido político, terá no programa e no ideário deste o norte de sua atuação, à qual ele está subordinado por lei (art. 24, da Lei nº 9.096/95).⁴⁴ (Grifou-se)

É nesse contexto que avulta a importância dos partidos políticos, detentores dos votos dos eleitores, na democracia representativa brasileira.

⁴⁴ STF, MS 26.604/DF. P. 184

Capítulo 2 - Partidos Políticos

3.1. Introdução

Os partidos políticos desenvolveram-se junto com democracia moderna, consoante os ensinamento de Duverger: “en general, el desarrollo de los partidos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias.”⁴⁵ O surgimento dos partidos políticos, portanto, está intrinsecamente relacionado à necessidade de participação de setores da sociedade civil na formação das decisões políticas, constituindo-se em elementos imprescindíveis para o funcionamento do sistema representativo.

Quanto ao conceito de partido político, Seiler afirma que são “organizações visando mobilizar indivíduos numa ação coletiva conduzida contra outros, paralelamente mobilizados, a fim de alcançar, sozinhos ou em coalizão, o exercício das funções de governo.”⁴⁶ Por sua vez, Silva assevera ser o partido político “uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo.”⁴⁷

Ribeiro define partido político como “um grupo social de relevante amplitude destinado à arregimentação coletiva, em torno de ideias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório nas instâncias governamentais.”⁴⁸ Esse conceito baseia-se nos principais elementos identificadores dos partidos políticos, quais sejam: o grupo social; a relação de solidariedade entre seus membros e a disposição competitiva com os grupos diferentes; programa político e a organização estável.

O grupo social de um partido político é composto por seus líderes, dirigentes, filiados e adeptos, que estão unidos por uma relação de solidariedade, um laço psicológico, com vistas a alcançar o objetivo comum, ou seja, a conquista

⁴⁵ DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996. P.9

⁴⁶ SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. P. 25

⁴⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucionais Positivo*. 22ªed. Malheiros Editores: São Paulo, 2002. P. 393

⁴⁸ RIBEIRO, Flávia. *Direito eleitoral*. 4ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. P. 267

do poder. As teses e ideologias, as propostas e diretrizes da ação partidária na busca dessa conquista, são consubstanciadas no programa político, que é o amálgama entre a unidade e a coesão partidárias, “resultante da *affectio societatis* geradora da aglutinação de indivíduos diferentes e integrantes de classes sociais heterogêneas.”⁴⁹ Por fim, a estabilidade do partido decorre de seu caráter de instituição permanente e indispensável ao sistema representativo e deve ser preservada por sistemas de controle interno e externo.

Daí extrai-se que os partidos políticos são constituídos por grupos sociais unidos em torno de uma ideologia e programa político com o mesmo objetivo, que é conquistar e exercer o poder, após disputa com outros partidos. Aras bem resume a definição de partidos políticos da seguinte forma:

São grupos sociais que se unem com o intuito de disputar, conquistar, exercer e conservar o poder, nas suas diversas instâncias, apresentando como atrativo para os seus filiados a ideologia e programa que os convença de poderem satisfazer, por meio deles, seus anseios sociais e até mesmo pessoais.⁵⁰

Ao delinear os mecanismos de atuação democrática o constituinte de 1988 destinou capítulo específico aos partidos políticos, no qual instituiu o estatuto jurídico das entidades partidárias. A Constituição Federal, no artigo 17, § 2º, dispõe que os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, haja vista que, como associação voluntária de pessoas destinada a alcançar fins políticos comuns, devem “estar protegidos da influência do Estado, desde sua criação até sua extinção, de forma precípua pelos princípios da liberdade e da autonomia partidárias.”⁵¹

Para se constituírem, os partidos políticos seguem as mesmas regras previstas para qualquer pessoa jurídica de direito privado, mas a capacidade eleitoral depende do registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral. É a partir do registro que os partidos podem participar das eleições, do horário eleitoral gratuito, perceber cotas do fundo partidário e defender seus símbolos, nos termos do artigo 2º, §2º da Lei nº 9.096/1995.

⁴⁹ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 119

⁵⁰ Ibidem. P. 120

⁵¹ Ibidem. P. 121

Assim, podem ser registrados no TSE, e com isso serem reconhecidos como tal, todos os partidos que cumpram os requisitos da Lei nº 9.096/1995. Isso garante a pluralidade partidária no Brasil, que enseja a concorrência e o debate entre diferentes ideologias. Aras leciona que o Brasil é um Estado de Partidos Parcial, que é conceituado pelo autor da seguinte maneira:

O Estado parcial poderia ser definido com apego aos três seguintes elementos constitutivos: em primeiro lugar, o da pluralidade, elemento que vem incorporado no conceito de partido, cuja existência pressupõe a de uma pluralidade de organizações destinadas à representação de interesses individuais ou de grupo; em segundo lugar, o da processualidade da mediação, na medida em que o sistema de partidos opera a articulação dos diferentes interesses sociais de uma forma contínua, de modo sempre dinâmico e, por último, em terceiro lugar, o da concorrência na formação da vontade estatal.⁵²

A existência desses três elementos – pluralidade, processualidade e concorrência – é necessária para que os partidos bem exerçam sua função no sistema representativo, pois exige coerência e firmeza nas propostas apresentadas aos eleitores.

3.2. Função

A relevância dos partidos políticos no processo eleitoral foi reconhecida pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu em seu artigo 17 a filiação partidária como condição de elegibilidade dos candidatos. Isto porque no regime representativo, o povo delega o exercício do poder político, conferindo ao representante escolhido o desempenho de um mandato, fazendo-se indispensável a atuação dos partidos políticos, já que “eles exercem uma função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne ao processo eleitoral.”⁵³

Amado afirma que “sua função consiste em por em contato os candidatos e as massas populares de maneira que eles possam concordar suas vozes em vez de

⁵² ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 287

⁵³ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 764

deixar que domine o ambiente da vida pública uma cacofonia ininteligente de gritos contraditórios.”⁵⁴

Para Aras, a função dos partidos políticos reside “na representação dos anseios e interesses da sociedade, assegurando a alternância de ideias e homens no poder, aglutinando por uma força viva que é a do ideário que os une, a ser alcançado pela coletividade e, individualmente, por cada cidadão.”⁵⁵ Assim, os partidos políticos assumem posição central no sistema representativo, vez que aproximam os eleitores dos eleitos, conferindo a estes a legitimidade necessária ao cumprimento do mandato.

No mesmo sentido, Seiler conclui sobre a função dos partidos políticos:

Os partidos asseguram o revezamento de homens e ideias, eles estabilizam o sistema ao torná-lo legítimo aos olhos dos cidadãos e, para alguns dentre eles, canalizam os descontentamentos, reforçando, assim, a legitimidade do sistema. Indo às últimas consequências, as duas funções preenchidas pelos partidos podem ser resumidas em: o revezamento, isto é, fornecer governantes de maneira contínua, e a legitimação, isto é, tornar esse modo de acesso às funções aceitável aos governados.⁵⁶

Ao cumprirem sua função de promover o debate de ideias, o revezamento entre os governantes, a aproximação entre os representantes e a população, os partidos políticos se consolidaram como instituições imprescindíveis ao funcionamento da democracia. Dessa forma, “a existência do próprio Estado está atrelada, contemporaneamente, à existência de partidos políticos na sociedade.”⁵⁷

3.3. Representação e Partidos Políticos

A intervenção dos partidos no processo político quebrou a relação originária entre eleitores e eleitos e fez surgir duas outras relações, uma entre o partido e os eleitores e outra entre os partidos e os eleitos, estreitando os vínculos entre representante e representado. Bobbio afirma que “a intermediação do partido entre eleitores e eleitos, com o conseqüente nascimento de duas relações no lugar de

⁵⁴ AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Brasília: Senado Federal, 1999. P. 107

⁵⁵ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 122

⁵⁶ SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. P. 34

⁵⁷ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 69

uma, não complicou o sistema da representação, mas o simplificou, e, simplificando-o, tornou-o novamente possível.”⁵⁸

Nesta esteira, veja-se as lições de Aras:

Hodiernamente, o elo entre o representante eleito e o eleitorado é formado pelos partidos políticos, donde se extrai que, qualquer leitura atual que se faça do sistema representativo passa, inexoravelmente, pelo estudo dos partidos políticos, que são órgão embrionários da representação política, ou, corpos intermediários da democracia representativa, na dicção adotada pelo Supremo Tribunal Federal.⁵⁹

A contribuição dos partidos para a democracia não se restringe às eleições, mas é sentida em todas as fases do processo democrático. A atividade partidária inicia-se com a submissão dos filiados aos critérios de disciplina e fidelidade e projeta-se, no âmbito externo das agremiações, com a conscientização do “povo, o titular do Poder político, acerca de sua potencialidade para escolher o seu próprio destino, através de políticas públicas e de representantes fiéis ao ideário programático adotado por seu partido.”⁶⁰

