



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB  
CAMPUS CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
CURSO DE DIREITO**

**BRUNO AQUINO DO NASCIMENTO PALMEIRA**

**A QUESTÃO DA TITULARIDADE DO MANDATO POLÍTICO: UMA ANÁLISE DO  
PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR À LUZ DA ATUAL ORDEM JURÍDICA**

**CAMPINA GRANDE – PB  
2017**

**BRUNO AQUINO DO NASCIMENTO PALMEIRA**

**A QUESTÃO DA TITULARIDADE DO MANDATO POLÍTICO: UMA ANÁLISE DO  
PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR À LUZ DA ATUAL ORDEM JURÍDICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no Curso de Graduação de Direito na Universidade Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel.

**Área de concentração:** Direito Constitucional

**Orientador:** Prof. Cynara de Barros Costa

**CAMPINA GRANDE – PB  
2017**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

P331q Palmeira, Bruno Aquino do Nascimento

A questão da titularidade do mandato político [manuscrito] :  
uma análise do princípio da soberania popular à luz da atual ordem  
jurídica / Bruno Aquino do Nascimento Palmeira. - 2017.  
58 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) -  
Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas,  
2017.

"Orientação: Prof. Dr. Cynara de Barros Costa, Departamento  
de Direito Público".

1. Partido Político. 2. Fidelidade Partidária. 3. Soberania  
Popular. 4. Democracia I. Título.

21. ed. CDD 306.26

BRUNO AQUINO DO NASCIMENTO PALMEIRA

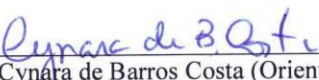
A QUESTÃO DA TITULARIDADE DO MANDATO POLÍTICO: UMA ANÁLISE DO  
PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR À LUZ DA ATUAL ORDEM JURÍDICA

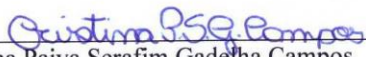
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado no  
Curso de Graduação de Direito na Universidade  
Estadual da Paraíba em cumprimento à exigência  
para obtenção do grau de Bacharel.

Área de concentração: Direito Constitucional

Aprovada em 11/05/2017.

**BANCA EXAMINADORA**

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Cynara de Barros Costa (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Cristina Paiva Serafim Gadêlha Campos  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Amilton de França  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Aos meus pais, por continuarem acreditando em mim  
quando eu mesmo já não acreditava, DEDICO

## **AGRADECIMENTOS**

À minha companheira Beatriz por ter suportado momentos difíceis e abdicado de muitos anseios pessoais para me dar suporte emocional nesse longo processo.

À minha filha Clarissa por ter, inadvertidamente, reanimado meu espírito e me dado uma razão concreta pra lutar pelo meu próprio sucesso profissional.

Ao meu pai, Francisco Palmeira, por ter sido sempre minha grande referência intelectual, um sábio conselheiro que não mediu esforços em me conduzir até aqui.

À minha mãe pelo carinho, pelo apoio incondicional mesmo quando tudo conspirava contra. Pela constante esperança e compreensão as quais me tranquilizaram nessa árdua jornada.

À professora Cynara pelas críticas construtivas e conselhos valorosos na orientação deste trabalho

Ao colega funcionário da UEPB Yang pela solicitude e diligência em socorrer-me sempre que precisei, com incomparável cortesia e bom humor.

“Se houvesse um povo de deuses, ele se governaria democraticamente. Tão perfeito governo não convém aos homens.”

Jean Jacques Rousseau

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o tratamento dado ao princípio da soberania popular pela Constituição de 1988 e sua interpretação jurisprudencial quando se choca ao princípio da fidelidade partidária para, daí, extrair uma conclusão sobre quem é, de fato, o titular do mandato político. Ao longo desse estudo serão tecidas algumas críticas pertinentes a esta matéria apoiando-se, sobretudo, na teoria política do contrato social inaugurada por Jean-Jacques Rousseau e nas origens históricas das agremiações partidárias, buscando entender os alicerces dos mencionados princípios, sem esquecer, contudo, a necessidade de adequar a teoria à realidade da maneira mais fiel possível aos princípios democráticos. A análise também pondera acerca dos institutos de intervenção popular direta, com ênfase na possível aplicação do recall a este rol, assim como as distorções próprias do sistema proporcional de listas abertas aplicado no Brasil. Além disso, essa revisão bibliográfica usou o método dedutivo na investigação de soluções viáveis para sanar as problemáticas suscitadas as quais serão apresentadas e discutidas minuciosamente.

**Palavras-chave:** Partido Político, Fidelidade Partidária, Soberania Popular, Democracia



## ABSTRACT

This work aims to analyze the treatment given to the principle of popular sovereignty by the Constitution of 1988 and its jurisprudential interpretation when it violates the principle of party loyalty to extract a conclusion about who is, in fact, the holder of the political mandate . Throughout this study, a number of pertinent criticisms will be woven on this subject, relying mainly in social contract theory, introduced by Jean-Jacques Rousseau, and the historical origins of party associations, seeking to understand the foundations of the aforementioned principles, not forgetting, however, the need to adapt theory to reality as closely as possible to democratic principles. The analysis also ponders institutes of direct popular intervention, with emphasis on the possible application of the recall to this role, as well as the distortions of the proportional system of open lists applied in Brazil. In addition, this literature review uses the deductive method to investigate viable solutions to answer the issues raised, which will be presented and discussed in detail.

**Keywords:** Political party, Party Fidelity, Sovereignty of People's Rule, Democracy

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>9</b>
<b>1 DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE NO CONTEXTO HISTÓRICO .....</b>	<b>11</b>
1.1 A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE DO PODER ESTATAL .....	12
<b>1.1.1 Sobre as Teorias Contratualistas .....</b>	<b>14</b>
<b>1.1.2 Princípio de Maioria.....</b>	<b>15</b>
1.2 DEMOCRACIA INDIRETA .....	16
<b>1.2.1 A Questão da Representação .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2.2 Sobre o Mandato.....</b>	<b>19</b>
1.3 DEMOCRACIA SEMIDIRETA .....	21
<b>1.3.1 Referendum.....</b>	<b>22</b>
<b>1.3.2 Iniciativa Popular .....</b>	<b>22</b>
<b>1.3.3 Recall .....</b>	<b>23</b>
<b>2 PARTIDOS POLÍTICOS .....</b>	<b>24</b>
2.1 ORIGEM E CONCEITO.....	26
2.2 CLASSIFICAÇÃO.....	27
2.3 A METAMORFOSE DO CONCEITO DE POVO EM KELSEN .....	28
2.4 O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL .....	29
2.5 PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS NAS ORGANIZAÇÕES PARTIDÁRIAS.....	30
<b>2.5.1 A Influência Nociva dos Grupos de Pressão .....</b>	<b>31</b>
2.6 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL .....	32
<b>2.6.1 Os Partidos Regionais .....</b>	<b>33</b>
<b>2.6.2 O Suscitar dos Partidos de Caráter Nacional .....</b>	<b>35</b>
<b>3 ABORDAGEM DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....</b>	<b>37</b>
3.1 PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR.....	39
<b>3.1.1 Considerações Sobre o Exercício Direto da Soberania .....</b>	<b>40</b>
<b>3.1.2 A Ausência de Participação Popular nas Questões Políticas.....</b>	<b>41</b>
3.2 SISTEMA PROPORCIONAL .....	43
<b>3.2.1 Problemas da Aplicação à Realidade Brasileira.....</b>	<b>45</b>
<b>3.2.2 A Alternativa do Modelo Alemão .....</b>	<b>47</b>
3.3 SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA .....	48
<b>3.3.1 Evolução Jurisprudencial .....</b>	<b>50</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>56</b>

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Certa feita, um dos maiores estadistas do século XX definiu a democracia como “a pior forma de governo, à exceção de todas as outras já experimentadas”<sup>1</sup>. A lição que se depreende desta afirmação categórica é que o ser humano, como indivíduo pertencente a um corpo social, não conseguiu obter êxito total na maneira de organizar-se e ao mesmo tempo exercer seus apetites inerentes ao animal originalmente livre que foi em tempos historicamente remotos.

A interpretação otimista desta frase dita por Winston Churchill pode ser entendida no sentido de que vivemos sob a melhor forma de governo já concebida e isso nos permite deduzir que o pensamento político segue uma tendência de constante aprimoramento ao longo da História.

Para alcançar o objetivo a que se propõe, um Estado que adota o sistema democrático deve se coadunar com determinadas premissas indispensáveis ao sustento dessa ordem dentre as quais a mais importante destas, sem dúvida, é a da soberania popular. A importância desse preceito está expressa na etimologia da palavra “democracia”, vinda do grego, e significa o poder exercido pelo povo. Isso permite concluir, num primeiro momento, que a titularidade do poder estatal num regime democrático indiscutivelmente remete ao povo.

Contudo, a complexidade das sociedades civis atuais nos direcionou à criação de um sistema de governo composto não por indivíduos que tomam decisões isoladamente numa escala macropolítica, mas por grupos que representam a coletividade na condução do Estado e dos interesses públicos. Surgiram assim os partidos políticos, como importantes canais de comunicação entre o cidadão e o Estado os quais buscam a comunhão de ideias entre estes.

Com o tempo, os partidos consolidaram-se dentro do cenário político democrático e alcançaram posição de prestígio na ordem jurídica dos Estados contemporâneos uma vez que são considerados indispensáveis ao exercício da liberdade política e ideológica das nações desenvolvidas. O que se verifica, porém, é que frequentemente essas associações se convertem, na prática, em defensores de interesses particulares, em detrimento do interesse da coletividade que a princípio lhes legitima.

Tal realidade nociva tem gerado verdadeiras contradições ideológicas por parte dos

---

<sup>1</sup> CHURCHILL, Winston. Parliament Bill. HC Deb 11 November 1947 vol 444 cc203-321. Disponível em: [http://hansard.millbanksystems.com/commons/1947/nov/11/parliament-bill#column\\_206](http://hansard.millbanksystems.com/commons/1947/nov/11/parliament-bill#column_206) Acesso em 17 mar. 2017

representantes partidários as quais afastam a desejada comunhão de interesses entre o povo e o Estado. Muitas vezes as visões políticas referendadas pela maioria da sociedade são esquecidas pelos agentes políticos que deveriam representa-la, em nome do chamado “jogo político” que nasce no seio dos partidos e se irradia nas entranhas do Estado longe dos olhos do povo que por princípio detém o poder.

Este trabalho se utilizará do método dedutivo com o fito de investigar maneiras viáveis de restaurar a soberania popular turbada por estes interesses escusos e fundamentará as conclusões a partir de alguns dos principais doutrinadores da Ciência Política e Sociologia Jurídica, sem esquecer, contudo, de provar sua exequibilidade no caso concreto.

O estudo foi empreendido inicia-se por uma breve análise do conceito de democracia historicamente considerado, bem como de seus princípios preponderantes. Em seguida faz-se necessário traçar breves considerações acerca da formação dos partidos políticos com o objetivo de entender a importância destes ao longo da História as características peculiares das agremiações nascidas na política brasileira desde o Brasil imperial até os dias atuais.

Num segundo momento passaremos a analisar a aplicação dos princípios inerentes à democracia no contexto da ordem constitucional em vigor. A intenção do trabalho é esquadrihar a atual conjuntura política e se aprofundar no exame da legislação e da jurisprudência no intuito de entender o motivo pelo qual o povo encontra-se afastado das decisões políticas. Nesse ponto confrontamos os princípios da soberania popular e da fidelidade partidária com o objetivo de provar a preponderância do primeiro na estruturação da República Federativa do Brasil.

## 1 DEMOCRACIA E LEGITIMIDADE NO CONTEXTO HISTÓRICO

Para os filósofos políticos gregos a democracia era apenas uma das três formas de organização social possíveis. A tripartição clássica foi introduzida por Platão em *Político* obra na qual estabelece a monarquia como o governo de um só, a aristocracia como o domínio de poucos, e por último a democracia definida como o poder da multidão<sup>2</sup>.

Mais tarde essa tripartição seria revisitada por Aristóteles que trouxe o conceito de virtude, onipresente em seu pensamento filosófico, para a política. Nessas bases o filósofo grego elenca uma forma viciosa para cada forma virtuosa já enunciada na filosofia platônica. Enquanto a virtude se manifestava no governo voltado para o bem coletivo, o vício ocorria quando o detentor do poder estatal corrompia-se na direção de satisfazer seus interesses<sup>3</sup>.

Influenciados pela decadência que viviam as democracias de sua época, tanto Platão como Aristóteles tinham uma visão descrente na eficácia dessa forma de governo. Destarte preconizaram a adoção de um regime monárquico como o ideal para o Estado enquanto, no polo oposto, a democracia foi considerada como a menos recomendada das formas virtuosas de governo.

O arremate dessa visão viria com Políbio cuja concepção cíclico-regressiva da história política implicava a constante degradação das formas virtuosas em formas degeneradas que se alternavam a partir da monarquia até culminar na manifestação maculada da democracia a qual recebeu o nome de oclocracia<sup>4</sup>.

Apesar das críticas, o pensamento grego também encontrou espaço para exaltar a democracia nas palavras de Péricles em discurso aos atenienses:

Temos uma constituição que não emula as leis dos vizinhos, na medida em que servimos mais de exemplo aos outros do que de imitadores. E como ela é dirigida de modo a que os direitos civis caibam não a poucas pessoas mas à maioria, ela é chamada democracia: diante das leis, naquilo que diz respeito aos interesses privados, a todos cabe um plano de paridade, enquanto que no que diz respeito à consideração pública na administração do Estado, cada um é escolhido conforme tenha se destacado num determinado campo, não por ser proveniente de uma dada classe social mas sim por aquilo que vale. E no que diz respeito à pobreza, se alguém é capaz de fazer algo de bom para a cidade, não será impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua posição social. Conduzimo-nos livremente nas relações com a comunidade e em tudo o que diz respeito à vida privada de nossos concidadãos, sem nos ressentirmos com nosso vizinho se ele age como lhe apraz e sem fazermos

<sup>2</sup> PLATÃO apud BOBBIO, Norberto. Estado, Governo, Sociedade. 14ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. cap. IV, p. 137.

<sup>3</sup> ARISTÓTELES apud BOBBIO, idem.