Assim, aos partidos políticos é atribuído papel central na democracia representativa, por servir de elo entre os eleitores e os eleitos, impondo a esses a obrigação de porem em prática o programa político idealizado pelo partido, com o qual aqueles se identificam. Isto porque ao filiar-se a partido político, o cidadão “deve se submeter às normas estatutárias e à legislação aplicável àquela relação jurídica, sob pena de sofrer as sanções cabíveis.”⁶¹

No modelo representativo brasileiro, a filiação é condição elegibilidade, de modo que as candidaturas dependem do intermédio das agremiações. O eleitor escolhe exclusivamente os candidatos oferecidos pelo partido político, os quais estão subordinados aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários. Assim, o eleitor ao mesmo tempo escolhe o “governante (ou representante) e também a orientação política a ser posta em execução.”⁶²

⁵⁸ BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro. Campus, 2000. P. 470

⁵⁹ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 68

⁶⁰ *Ibidem* P. 69

⁶¹ *Ibidem* P. 69

⁶² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no Limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001. P. 176

Ademais, os partidos cumprem a função de institucionalizar o poder, através da despersonalização da disputa eleitoral, de forma que o eleitor opte por um partido e não pelo candidato. No Brasil, ainda é bastante comum o eleitor votar por afinidade, simpatia, amizade com a pessoa do candidato, ou até mesmo em troca de favores, conforme observa Bonavides: “o eleitor vota ainda, em grande parte, fora de quadro de ideias, mas consciente do imediatismo pertinente ao atendimento de certos interesses de ordem pessoal ou de natureza pública.”⁶³

Essa realidade destoa completamente do sistema político-jurídico vigente, em que o partido político tem posição central na representação, atuando como referência programática ao eleitor. O cidadão deve votar no programa partidário em que acredita, nas ideias com que se identifica, sendo o candidato instrumento de realização desse projeto. Aras assevera que:

A representação política deve cada vez mais deixar de ser representação de uma pessoa eleita pelo cidadão para se firmar como a representação de uma ideologia professada por parcela da sociedade institucionalizada na constituição formal de um grupo político dotado de capacidade eleitoral, passando a ser uma representação partidária.⁶⁴

Para tanto, é preciso que os partidos tenham programas definidos – e não meramente discurso com promessas abstratas e genéricas – e que existam mecanismos para impor aos filiados eleitos a prática religiosa dos programas partidários, de maneira a fortalecer os partidos. Um desses mecanismos existentes no Brasil é a obrigação de fidelidade partidária, conforme os ensinamentos de Aras:

Conclui-se que o aperfeiçoamento do sistema representativo e o devenir da nossa democracia passam, obrigatoriamente, pelo fortalecimento dos partidos políticos, o que, no atual estágio da sociedade brasileira depende da admissão da perda do mandato do parlamentar como consequência da prática de atos de infidelidade, caracterizada, dentre outras causas, pela mudança de agremiação, no quadriênio para o qual foi eleito. Tudo o quanto enfraquece os partidos políticos também corrói a democracia, com abalo, destarte, dos alicerces da República Federativa do Brasil (art. 1º, *caput*/CF)⁶⁵

Atento a essa situação, o STF reconheceu a possibilidade de perda de mandato por infidelidade partidária, sob o fundamento de que o mandato pertence

⁶³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 430

⁶⁴ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 291-292

⁶⁵ *Ibidem* P. 70

ao partido político e não ao eleito. Com essa decisão, a Suprema Corte afastou a possibilidade de mandato representativo livre e declarou que no Brasil impera o mandato representativo partidário.

3.3.1. O princípio da fidelidade partidária e o mandato representativo partidário

A Constituição Federal de 1988, ao prescrever em seu art. 14, §3º, inciso V que a filiação partidária é condição de elegibilidade, atribuiu aos partidos o monopólio das candidaturas como forma de assegurar a participação dos cidadãos no governo. Isto porque os partidos políticos atuam como instrumentos da democracia, por ser o elo entre os governantes e os cidadãos.

O vínculo entre o filiado e o partido permite que ele adquira capacidade eleitoral passiva, uma vez que não existe candidatura fora de uma bandeira partidária. No sistema eleitoral brasileiro, primeiro o filiado é escolhido pelo partido para tornar-se candidato e, então, disputar os votos dos cidadãos. Dessa forma, a escolha dos eleitores restringe-se aos candidatos registrados pelo partido político a cujo programa se alinha. O vínculo entre o eleitor e o partido reside justamente na identidade com o programa partidário, que acredita será defendido pelo candidato em que votou. Aras leciona que

O eleitor, ao votar, deve escolher, primeiramente, um partido sustentado pela ideologia política que adota e que conduza o eleitorado a acreditar ser ela a melhor opção para orientar as políticas públicas de governo e que melhor atenda aos anseios da maioria da comunidade; só depois é que vota na pessoa do candidato, porquanto não se admite candidatura avulsa, já que a filiação é uma condição/requisito de elegibilidade (art. 14, §3º, V, CF)⁶⁶

Tendo em vista que o eleitor vota no partido político, nada mais coerente do que entregar ao partido o mandato caso seu candidato seja eleito, surgindo o denominado mandato representativo partidário. A importância dos partidos para a democracia representativa impôs a superação do mandato representativo livre, pois se tornou indispensável que as agremiações imponham diretrizes aos eleitos a fim de assegurar o cumprimento do programa partidário.

⁶⁶ Ibidem P. 291

A representação forma, atualmente, uma relação tripartite, em que o partido encontra-se entre os eleitores e os eleitos. A relação entre o partido e o eleitor é definida pela identidade ideológica entre ambos, ao passo que a relação entre o partido e o eleito é caracterizada pela obrigação de este seguir o programa do partido e zelar por seu cumprimento. Essa percepção se coaduna com os ensinamentos de Bobbio:

Das duas relações que devem ser levadas em consideração, a segunda, entre partido e eleitos, é cada vez menos caracterizada pelo mandato livre, à medida que foi se reforçando a disciplina de partido e foi se afirmando a exigência da abolição do voto secreto, considerado como último refúgio da liberdade do representante. Na primeira relação, entre partido e eleitores, o mandato livre perdeu muito da sua eficácia devido à irrupção dos interesses particulares dos quais qualquer partido, em um sistema de mercado político concorrencial cada vez mais fragmentado, é obrigado a levar em conta para conservar e eventualmente aumentar seu poder, que depende do maior ou menos número de votos.⁶⁷

Com o regime de partidos, o povo soberano elege não apenas um parlamentar, mas, sobretudo, uma direção política que controla e orienta os eleitos a executarem o plano partidário escolhido pelo eleitor. Dessa forma, ao assumir o mandato, o parlamentar deve zelar pelos interesses de seu partido, não havendo mais espaço para agir de forma autônoma, decidindo apenas conforme sua consciência.

Esse novo modelo de mandato, denominado representativo partidário, é fruto da evolução do mandato imperativo e do representativo, característicos do Antigo Regime e do Estado Liberal, respectivamente. Faz-se oportuno buscar as lições de Aras sobre o novel mandato representativo:

O mandato representativo partidário opera a partir da conjugação de elementos comuns aos modelos precedentes (mandato imperativo e representativo) para fazer brotar uma nova concepção de mandato político em que este tem por titular o partido e está baseado:

- a) Na subordinação do eleito ao estatuto e ao ideário programático do seu partido por meio do qual o obteve, a espelhar a confiança do povo na agremiação, como única realidade da técnica político-jurídica do hábil a representar aqueles valores em torno dos quais se opera o consenso social pelo voto da maioria;
- b) na representação que o partido político recebe dos eleitores para agir em seu nome (autorização), cujo exercício há de se dar por meio dos seus filiados ante a sua qualidade de pessoa jurídica (realidade da técnica político-jurídica) que não dispõe de corpo físico para tanto. É o que acontece, por exemplo, no sistema distrital, em que o partido estabelece,

⁶⁷ BOBBIO, Norberto. Teoria Geral da Política. Rio de Janeiro. Campus, 2000. P. 470

em uma lista fechada, ou em uma lista aberta e em outra fechada (distrital misto), os nomes dos candidatos que entende melhor representar o grupamento político; e
 c) na liberdade de manifestar opiniões, palavras e votos, nos atos tipicamente legislativos por se encontrar acobertado pela inviolabilidade ou imunidade material (art. 53/CF).⁶⁸

Nesse contexto, torna-se inadmissível que o parlamentar se insurja contra o partido que o elegeu e, sem motivo legítimo, retire-se da agremiação, pois, com isso, furtaria da agremiação o voto que lhe fora outorgado pelo eleitor. Essa prática, muito comum no Brasil até 2007, servia para enfraquecer a força política do partido na casa legislativa ou no governo, além de deixar o ideário escolhido pelo eleitor sem representação, tirando credibilidade do partido e enfraquecendo-o também em relação aos cidadãos.