<sup>4</sup> POLÍBIO apud BOBBIO. op. cit., p. 147

reprovações que, embora inócuas, lhe causariam desgosto. Ao mesmo tempo em que evitamos ofender os outros em nosso convívio privado, em nossa vida pública estamos impedidos de violar as leis sobretudo por causa de um temor reverente, em obediência aos que estão nos postos de comando e às instituições destinadas a proteger os que sofrem injustiças, e em particular às leis que, embora não escritas, trazem aos transgressores uma desonra por todos reconhecida<sup>5</sup>.

A consagrada tripartição grega tinha como referência o número de indivíduos que controlavam as ações do Estado e serviu como fundamento para grande parte do pensamento político que se seguiu. Entretanto essa estrutura foi abordada por outros estudiosos que a ela conferiram interpretações diferentes.

Nicolau Maquiavel foi um dos primeiros que procedeu a uma releitura do tema em sua obra prima *O Príncipe*, na qual proclama que "todos os estados, todos os domínios que imperaram e imperam sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados"<sup>6</sup>. O grande escritor florentino realizou, portanto, em sua doutrina política um reagrupamento de aristocracia e democracia como subdivisões de uma mesma forma de governo denominada república em oposição aos principados monárquicos.

Um dos expoentes da teoria política contemporânea, o austríaco Hans Kelsen, fez uma crítica à superficialidade da classificação grega baseada meramente no número de indivíduos que governam o Estado. Sua proposta é considerar uma constituição fundamentada na ideia de maior ou menor liberdade política nas formas, respectivamente, de democracia e autocracia<sup>7</sup>.

É nítida a mudança de prestígio atribuído ao governo democrático uma vez que, de regime menos recomendado na antiguidade, converteu-se naquele considerado pela maioria dos estudiosos contemporâneos como o mais adequado à consecução do bem estar da coletividade.

## 1.1 A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE DO PODER ESTATAL

A palavra “democracia” é oriunda da combinação dos termos gregos *Kratos* que significa “força”, “potência”, e *Demos* cujo significado é “povo”. É dessa noção de força que outros termos consagrados da doutrina política grega são formados, tais como “aristocracia” e “oclocracia”.<sup>8</sup> Nesse contexto compreende-se que política e poder estão intrinsecamente

<sup>5</sup> TUCIDIDES apud BOBBIO. op. cit., p. 140-141.

<sup>6</sup> MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 3ª ed. rev. da tradução. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 21

<sup>7</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. cap. IV, p. 406-407.

<sup>8</sup> BOBBIO. op. cit., p. 76

ligados e, por conseguinte, o Estado, um dos objetos de estudo da política, é a expressão desse poder supremo que a todos os seus súditos se impõe. Foi guiado por esse entendimento que Hans Kelsen definiu o Estado como um ordenamento coercitivo por ser “uma organização política que regula o uso da força e porque monopoliza o uso da força”<sup>9</sup>.

O problema que surge depois de estabelecer o Estado como detentor exclusivo da força num determinado grupo social é o componente de legitimação que o acompanha, vez que não é bastante exercer a força, mas também justifica-la de modo que aqueles que a ela se sujeitam reconheçam essa intervenção em sua liberdade como necessária<sup>10</sup>.

O eminente filósofo austríaco citado trata deste conflito entre liberdade e Estado ao propor uma metamorfose da ideia de liberdade:

A ideia de liberdade tem originalmente uma significação puramente negativa. Ela significa ausência de qualquer compromisso, de qualquer autoridade obrigatória. Sociedade, no entanto significa ordem, e ordem significa compromissos. O Estado é uma ordem social por meio da qual indivíduos são obrigados a certa conduta. No sentido original de liberdade, só é livre quem vive fora da sociedade e do Estado. A liberdade, no sentido original, só pode ser encontrada naquele “estado natural” que a teoria do Direito natural do século XVIII contrastava com o “estado social”. Tal liberdade é a anarquia. Portanto, para fornecer o critério de acordo com o qual são distinguidos diferentes tipos de Estado, a ideia de liberdade deve assumir outra conotação, que a original negativa. A liberdade natural transforma-se em liberdade política. Essa metamorfose da ideia de liberdade é da maior importância para todo o nosso pensamento político<sup>11</sup>.

Já para Norberto Bobbio destacam-se três grandes princípios de legitimidade: a Vontade, a Natureza e a História. Numa brilhante exposição em sua obra *Estado, Governo e Sociedade*, o jurista italiano associa o princípio da Vontade ao poder que se fundamenta numa determinação superior e inquestionável a qual pode advir tanto de Deus como do povo, por serem ambas entidades transcendentes. O princípio natural diz respeito a uma alegada propensão intrínseca a alguns homens de obedecer, enquanto outros nascem naturalmente para governar. Por fim a legitimidade da autoridade é vista dentro de uma perspectiva histórica em que a sujeição ao poder do soberano se dá pela força da tradição<sup>12</sup>.

A solução para a questão da legitimidade do poder tem sido certamente uma das

---

<sup>9</sup> KELSEN, op. cit., p. 273

<sup>10</sup> David Hume nega a imprescindibilidade de tal legitimação asseverando que “quase todos os governos atualmente existentes, ou dos quais algo ficou registrado na história, assentaram inicialmente na usurpação ou na conquista, ou em ambas, sem qualquer pretensão de legítimo consentimento ou sujeição voluntária do povo” Cf. HUME, David. *Essays Moral, Political, and Literary*. Vol 1. Londres: Longmans, Greens and CO, 1889, p. 447

<sup>11</sup> KELSEN, op. cit., p. 407

<sup>12</sup> Cf. BOBBIO, Norberto. *Estado, Poder e Governo: O fundamento do poder* IN: BOBBIO Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*. 14ª. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007 p. 86 e s

principais preocupações da filosofia política desde seu berço na Grécia Antiga até nossos tempos e a resposta varia de acordo com o contexto histórico considerado. Ao analisar as características do pensamento liberal e as ideias dos filósofos chamados contratualistas é possível encontrar reflexões relevantes para a elucidação de algumas dúvidas sobre o tema em tela.

### 1.1.1 Sobre as Teorias Contratualistas

O mais ilustre pioneiro da corrente filosófica “contratualista” foi o inglês Thomas Hobbes. Em sua obra ele defende os princípios em que se assentaria mais tarde a democracia moderna.

Para tanto ele parte da tese que os indivíduos eram naturalmente livres, porém esta liberdade era nociva aos homens na medida em que nenhum deles estava seguro quanto à imposição da força de outro sobre si. Para superar o impasse esses homens celebraram um pacto na forma de um contrato em que todos conviveriam em situação de igualdade e o monopólio da força se concentraria numa entidade acima deles, o Estado.

O que se deve notar é que Hobbes utiliza a figura de um contrato propositalmente. O contrato implica na noção de uma concessão mútua, uma bilateralidade. Assim se constitui a ideia de renúncia por parte de cada componente do corpo social a uma fração da liberdade plena que originalmente possuía com o objetivo de transferir ao Estado a força necessária para promover a segurança de todos e exigir o cumprimento dos pactos celebrados entre si.

Em *O Contrato Social* de Jean-Jacques Rousseau as concepções de Hobbes são consolidadas. Em sua obra prima, Rousseau defende a ideia que cada cidadão em seu estado primitivo era senhor de si e, portanto, naturalmente dotado de soberania. Ao se reunirem em sociedade cada um dos componentes cede a parcela que lhe cabe de autoridade soberana para dotar o Estado do poder coercitivo necessário a atingir o bem estar ou a vontade geral (*volonté générale*) de todos os seus súditos.

Este raciocínio é expresso magnificamente quando o autor suíço afirma que “se o Estado for composto de dez mil cidadãos, cada um deles terá a décima milésima parte da autoridade soberana.”<sup>13</sup>; e realçado em outro famoso trecho que declara:

---

<sup>13</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do Contrato Social: Princípios de direito político*. 4. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 105



Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça portanto senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente. Tal é o problema fundamental cuja solução é dada pelo contrato social<sup>14</sup>.

Assim a ideia de liberdade através da harmonia entre a vontade do sujeito politicamente livre e a vontade geral é a essência do pensamento rousseauiano. Dentro destas premissas é que se fortaleceu a ideia da soberania popular como aspecto de legitimação a ordem social constituída.

A partir das ideias contratualistas do século XVII e XVIII é que se fomentou a difusão dos ideais de liberdade e igualdade os quais serviram de sustentáculo para a instauração da moderna democracia ocidental.

### **1.1.2 Princípio de Maioria**

A partir dos pressupostos enunciados na teoria contratualista é que Hans Kelsen lucidamente define um dos princípios primordiais da democracia moderna. Segundo ele um cenário em que a ordem social exija permanente consentimento de todos os sujeitos a ela submetidos não é compatível com a realidade.

Assim, nas palavras do distinto filósofo austríaco:

O grau máximo possível de liberdade individual, e isso quer dizer a aproximação máxima possível do ideal de autodeterminação compatível com a existência de uma ordem social, é garantido pelo princípio de que uma modificação da ordem social requer o consentimento da maioria simples dos sujeitos desta. Segundo esse princípio, dentre os sujeitos da ordem social, o número dos que a aprovam será sempre maior que o número dos que a desaprovam – inteiramente ou em parte -, mas que permanecem obrigados pela ordem.<sup>15</sup>

A definição desse princípio na filosofia kelseniana é uma etapa necessária à metamorfose da ideia de liberdade e sua análise denuncia o aspecto idealizado de consenso absoluto da democracia. A vontade geral una e indivisível introduzida por Rousseau se configura inatingível na prática senão pelo caminho da regra de maioria cuja essência relativiza o conceito de soberania presente na tese contratualista.

Para Dalmo Dallari essa relativização não retira a premissa de igualdade substancial ao regime democrático no que assegura:

---

<sup>14</sup> Ibid., p. 39-40

<sup>15</sup> KELSEN, op. cit., p. 409-410

Todo homem é um ser racional, dotado de inteligência e de vontade, sendo todos igualmente capazes de proferir julgamentos sobre os fatos que presenciam e que afetam seus interesses. E como esses julgamentos sempre deverão variar, em função dos pontos de vista de quem os profira, verifica-se que é inerente à convivência humana o direito de divergir, e que a todos os indivíduos deve ser assegurado esse direito. E este, aliás, é fundamento do predomínio da vontade da maioria, que tem por pressuposto que a vontade de todos os indivíduos é substancialmente igual em valor<sup>16</sup>.

Dessas lições é possível perceber a preocupação da doutrina política em fazer uma releitura da teoria do contrato social de maneira que suas premissas se adequem ao contexto prático no qual se manifesta. É nesse momento que o princípio de maioria é concebido como solução eficaz e ao mesmo tempo compatível com as ideias de Rousseau.

## 1.2 DEMOCRACIA INDIRETA

O berço da democracia reconhecidamente foi a Grécia. Lá foi implantado um sistema político que consultava a vontade do povo na orientação das ações do Estado. Os chefes de família se reuniam no *Ágora*, a praça, para deliberar as questões que tocavam diretamente os rumos da coisa pública no que convencionou-se denominar democracia direta.

Esse formato ideal de autogoverno foi possível graças a duas condições basilares evidenciadas com eloquência na obra de Paulo Bonavides: a consciência da necessidade de integrar-se completamente à vida política e o tempo disponível pelo homem livre que não tinha outras tarefas, já que a base social grega apoiava-se na escravidão.

Deste modo a figura do cidadão grego confundia-se com a do próprio Estado, fato que se condensa nas palavras do citado jurista paraibano: “Tais condições faziam com que o cidadão da Grécia visse sempre no ordenamento estadual mais do que a complementação ou prolongamento de sua vida individual: visse no Estado o dado mesmo condicionante de toda a existência”<sup>17</sup>

Além disso, os cidadãos que efetivamente tinham direito à palavra nas sociedades helênicas eram somente os homens livres, do sexo masculino que tinham posses. Essa restrição alcançava quase todo o povo, o que facilitava o consenso entre o reduzido número de sujeitos presentes à assembleia.

Após o hiato da Idade Média, onde a Europa esteve mergulhada em regimes autocráticos, retornou a ideia de democracia atrelada principalmente à Revolução Francesa,

---

<sup>16</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 305.

<sup>17</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed., 6. reimp. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 269

com sua bandeira liberal e igualitária.

Contudo, o que se verificou foi a impossibilidade de instaurar uma democracia nos moldes gregos, visto que os Estados modernos já não eram mais formados de uma só cidade. A numerosa composição das sociedades inviabilizou o exercício da soberania popular através de seu método direto. O indivíduo moderno já não dispunha mais de tempo livre para se dedicar exclusivamente à atividade política e as questões públicas por vezes exigem um conhecimento técnico que o cidadão comum não detém.

Tais considerações práticas conduziram à democracia indireta como resposta natural ao impasse. Todavia essa solução acarretou outros dilemas de ordem teórica que colidiram com a premissa de soberania popular e se refletiram durante os séculos de amadurecimento do Estado democrático moderno.

### **1.2.1 A Questão da Representação**

Constatado impraticável o exercício da democracia direta cuidou-se de prover meios para que o povo pudesse continuar a exercer a soberania que lhe é inerente. Na transição para a democracia indireta concebeu-se um sistema de representação em que os cidadãos pudessem fazer valer sua voz através de outrem.

Desta forma a necessidade de gerir os negócios públicos, debater ideias e atender a vontade geral foi confiada a um grupo de indivíduos supostamente melhor capacitados e disponíveis ao exigente serviço do Estado como substitutos a princípio respaldados pelos cidadãos.

Norberto Bobbio conclui que: “a única forma não autocrática de governo possível num grande Estado é o governo por representação, que é uma forma de governo democrático corrigido, temperado ou limitado, e enquanto tal tornado compatível com um território muito vasto e com uma população numerosa”<sup>18</sup>.

Para Montesquieu a transição para o sistema representativo era indispensável em virtude da inaptidão do povo para debater a coisa pública e gerir os negócios coletivos. Para ele restava à massa somente a tarefa de escolher seus representantes para que estes, dotados de total independência, agissem em seu nome<sup>19</sup>.

Decorrem desse entendimento as principais críticas tecidas ao sistema representativo.

---

<sup>18</sup> BOBBIO, op. cit., p. 151

<sup>19</sup> Cf. MONTESQUIEU. O Espírito das Leis. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 20-21

A começar por Rousseau que julgava a soberania popular inalienável e indivisível. Para ele à medida que o povo instituía representantes, renunciava sua intrínseca liberdade. O filósofo genebrino esclarece esse ponto na seguinte passagem:

A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste ela essencialmente na vontade geral e a vontade não se representa: ou é ela mesma ou algo diferente; não há meio termo. Os deputados do povo não são nem podem ser seus representantes, eles não são senão comissários; nada podem concluir em definitivo. Toda lei que o povo não haja pessoalmente ratificado é nula; não é lei. O povo inglês cuida que é livre, mas se engana bastante, pois unicamente o é quando elege os membros do parlamento: tanto que os elege, é escravo, não é nada<sup>20</sup>.

Em outra passagem ele cogita soluções para as falhas do sistema representativo numa tentativa de conciliar a necessidade deste com a soberania intransferível do povo:

Vejo dois meios de prevenir esse mal terrível que é a corrupção, que faz do órgão da liberdade o instrumento da servidão. O primeiro, como já disse, é a freqüência das sessões da Dieta, que trocando com freqüência os seus membros tornam a sua sedução uma tarefa mais difícil e custosa. (...) O segundo meio consiste em obrigar os representantes a seguir exatamente as instruções recebidas, reportando sua conduta, na Dieta, aos que os elegeram, Neste particular não posso deixar de me surpreender com a negligência, a incúria e, ousou dizer, a estupidez da nação inglesa, que depois de ter investido os seus deputados da maior autoridade, não acrescentou nenhum freio ao uso que podem dela fazer durante os sete anos do seu mandato<sup>21</sup>.

Fica evidente, portanto, que Rousseau exortava a elaboração de mecanismos capazes de controlar a atividade dos representantes de modo que esta se coadunasse com a *volonté générale* e evitasse a usurpação da soberania popular ao mesmo tempo em que tornaria possível a democracia indireta e representativa.

Especificamente sobre a questão da inépcia do povo levantada por Montesquieu, o ilustre jurista Dalmo Dallari rejeita a tese do francês com a seguinte declaração:

O argumento de que o povo é incapaz de uma decisão inteligente não pode ser aceito, porque contém o pressuposto de que alguém está decidindo se a orientação preferida pelo povo é boa ou não. Assim sendo, a orientação será considerada boa ou má de acordo com as preferências de quem a estiver julgando. Basta atentar-se para o fato de que, qualquer que seja a decisão popular, sempre haverá grupos altamente intelectualizados e politizados que irão considerá-la acertada, como haverá grupos opostos, também altamente qualificados, que a julgarão errada<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> ROUSSEAU, op. cit., p. 164

<sup>21</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. Considerações Sobre o Governo da Polônia e a sua projetada Reforma. In: ROUSSEAU, Jean-Jacques. Rousseau e as relações internacionais. São Paulo: UNB, 2003, p. 250-251.

<sup>22</sup> DALLARI, op. cit., p. 304

Apoiado nesses fundamentos verifica-se impossível determinar qual corrente ou grupo deve sobressair na orientação do Estado e torna-se imperioso alinhar-se com a vontade do povo já que apenas esta, soberana, é que deve preponderar.

### 1.2.2 Sobre o Mandato

O instituto do mandato tem suas origens, como a maioria das espécies de contrato, no Direito Romano. Nas palavras de Gaio: Mandato (*mandatum*) é “o contrato bilateral imperfeito em virtude do qual uma pessoa (mandans, mandator, mandante) encarrega outra (mandatário), que aceita, de praticar um ou mais atos no interesse do mandante”<sup>23</sup>.

Em sua origem no âmbito civil, o mandato confere poderes ao mandatário de praticar um ato jurídico lícito em nome do mandante. É mister destacar o atributo *intuitu personae* do referido contrato, o que implica na extinção deste pela morte do mandatário, bem como pela revogação do mandante. Além disso, essa modalidade, como é regra nos contratos civis, prevê que o mandatário possui um liame de responsabilidade para com o mandante, e daí decorre o dever de prestar contas do encargo que assumiu.

A celeuma surge quando o direito público apropria-se do termo para referir-se à relação instaurada entre eleitor e eleito no contexto da representação política indireta. O debate se concentra principalmente na responsabilidade do mandatário, característica imperiosa no direito privado, porém contraditória no âmbito do direito público. Essa transição deu origem a dois tipos opostos de mandato, a saber: mandato imperativo, mais próximo da noção contratual romana; e mandato representativo, esse mais afeito aos ideais liberais de independência dos representantes germinado no contexto da Revolução Francesa.

#### 1.2.2.1 Mandato imperativo

Tal qual o seu equivalente no direito civil, o mandato em sua forma imperativa é semelhante a um contrato celebrado entre os cidadãos de uma determinada localidade e seu respectivo representante eleito.

O mandato imperativo surgiu por volta do fim da Idade Média em alguns Estados

---

<sup>23</sup> GAIO apud CORREIA, Alexandre; SCIASCIA, Gaetano. Manual de Direito Romano. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Cadernos Didáticos, 1957, Parte Especial, III, Cap. II, §105

européus. Durante sua vigência o representante estava sujeito às diretrizes e instruções do povo que o investiu, inclusive com previsão expressa de revogação do mandato em caso de descumprimento das ordens a ele cometidas.

Justifica-se essa modalidade de mandato na própria soberania popular e a legitimidade que essa empresta aos governantes por ela reconhecidos, visto que os eleitos dependiam do apoio dos distritos que representavam para permanecer no parlamento.

As principais críticas a esse modelo de representação surgiram durante a Revolução Francesa, ocasião em que foi rechaçado veementemente pelos pensadores políticos da época no que daria origem ao mandato representativo.

#### 1.2.2.2 Mandato representativo

Desejosos de romper com o *ancien régime*, os revoltosos liberais franceses de 1789 buscavam sepultar qualquer resquício de ligação com o modelo político absolutista contra o qual lutaram e venceram. Em razão disso aboliram o sistema de mandato imperativo e implantaram o mandato representativo que consistia numa configuração onde os eleitos tinham total independência para debater e decidir conforme suas próprias consciências, sem sujeição ou responsabilidade direta para com o povo.

Para compreender os aspectos que justificaram a implantação do mandato representativo é preciso entender a mudança de concepção ocorrida durante a Revolução Francesa no que tange à titularidade do poder soberano. Por ser predominantemente uma revolução de ideais próprios da emergente classe burguesa, os intelectuais que a promoveram alegavam que a derrubada da monarquia se dava pelas mãos do povo com o objetivo de legitimar o confronto e o regime novo que dali nascia. É nesse cenário que surge a ideia de soberania nacional em lugar da soberania popular como bem explica Paulo Bonavides:

A doutrina democrática da soberania que os poderes da Revolução fundaram e fizeram prevalecer na Assembléia Constituinte foi a doutrina da soberania nacional. A Nação surge nessa concepção como depositária única e exclusiva da autoridade soberana. Aquela imagem do indivíduo titular de uma fração da soberania, com milhões de soberanos em cada coletividade, cede lugar à concepção de uma pessoa privilegiadamente soberana: a Nação. Povo e Nação formam uma só entidade, compreendida organicamente como ser novo, distinto e abstratamente personificado, dotado de vontade própria, superior às vontades individuais que o compõem<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 131-132

Neste diapasão observa-se que os revolucionários adaptaram a teoria contratualista para legitimar a nova gestão burguesa já que o conceito de nação, por ser demasiadamente abstrato, permitia aos seus representantes uma liberdade de ação desprovida de freios externos, sem perder as aparências de governo do povo. Com efeito, a função do eleitor foi mitigada em favor de um número restrito de indivíduos presumidamente mais capazes numa constituição que se aproxima do governo aristocrático.

Sobre esse assunto Hans Kelsen proclama:

Se os autores políticos insistem em caracterizar o parlamento da democracia moderna, a despeito da sua independência do eleitorado, como um órgão “representativo”, se alguns autores chegam mesmo a declarar que o *mandat impératif* é contrário ao princípio do governo representativo, eles não apresentam uma teoria científica, mas advogam uma ideologia política. A função dessa ideologia é dissimular a situação real, é sustentar a ilusão de que o legislador é o povo, apesar do fato de que, na realidade, a função do povo – ou, formulando mais corretamente, do eleitorado – limita-se à criação do órgão legislativo<sup>25</sup>.

É oportuna a crítica enérgica desferida pelo austríaco à independência do órgão eleito em relação ao seu eleitorado, situação por ele considerada incompatível com uma representação que se pretenda apoiada no ordenamento jurídico democrático, visto que nessa configuração de mandato o povo não tem efetivamente o poder sobre as decisões públicas.

### 1.3 DEMOCRACIA SEMIDIRETA

Em virtude das incontáveis críticas lançadas a liberdade irrestrita concedida aos representantes parlamentares pelo sistema representativo contemporâneo, surgiu no debate político a necessidade de trazer novamente o povo à titularidade do poder através de mecanismos que resgatassem a autodeterminação própria da democracia direta dos antigos.

Acerca deste assunto Bobbio tece as seguintes considerações:

A consolidação da democracia representativa, porém, não impediu o retorno à democracia direta, embora sob formas secundárias. Ao contrário, o ideal da democracia direta como a única verdadeira democracia jamais desapareceu, tendo sido mantido em vida por grupos políticos radicais, que sempre tenderam a considerar a democracia representativa não como uma inevitável adaptação do princípio da soberania popular às necessidades dos grandes Estados, mas como um condenável ou errôneo desvio da idéia originária do governo do povo, pelo povo e através do povo<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> KELSEN, op. cit., p. 416-417

<sup>26</sup> BOBBIO, op. cit., p. 154

Concebeu-se assim uma forma democrática heterogênea com elementos de controle e intervenção direta do povo no mandato dos representantes políticos. Nas constituições que adotam esse modelo de democracia o ordenamento jurídico reconhece a inviolabilidade dos mandatários sem, contudo, prescindir de métodos facultados ao povo de rever suas condutas ações.

O que se apresenta na democracia semidireta fundamentalmente é o reconhecimento jurídico do poder popular de onde se origina a prerrogativa conferida aos cidadãos, reunidos em número relevante, para intervir nas decisões públicas através de meios eficazes previstos em lei. Os institutos mais reconhecidos nessa estrutura são o *referendum*, a iniciativa popular e o *recall*.

### 1.3.1 Referendum

Trata-se de um meio de ingerência direta do povo sobre o processo legislativo segundo o qual todos ou quase todos os projetos de lei em discussão no parlamento devem passar pelo crivo da expressa aceitação popular.

É através do *referendum* que o cidadão participa efetivamente das deliberações estatais e rejeita decisões incompatíveis com a vontade coletiva. Destarte o procedimento de criação de uma peça legislativa só está completo quando o povo manifesta sua adesão aos comandos nela firmados. Segundo Queiroz Lima esse instituto é fator de equilíbrio democrático na medida que constitui poderoso obstáculo ao despotismo das assembleias e assegura perfeita concordância de vistas entre a maioria parlamentar e a opinião dominante no país<sup>27</sup>.

O *referendum* assemelha-se ao plebiscito na medida em que ambos consultam a vontade popular sobre matéria legislativa de interesse coletivo. A diferença se verifica apenas no momento de sua proposição posto que o *referendum* se dá por ocasião de análise popular acerca de uma lei já votada no âmbito do parlamento que aguarda autorização popular para ser posta em vigor, enquanto o plebiscito ocorre antes da matéria ser convertida em um projeto de lei, com vistas a autorizar sua confecção.

### 1.3.2 Iniciativa Popular

---

<sup>27</sup> QUEIROZ LIMA apud MALUF, Sahid. Teoria Geral do Estado. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 190-191



A participação do povo não estaria completa se não fosse capaz ele mesmo de propor as leis que devem reger as relações sociais e as ações estatais. Na lição de Sahid Maluf “A Iniciativa Popular consiste no direito assegurado à população de formular projetos de lei e submetê-los ao Parlamento”<sup>28</sup>. Destarte, a iniciativa popular é instituto que permite aos cidadãos proporem a matéria que deve ser legislada e participarem da elaboração do próprio ordenamento jurídico.

A diferença entre este meio de manifestação democrática e o *referendum* se verifica no momento em que são formulados. Enquanto na iniciativa popular o povo suscita o processo legislativo desde o início, no *referendum* são os representantes que iniciam as discussões, aprovam a matéria e só então o povo se pronuncia a favor ou contra a lei votada.

### 1.3.3 Recall

Instituto admitido no ordenamento jurídico estadunidense, o *recall* é um instrumento de que se vale o eleitorado para destituir um representante de seu posto quando este não goza mais da confiança daqueles que o elegeram. Nesse contexto, determinado número de eleitores pode, mediante requerimento, submeter o mandato de deputado ou senador a um novo pronunciamento, para que seja ratificado ou cassado<sup>29</sup>.

Na Suíça esse mecanismo é ainda mais radical nos cantões que o admitem, pois possibilita a revogação do mandato de toda uma assembleia eleita cuja legitimidade esteja fragilizada diante da opinião do corpo eleitoral. Naquele país essa forma de controle popular recebe o nome de *Abberufungsrecht*.

Paulo Bonavides esclarece que a escassez de exemplos dessa forma de participação popular nos Estados modernos se deve à natureza de irrevogabilidade do mandato representativo “de modo que no sistema político que o adota não há lugar para aqueles instrumentos do regime representativo semidireto”<sup>30</sup>.

Com efeito, é bastante clara a relação do *recall* com o sistema do mandato imperativo, visto que ambos se fundam na noção de que o corpo social, soberano que é, do mesmo modo que exerce o poder de eleger seus representantes deve ter a capacidade de retirar o mandato daqueles que não mais se ligam aos interesses da coletividade.

---

<sup>28</sup> MALUF, op. cit., p. 192

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 266

## 2 PARTIDOS POLÍTICOS

Sociologicamente considerado o povo não consiste numa vontade una e sólida, mas numa pluralidade de interesses que surgiu das profundas transformações provocadas pela Revolução Industrial, principalmente a divisão do trabalho e a composição de classes sociais.

Enquanto o direito ao voto manteve-se restrito a um grupo seletivo de cidadãos pertencentes quase exclusivamente à mesma classe dominante cujo critério se norteava pela renda, as demais classes, apesar de consistirem em esmagadora maioria da população, permaneceram à margem da participação política. Nessas circunstâncias foi possível continuar com o sistema de representação individual, na medida em que os interesses que moviam a coisa pública não suscitavam grandes dissidências.

O cenário começou a mudar com a extensão do sufrágio a todas as camadas sociais. Quando se verificou essa evolução no pensamento democrático surgiu junto com ela a necessidade de agruparem-se os cidadãos, agora participantes das escolhas políticas, por afinidades, o que facilitou a canalização dos sufrágios na direção de candidatos aclamados dentro de seus quadros.