Com o julgamento do Mandado de Segurança nº 26.603/DF, em que se questionava a obrigatoriedade de o eleito ser fiel ao partido que registrou sua candidatura, o Supremo Tribunal Federal, sufragando a tese já defendida por Aras, decidiu que a infidelidade partidária enseja a perda do mandato pelo governante, vez que esse pertence ao partido político, consagrando de vez o império do mandato representativo partidário no regime democrático brasileiro. Por sua clareza e precisão, vejam-se os seguintes trechos do voto do Ministro Celso de Mello, relator do processo:

O tema suscitado na presente causa, portanto, deve ser examinado sob uma dupla perspectiva - (a) a da fidelidade do representante eleito ao partido político sob cuja legenda se elegeu e (b) a da fidelidade daquele que se elegeu aos cidadãos integrantes do corpo eleitoral -, de modo a se reconhecer que o ato de infidelidade, quer à agremiação partidária, quer, sobretudo, aos eleitores, traduz um gesto de intolerável desrespeito à vontade soberana do povo, fraudado em suas justas expectativas e frustrado pela conduta desviante daquele que, pelo sufrágio popular e por intermédio da filiação a determinado partido, foi investido no alto desempenho do mandato eletivo.

Vê-se, daí, que a pretensão ora deduzida nesta sede mandamental tem por suporte o reconhecimento de que a "transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda" configura -segundo sustenta o PSDB - transgressão, por infidelidade, aos vínculos que se estabelecem, de um lado, entre o candidato eleito e o partido político sob cuja legenda se elegeu (vínculo partidário) e, de outro, entre o candidato eleito e o cidadão que o escolheu (vínculo popular).

(...)

É preciso reconhecer, portanto. Senhora Presidente, considerado esse estado de coisas, que a exigência de fidelidade partidária deve traduzir, na concreção do seu alcance, um valor constitucional revestido de elevada

⁶⁸ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 296

significação político-jurídica a que se impõe dar consequência, no plano institucional, sob pena de inibição de seu conteúdo eficaz e de desrespeito, não só ao partido político, mas, sobretudo, à vontade soberana do eleitor.

(...)

O ato de infidelidade, seja ao Partido Político, seja, com maior razão, ao próprio cidadão-eleitor, mais do que um desvio ético-político, representa um inadmissível ultraje ao princípio democrático e ao exercício legítimo do poder, na medida em que migrações inesperadas, nem sempre motivadas por razões justas, 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 ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e fraudada, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República.

(...)

Todas essas considerações apenas confirmam, segundo entendo, o absoluto acerto com que se houve o E. Tribunal Superior Eleitoral na resposta que deu à Consulta nº 1.398/DF, em pronunciamento que preserva a legitimidade do processo eleitoral, que respeita a vontade soberana do eleitor, que impede a deformação do modelo de representação popular, que assegura a finalidade mesma do sistema eleitoral proporcional, que valoriza, fortalece e consolida as organizações partidárias e que confere primazia à fidelidade que o representante eleito deve observar em relação ao corpo eleitoral.⁶⁹

No mesmo julgamento, os Ministros consignaram que o mandatário pode sair do partido, em razão do direito fundamental de livre associação e de não ser obrigado a se manter associado. Mas, nesse caso, perde o mandato como consequência jurídica do direito que o partido tem sobre as vagas conquistadas nas eleições.

Também assentou o Plenário da Suprema Corte, corroborando o entendimento do TSE exarado na Consulta nº 1.398/DF, que podem ocorrer situações que legitimem a saída do parlamentar do partido político, devendo ser mantido o mandato em tais casos.

⁶⁹ STF, Mandado de Segurança 26.603/DF. P. 426/448

A Resolução nº 22.610, editada pelo TSE para disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, em seu art. 1º, §1º estabelece que são consideradas justa causa da desfiliação partidária: a incorporação ou fusão do partido, criação de novo partido, mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e grave discriminação pessoal.

Essas exceções existem para resguardar a confiança do eleitor nas propostas e ideias divulgadas pelo partido político, mas que, depois das eleições, foram desfiguradas. A permanência do mandato se justifica em razão da necessidade de o programa escolhido pelo cidadão ser representado pelo eleito outrora integrante do partido político com que se identificava o eleitor.

Em relação aos cargos de Senador, Prefeito Governador e Presidente da República, o TSE respondeu afirmativamente à Consulta 1407/2007 que questionava se os partidos e coligações tem o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral majoritário em caso de pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do eleito para outro partido ou legenda. O trecho a seguir extraído do voto do Ministro Carlos Ayres Brito, relator do processo, esclarece:

42. Nesse ritmo argumentativo, e já me encaminhando para o fecho deste voto, tenho que todos os exercentes de mandato eletivo federal (com seus equivalentes nas pessoas federadas periféricas) estão vinculados a um modelo de regime representativo que faz do povo e dos partidos políticos uma fonte de legitimação eleitoral e um *locus* de embocadura funcional. Tudo geminadamente, como verdadeiros irmãos siameses. Donde o instituto da representatividade binária incompatível com a tese da titularidade do mandato como um patrimônio individual ou propriedade particular.

43. Respondo, pois, afirmativamente à consulta que nos é dirigida, para assentar que uma arbitrária desfiliação partidária implica a desqualificação para se permanecer à *testa* do cargo político-eletivo. Desqualificação que é determinante da vaga na respectiva cadeira, a ser, então, reivindicada pelo partido político abandonado. É a única resposta que me parece rimada com a Constituição, toante e consoantemente, conforme procurei demonstrar. Convicto de que é no devocional respeito a ela, Constituição, que se propicia à sociedade o máximo de segurança jurídica. Afinal, só a Constituição governa quem governa. Governa permanentemente quem governa temporariamente.⁷⁰

A consagração do mandato representativo partidário serviu para assentar uma representação política coerente com a ordem constitucional brasileira, que incluiu os partidos políticos entre os Direitos e Garantias Fundamentais (Título II, Capítulo V, art. 17). Para Aras o reconhecimento da perda do mandato parlamentar por infidelidade partidária é um meio de “fortalecimento dos nossos partidos

⁷⁰ TSE. Consulta 1407/2007. P. 22-23

políticos, manutenção da autenticidade do sistema representativo, preservação da legitimidade material do Poder político e da democracia.”⁷¹

A infidelidade partidária vicia o sistema representativo, pois retira a força necessária ao partido para fazer cumprir os compromissos assumidos com os eleitores. Um dos perigos dessa prática é a descrença nos partidos, levando o eleitorado a confiar mais nos candidatos e, com isso, inverter a lógica da representação partidária constitucionalmente instituída. Aras alerta sobre essa questão:

As deturpações do sistema representativo tem levado parte do eleitorado brasileiro a prestigiar a pessoa do candidato em detrimento da agremiação que integra, olvidando que a democracia se sustenta na vontade do povo (soberania popular), titular do Poder político, que há de ser institucionalizado pela via dos partidos e de seus representantes escolhidos, periodicamente, nas eleições.⁷²

O fortalecimento da democracia passa necessariamente pelo fortalecimento dos partidos políticos. A capacidade de as agremiações sustentarem o programa político proposto depende da imutabilidade da composição parlamentar dos partidos políticos. Na medida em que os partidos conseguem manter e defender seus programas, ganha credibilidade frente aos cidadãos, que passam a ver as agremiações – e não a pessoa do parlamentar – seu verdadeiro representante político, consoante o regime democrático vigente.

3.3.1.1. Perda do mandato: distinção entre atos partidários e atos legislativos

Em alguns países a força dos partidos políticos é tamanha que lhes é permitido retirar o mandato do membro eleito que não seguir suas determinações. Aras aponta que “na Grã-Bretanha, por exemplo, os partidos políticos tem o poder

⁷¹ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 299

⁷² *Ibidem*. P. 291

de fiscalizar a atuação do seu parlamentar, aplicando sanções de perda do cargo em determinadas situações, especialmente quando contrariar as diretivas partidárias.”⁷³

Na Itália, por sua vez, é defeso aos partidos criarem normas para destituir o parlamentar de seu mandato quando ele votar contra as instruções partidárias. Nesse sentido é a decisão da Corte Constitucional Italiana citada por Aras:

A proibição do mandato imperativo importa que o parlamentar seja livre para votar segundo as determinações de seu partido, mas é também livre para se subtrair; nenhuma norma poderia legitimamente dispor que traga consequências ao cargo de parlamentar pelo fato de ter votado contra as diretivas do partido.⁷⁴

No Brasil, inexistente a possibilidade de perda do mandato em caso de descumprimento das diretrizes partidárias pelos parlamentares no exercício da função tipicamente legislativa. A consagração do princípio da fidelidade partidária não alterou essa situação, pois a perda do mandato por infidelidade não se aplica aos atos legislativos dos parlamentares, e sim aos atos partidários. As lições de Aras sobre o tema são elucidativas:

O parlamentar, no exercício das funções tipicamente legislativas (elaborar leis e fiscalizar), está acobertado pela inviolabilidade ou imunidade material prevista no art. 53/CF, pelas palavras, opiniões e votos, que integra o sistema de proteção ou de controle peculiar ao Parlamento (arts. 53/56 da Seção V – dos Deputados e Senadores, do Capítulo I – Do Poder Legislativo, do Título IV, da Organização dos Poderes), o que afasta, neste aspecto, a perda do mandato parlamentar, mesmo quando houver contrariedade das diretrizes apostas pela agremiação, sem prejuízo do regular funcionamento do sistema de proteção ou de controle dos Partidos Políticos no que tange à típica atividade partidária (art. 17, §§ e incisos, do Capítulo V, dos Partidos Políticos, do Título II, dos Direitos e Garantias Fundamentais).⁷⁵

Isso não significa que os eleitos possam exercer sua função legislativa em dissonância com os estatutos e o ideário do partido. Todos os atos de um filiado devem ser condizentes com o estatuto, mas somente os atos partidários estão sujeitos a sanções por infidelidade.