No mesmo sentido Paulo Bonavides afirma que:

À medida que cresce a participação popular no exercício do poder, ou os fins da atividade estatal se dirigem de preferência para o atendimento dos clamores de melhoria e reforma social (...) cresce concomitantemente o prestígio do partido, e se firma no consenso geral a convicção de que ele é imprescindível à democracia em seu estado atual<sup>31</sup>.

Dessa forma o agrupamento dos pensamentos políticos em partidos surge naturalmente nesse contexto social que demanda uma nova conjuntura favorável à consolidação destes partidos como figuras essenciais na relação entre a coletividade e o Estado. Parte-se da premissa que o indivíduo, isoladamente, imerso na multidão dos votantes advinda dessa universalização do sufrágio, não possui poder para influenciar nas diretrizes governamentais. Kelsen esclarece esse aspecto da seguinte forma:

A formação de uma maioria absoluta, porém, é posta em risco se aos votantes for permitida uma liberdade ilimitada na escolha dos seus candidatos. Uma maioria é o resultado de certa integração. A integração de indivíduos é a função dos partidos políticos<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 277

<sup>32</sup> KELSEN, op. cit., p. 420-421

Não foi, contudo, sem resistência que essa alternância se consolidou. Os pensadores do Estado liberal, bem como a própria ordem jurídica, relutaram em aceitar a nova realidade, o que fez com que os partidos políticos durante longo tempo fossem considerados facções marginalizadas e perigosas para a sobrevivência do governo democrático.

De todas as críticas talvez a mais feroz seja feita pelo escocês David Hume quando analisa os partidos ingleses de sua época e desferir: “do mesmo modo que os legisladores e fundadores de Estados devem ser honrados e respeitados pelo gênero humano, os fundadores de partidos políticos e facções devem ser odiados e detestados”<sup>33</sup>.

A principal razão para esta aversão foi delineada por Hobbes que como defensor da ideia do contrato original concebia o povo como uno e indivisível. Conforme o doutrinador inglês, dos partidos provêm:

Sedições, e Guerra Civil; pois quando oradores equivalentes se digladiam com opiniões e discursos opostos, o vencido odeia o vencedor, e todos aqueles que estiveram ao seu lado, como tendo desprezado seus conselhos e sabedoria, e estuda todos os meios de tornar os conselhos de seus adversários prejudiciais ao Estado; porque tem a esperança de ver a glória tirada deles e restaurada a si próprio<sup>34</sup>.

A visão geral que tinham os filósofos liberais era que o Estado apenas se sustentava com a unidade da nação sob um mesmo ideal e os partidos eram organizações que caminhavam na direção de fragmentar essa união ao perseguirem interesses de setores em detrimento da vontade geral.<sup>35</sup>

As Constituições do século XVIII e XIX, elaboradas à luz desses entendimentos, ignoraram o fenômeno dos partidos ao ponto do jurista Johann Bluntschli apregoar que “o direito público com seu sistema de competências e obrigações nada sabe a respeito de partidos”.<sup>36</sup> Contudo, a realidade inexorável venceu o pessimismo e consolidou as organizações partidárias como canais indispensáveis à evolução da democracia a partir do século XX, período em que gradualmente surgiram menções a estas instituições nas Constituições europeias.

---

<sup>33</sup> HUME, David. *Essays Moral, Political, and Literary*. Vol 1. Londres: Longmans, Greens and CO, 1889, p. 127

<sup>34</sup> HOBBS, Thomas, *De cive or The Citizen*, Nova Iorque: Appleton-Century-Crofts, 1949, p. 123-124

<sup>35</sup> Essa visão é reforçada pela própria etimologia da expressão “partido” cujo significado provavelmente advém do latim *pars*: pedaço ou fragmento de uma totalidade. Cf. *Origem da Palavra – Site de etimologia*. Disponível em <http://origemdapalavra.com.br/site/pergunta/politica-4/> Acesso em 22 fev. 2017

<sup>36</sup> BLUNTSCHLI, apud BONAVIDES, op. cit., p. 353

## 2.1 ORIGEM E CONCEITO

Os primeiros grupos aos quais podemos atribuir características tipicamente partidárias surgiram na Idade Medieval do confronto entre o poder espiritual da Igreja e o poder temporal dos Estados nacionais encabeçados pelos monarcas. Os partidários do papa foram denominados guelfos e os do rei eram chamados gibelinos<sup>37</sup>.

Em seguida, na Inglaterra do século XVII surgiram os Torys e os Whigs como representantes do feudalismo agrário e dos capitalistas liberais respectivamente. Esses dois grupos mais tarde constituíram os partidos conservador e liberal, que consolidaram o bipartidarismo inglês até hoje vigente. Mais tarde, com o fortalecimento do proletariado, surgiria também o Partido Trabalhista<sup>38</sup>.

Na França os primeiros grupos surgiram nos clubes com os nomes: jacobinos e girondinos. Apesar de terem se dividido assim, pouca diferença havia entre os dois já que o pensamento revolucionário preconizava o individualismo da representação e a concentração do poder do Estado nas mãos da mesma classe burguesa<sup>39</sup>.

Somente no século XIX e XX é que os partidos ganharam a feição que hoje possuem e é também nesse período que surgem os primeiros conceitos sobre essas instituições. Apesar disso não se pode deixar de destacar uma das primeiras definições dada por Burke em 1770 quando diz que o partido é “um corpo de pessoas unidas para promover, mediante esforço conjunto, o interesse nacional, com base em algum princípio especial, ao redor do qual todos se acham de acordo”<sup>40</sup>.

No brilhante conceito de Paulo Bonavides o partido “é uma organização de pessoas que inspiradas por idéias ou movidas por interesses, buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conservar-se para realização dos fins propugnados”<sup>41</sup>.

Assim entende-se, de modo geral, que os partidos são grupos de cidadãos que, unidos, dão voz relevante aos ideais que creem melhor expressar os interesses da classe a que pertencem, e usam essa organização como canal entre sua realidade e o poder público.

Lênio Streck sintetiza a ideia de partido numa perspectiva pluridimensional, a saber: a)

---

<sup>37</sup> Cf. VIEIRA, Reginaldo de Souza. Partidos políticos brasileiros: Das origens ao princípio da autonomia político-partidária. Dissertação (Mestrado em Direito)- UFSC, Florianópolis, 2002, p. 22

<sup>38</sup> Cf. VIEIRA, op. cit., p. 23

<sup>39</sup> Cf. VIEIRA, op. cit., p. 27

<sup>40</sup> BURKE apud BONAVIDES, op. cit., p. 344

<sup>41</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 346

sociológica: resultado das forças sociais e luta de classes; b) psicológica: impulsos psíquicos para a dominação; c) política: busca de controle do governo para realizar determinados fins; d) jurídica: organismos de direito público ou privado, dependendo da definição legislativa adotada <sup>42</sup>.

## 2.2 CLASSIFICAÇÃO

Max Weber diferencia os grupos partidários em duas formas: a) partidos de patronagem cuja característica principal é a reunião por ocasião das eleições e para os quais o principal objetivo é obter vantagens materiais para os seus filiados; e b) partidos ideológicos os quais buscam inspiração nos princípios filosóficos para conceber programas políticos que objetivam, na maioria das vezes, transformar a ordem existente. Os partidos ideológicos possuem concepções de mundo bem definidas e à elas permanecem fiéis, em regra, independentemente das circunstâncias <sup>43</sup>.

Em Michels verificam-se outras duas classificações, a saber: a) partidos carismáticos, são aqueles que se agrupam em torno de um líder cuja figura, na grande maioria das vezes, se sobrepõe ao próprio partido, vazio em sua essência ideológica; e b) partidos doutrinários onde são veiculados ideais políticos gerais e abstratos à semelhança dos partidos ideológicos na classificação weberiana <sup>44</sup>.

Outra similitude entre os dois sociólogos alemães contemporâneos se encontra num terceiro tipo de agrupamento político denominado “partido de classe”. Esse tipo de partido busca, predominantemente, defender programas de governo e ações estatais voltadas para os interesses de uma determinada classe que majoritariamente ou exclusivamente compõe seus quadros.

O paulista Goffredo Telles Junior também concebeu uma classificação relevante para partidos. Em sua obra “O Povo e o poder” ele propõe a seguinte divisão: a) partidos progressistas, com ideologia bem definida e presente no seu programa político; b) partidos conservadores, cujos objetivos se ajustam constantemente às opiniões contingentes de suas lideranças; e c) partidos de interesses que se caracterizam pela ausência de qualquer ideologia

---

<sup>42</sup> STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Terceira. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 174

<sup>43</sup> Cf. BARREIROS NETO, Jaime. *Fidelidade Partidária*. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito)- UFBA, Salvador, 2009. p. 89

<sup>44</sup> Cf. BARREIROS NETO, op. cit., p. 90

e propensão a servirem de instrumentos na consecução de interesses particulares<sup>45</sup>.

Essas classificações possuem em comum um traço típico observado no cenário político de muitas democracias, inclusive a brasileira. Identifica-se nelas uma tendência de estabilidade e maior confiança nos partidos que se afiliam a uma ideologia sólida e mantém permanente debate de ideias, mesmo fora do período eleitoral. Em contrapartida é notória a visão negativa que inspiram os partidos sem firmeza ideológica, os quais buscam apenas atender interesses de um grupo restrito e apenas se manifestam oportunamente durante as eleições.

Outro eminente estudioso que se ocupou em dividir os partidos em espécies foi Dalmo Dallari. Em uma direção diferente dos doutrinadores apresentados até aqui, ele se debruça sobre um critério de classificação que considera o âmbito de atuação do partido. A distribuição assim dispõe: a) partidos de vocação universal são aqueles que atuam além das fronteiras dos Estados veiculando princípios de ordem universal aplicáveis à realidade de outros Estados; b) partidos nacionais, cuja representação se verifica em todo território do Estado, fazem-se presente em todas as suas regiões com ideias pertinentes a toda nação; c) partidos regionais, os quais possuem âmbito de atuação limitado à determinada região do Estado; d) partidos locais, de âmbito limitado ao município ou localidade de menor extensão territorial, onde seus líderes concentram-se apenas no atendimento aos interesses da população que o habita<sup>46</sup>.

### 2.3 A METAMORFOSE DO CONCEITO DE POVO EM KELSEN

Como já foi discutido neste trabalho, a concepção contratualista de Rousseau se opõe frontalmente a ideia de fragmentação por meio de partidos, porquanto um dos pressupostos de sua doutrina é a indivisibilidade do povo como modo de coesão social. É orientado por esse princípio que o insigne filósofo suíço apelida os partidos de sua época de “categorias intermediárias de todo incompatíveis com o dogma da soberania popular, isto é, da *volonté générale*”<sup>47</sup>.

Hans Kelsen rompe com esse entendimento em sua análise dos problemas do parlamentarismo. Nesta obra o austríaco tece duras críticas ao que ele denomina metapolítica,

---

<sup>45</sup> Cf. BARREIROS NETO, op. cit., p. 91

<sup>46</sup> Cf. DALLARI, op. cit., p. 165-166

<sup>47</sup> ROUSSEAU apud BONAVIDES, op. cit., p. 353

é dizer, uma ilusão de um interesse geral que transcende a vontade dos grupos e unifica seus interesses. Para ele ao tratar o povo como unidade normativa Rousseau se abstrai de uma realidade sociológica heterogênea e inescapável que torna impossível conceber uma vontade absoluta num contexto de interesses de classe tão distintos.

Destarte, na opinião de Kelsen, a alegada unidade só se verifica na submissão de todos os grupos que compõem esse povo a uma mesma ordem jurídica e a criação dessa ordem deve ser guiada pelos partidos políticos cuja função é dar voz aos diversos interesses surgidos no seio popular.

Com o pragmatismo que lhe é peculiar, o filósofo reconhece que dentro dos partidos, ao lado da comunhão de convicções está presente também uma comunhão de interesses materiais, o que ao longo da história serviu de terreno para a prevalência dos interesses do grupo dominante. Nesse espírito, sobre os partidos, profere: “Apresentá-los como instrumento do interesse geral de uma comunhão solidária significaria, na melhor das hipóteses, tomar o dever pelo ser, ver o ideal em vez da realidade e, via de regra, idealizar, ou seja, tentar justificar a realidade com motivos políticos”<sup>48</sup>.

Extrai-se dessas considerações uma mudança no conceito de povo na medida em que não seria um aglomerado de cidadãos que produzem uma vontade soberana acima dos grupos nele inseridos, mas fruto da conciliação de interesses divergentes surgidos na realidade desses grupos e trazidos ao parlamento para nele chegarem a um consenso sobre a ordem jurídica que submeterá a todo conjunto igualmente, sendo apenas nesse último aspecto uma unidade.

## 2.4 O SISTEMA ELEITORAL PROPORCIONAL

Impasse significativo se apresenta quando a prática democrática tenta conciliar o princípio de maioria e o consenso necessário à boa orientação do Estado multipartidário. Num cenário como esse a técnica majoritária usual não é solução satisfatória já que trilha uma tendência de calar a voz dos pensamentos minoritários e instaurar uma verdadeira ditadura da maioria.

Em oposição a esse método é utilizado, desde o século passado, um sistema de eleição proporcional. Nas palavras de Kelsen: “A eleição proporcional assegura que a força relativa dos partidos no corpo representativo seja a mesma que no corpo eleitoral. A estrutura política

---

<sup>48</sup> KELSEN, Hans. Essência e valor da democracia. In: KELSEN, Hans. A democracia. 2ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. cap. II, p. 40-41.

do primeiro reflete a estrutura política do segundo”<sup>49</sup>.

Através desse sistema os partidos concorrentes no pleito precisam apenas de atingir um determinado número mínimo de votantes para conquistarem espaço no Parlamento na mesma proporção com que foram lembrados nas urnas. Nesse sentido, a representação proporcional, segundo Prélot: “tem por objeto assegurar às diversas opiniões, entre as quais se repartem os eleitores, um número de lugares proporcional às suas respectivas forças”<sup>50</sup>.

Com todos os grupos sociais relevantes presentes nos debates, as decisões produzidas nas casas legislativas obrigam os deputados a encontrarem uma solução consensual que satisfará melhor a todos os interesses representados e, por consequência, vai ao encontro do anseio do povo.

## 2.5 PROBLEMAS CONTEMPORÂNEOS NAS ORGANIZAÇÕES PARTIDÁRIAS

Não obstante a necessidade da atuação partidária para a plenitude do regime democrático, é mister ponderar sobre algumas mazelas que se formam nessas instituições as quais desvirtuam seus nobres objetivos.

A crítica mais comum teve origem em Michels e a chamada “Lei de Bronze”<sup>51</sup>, termo por ele cunhado para designar o desenvolvimento de uma liderança de características aristocráticas que se utiliza da estrutura partidária para legitimar a defesa de seus próprios interesses em dissonância com a vontade de seus eleitores e filiados.

Nesse contexto há uma preponderância do líder sobre todo o grupo partidário. Esse líder usa da demagogia para mover as massas a seu favor e incute na consciência social a imagem de um heroísmo que mobiliza o povo na consecução de seus interesses.

Essa crítica assemelha-se àquela suscitada por Weber quando trata dos partidos de patronagem. Como já exposto nesse trabalho, os partidos que assim se organizam prezam precipuamente pelas vantagens que o poder eventualmente trará aos seus líderes. Assim, no período eleitoral, o líder logra êxito ao se valer de sua competência oratória para contagiar as massas e conquistar o poder sem um programa de governo definido e, muitas vezes, sem nenhum interesse em atuar em prol daqueles que o elegeram.

---

<sup>49</sup> KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 423

<sup>50</sup> PRÉLOT apud BONAVIDES, op. cit., p. 250

<sup>51</sup> Cf. MICHELS, Robert. Political Parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy. Kitchener: Batoche Books, 2001, p. 224 e s.



Outra crítica sensível exclusivamente ao modelo pluripartidário, isto é, aquele onde a proliferação de inúmeros partidos é facilitada, diz respeito ao seu caráter instável na relação com o poder executivo. A pulverização da representação parlamentar por incontáveis legendas no sistema presidencialista acarreta o risco de comprometimento de uma maioria que pode ser vítima de aguda descaracterização e se curvar inerte ao interesse do executivo. Em outra extremidade esses partidos formam uma maioria esmagadora através da união de interesses, facilitada pela ausência de ideologia, em partidos criados unicamente com o objetivo de vender sua cota em troca de interesses escusos. Nesse caso há a possibilidade de tal Parlamento opor-se incondicionalmente às ações do executivo e prejudicar a condução do governo.

### 2.5.1 A Influência Nociva dos Grupos de Pressão

Uma das muitas heranças que o movimento iluminista legou a democracia foi a noção de publicidade na condução da coisa pública. Para explicar essa afirmação nos remetemos à lição de Kant que escreveu: “Todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas”<sup>52</sup>. Isto quer dizer que se aquele que maneja as leis, cujo conteúdo rege diretamente a vida de seus semelhantes, agir de uma forma que seja necessário omitir suas atividades da opinião pública então certamente suas ações são reprováveis.

Procede naturalmente desse entendimento a ideia agregada à orientação do regime democrático que realça o caráter de publicidade no direcionamento dos afazeres estatais em oposição ao sigilo com que se davam os comandos reais no seio do *ancien régime*.

Carl Schmitt vai além e firma a percepção do caráter representativo do parlamento com a visibilidade indispensável da coisa pública. Sobre isso assenta:

A representação apenas pode ocorrer na esfera do público. Não existe nenhuma representação que se desenvolva em segredo ou a portas fechadas (...) um parlamento tem um caráter representativo apenas enquanto se acredita que a sua atividade própria seja pública. Sessões secretas, acordos e decisões secretas de qualquer comitê podem ser muito significativos e importantes, mas não podem jamais ter um caráter representativo. Representar significa tornar visível e tornar presente um ser invisível mediante um ser publicamente presente. A dialética do conceito repousa no fato de que o invisível é pressuposto como ausente e ao mesmo

---

<sup>52</sup> KANT, Immanuel. O poder invisível. In: BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. 6ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 29-30

tempo tornado presente" <sup>53</sup>.

O surgimento dos denominados grupos de pressão durante o século XX gera certa apreensão no tocante à publicidade das ações governamentais. Segundo Paulo Bonavides “O grupo de pressão se define em verdade pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses” <sup>54</sup>.

Assim esses grupos atuam furtivamente nos bastidores do poder, alheios aos olhos da sociedade e buscam pressionar os partidos, os parlamentares ou mesmo comissões legislativas na direção de interesses publicamente inconfessáveis. Em alguns casos encontram-se até mesmo insertos na estrutura dos próprios partidos onde disfarçam interesses particulares sob a forma de programas de governo.

É fundamental não elencar os movimentos sociais nos agrupamentos tratados nesse tópico, visto que esses movimentos, apesar de serem, em regra, grupos de pressão, atuam de forma visível e legítima no debate público e franco em defesa de suas bandeiras. O foco desta análise restringe-se àqueles grupos que para atingir seus objetivos se utilizam de artifícios ocultos e, conseqüentemente, incompatíveis com a democracia a exemplo de suborno, intimidação, financiamento ilícito de campanhas eleitorais, propinas e demais métodos baseados na força do poder econômico que, por vezes, sobrepõe-se às políticas públicas.

Ocorre, porém, um fenômeno interessante na atuação dos grupos de pressão atualmente. Muitos desses, além do poder econômico, detêm também o poder midiático e o utilizam de maneira velada na manipulação da opinião pública em torno de suas metas. Ao depender de uma boa relação com a vontade popular para assegurar sua manutenção no poder, o deputado rende-se e substitui suas convicções pela vontade do grupo de pressão. Essa composição perniciosa faz prevalecer uma realidade que mina o poder popular em proveito de um Estado controlado pelos grupos economicamente preponderantes.

## 2.6 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

A história dos partidos no Brasil é povoada de reviravoltas e contradições próprias do caminho atribulado percorrido por esta nação com suas revoluções, golpes de estado e histórico de desrespeito às instituições democráticas. É, contudo, de fundamental importância

---

<sup>53</sup> SCHMITT apud BOBBIO, *idem*, p. 87

<sup>54</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, p. 427

conhece-la, ainda que brevemente, a fim de compreender a origem dos aspectos negativos que exigem atenção na atual conjuntura política de nosso país.

As primeiras agremiações políticas com pretensões duradouras surgiram no período imperial, precisamente no interregno que se deu entre a abdicação de D. Pedro I e o coroamento de seu filho D. Pedro II. Foram proclamados liberais os partidários de interesses predominantemente burgueses ao passo que os conservadores se agruparam em defesa das elites agrícolas reacionárias e escravocratas.

A despeito de tais diferenças, liberais e conservadores eram, fundamentalmente, iguais na medida em que os ideais que perseguiam eram frequentemente relegados em função da busca pelo poder. Eram, pois, segundo a clássica divisão weberiana, partidos de patronagem que se mobilizavam apenas por ocasião das eleições e dissolviam-se tão logo alcançavam o poder. Nesse ínterim poucas mudanças substanciais eram efetuadas sobre as condições sociais em vigor.

Crítico contumaz desse vácuo ideológico, Rui Barbosa definiu os partidos imperiais como: “sindicatos de especulação organizada que destroem a moral pública e corrompem as instituições”. Acrescentou em seguida que “em última análise, o que todos queriam era o poder para o qual a escada é a benevolência do paço”<sup>55</sup>.

É importante ressaltar que, embora estivessem presentes no Parlamento brasileiro, os partidos políticos não tiveram sua atuação regulamentada na ordem jurídica encabeçada pela Constituição de 1824, cujo teor seguiu a tendência na política mundial de seu tempo ao não reconhecer, nem oficializar essas instituições.

As profundas mudanças sociais ocorridas a partir de 1870 alteraram a feição da política institucional do país. A elite cafeeira, os militares e uma ala radical do Partido Liberal originaram o Partido Republicano. Pouco depois, em 1873, surgiu o Partido Republicano Paulista, um esboço da regionalização partidária que se implantaria no novo regime.

### **2.6.1 Os Partidos Regionais**

A crise nas instituições monárquicas culminou com a proclamação da república em 1889. O novo governo, regido pela Carta Magna de 1891, que também não fez referência aos partidos políticos, foi concebido no sistema federalista e presidencialista aos moldes da

---

<sup>55</sup> BARBOSA apud BONAVIDES, op. cit., p. 379

Constituição estadunidense. A autonomia dos estados para organizarem o processo eleitoral possibilitou a criação de inúmeros partidos de abrangência regional, o que favoreceu a predominância das grandes oligarquias locais durante o primeiro período que se convencionou chamar República Velha.

No panorama nacional prevaleceram os Partidos Republicanos paulista e mineiro os quais se revezavam na Presidência por meio de acordos entre as elites dos mencionados estados. Os outros grupos que tentaram se firmar durante esse período sucumbiram à perseguição das elites hegemônicas, a exemplo do Partido Operário do Brasil em 1890, o Partido Socialista de 1902 e o Partido Comunista do Brasil de 1922.

Os coronéis, grandes senhores de terra, usavam de seu poder e influência para manipular as eleições e perpetuarem-se no governo dos Estados. Nesse cenário o partido era utilizado apenas como uma figura simbólica, num retrocesso que Bonavides e Paes de Andrade comparam ao feudalismo medieval<sup>56</sup>.

O povo, tão belissimamente evocado como protagonista dos ideais republicanos e democráticos, permaneceu à margem da nova ordem social como já estava no regime derrubado. O sufrágio, condição imprescindível para a efetividade da representação e fortalecimento dos partidos, apesar de abandonar o caráter censitário, continuou proibido a uma imensa maioria da população brasileira analfabeta (quase 80%) e restrito aos indivíduos do sexo masculino.

O ocaso da República dos coronéis, ocorrido na Revolução de 30, é fruto da crescente insatisfação popular contra as oligarquias regionais. Diversos setores da sociedade se mobilizaram em torno de um projeto político nacional capitaneado por Getúlio Vargas que subiria ao poder através de um golpe em meio a essa crise institucional agravada com a morte de seu candidato a vice, João Pessoa. O governo recém-instaurado centralizou-se na liderança de Vargas cuja figura carismática se impunha de tal maneira que o partido tornou-se irrelevante na conjuntura política dessa época.

A primeira metade da Era Vargas não avançou no tocante à necessidade de nacionalizar os partidos. Antes se ocupou em promover a representação profissional através da brevíssima Constituição de 1934. Os agrupamentos partidários eram vistos como resquícios do poder oligárquico que se buscava superar ou fomentadores das lutas de classe que desagregavam a nação.

---

<sup>56</sup> Cf. BARREIROS NETO, op., cit., p. 132

Assim, com a fracassada Intentona Comunista de 1935 o governo getulista obteve a justificativa que precisava para instaurar o Estado Novo e extinguir oficialmente todos os agrupamentos políticos, sob o pretexto de defender a nação das conspirações internacionais que ameaçavam sua soberania. Isso fica expresso no preâmbulo da nova Carta Magna outorgada em 1937 em que Getúlio deixa clara a incapacidade de sobrevivência do regime enquanto existissem partidos políticos organizados fora do controle do Estado.

### **2.6.2 O Suscitar dos Partidos de Caráter Nacional**

Com o fim da Era Vargas uma nova constituinte é convocada para elaborar a nova carta constitucional que seria promulgada em 1946. A nova ordem jurídica apresentou, enfim, avanço significativo no tratamento das questões atinentes aos partidos políticos já que lhes reconheceu a existência e regulamentou o funcionamento.

A nova Constituição previu a obrigatoriedade do alistamento e voto aos maiores de 18 anos, no entanto manteve a restrição aos não alfabetizados. Sob sua vigência constituíram-se partidos de caráter nacional o que ofereceu terreno propício para o fortalecimento dessas instituições e sepultou definitivamente a ideia de partidos regionais. Apesar disso, tomando por base a redação do art. 141, §13, o Partido Comunista, um dos poucos que sobreviveu à repressão do Estado Novo, novamente foi posto na ilegalidade sob a alegação de veicular um programa contrário ao regime democrático.

Apesar de assumirem uma postura nacional, as maiores agremiações dessa fase republicana permaneceram vazias ideologicamente. Duas delas, o PTB e o PSD, continuaram fortemente influenciadas pela política getulista, característica que nos remete ao conceito de partido carismático suscitado por Michels. Essa realidade favoreceu Vargas, que novamente ganhou força política e retornou ao poder em 1950, mas sofreu forte oposição da UDN, partido de características liberais que se confrontava com a política nacionalista de Getúlio.

Diversos autores daquele período criticaram esse aspecto personalista da política, a exemplo de Ruy Bloem que afirmou:

Nunca, realmente, no Brasil, os partidos foram tão fracos como agora, nem o personalismo tão acentuado. Os partidos políticos, por definição, na frase feliz de Pontes de Miranda, devem traduzir o que há de “comum” entre “diferentes” camadas da população: interesses, sentimentos, convicções. Devem, portanto, encarnar idéias, consubstanciadas em programas. O que vemos, entretanto, é que eles se têm formado simplesmente em torno de homens, quase sempre inspirados apenas pela

ambição do poder<sup>57</sup>.

Com a fragilidade dos partidos políticos, pouco expressivos, e as crises resultantes da tensão direcionada contra o comunismo, o cenário se desenhou conveniente para uma intervenção militar concretizada em novo golpe de Estado que rompeu a ainda jovem ordem constitucional da Quarta República. As Forças Armadas, como outras tantas vezes na História brasileira, atuaram como fator de decisão política e aproveitaram-se do momento de crise no que fez jus às palavras de Afonso Arinos segundo o qual o Exército é “uma espécie de partido político sui generis que funciona fora do jogo constitucional”<sup>58</sup>.

Com o objetivo de combater o comunismo e o populismo, a ditadura produziu o Ato Institucional nº 02, diploma que extinguiu todos os partidos políticos então existentes e os substituiu por um sistema bipartidário. De um lado a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e de outro o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

O engodo de um bipartidarismo serviu para dar ares democráticos ao regime autoritário, pois em verdade a ARENA, partido do regime, encontrava-se sempre em posição de privilégio em relação ao MDB cuja oposição era sistematicamente cerceada pelos líderes da ditadura que impunham, através de leis casuísticas, dificuldades para a criação e a organização de novos partidos.

A Constituição de 1967, outorgada pelo regime militar, pela primeira vez disciplinava a fidelidade partidária e estipulava que perderia o mandato o parlamentar que desrespeitasse as diretrizes legitimamente estabelecidas pelo órgão partidário ou saísse do partido pelo qual foi eleito, cabendo à Justiça Eleitoral a apreciação do pedido de cassação, desde que houvesse representação feita pelo partido político ao qual pertencia o parlamentar.