Como os atos partidários e tipicamente legislativos tem natureza distinta, ambos possuem sistema de proteção e controle específicos, a fim de manter a

⁷³ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 296

⁷⁴ Ibidem. P.296

⁷⁵ Ibidem. P. 341

ordem e a unidade do partido e da Casa Legislativa, respectivamente. Aras explica que:

Enquanto os filiados, parlamentares ou não, tem dever de fidelidade e disciplina partidárias, orientadas pelos estatutos e pelas diretrizes políticas emanadas do ideário programático, os deputados e senadores também tem deveres éticos (de fidelidade), não somente ante o mandato que exercem, mas, também, ao Poder Legislativo que integram, no qual devem atuar com liberdade nos atos tipicamente legislativos e responsabilidade na defesa da *res publica*, dos interesses do povo, o titular do poder.⁷⁶

Não se pode confundir, portanto, a perda do mandato prevista no artigo 55 da Constituição Federal, aplicável somente àqueles que comentem infrações no exercício da atividade parlamentar, com o sistema de proteção da atividade partidária previsto no artigo 17, § 1º da Constituição. Assim, a perda do mandato do parlamentar que se opõe às diretrizes estabelecidas pelo partido não decorre da sua função de legislador, mas de membro do partido que agiu em contrariedade ao programa partidário.

Obviamente, em algumas situações a linha entre atos partidários e legislativos é muito tênue, não sendo possível saber ao certo quando começa um e termina outro. Para esses casos, sempre há o resguardo da justiça especializada eleitoral, que, na análise do caso concreto, decidirá se o parlamentar está protegido pelas imunidades do art. 53 da Constituição Federal ou se sujeito às sanções por infidelidade ao partido.

Registre-se, sobre o tema, a modesta opinião desta autora de que o mandato representativo partidário impõe a imperiosa observância do programa partidário, inclusive em relação aos atos legislativos. Uma vez que o titular do mandato é o partido político, sendo o parlamentar um instrumento de execução dos ideais da agremiação à qual é filiado, não é coerente outorgar total liberdade a este no exercício da função parlamentar.

É dizer, os parlamentares são eleitos para executar e defender o programa de seu partido na Casa Legislativa, conforme o sistema representativo partidário vigente, e não seus próprios ideais. Assim, a liberdade de manifestar opiniões,

⁷⁶ ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária*. São Paulo. Edipro, 2010. P. 78-79

palavras e votos deve ser preservada, mas não de forma absoluta, pois encontra limite nos ideais partidários.

Ao escolher um partido, os eleitores esperam que os parlamentares manifestem opiniões e votem de maneira condizente com o programa daquela agremiação e não conforme suas convicções pessoais. Por isso, nos casos em que um eleito se distancie do ideal partidário, se ficar comprovado que incorreu em mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário, deve ficar sujeito à perda do mandato, conforme previsto no art. 1º, §1º, inciso III da Resolução do TSE nº 22.610/2007.

3.4. Autonomia, liberdade partidária e democracia interna

Os partidos políticos regem-se por princípios e normas basilares, destinadas a seu fortalecimento, quais sejam, liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção, além de autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais (artigo 17, §1º da Constituição Federal). Essa autonomia garante que os partidos estejam a salvo de qualquer ingerência do Estado. Aras aponta que “a regra da autonomia partidária, que se soma à liberdade de criação dos partidos políticos, tem o sentido teleológico do fortalecimento da democracia, repelindo a interferência estatal na atuação, criação e extinção dos partidos políticos.”⁷⁷

Dentro da sua esfera organizacional, o partido tem total liberdade para estabelecer as regras de funcionamento, os órgãos internos, os requisitos para filiação e militância, disciplinar os órgãos dirigentes, escolher o sistema para a designação de seus candidatos. Mas precisam observar as limitações impostas constitucionalmente. A Constituição exige que os partidos tenham caráter nacional, prestem contas à Justiça Eleitoral e tenham funcionamento parlamentar de acordo com a lei; ao mesmo tempo, proíbe que recebam recursos financeiros de entidades ou governos estrangeiros ou estejam subordinados a estes.

⁷⁷ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 132

A autonomia partidária esbarra ainda na necessidade de respeitar o princípio democrático, da soberania nacional, do pluripartidarismo e dos direitos da pessoa humana (artigo 17, *caput*, Constituição Federal). Assim, a autonomia de gerir sua organização e funcionamento não pode ser feita sem observância dos princípios básicos enunciados na Constituição.

As estruturas internas dos partidos devem estar alicerçadas no princípio democrático, pois, conforme assevera Aras, “não é compreensível que uma instituição resguarde o regime democrático se internamente não observa o mesmo regime.”⁷⁸ As decisões internas não podem ser fruto de imposições da alta direção dos partidos, urge que sejam tomadas de forma democrática, com possibilidade de participação de todos os membros. Mendes, Coelho e Branco advertem:

A autonomia organizatória não há de realizar-se com o sacrifício de referenciais democráticos. A função de mediação e de formação da vontade impõe que o partido assegure plena participação a seus membros nos processos decisórios. Não poderá o partido adotar, em nome da autonomia e da liberdade de organização, princípios que se revelem afrontosos à ideia de democracia, ou, como observa Canotilho, a democracia de partidos postula a democracia no partido.⁷⁹

A autenticidade do processo democrático, em que os partidos estão situados entre a sociedade e o Estado, exige a observância do princípio da democracia interna, a democracia no partido. A função política dos partidos impõe que seu funcionamento se lastreie na democracia, sendo inadmissível a existência de ditaduras intrapartidárias.

⁷⁸ Ibidem. P. 135

⁷⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 769

Capítulo 3 - Ditadura Intrapartidária

3.1. Introdução

A realidade mostra que nem sempre os partidos políticos servem de referencial ideológico aos eleitores, conforme requer o regime representativo partidário. Muitas vezes a busca pela ascensão e permanência no poder se sobrepõe aos ideais e programas, os quais são esquecidos e remodelados para manter o poder dos dirigentes da cúpula partidária. Em razão desses desvios, os partidos são alvo recorrente de críticas da doutrina.

Ferreira Filho assevera que inicialmente, com Rousseau, os partidos eram indesejados, pois seriam sempre “a expressão de interesses particulares que procurariam por acima do interesse comum.”⁸⁰ Mas a importância dos partidos para o enriquecimento do debate da disputa política, fez com que os pensadores do século XIX passassem a reconhecer sua necessidade – sem olvidar dos malefícios que podem trazer consigo. Duverger citado por Ferreira Filho aponta que os partidos “de um lado servem, para estruturar a democracia sem que outra coisa os possa substituir nesse papel; mas, por outro, contem em si mesmos um certo número de venenos capazes de reduzi-la a nada, ou, ao menos, de deformá-la.”⁸¹

Um dos vícios apontados é que a cúpula do partido, em nome da disciplina, obriga seus membros a seguir cegamente as diretrizes que estabelecem, ainda que contra suas opiniões próprias. Com isso, os partidos tornam-se oligárquicos, “dominados por um chefe e alguns asseclas, que manejam a força eleitoral em proveito próprio, sacrificando interesses do povo, apresentando candidatos ineptos ou desconhecidos.”⁸²

Michels antes da Primeira Guerra Mundial constatou a existência de oligarquia e personalização do poder dentro dos partidos políticos. Os principais referenciais do autor foram os partidos dos trabalhadores da Alemanha, Países Baixos, Gran-Bretanha e Itália, chamados partidos de massa.

⁸⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no Liminar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001. P. 177

⁸¹ DUVERGER, Maurice *apud* FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no Liminar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001. P. 179

⁸² AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 33ª Ed. São Paulo: Globo, 1995. P.291

De acordo com o sociólogo, o partido é transformado numa estrutura oligárquica dominada por um chefe. A direção dos partidos de massa é progressivamente dominada por um corpo de profissionais que usa de seu conhecimento político para torna-se permanente. “Daí resulta que o poder de decisão, considerado como um dos atributos específicos da direção, é pouco a pouco retirado das massas e concentrado exclusivamente nas mãos dos chefes.”⁸³ Com isso, a democracia, assentada na participação de todos na direção do partido, deixa de existir no interior do partido, conforme concluiu ao final de sua obra “Sociologia dos Partidos Políticos”:

Toda organização de partido representa uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática. Encontramos em toda parte eleitores e eleitos. Mas também encontramos em toda parte um poder quase ilimitado dos eleitos sobre as massas que elegem. A estrutura oligárquica do edifício abafa o princípio democrático fundamental. O que é oprimido, o que deveria ser. Para as massas, essa diferença essencial entre a realidade e o ideal é ainda um mistério.