Com a reabertura política e o advento da Constituição de 1988 retorna o pluripartidarismo e é inaugurada uma nova ordem jurídica que trata minuciosamente dos partidos políticos e sua função institucional.

---

<sup>57</sup> BLOEM apud BARREIROS NETO, op. cit., p. 155

<sup>58</sup> MELO FRANCO apud VIEIRA, op. cit., p. 79

### 3 ABORDAGEM DOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Carta política de 1988 rompeu com o regime ditatorial iniciado em 1964 e restaurou a democracia no país. Junto com o ordenamento jurídico antigo foram eliminados o bipartidarismo e a ingerência estatal na organização das agremiações partidárias. A autonomia concedida aos partidos no art. 17, §1º para elaborarem seus próprios estatutos e regras de conduta interna foi um dos grandes avanços da política constitucional cujo texto dedicou porção significativa à matéria.

Apesar da independência preconizada pela nova Constituição, há que se ressaltar que, como é natural em um regime democrático, tal liberdade não se manifesta irrestritamente. Assim os partidos têm sua autonomia limitada na medida em que estão proibidos de veicularem ideias antidemocráticas (Art. 17, caput) ou constituírem organizações de caráter paramilitar (Art. 17 § 4º). Parte-se, portanto, da premissa de que o regime democrático é o mais justo e por essa razão devem as instituições brasileiras prezar pela sua manutenção. José Afonso da Silva sintetiza bem a razão de ser desse preceito ao enunciar que: “não é compreensível que uma instituição resguarde o regime democrático se internamente não observa o mesmo regime”<sup>59</sup>.

Outra exigência limitadora da autodeterminação partidária é o caráter nacional que já viera previsto nas últimas Constituições e foi consolidado pelo constituinte de 88. Logo, para ter seu funcionamento reconhecido a agremiação necessita de comprovar sua abrangência nacional, bem como o caráter geral de suas reivindicações no plano político. Embora o texto constitucional não tenha estabelecido nenhum critério de aferição dessa característica, a legislação infraconstitucional se encarregou de prever alguns requisitos nesse campo<sup>60</sup>.

Além disso, a nova Carta Magna traz, logo em seu primeiro artigo, um fundamento imprescindível à nova ordem social que pretende concretizar na república. Na redação do artigo 1º lê-se:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
[...]

---

<sup>59</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 24ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 406

<sup>60</sup> Cf. Lei 9096 de 19 de setembro de 1995, art. 7º, §1º. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm) Acesso em 12 de fev. 2017.

V - o pluralismo político<sup>61</sup>.

Mais que uma previsão, o referido fundamento é uma constatação da realidade social brasileira. O povo, como já ficou claro nas ideias de Kelsen, não pode ser visto como um conjunto de indivíduos rigorosamente iguais como fora aventado por Rousseau. É preciso considerar as profundas diferenças de interesses individuais e antagonismos de classe que naturalmente se apresentam numa sociedade complexa como a brasileira. O constituinte somente reconhece esse fator sociológico e declara-o inerente ao regime democrático na intenção de legitimar juridicamente essa pluralidade de vontades.

O constituinte originário parte da premissa que não se pode conceber uma sociedade pluralista sem uma estruturação que possibilite ao povo organizar-se em grupos capazes de externar a diversidade de aspirações que lhe é intrínseca. Decorre disso a regra do art 17, caput, que estabelece o caráter pluripartidário da República, e do art. 14, §3º, V cujo teor reitera esse aspecto de nossa democracia ao impor a filiação partidária como condição de elegibilidade.

Sobre o princípio do pluripartidarismo leciona Canotilho:

O seu teorema fundamental é o seguinte: o processo de formação da vontade democrática não assenta nem no povo indiferenciado dos sistemas plebiscitários, nem no indivíduo abstrato da teoria liberal, mas sim em grupos definidos através da frequência de interações sociais<sup>62</sup>.

Contudo, na mesma obra, o jurista português ataca as sociedades pluralistas que, na sua visão, são essencialmente uma cobertura de legitimação da unidimensionalidade capitalista. Ao analisar outro ângulo do problema Manoel Gonçalves profere:

Todavia, a multiplicidade extrema de partidos é inconveniente, pior, é contraproducente. Em primeiro lugar, porque esfarinha a vontade popular, impedindo a identificação da decisão do povo. Em segundo lugar, porque enfraquece o governo baseado forçosamente numa coligação contraditória. Em terceiro lugar, porque estimula as diversidades ideológicas e sublinha as divergências em vez dos pontos de contato. Destarte, é condição da democracia a existência de um sistema coerente de partidos: poucos e disciplinados para que a escolha seja clara e inequívoca, para que o governo aí escolhido tenha um programa insofismável a cumprir e força bastante para realizá-lo. Para que o cumprimento de seu programa possa ser acompanhado e medido pelo povo<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 25 out. 2016

<sup>62</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 403

<sup>63</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 104-105



Não obstante as críticas, resta claro que o constituinte expressamente quis dar relevo a necessidade de existência e liberdade dos partidos políticos. As agremiações partidárias finalmente ganharam a atenção jurídico-constitucional que lhes faltava e consolidaram a república brasileira como uma democracia de partidos.

### 3.1 PRINCÍPIO DA SOBERANIA POPULAR

Outro aspecto que se revela na Constituição Federal é a congregação do pluralismo político ao princípio da cidadania (Art. 1º, II). Desta reunião emerge a necessidade primordial de participação popular na construção da ordem social e nas questões públicas de interesse coletivo. Nas palavras de Jaime Barreiros: "Cidadania e pluralismo político conformam o Estado brasileiro sob o regime político da democracia participativa, na qual o povo participa de forma direta e indireta das questões e decisões políticas do Estado e da sociedade"<sup>64</sup>.

Conhecida é a redação do parágrafo único do primeiro artigo da Constituição Federal onde se lê: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." Nesta passagem parece incontestável a consagração da premissa fundante da democracia: não há nenhuma ação governamental que se furte à legitimação popular. Nos dizeres de Canotilho: "o povo é o titular e o ponto de referência dessa mesma legitimação; ela vem do povo e a este se deve reconduzir"<sup>65</sup>.

Essa soberania popular, como se evidencia no dispositivo mencionado, pode ser exercida tanto de maneira direta quanto indireta. Nos moldes da democracia indireta o povo elege representantes com o intuito de ver seus interesses e suas ideias defendidas nas deliberações governamentais. A Constituição conferiu ao legislador infraconstitucional a responsabilidade de dispor sobre as regras que condicionam o exercício da soberania de forma direta<sup>66</sup>.

Como bem explicado por Kelsen, o conceito de povo é discutível do ponto de vista prático, pois a realidade apresenta indivíduos que não se aglomeram sob uma só bandeira, mas na forma de grupos com opiniões e interesses diversos, o que torna impossível na multidão das sociedades atuais a influência de vozes isoladas. Advém desse raciocínio a

---

<sup>64</sup> BARREIROS NETO, op, cit., p. 184

<sup>65</sup> CANOTILHO, op, cit., p. 418

<sup>66</sup> Cf. BRASIL. Lei nº 9709 de 18 de novembro de 1998. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm) Acesso em 27 fev.

necessidade de firmar os partidos como instrumentos que visam propagar essa multiplicidade de ideologias presentes no povo. Tal compreensão assenta a importância dos partidos políticos na medida em que transcende a mera representação institucional e os enxerga como fomentadores de debates e conscientização política da população.

Nesse contexto é seguro dizer que o deputado eleito encontra-se filiado não somente a uma instituição denominada “partido”, mas sobretudo a um conjunto de ideias sob as quais uma fração da sociedade se coliga. Nas palavras de Jaime Barreiros Neto:

Um candidato a qualquer cargo eletivo, quando filiado a um partido político, não estará, em sua campanha, defendendo posicionamentos meramente individuais, mais facilmente sujeitos a distorções, mas sim estará pugnando por ideais inerentes a uma abrangente parcela da sociedade<sup>67</sup>.

Ao se debruçar sobre essa matéria, o eminente constitucionalista José Afonso da Silva concebe a célebre máxima de que “toda democracia assenta suas bases no povo”, premissa que sedimenta a ideia de um Estado democrático sustentado por dois princípios fundamentais: a soberania popular e a participação do povo. Nesse sentido aduz: “A democracia não teme, antes requer, a participação ampla do povo e de suas organizações de base no processo político e na ação governamental”<sup>68</sup>.

### **3.1.1 Considerações Sobre o Exercício Direto da Soberania**

Questão controversa é suscitada a partir da forma como a Constituição trata os mecanismos de exercício direto das prerrogativas democráticas populares em seu art. 14. Ainda que acertadamente elenque o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular como modos do povo fazer valer sua vontade frente a interesses que lhe aliena, o constituinte condiciona o exercício desses direitos à autorização do Congresso.

De fato a Lei n. 9709/98 em seu art. 3º estabelece a necessidade de um decreto legislativo proposto por no mínimo 1/3 dos votos dos membros que compõem uma das Casas do Congresso Nacional para que seja convocado um plebiscito ou um referendo. Tal previsão legal parece contradizer substancialmente a Lei Maior visto que inviabiliza a alternativa da democracia direta quando condiciona seu exercício ao arbítrio dos parlamentares que já

---

<sup>67</sup> BARREIROS NETO, Jaime. A Atual Reforma Política Brasileira em Face das Suas Questões Mais Controversas. IN BARREIROS NETO, Fidelidade Partidária. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito), UFBA, Salvador, 2009. p. 190

<sup>68</sup> SILVA, op. cit., p. 135-136

compõem o polo indireto de representação.

A própria essência dos institutos de manifestação direta do povo é dotá-lo do poder de fazer preponderar seus anseios ainda que seus representantes sejam ineficazes ou intencionalmente desidiosos em indiretamente fazê-lo. Submeter-lhes à conveniência desses mesmos representantes configura na prática apenas outra modalidade de legislatura indireta.

Outra notável omissão na Constituição é o procedimento do recall, já tratado em tópico anterior. Se regulamentado de maneira eficiente no ordenamento jurídico pátrio esse instituto potencializaria o exercício da soberania popular e serviria de freio à autocracia das oligarquias partidárias. Não se trata de retorno à fórmula imperativa de mandato, posto que nesse caso não há uma imposição de instruções vinculativas, mas somente possibilitar aos cidadãos um meio de destituir parlamentares comprovadamente improfícuos ou corruptos.

Nesse ponto a Constituição de 88 retrocedeu em comparação ao ordenamento jurídico anterior o qual, segundo Paulo Bonavides<sup>69</sup>, adotava “com toda a clareza uma técnica mais compatível com a democracia semidireta e plebiscitária do que com a democracia representativa tradicional.” Ele explica que a Emenda Constitucional de 1969 estabeleceu “aquilo que, salvo melhor qualificação, chamaríamos recall partidário para o representante que mudasse de partido”. À luz da antiga Carta Magna o congressista perderia seu mandato caso mudasse de legenda.

Com efeito, a jurisprudência pátria tem se posicionado, em regra, a favor da reivindicação do mandato por parte da legenda a que o parlamentar está filiado quando este, sem justa causa, troca de agremiação. Não obstante o progresso alcançado, os tribunais seguem a tendência de recusar ao povo o exercício pleno da soberania que lhe é intrínseca, visto que partem do pressuposto equivocado de que os partidos representam fielmente o interesse público quando, em verdade, a maior parte destes tradicionalmente perseguem apenas os desejos de suas lideranças.

### **3.1.2 A Ausência de Participação Popular nas Questões Políticas**

Esse afastamento entre o povo e o poder imposto pelas leis e reforçado pelas instituições da república é a principal causa da apatia que se verifica na sociedade com relação às questões políticas. Com sua participação direta na discussão da coisa pública embaraçada

---

<sup>69</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 220

pela legislação em vigor, o povo conforma-se em dedicar-se exclusivamente a seus afazeres e inadvertidamente deposita os rumos do Estado nas mãos de lideranças políticas muitas vezes questionáveis do ponto de vista ético.

A manutenção dessa realidade perniciosa passa pelas graves deficiências dos partidos brasileiros. A mais dramática delas diz respeito à fragilidade ideológica que os sustenta, uma vez que, via de regra, se reúnem apenas para buscar meios de chegar ao poder através da demagogia, do carisma de figuras políticas conhecidas ou de indivíduos caricaturados que se utilizam de campanhas políticas cômicas para angariar votos. As agremiações políticas brasileiras fracassam no objetivo principal de um sistema partidário em que se espera que elas eduquem o povo no exercício da cidadania e apresentem projetos concretos de desenvolvimento nacional.

Por não ter uma plataforma política clara com que se identificar, o eleitor segue a infeliz tradição brasileira de se afeiçoar a líderes isolados e distanciar-se da militância partidária. Na atual conjuntura observam-se inúmeros exemplos de legendas que, ao invés de se reunirem em torno de ideais nascidos no seio popular, são criadas de modo solitário por um político, curvam-se às vontades desse e transitam constantemente entre uma corrente ideológica e outra.

Outra faceta desse problema é o poder econômico que se apoia na convivência popular para limitar a atividade eleitoral àqueles que possuem recursos financeiros para enfrentar campanhas milionárias baseadas na negociação dos votos desses mesmos cidadãos que há muito já renunciaram a participação no debate político.

Fenômenos conhecidos da nossa história política como o nepotismo e o patrimonialismo veiculados frequentemente na mídia, escandalizam a opinião pública e provocam no eleitor a percepção que a política é uma ferramenta incapaz de alcançar os anseios populares. A partir disso o cidadão se desilude e passa do abatimento à uma perigosa indiferença.

Por fim Manoel Gonçalves chama a atenção para uma característica da realidade brasileira que contribui para esse desinteresse político: o individualismo. O autor paulista faz menção às críticas que apontam na direção desse entendimento, como a observação de Frei Vicente do Salvador, que no século XVI assinalou: “nem um homem nesta terra é repúblico, nem zela ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular”. A seguir ele acrescenta a citação eloquente de Oliveira Viana, que assevera:

As formas de solidariedade voluntária, de cooperação espontânea e livre, só aparecem entre nós sob a ação empolgante dos grandes entusiasmos coletivos: a frio, com a automaticidade instintiva dos anglo-saxões não as criamos, nem as sustentamos nunca. Partidos políticos ou ligas humanitárias, sociedades de fins morais ou clubes recreativos, todas essas várias formas de solidariedade têm entre nós uma vida artificial e uma duração efêmera<sup>70</sup>.