Os socialistas muitas vezes acreditam, e com toda sinceridade, que uma nova elite de homens políticos cumpriria suas promessas melhor que a precedente. A ideia da representação dos interesses do povo, ideia à qual a grande maioria dos democratas, e especialmente as grandes massas operárias dos países de língua alemã, se agarram com tanta tenacidade e com sincera confiança, é uma ilusão provocada por um falso efeito de luz, por um efeito de miragem.⁸⁴

Duverger também estudou a autoridade dos dirigentes dos partidos políticos, através da oligarquia partidária. O autor afirma que “la dirección de los partidos tiende naturalmente a tomar una forma oligárquica. Una verdadera ‘clase de jefes’ se contituye, uns casta más o menos cerrada, um ‘círculo interior’ de difícil acceso.”⁸⁵ A formação desse círculo é influenciada pelo regime eleitoral do Estado. No sistema fechado, em que ninguém pode ser candidato sem passar pela escolha do comitê do partido, o poder dos dirigentes – do “círculo interior” – é ressaltado, uma vez assumem papel fundamental na escolha dos futuros parlamentares.

O fortalecimento da oligarquia partidária tem por consequência a alteração da relação entre os dirigentes e os parlamentares, de modo que aqueles passam a impor a estes a conduta a ser seguida. Duverger assevera que “se comprueba, em numerosos partidos, uns tendencia de los dirigentes a mandar a los parlamentarios

⁸³ MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Ed. UnB, 1982. P. 21

⁸⁴ *Ibidem*. P. 238

⁸⁵ DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996. P. 181

em nombre de los militantes.”⁸⁶ Esse domínio dos dirigentes sobre seus membros eleitos é forma de oligarquia que Duverger chama de “externa”, e passa necessariamente pelo domínio dos chefes em relação aos membros, a oligarquia interna.

3.2. Ditadura Intrapartidária no Brasil

Os estudos a seguir desenvolvidos sobre ditadura intrapartidária se baseiam na análise feita pelo Professor Augusto Aras sobre a proliferação desse fenômeno após a adoção da fidelidade partidária.

No Brasil, com a decisão do STF no MS 26.603/DF, os dirigentes de alguns partidos passaram a estabelecer diretrizes aos seus membros destoantes do estatuto, destinadas a preservar interesses pessoais, sob pena de impor aos desobedientes sanções por infidelidade partidária. Não se trata de determinações legitimamente estabelecidas, fundadas no estatuto e programa partidário, mas sim em interesses pessoais dos dirigentes partidários. Nesse sentido, Aras adverte:

Tem sido comum a denúncia da existência de desvio de conduta de dirigentes partidários brasileiros que, a pretexto de aplicar o princípio da Fidelidade, passam a impor a sua vontade caprichosa para a satisfação de interesses pessoais contra a legítima manifestação de filiado ou da base partidária.⁸⁷

Essa prática revela a existência, em muitos partidos brasileiros, do círculo interno de que tratou Duverger, resultando em verdadeiras ditaduras no interior das agremiações. Os demais membros são excluídos do processo de tomada de decisões e apenas a alta cúpula do partido é que determina as diretrizes a serem seguidas.

A proteção ao princípio da fidelidade partidária serviu para fortalecer os partidos, mas também os dirigentes, a quem Aras chama de “donos do partido”. Na defesa de interesses próprios, esses chefes começaram a interferir nas instâncias

⁸⁶ Ibidem. P. 211

⁸⁷ ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária*. São Paulo. Edipro, 2010. P. 25

de menos circunscrição partidária, impondo condutas atentatórias ao estatuto. Aras cita exemplos dessa práticas, acentuadas com a adoção da fidelidade partidária:

Nesse contexto, a ditadura intrapartidária se revelou plenamente nas eleições municipais de 2008, o primeiro certame realizado após o reconhecimento da validade do princípio da Fidelidade Partidária.

Foram muitos os diretórios municipais que sofreram sumária dissolução com a destituição dos seus dirigentes legitimamente eleitos pelos filiados locais, somente porque decidiram lançar candidatura própria ao cargo majoritário (prefeito), resistindo à celebração de espúrias coligações impostas pelas instâncias partidárias superiores.

A imprensa noticiou que em alguns diretórios municipais, dias antes da fase destinada às convenções para a escolha de candidatos, os diretórios municipais foram desconstituídos e ali empossados afilhados dos dirigentes estaduais.

Também foram graves os escândalos, em algumas unidades federativas de 'vendas' de diretórios por parte de dirigentes das instâncias superiores a empresários que queriam se candidatar e encontraram resistência dos filiados e membros de comissão executiva local, comprometidos com os ideais que os aglutinaram em torno de uma mesma legenda.⁸⁸

Com essas medidas, os dirigentes das agremiações de maior circunscrição (nacional/estadual) procuram submeter as de menor amplitude (estadual/municipal) às suas determinações, no intuito de manter o poder dos donos do partido. Dessa forma, fazem das agremiações instrumentos de caprichos particulares, esquecendo-se da importância dos partidos políticos para a democracia brasileira, conforme alerta Aras:

Dirigentes de órgãos de cúpula partidária ainda teimam em fazer conchavos com outros de siglas distintas, de molde a obrigar os seus filiados e representantes eleitos a se comportarem e até mesmo votarem em conformidade com ajustes espúrios para a satisfação de caprichos, sem atentar para a importância das agremiações e a estabilidade da sociedade e do Estado brasileiros.⁸⁹

Cumpra observar que não existe hierarquia entre as circunscrições partidárias, como querem crer os dirigentes dos diretórios mais abrangentes. Estes não são superiores aos demais, na esteira dos ensinamentos de Aras:

Não há instâncias superiores ao diretório municipal, por inexistir relação hierárquica entre as esferas partidárias ante a aplicação do princípio federativo que impõe, por simetria, o mesmo modelo e confere às agremiações as garantias da autonomia e da não intervenção (art. 17, § 1º, 34 e 35 da CF), o que não afasta a possibilidade de revisão dos atos e

⁸⁸ Ibidem. P. 27

⁸⁹ Ibidem. P. 42

decisões partidárias em sede de recurso administrativo do interessado ou filiado para os diretórios estaduais e deste para o nacional.⁹⁰

Todas as instâncias possuem autonomia para gerir o diretório no âmbito de sua competência, uma vez que “receberam do constituinte de 1988 a outorga da autonomia constitucional (art. 17) da qual emerge as competências a serem respeitadas pelas demais instâncias partidárias.”⁹¹ A Emenda Constitucional nº 52/2006 consagrou o direito de autonomia das instâncias municipais, estaduais e distrital, ao estabelecer, no §1º do artigo 17, o direito de realizarem coligações independente do diretório nacional.

Até então, os diretórios locais e regionais deviam submeter às diretrizes legitimamente estabelecidas pela convenção nacional sobre coligações, sob pena de terem suas deliberações anuladas, tal qual previa o artigo 10 da Resolução 21.608/2004 do TSE, que interpretava o art. 7º, § 2º Lei nº 9.504/97. Essa situação foi alterada com a EC nº 52/2006, que garantiu a autonomia dos diretórios de menor abrangência para definir as coligações, e nas eleições de 2010 a Resolução nº 23.221/2010 reconheceu essa mudança, estabelecendo:

Art. 3º É assegurada aos partidos políticos autonomia para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual ou distrital (Constituição Federal, art. 17, § 1º).⁹²

Por conseguinte, a interferência ilegítima dos diretórios de maior âmbito nas instâncias municipais e estaduais, seja impondo coligações com adversários ou que desistam de candidaturas próprias, por força de conchavos espúrios, seja dissolvendo o diretório ou destituindo os dirigentes legitimamente eleitos, há violação ao direito de autonomia garantido constitucionalmente (art. 17, § 1º) a todas as circunscrições do partido.

Essas práticas ferem também o direito dos filiados de escolherem livremente as direções do diretório, como assevera Aras:

Quando o diretório nacional determina que o diretório estadual desista de ter candidatura própria ao governo ou assim proceda em relação ao

⁹⁰ Ibidem. P. 63

⁹¹ Ibidem. P. 61

⁹² Resolução TSE nº 23.221/2010, artigo 3º.

diretório municipal, no que se refere ao lançamento de candidatos a prefeito, ou imponha coligação com seus históricos adversários políticos, sob pena de dissolução, viola-se tanto a autonomia daquela instância partidária como também a vontade livre e soberana da base política formada pelos integrantes do respectivo colégio de filiados e convencionais.⁹³

Dessa forma, sem autonomia para decidirem de acordo com as necessidades das comunidades a que estão ligadas, as circunscrições locais e regionais perdem poder de atuação política, estremecendo todo sistema representativo.

3.3. Ditadura intrapartidária e democracia representativa

Ao passo que enfraquece as células menores do partido, a ditadura intrapartidária abala toda estrutura do sistema representativo, pois desestimula os cidadãos a se filiarem aos partidos e até mesmo a acreditarem em sua seriedade. Da mesma forma, os próprios membros se sentem violados, vez que seu direito de participação na direção do partido não é respeitado, afrouxando o vínculo que mantêm unidos os filiados, o sentimento de identidade ou *affectio societatis*.

Com isso, a ditadura intrapartidária vicia a participação popular e o exercício da cidadania e enfraquece os partidos, que são elementos essenciais à democracia.

Doutrina Aras:

Tais práticas tendem a se estender às demais instancias partidárias, desestimulando os cidadãos a se filiarem aos partidos ante a sensação de insegurança política ali reinante, já que não há a garantia de preservação da autonomia partidária do diretório local ou estadual, nem dos direitos subjetivos dos seus filiados, de forma a embaraçar e a obstar a ampla participação popular, o exercício da cidadania e, principalmente, o fortalecimento das agremiações do qual depende o estado brasileiro par manter-se hídigo, interna e externamente.⁹⁴

As atividade do partido político deve se pautar nos estatutos e ideários programáticos e na ordem jurídica vigente, de modo que toda transgressão a essas

⁹³ Ibidem P. 61-62

⁹⁴ Ibidem. P. 28

regras coloca em risco a democracia representativa, que depende da força e credibilidade dos partidos políticos.

Mendes, Coelhos e Branco apontam que “o papel de mediação desempenhado pelos partidos na relação Estado/sociedade parece exigir a observância rigorosa do princípio de democracia interna, sob pena de afetar a autenticidade desse processo”⁹⁵

Em um regime democrático, a legitimidade do poder político decorre da livre manifestação de vontade dos cidadãos no momento da eleição. Da mesma forma deve ocorrer no interior dos partidos políticos, garantindo-se às bases participação nos processos de decisão, para que este seja legítimo.

Com a ditadura intrapartidária, essa lógica é invertida e a direção do partido fica restrita a alta cúpula, cujas decisões são impostas aos demais membros, conforme leciona Aras:

Hodiernamente, na maioria das agremiações, de fato quem vem decidindo os destinos delas e, de resto, do povo que é o titular do Poder político e deveria, por isso, ser senhor do próprio destino, é o ‘dono’ do partido que ali se encontra em decorrência das injunções impostas pelas oligarquias regionais e econômicas, impedindo a livre manifestação das diversas correntes de opinião e alternância de ideais e de diretivas, tudo fazendo à revelia da vontade e dos autênticos interesses dos seus filiados e dos brasileiros que suportam as respectivas consequências.⁹⁶

A liberdade de manifestação, a igualdade entre os membros e a possibilidade participação da tomada das decisões políticas são elementos essenciais para a existência de democracia intrapartidária. Por essa razão, Aras defender ser “nula a norma estatutária que condicione o livre funcionamento de diretório do partido municipal ou estadual à satisfação de condições que envolvam renúncia ou disponibilidade da liberdade, da igualdade e da dignidade da pessoa humana.”⁹⁷

Para manter coerência com o sistema democrático, os membros ligados aos diretórios municipais, em constante contato com a comunidade, devem participar das decisões e discussões no âmbito intrapartidário, de modo que suas

⁹⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 769

⁹⁶ ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária*. São Paulo. Edipro, 2010. P. 42-43

⁹⁷ Ibidem. P. 45

manifestações sejam consideradas pelos diretórios mais abrangentes. Assim, “as discussões intrapartidárias não de se espriar a todas as instituições do Estado e da sociedade, a partir das manifestações dos filiados aos diretórios municipais, passando pelos estaduais/distrital até alcançar o nacional.”⁹⁸

Contudo, as imposições abusivas dirigidas aos diretórios de menor abrangência, instauradas para preservar os interesses dos dirigentes das cúpulas partidárias, afastam-se das necessidades locais e regionais, subvertendo a lógica do regime democrático, baseada em um movimento ascendente, que vai de baixo (povo) para cima (governantes). Ao manter as bases do partido excluídas do processo decisório, o qual é monopolizado por um pequeno grupo de dirigentes, tem-se instaurada a ditadura intrapartidária, em violação ao princípio democrático.

Tudo isso para manter a todo custo o poder dos dirigentes nos órgãos de cúpula, conforme relata Aras:

A ditadura intrapartidária tem se manifestado através da imposição de normas estatutárias e diretrizes estabelecidas com a finalidade de perpetuar nos órgãos de cúpula os mesmos dirigentes que ali adentraram e tentam evitar, de todas as formas, a transição do Poder na esfera interna da agremiação, mediante a criação de condições obstativas a que novas lideranças ocupem os cargos partidários dos órgãos superiores. Essas condutas abusivas, totalitárias e concentradoras são prejudiciais para as agremiações, que tendem a se engessar pela falta de novos quadros dotados da indispensável legitimidade que, em tese haverá de estender no tempo a atuação do partido, ante o seu natural fortalecimento e representação política adequada.⁹⁹

O descaso com o princípio democrático é tamanho que os donos dos partidos dissolvem os diretórios municipais e estaduais, para manter seu domínio sobre aquela localidade, quando as bases manifestam posições diferentes das impostas por eles. Nesses casos, investem “nos cargos das executivas locais e estaduais seus dóceis correligionários ou forçam a celebração de coligações até mesmo com adversários históricos, fazendo tábua rasa da vontade da base partidária que elegeu validamente seus dirigentes.”¹⁰⁰

Essa prática impede que haja oxigenação nos partidos, com a formação de lideranças jovens, com novas ideias, capazes de proporcionar a evolução da

⁹⁸ Ibidem. P. 46

⁹⁹ Ibidem. P. 55-56

¹⁰⁰ Ibidem. P. 57

agremiação, e desestimula o ingresso de novos filiados. Neste aspecto, Aras adverte:

Mais nefasto ainda é o efeito de afugentar a formação de novos quadros e a participação da juventude idealista que acredita no regime democrático e na ordem jurídica como última trincheira para alterar a situação social que condena milhões à miséria, tudo isso em detrimento da ordem democrática representativa e dos seus corpos intermediários.¹⁰¹

A existência da ditadura intrapartidária, instaurada para manter o poder dos dirigentes, não deixa que o partido evolua, que se adapte às novas necessidades do país, estados e municípios.

Na medida em que ignora os interesses dos verdadeiros titulares do poder político, os partidos se enfraquecem, pois o povo passa a desacreditar nas propostas das agremiações. E o enfraquecimento dos partidos, intermediários entre o povo e o Estado, titulares do mandato político, desestabiliza necessariamente a democracia brasileira.

A democracia exige que as agremiações estimulem a participação e o debate de seus filiados sobre questões relevantes de âmbito local, regional e nacional, respeitando-se as correntes de opinião contrárias à direção do partido para possibilitar a renovação dos órgãos de direção. Ademais, é imperioso que seja conferida a todos os membros a oportunidade de disputar e, após uma disputa justa, assumir cargos de direção na agremiação.

Assim, faz-se crucial o respeito à autonomia das circunscrições locais e estaduais/distrital, como forma de manter hígido o sistema democrático representativo. Nesse sentido Aras ressalta a:

necessidade de ser preservada a autonomia partidária e as competências da instância local e, eventualmente, estadual/distrital contra o arbítrio, os abusos e as ilegalidades cometidas pelos órgãos de cúpula da agremiação, no plano nacional, sob pena de a democracia representativa restar vulnerada no seu elemento nuclear que é a manifestação livre e soberana da vontade dos cidadãos, no âmbito interno (eleitoral) e externo (eleitoral), participando da tomada de decisões políticas.¹⁰²

¹⁰¹ Ibidem. P. 73

¹⁰² Ibidem. P. 64

3.4. Meios políticos de superação da ditadura intrapartidária

Um remédio viável para a ditadura intrapartidária está no cuidado que deve ter o cidadão que intente exercer atividade partidária e exercer um mandato político. A simples análise o ideário programático e estatuto não são suficientes para demonstrar o comprometimento social do partido, por isso, é preciso que o pretendo membro se atente também para “a postura dos seus dirigentes e lideranças, pois, se forem coerentes no cumprimento de seus deveres éticos, partidários e legais, o candidato à filiação poderá se submeter às regras do jogo democrático, no âmbito interno na agremiação.”¹⁰³

Se o cidadão perceber que o estatuto do partido está sendo violado por condutas autoritárias dos dirigentes e ainda assim decidir se filiar, deverá fazê-lo com o propósito de alterar essa situação, ou será cooptado por essa cúpula e os ideais com que se identifica serão apenas palavras ao vento. Para tanto, é preciso conquistar novos filiados, que futuramente irão eleger novos dirigentes, contribuindo para a renovação interna, consoante leciona Aras:

Diferentemente, o eleitor que constata que o partido e seus dirigentes, além de terem condutas aéticas, também não respeitam o estatuto, o programa e a legislação aplicável à espécie, se, mesmo assim, optar pelo vínculo associativo, saberá que para não ser vitimado, ou se submeterá aos ‘donos’ do partido, ou não restará outra alternativa senão desenvolver intensa atividade intrapartidária, mediante o seu fortalecimento pelo alargamento (bairros, associações de classes, municípios, etc.) da sua base política, de modo a atrair o maior número de eleitores e filia-los na mesma agremiação, transformando-os, assim, nos convencionais que irão eleger os futuros dirigentes partidário, afastando os maus políticos não somente do partido, mas também da vida parlamentar.¹⁰⁴

A filiação de novos eleitores fortalece os grupos com correntes de opinião diversas, os quais vão disputar a direção do partido, através das eleições. Assim, amplia-se o debate democrático no interior do partido, criando possibilidade de mudança interna, com a troca dos velhos dirigentes por novos membros, que tenham maior responsabilidade social.