Logo, a questão que se põe é como fazer para fomentar o interesse do cidadão pela participação política de maneira mais incisiva, cuja manifestação se dê não apenas no período eleitoral, mas também na efetiva composição dos direcionamentos que a sociedade deve tomar por meio dos partidos.

A solução passa por uma mudança nas estruturas partidárias que com sua rigidez aristocrática tem dado a oportunidade apenas a uma elite social e econômica de candidatar-se aos cargos políticos. É necessário proceder a uma democratização dos estatutos partidários, submetendo-os a uma efetiva aplicação do que reza o art. 17, é dizer, tornar a escolha dos candidatos ao pleito uma escolha democrática, com participação de todos quantos tenham interesse em colaborar para a criação de um programa de governo.

As convenções partidárias, cuja realização é obrigatória por lei, na maioria das vezes consistem em indicações da cúpula partidária sem consulta à opinião dos filiados que militam pela legenda. Tal procedimento constitui uma conduta antidemocrática, incompatível com a ordem constitucional, que impõe obstáculo ao amplo debate no seio partidário e reforça a visão de partidos políticos construídos de cima para baixo.

### 3.2 SISTEMA PROPORCIONAL

Como já ficou assentado nesse trabalho, o sistema proporcional é o mecanismo eleitoral que mais possibilita às minorias ganharem relevo na representação, e é nesse ponto que mais se coaduna com uma constituição de governo que se pretende democrática, é dizer, uma sociedade em que todos os grupos têm condições de se fazerem ouvir no debate público.

A Lei Maior não se esqueceu de prever isso em seu bojo eis que em seu art. 45 preza pela votação dentro do modelo proporcional para eleição dos deputados e, por simetria, dos demais componentes das casas legislativas da federação, à exceção do Senado que deve ser composto através de eleições realizadas pelo sistema majoritário.

---

<sup>70</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 125

Apesar de originalmente o sistema majoritário ser a forma como a maioria das democracias ao longo da história se orientou, quer na forma de eleger os representantes, quer na tomada de decisões do parlamento, modernamente, com a constatação de tamanha diversidade nas sociedades que se regem pela ampla liberdade de voto e participação popular, os estudiosos da política perceberam a necessidade de elaborar um método que atenuasse alguns inconvenientes do sistema majoritário, notadamente o sufocamento de partidos pequenos e a incapacidade de tal sistema adequar-se a uma sociedade plural e heterogênea como a brasileira.

Com efeito, o sistema de representação majoritária tem a tendência de formar dois grandes blocos partidários a exemplo do que se observa na Inglaterra. Não é apropriado, contudo, tomar os ingleses como exemplo, pois o sistema que nesse país vigora é fruto de um longo processo histórico de politização popular e consolidação ideológica partidária incompatível com a nossa realidade. Não obstante, esse sistema de maioria é utilizado no Brasil na realização de eleições para cargos do Poder Executivo, bem como para o Senado Federal.

Entretanto é necessário trazer à baila algumas impropriedades no sistema proporcional o qual, a despeito de se configurar como o mais indicado a uma democracia de partidos, incorre no grave defeito de causar certa confusão diante da diversificação aguda que provoca no parlamento. Nesse sentido assevera Dalmo Dallari:

Contra o sistema de representação proporcional muitas são as alegações, sendo a principal delas a que o acusa de provocar uma diluição de responsabilidade e uma redução da eficácia do governo. Isto porque, sendo o produto de uma conjugação heterogênea, o governo não é responsável pela manutenção de uma linha política definida, ninguém sendo responsável pela ineficácia da ação governamental. Além disso, como consequência do fato de ser uma unidade heterogênea, de que participam correntes diversas e até opostas, não é possível aplicar-se a orientação integral e uniforme de qualquer partido político, resultando um sistema de governo indefinido e muitas vezes até contraditório em si mesmo e nos seus atos<sup>71</sup>.

Outro paradoxo gerado pelo método proporcional é fruto da divisão do eleitorado em distritos. Nesse contexto, se os adeptos de cada legenda não estão distribuídos uniformemente por todo território, corre-se o risco de haver uma representação distorcida na hipótese de partidos vencedores em muitos distritos obterem maior número de vagas que outros partidos mais votados quando considerado o cenário nacional. Isso ocorre porque algumas

---

<sup>71</sup> DALLARI, op. cit., p. 192

agregações não estão homoganeamente presentes em todos os distritos, o que acaba por conduzir ao parlamento aqueles partidos que alcançam sucesso em distritos com mais cadeiras disponíveis.

Não obstante os problemas intrínsecos a esse sistema de um modo geral, é preciso apontar também alguns defeitos observáveis na aplicação ao processo eleitoral brasileiro em particular e que fatalmente decorrem de vícios enraizados na cultura política nacional.

### **3.2.1 Problemas da Aplicação à Realidade Brasileira**

O contexto político brasileiro engendra situações absurdas a partir dos ajustes próprios do sistema proporcional de lista aberta aqui adotado. A principal falha guarda relação com o já abordado costume do eleitor de se mobilizar em torno de figuras públicas particulares em detrimento do grupo político que estas representam. Isso provoca contradição frontal com a essência do sistema que usa de mecanismos como o cálculo do quociente eleitoral<sup>72</sup> para privilegiar as agregações ao invés de seus candidatos.

Some-se a isso o problema da mistura de um formato com listas abertas e uma votação nominal. Apesar de consignar sua escolha por um candidato específico, em verdade o eleitor tem o voto contabilizado em benefício do partido o qual terá direito a tantas vagas quantas forem as vezes que os votos de todos os seus candidatos somados atingirem o número estipulado no cálculo do quociente eleitoral.

Não são raros os casos que essa conjuntura provoca aberrações como a que ocorreu nas eleições parlamentares de 2002 quando o ex-deputado Enéas Carneiro alcançou votação recorde em torno de um milhão e meio de votos. Devido à impressionante votação obtida, seu partido elegeu mais cinco deputados dentre os quais quatro não atingiram número de votos acima de 1000, enquanto outros 17 concorrentes por outros partidos não lograram êxito apesar de ultrapassarem os 70 mil votos<sup>73</sup>.

Situação inversa ocorreu em Natal nas eleições municipais. A candidata à reeleição para o cargo de vereadora pela capital potiguar, Amanda Gurgel, alcançou 8002 votos, feito que a colocou na segunda colocação entre os mais votados para aquele cargo. Todavia a

---

<sup>72</sup>Cf. Saiba como calcular os quocientes eleitoral e partidário nas Eleições 2016. TSE. Disponível em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Setembro/saiba-como-calculiar-os-quocientes-eleitoral-e-partidario-nas-eleicoes-2016> Acesso em 27 fev. 2017

<sup>73</sup> COSTA PORTO apud MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 6ª. Ed, 3ª reimp. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 757

candidata do PSTU não conseguiu assegurar uma vaga em razão do desempenho insuficiente de seus companheiros que juntos não atingiram o quociente eleitoral exigido<sup>74</sup>.

A configuração da atual Câmara dos Deputados evidencia essa contradição entre a intenção do eleitor brasileiro e a proposta do sistema proporcional. Em 2016 somente 36 deputados foram eleitos com votos próprios entre os 513 lugares que aquela casa comporta<sup>75</sup>. Os números da eleição geral de 2014 confirmam que mais de 97 milhões de eleitores foram às urnas, mas pouco mais de 8 milhões optou por votar no partido enquanto a maioria esmagadora escolheu um candidato de sua preferência.

Apesar de indesejado numa democracia que se pretenda baseada em partidos, é fato que o eleitor vota em indivíduos e não em programas de governo. O sistema de voto uninominal e a propaganda política focada em características pessoais dos candidatos induz o eleitor ao pensamento de que está ajudando a eleger aquele que lhe conquistou a confiança quando na verdade o sistema funciona de modo diverso.

### 3.2.1.1 A questão das coligações

Outro aspecto problemático produzido pelo nosso sistema proporcional é a organização das coligações. As alianças partidárias no Brasil quase exclusivamente se formam em períodos eleitorais e visam unicamente maximizar as chances das agremiações que a compõem de alcançar o poder.

Essas uniões oportunistas agravam-se quando se leva em conta o vácuo ideológico endêmico dos partidos brasileiros. Assis Brasil enfatiza o caráter pernicioso dessas circunstâncias pois considera “uma imoralidade reunirem-se indivíduos de credos diversos com o fim de conquistarem o poder, repartindo depois, como coisa vil, o objeto da cobiçada vitória”<sup>76</sup>.

Nessa conjunção é que se proliferam as chamadas “legendas de aluguel” que consistem em partidos criados apenas para negociar os privilégios que a lei lhes concede em troca de favores no governo e apoio nas eleições proporcionais. Os partidos maiores se

---

<sup>74</sup> Segunda mais votada em Natal, vereadora não consegue reeleição. G1 RN. Disponível em <http://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/eleicoes/2016/noticia/2016/10/segunda-mais-votada-em-natal-vereadora-nao-consegue-reeleicao.html> Acesso em 19 fev. 2017

<sup>75</sup> Dos 513 deputados na Câmara do Brasil, só 36 foram eleitos com votos próprios. Por quê?. El País. Disponível em [http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/19/politica/1461023531\\_819960.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/19/politica/1461023531_819960.html) Acesso em 11 jan. 2017

<sup>76</sup> ASSIS BRASIL apud MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit., p. 820



beneficiam nessa aliança porque recebem mais tempo de propaganda televisiva gratuita e apoio nas eleições majoritárias numa acordo de vontades pautado no fisiologismo e distante do interesse popular. Nessa direção se posiciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Esse “tempo” no rádio e na televisão é uma verdadeira moeda. Por meio dele, os partidos, sobretudo os pequenos, barganham com outros, obtendo vantagens para seus dirigentes nos acordos de escolha de candidatos, por exemplo, a de Vices ou de suplentes de Senador, ou para a composição de futuro ministério ou secretariado<sup>77</sup>.

Noutra perspectiva observa-se que a natureza jurídica conferida às coligações é problemática porquanto é tratada como um grande partido composto por um aglomerado de legendas que apesar de serem consideradas um partido, continuam independentes e mantêm seus números e legendas para as eleições proporcionais.

A transferência de votos no âmbito das coligações causa sérias distorções no panorama representativo na medida em que é impossível ao eleitor saber com certeza quem o seu voto ajudou a eleger. Pior ainda é a possibilidade real de seu voto implicar a eleição de outro candidato pertencente a um partido diverso daqueles a que originalmente se afeiçãoou.

### **3.2.2 A Alternativa do Modelo Alemão**

Por todos os desatinos expostos resta claro que há uma incongruência entre a vontade popular e os resultados apresentados pelo sistema proporcional no Brasil, o que demanda soluções práticas comprovadamente eficazes. Nesse ensejo o sistema misto alemão se apresenta como uma saída viável.

O modelo aplicado ao processo eleitoral na Alemanha consiste numa mistura de elementos do sistema majoritário e proporcional que se verifica em dois momentos. Primeiro cada Estado é dividido em Distritos Eleitorais e nestes cada partido apresenta um candidato os quais disputarão entre si metade das vagas atribuídas ao seu respectivo Estado. Ao mesmo tempo cada partido apresenta uma lista fechada com os nomes que deverão preencher a outra metade das vagas, ocasião em que os eleitores de cada Estado votam na lista de sua preferência.

Esse método alegadamente seria conveniente à realidade brasileira, pois conjuga a tendência de voto pessoal, onipresente na cultura política nacional, e a identificação partidária

---

<sup>77</sup> FERREIRA FILHO, op. cit., p. 127

preconizada pelo mandamento constitucional. Ademais o sistema é perfeitamente condizente com a regra do art. 45 da Constituição, uma vez que as vagas preenchidas mediante votação nominal também são consideradas para efeito de cálculo do quociente que determinará o número de vagas a serem ocupadas pelos candidatos enumerados nas listas fechadas, o que caracteriza um sistema preponderantemente proporcional.

### 3.3 SOBRE A FIDELIDADE PARTIDÁRIA

Com o objetivo de assegurar a instauração de uma democracia de partidos, a Carta Magna de 88, em seu art. 17, § 3º, V, estabeleceu a filiação partidária como condição imprescindível para a disputa de cargos políticos eletivos. Esse intuito é reiterado no art. 17, § 1º que concede aos partidos a possibilidade de usar de sua autonomia para regulamentar em estatuto a punição para a indisciplina e infidelidade à respectiva legenda. Nessa direção conclui Gilmar Mendes:

Se considerarmos a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade e a participação do voto de legenda na eleição do candidato, tendo em vista o modelo eleitoral proporcional adotado para as eleições parlamentares, parece certo que a permanência do parlamentar na legenda pela qual foi eleito torna-se condição imprescindível para a manutenção do próprio mandato<sup>78</sup>.

Logo, o descumprimento de diretrizes e instruções, bem como a desfiliação injustificada no curso do mandato gera para o partido o direito de punir o parlamentar até mesmo com a reivindicação do cargo ocupado, fato que implica a noção de que o partido é o verdadeiro titular da vaga parlamentar preenchida por um dos seus componentes.

Nesse sentido leciona Clémerson Clève:

A fidelidade partidária [...] ostenta caráter dúplice. Reportando-se à dimensão exigente de lealdade ao estatuto, programas e diretrizes legitimamente estabelecidas pelo partido, tal como disciplinado no art. 17, §1º, da Constituição Federal, a quebra da fidelidade autoriza, no caso de descumprimento pelo mandatário, aplicação de sanção decidida pela própria agremiação política. Uma segunda dimensão supõe o compromisso de permanência no partido daquele que tenha sido eleito por ele, significando isso que, (...) inócurre justa causa, a troca de partido implica perda do mandato. Esta dimensão da fidelidade partidária não se confunde com aquela, sobretudo por que as consequências de uma e outra são distintas<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. cit., p. 790

<sup>79</sup> CLÈVE, Clémerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. [A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do STF](#). *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4492, 19 out. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43664> Acesso em: 25 out. 2016.

Entretanto é de se ressaltar que num regime democrático a troca de filiação durante o mandato eletivo fere indiretamente o princípio da soberania popular na medida em que o partido é somente um canal que intermedeia o poder público e a vontade popular, logo é pelos cidadãos que essa instituição fala. Por esse motivo é possível asseverar que a lealdade do mandatário, em última instância, é devida ao povo, pois o partido isoladamente é inócuo sem bases populares. A adoção de um modelo de mandato representativo não pode servir de carta branca para o deputado agir de forma irrestrita.