¹⁰³ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 339

¹⁰⁴ *Ibidem*. P. 340

Dessa forma, “o natural funcionamento de uma democracia intrapartidária atuará como um sistema de freios e contrapesos, através do código binário situação *versus* oposição, regulando e equilibrando a balança do Poder em todas as esferas.”¹⁰⁵ Como consequência, o partido ganha novos ares, ares democrático, em que o respeito pela soberania popular é o postulado básico e a ditadura intrapartidária será suplantada.

Enquanto esse processo natural não se completa, os dirigentes partidários não podem impor suas práticas ditatoriais livremente, fazendo-se necessária a intervenção judicial para combater esse mal que assola a democracia brasileira.

3.5. A via judicial como meio de superação da ditadura intrapartidária

A ditadura intrapartidária decorrente dos abusos dos dirigentes partidário é intolerável diante do regime jurídico constitucional vigente. Por isso, deve ser corrigida e controlada pela via judicial, como forma de preservar a democracia e o sistema representativo.

O controle judiciário não pode ser afastado sob o pretexto de violação à autonomia partidária. As medidas ditatoriais dos dirigentes dos órgãos de cúpula do partido, impulsionadas por interesses pessoais e caprichosos, são contrários ao direito, tornando-se matéria de ordem pública. As lições de Aras são esclarecedoras:

Dessa forma, as questões que digam respeito à intimidade dos partidos político, inclusive as relações com seus filiados estão imunes a qualquer intervenção estatal, salvo quando envolverem matéria de legalidade, em razão do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV/CF)¹⁰⁶

Consoante estudado alhures, a autonomia conferida pela Constituição Federal aos partidos políticos encontra limites e quando os extrapola, impõe-se a correção pela via judicial. Nas palavras de Aras:

Vigora como princípio norteador atinente aos partidos políticos, a liberdade de estruturação, organização e funcionamento partidários, na criação,

¹⁰⁵ ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária*. São Paulo. Edipro, 2010. P. 36

¹⁰⁶ ARAS, Augusto. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006. P. 139

fusão, incorporação e extinção, regalia esta, entretanto, que se subordina ao atendimento dos valores do regime democrático, da soberania nacional, do pluripartidarismo e os direitos da pessoa humana, que constituem autêntico sistema de controle qualitativo externo passível de verificação por parte do Tribunal Superior Eleitoral.¹⁰⁷

O estreito vínculo entre os partidos políticos e a democracia representativa exige que a ditadura intrapartidária seja vista além dos limites partidários, como prática que viola direitos e princípios constitucionais. Claro está que a ditadura intrapartidária viola o princípio democrático, o que é expressamente condenado pela Constituição Federal no *caput* do artigo 17º, e põe em risco o sistema representativo, consagrado no artigo 1º, parágrafo único.

A coerência do ordenamento jurídico, que faz dos partidos políticos imprescindíveis à realização democrática, permite e necessita que o Poder Judiciário corrija esse desvio político. A propósito, vale trazer os ensinamentos de Dworkin sobre o Princípio da Integridade judicial:

Estabeleci uma distinção entre duas formas de integridade ao arrolar dois princípios: a integridade na legislação e a integridade na deliberação judicial. A primeira restringe aquilo que nossos legisladores e outros participantes da criação do direito podem fazer corretamente ao expandir ou alterar nossas normas públicas. A segunda requer que, até onde seja possível, nossos juízes tratem nosso atual sistema de normas públicas como se este expressasse e respeitasse um conjunto coerente de princípios e, com esse fim, que interpretem essas normas de modo a descobrir normas implícitas entre e sob as normas explícitas. Para nós, a integridade é uma virtude ao lado da justiça e da equidade (fairness) e do devido processo legal.¹⁰⁸

Mais adiante, explica sobre o princípio da integridade na deliberação judicial:

O princípio judiciário de integridade instrui os juízes a identificar direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que foram todos criados por um único autor – a comunidade personificada –, expressando uma concepção coerente de justiça e igualdade.¹⁰⁹

A aplicação do princípio da integração à questão em tela impõe aos magistrados que analisem o fenômeno da ditadura intrapartidária através de uma visão geral do ordenamento jurídico como um sistema coerente de direitos e deveres.

¹⁰⁷ Ibidem P. 121-122

¹⁰⁸ DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 261

¹⁰⁹ Ibidem. P. 271-272

Os atos autoritários dos dirigentes são ilegítimos por afrontarem diretamente o princípio democrático, e, por conseguinte, a Constituição Federal, sendo, portanto, passíveis de revisão judicial, como ensina Aras:

Os abusos dos dirigentes partidários que dão azo à ditadura intrapartidária constituem desvio de conduta intolerável, passível de fiscalização, controle e correção pela vis judicial, com o exercício do direito de ação e a garantia da universalidade e livre acesso à jurisdição, a fim de preservar-se o regime político da democracia e a autenticidade do sistema representativo.¹¹⁰

3.5.1. Competência da Justiça Eleitoral

Cumpra observar que, de acordo com o entendimento atual, a intervenção e dissolução legítimas de diretórios de menor abrangência constitui matéria *interna corporis*, impassível de exame pela justiça eleitoral, consoante jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral:

Embargos de declaração. Eleições 2004. Comissão Interventora. Deliberação contrária às novas diretrizes partidárias. Não cabe à Justiça Eleitoral imiscuir-se em disputa interna de partidos políticos. Art. 17, § 12, da Constituição Federal. Terceiro interessado. Direitos de terceiros. Impossibilidade. Impugnação irregularidade interna corporis. Legitimidade restringe-se aos membros da própria agremiação. Rejeitados.¹¹¹

RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. HIPÓTESE NA QUAL O TRE ANULOU INTERVENÇÃO NO DIRETÓRIO MUNICIPAL E INDEFERIU O REGISTRO DO CANDIDATO ESCOLHIDO PELA COMISSÃO PROVISÓRIA. É pacífica a incompetência da Justiça Eleitoral para dirimir controvérsia que envolva órgãos de partido político. A competência é da Justiça Comum (REspe nº 13.212, GALVÃO; REspe nº 13.456, ALCKMIN). Recurso prejudicado.¹¹²

O entendimento do TSE é que a justiça especializada somente pode analisar questões que envolvam matéria *interna corporis* quando estejam relacionados ao processo de registro de candidatura, senão vejamos:

Autonomia partidária. Constituição, art. 17, §1º.

¹¹⁰ ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária*. São Paulo. Edipro, 2010. P. 41

¹¹¹ TSE. Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 24450. Acórdão nº 24450 de 02/12/2004.

¹¹² TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 16829. Acórdão nº 16829, de 14/01/2001.

A autonomia assegurada aos partidos políticos não significa esteiam imunes ao cumprimento das leis, devendo a Justiça Eleitoral por isso zelar quando proceder ao registro de candidaturas.¹¹³

Registro de candidatura. Diretório regional. Intervenção. Diretório municipal. Impugnação. Registro. Improcedência. Convenção. Realização. Diretório Municipal. Validade. Art. 8º da Res.-TSE nº 21.608. Não-aplicação.

1. Conquanto as questões envolvendo órgãos partidários constituam matéria interna corporis das agremiações, a Justiça Eleitoral tem competência para examinar os efeitos daí decorrentes que se relacionam aos processos de registro de candidatura. Precedente: Acórdão nº 12.990.

2. É válida a convenção realizada pelo diretório municipal se não há prova de que, naquele momento, ele estivesse sob processo interventivo deflagrado pelo diretório regional.

3. Hipótese em que a convenção não teria se distanciado das diretrizes legitimamente estabelecidas pela convenção nacional, não sendo aplicável o disposto no art. 8º da Res.-TSE nº 21.608.

Recurso conhecido, mas improvido.¹¹⁴

Ocorre que, com a consagração do mandato representativo partidário, reconheceu-se que as agremiações são fundamentais para a democracia representativa, titulares dos mandatos conferidos pelos cidadãos, tornando-se imperioso “resgatar a competência da Justiça Eleitoral para o conhecimento e julgamento dos conflitos envolvendo os atos partidários, ainda que não interfiram no processo eleitoral em curso.”

A competência da Justiça Eleitoral para julgar os processos que envolvam infidelidade partidária foi reconhecida na ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 26.603/DF o STF, conforme se depreende do trecho a seguir, extraído da ementa do Acórdão:

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. 32 a 72 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

¹¹³ TSE. Recurso Especial nº 12.990. Acórdão nº 12.990, de 23.9.1996.

¹¹⁴ TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 22792. Acórdão 22792 de 18/09/2004.

Casa legislativa, o requerimento de preservação da vaga obtida nas eleições proporcionais.¹¹⁵

Observe-se que podem ocorrer causas de perda do mandato independentes do processo eleitoral. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal deixou assentada a competência especializada para apreciar e julgar matérias intrapartidárias que não interferem no processo eleitoral.

No sistema representativo, em que os partidos políticos são peças fundamentais para o funcionamento da engrenagem democrática, é necessário que seus atos, interfiram ou não no processo eleitoral, possam ser controlados pela Justiça Eleitoral. Isto porque “para realizar o regime democrático, a ordem jurídica se vale de um peculiar e indissociável sistema jurídico, partidário e eleitoral em que é inadmissível separar-se um do outro, o efeito da causa.”¹¹⁶

Assim, resta claro a necessidade de mudança no entendimento consolidado no Tribunal Superior Eleitoral de que não compete à Justiça Eleitoral julgar causas que envolvam ato de intervenção em diretório municipal, estadual e distrital, pois todos os atos partidários são afetos à justiça especializada. Especialmente quando se tratar de atos ilegítimos, motivados por interesses caprichosos dos “donos” do partido.

Nesses casos, avulta ainda mais a competência da Justiça Eleitoral, vez que a Constituição Federal, no artigo 17, § 2º, atribuiu ao Tribunal Superior Eleitoral a responsabilidade de exercer o controle qualitativo externo dos partidos políticos, mediante a verificação do resguardo à soberania popular, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana (artigo 17, *caput*, CF/88).

¹¹⁵ STF. MS nº 26.603/DF.

¹¹⁶ ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidária*. São Paulo. Edipro, 2010. P. 100

Conclusão

A proposta deste trabalho foi demonstrar a como se manifesta a ditadura intrapartidária no Brasil e as formas de superá-la, como forma de proteger a democracia representativa. Com esse fito, foram propostos alguns objetivos específicos que objetivavam demonstrar que a existência de ditadura interna abala toda estrutura democrática, eis que assentada no papel central dos partidos políticos.

Em primeiro lugar foi necessário ressaltar a importância do princípio democrático consagrado na Constituição Federal, em que o povo exerce seu poder político, em regra, através de seus representantes. Com isso, ficou claro que o sistema adotado pelo Estado brasileiro para que o regime democrático seja possível foi o representativo. Isto porque a forma direta de participação dos cidadãos nas decisões políticas tornou-se inviável e a representação foi a única maneira encontrada pelas sociedades democráticas para que o povo participe de alguma forma no governo do Estado. Verificou-se ainda o alcance do mandato conferido ao representante eleito, suas modificações ao longo da história até o modelo atual de representação partidária. Posteriormente, concluiu-se que o direito de sufrágio é a essência da democracia, vez que possibilita ao cidadão participar da vida pública, seja como eleitor ou eleito.

Num segundo momento, a análise deteve-se nos partidos políticos. Ficou claro que as agremiações exercem função essencial à democracia, pois promovem o debate de ideias, o revezamento entre os governantes, a aproximação entre os representantes e a população. O reconhecimento de sua relevância ocorreu com o julgamento do Mandado de Segurança nº 26.603/DF, em que o Supremo Tribunal Federal pacificou que vigora no Brasil o mandato representativo partidário, em que os partidos são os verdadeiros titulares do poder outorgado pelo povo. Para que os partidos possam bem desempenhar seu papel e a democracia funcionar regularmente, é imperioso que os partidos tenham autonomia e liberdade e suas decisões sejam tomadas de forma democrática. Ressaltou-se, ainda, que a autonomia dos partidos políticos está limitada, entre outras imposições

constitucionais, pelo resguardado à soberania nacional, ao regime democrático, ao pluripartidarismo, aos direitos fundamentais da pessoa humana.

No terceiro capítulo, foi estudado o fenômeno da ditadura intra partidária. Viu-se que o intermédio dos partidos políticos, entre os cidadãos e os governantes, foi desde cedo motivo de preocupação para os cientistas políticos e juristas e a ditadura intrapartidário comprova que a preocupação não era infundada. A imposição de diretrizes, destinadas a preservar o poder dos dirigentes da alta cúpula do partido, aos diretórios municipais e estaduais/distrital, com a possibilidade de intervenção e dissolução no caso de desobediência, atenta diretamente contra o princípio democrático.

Por ironia, esse mal ganhou forças com um bem, a confirmação pelo Supremo Tribunal Federal do princípio da fidelidade partidária. Em princípio, a posição da Suprema Corte serviria para fortalecer as agremiações e com isso a democracia, mas essa lógica é invertida com a prática de ditaduras internas.

A democracia, baseada no mandato representativo partidário, imprescinde de partidos políticos com programas definidos, que façam valer seus ideais, seu estatuto, pois são esses elementos que faz com que os cidadãos se identifiquem com o partido e lhe entregue o mandato para representar sua parcela de poder político.

A ditadura intrapartidária abala essa estrutura ao fazer dos estatutos e programas partidários letras mortas. Com isso, os partidos ficam desacreditados pelos cidadãos, que os veem apenas como instrumento de poder dos dirigentes e não representantes dos políticos com os quais se alinha.

Finalmente, restou claro que o poder judiciário deve controlar os atos ditatoriais da cúpula partidária, haja vista que ferem o princípio democrático. A aplicação do princípio da integração proposto por Dworkin impõe aos magistrados que analisem o fenômeno da ditadura intrapartidária através de uma visão geral do ordenamento jurídico, como um sistema coerente de direitos e deveres. Na medida em que os partidos políticos são imprescindíveis à realização democrática, práticas ditatoriais são logicamente incompatíveis com esse regime. Assim, a proteção à

democracia representativa necessita que o Poder Judiciário corrija esse desvio político.

Por último, esclareceu-se que a jurisprudência do TSE de que não cabe à justiça especializada analisar processo que envolva matéria *interna corporis* quando não haja interferência no processo eleitoral, deve ser revista. Isto porque o STF ampliou a competência dos magistrados eleitorais ao afirmar que a atribuição para julgar ações relacionadas à perda de mandato por infidelidade partidária, esteja ou não ligada ao processo eleitoral, é da Justiça Eleitoral. De toda forma, ficou claro que a ditadura intrapartidária fere o princípio democrático, ensejando a competência da Justiça Eleitoral, vez que a Constituição Federal, no artigo 17, § 2º, atribuiu ao Tribunal Superior Eleitoral a responsabilidade de exercer o controle qualitativo externo dos partidos políticos.

Referências Bibliográficas

ARAS, Augusto. *Fidelidade e Ditadura (Intra) Partidárias*. São Paulo. Edipro, 2010.

_____. *Fidelidade Partidária*. São Paulo. Lumen Juris, 2006.

ARBLASTER, Anthony. *A democracia*. Estampa. 1987.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 33ª Ed. São Paulo: Globo, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro. Campus, 2000

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Teoria Constitucional da Democracia Representativo: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 01/07/2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.603/DF. Tribunal Pleno. Relator Ministro Celso de Mello. Julgado em 04/10/2007. Data de publicação DJe 19/12/2008 - ATA Nº 42/2008 - DJe nº 241, divulgado em 18/12/2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 26.604/DF. Tribunal Pleno. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Julgado em 04/10/2007. data de publicação DJe 03/10/2008 - ATA Nº 31/2008 - DJE nº 187, divulgado em 02/10/2008

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Consulta 1407/2007. Relator Min. Carlos Augusto Ayres De Freitas Britto. Julgado em 16/10/2007 Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 28/12/2007, Página 1

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Embargos de Declaração em Recurso Especial Eleitoral nº 24450. Relator Min. Luiz Carlos Lopes Madeira. Julgamento em 02/12/2004. Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 01/07/2005, Página 258.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 16829. Relator Min. Nelson Azevedo Jobim. Julgado em 24/04/2001. Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 31/08/2001, Página 158.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 22792. Relator Min. Carlos Eduardo Caputo Bastos. Julgado em 18/09/2004. Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 18/09/2004.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 12.990. Relator Min. Eduardo Andrade Ribeiro De Oliveira. Julgado em 23/09/1996. Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 23/09/1996.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.221/2010. Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos nas eleições de 2010. Publicada no DJe de 4.3.2010. Republicada no DJe de 11.5.2010 por erro material e padronização.

CÂNDIDO, Joel J. *Inelegibilidades no direito brasileiro: principio da anualidade, direitos políticos, condições de elegibilidade, inelegibilidades constitucionais, inabilitação, comentários à lei das inelegibilidades, inelegibilidades legais LC 64/1990*. Bauru: Edipro, 1999.

CANOTILHO, J.J.G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª Ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CUNHA, André L. N. *Direitos Políticos: Representatividade, Capacidade Eleitoral e Inelegibilidades*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

DUVERGER, Maurice. *Los Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no Liminar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

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

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Ed. UnB, 1982.

MILL, John Stuart. *Considerações sobre o Governo Representativo*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo. IBRASA, 1958.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 4ª Ed., Coimbra: Coimbra, 1998. T.3.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RIBEIRO, Flávia. *Direito eleitoral*. 4ªed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

SEILER, Daniel-Louis. *Os partidos políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 22ªed. São Paulo: Malheiros, 2003.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. *Democracia enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.