Não se trata aqui de um retorno ao modelo imperativo de mandato como outrora se praticara antes da Revolução, visto que o eleito não está submetido a instruções vinculadas, nem deve obedecer cegamente a todas as diretrizes partidárias, sobretudo aquelas que lhe afrontem a consciência. Nas palavras de Clémerson Cléve, o instituto da fidelidade partidária não pode “transformar o parlamentar em mero autômato, em boca sem vontade, destinado apenas a expressar, sem independência e violentando a consciência e a liberdade de convicção, das deliberações tomadas pelos órgãos partidários”<sup>80</sup>.

Também não é finalidade do princípio em tela engessar o parlamentar e proibi-lo de rever suas concepções. Tal situação é contrária à própria premissa do sistema proporcional que permite ao pensamento minoritário persuadir a opinião pública a compactuar de suas ideias e eventualmente converter-se em maioria. Portanto o representante do povo tem todo direito de mudar de opinião ou aderir a outros programas, mas as ideias veiculadas na campanha que o elegeu é que o legitimam, se as substitui perde a legitimidade e deve buscar aceitação para o seu novo projeto na próxima campanha.

Por outro prisma observa-se que em muitos casos a infidelidade ocorre na via contrária, é dizer, o partido se desvia inequivocamente de suas ideias originais e contraria os princípios que compartilhava com o parlamentar. Nesse caso Josaphat Marinho escreve que:

Se há os que variam de partido para servir governos, também existem os que divergem de suas agremiações, e delas se afastam, para permanecer fiéis a compromissos publicamente assumidos. Sem partidos realmente organizados e de fidelidade contínua a seus programas, punição deste alcance pode converter-se em arma de destruição de figuras representativas, por maiorias transigentes”<sup>81</sup>.

Situações como essa, tão comuns à realidade brasileira, repleta de partidos de

---

<sup>80</sup> Clémerson Merlin Cléve, *Fidelidade Partidária: estudo de caso*. 1. ed. Curitiba-PR: Juruá, 1998, p. 26

<sup>81</sup> MARINHO apud BARREIROS NETO, op. cit., p. 235

patronagem sem nenhuma consistência ideológica, justificam a desfiliação e até mesmo a criação de novos partidos que abriguem os dissidentes da agremiação original, a exemplo do ocorrido no Partido dos Trabalhadores cuja dissidência ideológica interna fragmentou seu corpo de filiados e deu origem ao Partido Socialismo e Liberdade.

A perda do mandato que atinge o parlamentar trãnsfuga<sup>82</sup> não seria uma forma de sanção, mas decorrência lógica da relação de representação política fundada no princípio da soberania popular, corolário maior da ordem democrática constitucional, onde o monopólio da candidatura pertence ao partido, mas o monopólio da representação pertence ao povo.

### 3.3.1 Evolução Jurisprudencial

A primeira análise concreta sobre o tema aconteceu em 1989 quando o STF exarou decisão em sede de mandado de segurança<sup>83</sup> no sentido de não considerar válida a perda do mandato em virtude de violação ao princípio da fidelidade partidária por entender que a Constituição não adotou mencionado princípio.

O entendimento restou inalterado até 2007 quando o TSE, em resposta à Consulta nº 1398<sup>84</sup>, emitiu concepção diferente e reconheceu o direito dos partidos de conservar a vaga obtida pelo sistema proporcional em casos de cancelamento ou transferência de filiação. Posteriormente, em nova consulta<sup>85</sup>, a mesma Corte estendeu a aplicação aos eleitos pelo sistema majoritário.

A polêmica que se originou do novo entendimento provocou grande celeuma no Congresso posto que os parlamentares passíveis de perda do mandato alegaram a falta de competência do TSE para proferir tal decisão. A justificativa é que a corte eleitoral efetivamente legislara nesse caso e em virtude disso se negaram a cumprir a ordem do partido para empossar os suplentes.

Essa controvérsia foi dissipada no julgamento conjunto dos MS nº 26.602, 26.603 e 26.604<sup>86</sup> quando o Supremo Tribunal Federal revisou sua antiga jurisprudência e adotou o

---

<sup>82</sup> O termo tem origem no latim, significa desertor. Era usado para denominar aqueles militares que abandonavam seu posto em tempos de guerra. Cf. TRÃNSFUGA. In: WIKCIONÁRIO, o dicionário livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2015. Disponível em: <https://pt.wiktionary.org/w/index.php?title=tr%C3%A2nsfuga&oldid=1976672>. Acesso em: 19 fev. 2017.

<sup>83</sup> STF, MS 20927, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julg. em 11.10.1989, DJ 15.04.1994.

<sup>84</sup> TSE, CTA n. 1.398/DF, Res. n. 22.526, de 27.03.2007, Rel. Min. Francisco Cesar Asfor Rocha.

<sup>85</sup> CTA n. 1407/DF, Res. n. 22.600, de 16.10.2007, Min. Rel. Carlos Ayres Britto

<sup>86</sup> STF, MS 26.602, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julg. em 04.10.2007, DJe-197, pub. 17.10.2008; STF,

mesmo tom do TSE no sentido de orientar os partidos à reivindicarem eventuais vagas surgidas após a desfiliação injustificada, além de fixar a competência da Justiça Eleitoral para examinar todos os casos de mesma natureza.

Com a edição da Resolução 22.610 o TSE reuniu o entendimento das duas cortes a respeito do tema e disciplinou as hipóteses de justa causa para a desfiliação no curso do mandato. Assim apenas a incorporação ou fusão do partido; a criação de novo partido; a mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário e a grave discriminação pessoal configuram motivos justos para a troca de legenda. Segundo a referida resolução recai sobre o mandatário o ônus de provar a justa causa. No ano de 2008, na análise de duas ADI<sup>87</sup>, a Suprema Corte reafirmou esse entendimento ao ressaltar que a regra deveria permanecer coordenada pela referida Resolução enquanto o Congresso Nacional não editasse lei a respeito.

A matéria permaneceu regulamentada dessa forma até o ano de 2015 quando a Corte Constitucional foi novamente instada a manifestar-se em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>88</sup> subscrita pela Procuradoria Geral da República cujo teor ataca a Resolução 22.610. A solicitação da PGR foi atendida pelos Ministros do STF no sentido de dar tratamento diferenciado às consequências provenientes da desfiliação de mandatários eleitos pelo sistema proporcional daqueles que foram eleitos através do método majoritário. Na visão da Corte Suprema a perda do mandato por parte do ocupante de cargo majoritário atentaria contra o princípio da soberania popular, pois o eleitor nesse caso se liga diretamente ao candidato enquanto na proporcional há prevalência do grupo político sobre o seu filiado eleito.

A decisão da colenda Corte não parece a mais correta se confrontada com a doutrina revisada nesse trabalho, posto que ficou constatada estatisticamente a tendência do eleitorado em se afinar com as campanhas pessoais promovidas pelos candidatos à Câmara dos Deputados, sem identificação nenhuma com as legendas de aluguel destituídas de ideais. Todo Estado Democrático de Direito deve ter seu regime político alinhado à soberania do povo, logo não há que se falar em prescindir desse princípio fundamental nos casos de eleição

---

MS 26.603, Rel. Min. Celso De Mello, Tribunal Pleno, julg. em 04.10.2007, DJe-241, pub. 19.12.2008; STF, MS 26.604, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julg. em 04.10.2007, DJe-187, pub. 03.10.2008.

<sup>87</sup> STF, ADI 3.999, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julg. em 12.11.2008, DJe-071, pub. 17.04.2009; STF, ADI 3999, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 12.11.2008, DJe-071, pub. 17.04.2009.

<sup>88</sup> STF, ADI 5081, Rel. Min. Roberto Barroso, julg. 27.5.2015. DJe-162, 19.08.2015

proporcional porque também esses, em última análise, se regem pela legitimação popular.

Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal parece ter sido superada pela Lei n. 13.165/2015, apelidada de Lei da minirreforma eleitoral. No diploma em tela foram alterados diversos dispositivos da Lei 9096/95 que tratavam da matéria pertinente ao instituto da infidelidade partidária por desfiliação, desta feita prevendo expressamente a perda do mandato como decorrência de tal artifício.

Quando trata das causas justificáveis de transfuguismo partidário, a lei reformada, em seu recém-incorporado artigo 22-A, parágrafo único e incisos, deixou de prever a criação e fusão de partidos nesse elenco, mas em compensação abriu a possibilidade de uma “janela” nos trinta dias que antecedem o prazo de filiação exigido em lei para que os mandatários possam trocar de partido visando o pleito seguinte sem correrem o risco de perderem seus mandatos.

O que é preciso sublinhar a respeito da Lei 13.165/2015 é seu tratamento indistinto aos cargos eleitos pelo sistema majoritário ou proporcional, na flagrante contramão do que recentemente se ajustou diante da decisão do STF em controle concentrado de constitucionalidade. Deste modo remanesce a controvérsia e a dúvida acerca da efetiva aplicação da fidelidade partidária em nosso ordenamento jurídico.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A soberania popular no Brasil é um preceito que tem sido sistematicamente ignorado no enredo político nacional graças ao torpor em que o próprio povo está imerso, da composição antidemocrática atrelada à estrutura dos partidos e da insistência de parte da doutrina e jurisprudência em considerar as legendas partidárias acima da vontade popular.

A solução passa pelo controle dos ânimos oligárquicos que imperam na organização dos partidos brasileiros, formados para atender os interesses de grupos políticos já consolidados e, portanto, muito afastados da ideia original que os concebeu como agrupamento de interesses nascidos em setores e classes sociais.

Instituir as prévias partidárias como etapa obrigatória na escolha dos candidatos pode ser um válido expediente na consecução desse objetivo dado que instiga a participação popular no debate intrapartidário e coíbe as decisões autocráticas na medida em que retira da cúpula partidária o privilégio de decidir sozinha quem serão os representantes a concorrer no pleito. Ademais a participação efetiva dos filiados e cidadãos identificados com aquele partido torna públicos os debates, freia as interferências perniciosas promovidas por grupos de pressão e proporciona a independência dos futuros eleitos que a esses interesses escusos não mais precisarão se curvar.

O debate sobre a possibilidade de instaurar as prévias partidárias no Brasil passou por uma inicial resistência do TSE em aceita-la como válida, porém a Lei da Minirreforma Eleitoral de 2015 sacramentou a validade dessa prática, permitindo aos pré-candidatos divulgarem seus projetos de governo, anunciarem pretensa candidatura e convocarem os filiados, inclusive por meio das redes sociais, para participarem das prévias<sup>89</sup>. Apesar do aparente avanço, a referida lei ainda é muito reticente em adentrar na autonomia partidária porquanto não impõe freios, nem fiscaliza a aplicação dos princípios democráticos nos procedimentos intrapartidários, circunstâncias que mantem o cidadão à margem das discussões que lhe caberia opinar.

Nesse campo a democracia estadunidense, ainda que se apoie em dois partidos de patronagem em sua essência, se prova mais próxima do ideal visto que solidificou as prévias como fase indispensável na formação das candidaturas política e trouxe o debate ao público

---

<sup>89</sup> Cf. L. nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. Art. 36-A. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm) Acesso em 12 fev. 2017

antes mesmo das eleições.

Outra interessante prática exercitada em alguns locais daquele país é o *recall*. Como visto, esse mecanismo, baseado nas premissas de uma democracia semidireta, concede ao povo a prerrogativa de revogar o mandato de representantes inconvenientes. Numa democracia como a nossa, onde os partidos não geram confiança, é preciso que a lei brasileira forneça ao eleitor as armas jurídicas necessárias ao pleno exercício da soberania frente às cada vez mais frequentes impertinências parlamentares.

Nessa mesma linha de raciocínio parece mais apropriado colocar freios ao princípio da fidelidade partidária, até mesmo substituí-lo pelo *recall*, uma vez que os partidos atuantes no Brasil, em sua grande maioria, não estão vinculados ao povo e, portanto, em nenhuma proporção o representam. O Estado brasileiro constitucionalmente se funda no poder inerente ao povo, princípio que torna inúteis aqueles partidos que a este não se remetem e consequentemente esvazia a utilidade de uma norma que preze pela fidelidade a tais instituições.

O referendo, outro instituto de intervenção popular direta, é deveras subutilizado na condução da coisa pública e na elaboração das leis. Isso protege eventuais interesses escusos pretendidos pelos deputados que não desejam se sujeitar aos efeitos das decisões populares, fatalmente contrárias à supremacia de anseios substancialmente particulares. Uma utilização frequente dos métodos diretos de manifestação pública fortalece a relação entre a sociedade e o ordenamento jurídico o que repercute na legitimidade de seus comandos.

A deficiência na democracia de partidos tratada nesse trabalho, impõe a urgência de ajustes no sistema eleitoral, especificamente o proporcional. As eleições têm como função captar a vontade do povo na composição dos órgãos públicos, especialmente os do Poder Legislativo, contudo o sistema proporcional de votação não tem cumprido essa função com eficiência. A situação demanda soluções viáveis que consigam aferir com maior exatidão a vontade popular. Neste ponto o modelo misto utilizado na Alemanha se apresenta como uma alternativa real a ser considerada nesse caminho.

Uma reforma política pode ser a oportunidade ideal para debater essas possíveis soluções e tratar de questões sensíveis como a proposta de proibir a formação de coligações para as eleições proporcionais. Embora haja razão para inclinar-se a fechar ou dificultar a criação de partidos pequenos, aqueles que em sua maioria se destinam à prática do fisiologismo, em verdade semelhante medida é antidemocrática já que tolhe a liberdade de



expressão, princípio básico do regime democrático.

Por fim ressalte-se que, enquanto não houver previsão de um mecanismo de revogação do mandato eletivo por parte do povo, o entendimento mais correto parece mesmo ser o da perda do cargo político como decorrência da troca de legenda. Vale dizer que, em virtude da nova redação dada à Lei 9096/95, há necessidade de pacificar o entendimento diante de uma pronúncia do STF no que se refere à aplicação desse dispositivo.

Para atenuar os danos causados pelo patrimonialismo crônico e o fisiologismo escancarado de nosso cenário político é que se faz necessário o fortalecimento da supremacia popular através de meios eficazes que permitam exercício pleno de suas prerrogativas.

## REFERÊNCIAS

BARREIROS NETO, Jaime. **Fidelidade Partidária**. 2009. 344 p. Dissertação (Mestrado em Direito)- UFBA, Salvador, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) Acesso em 25 out. 2016

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO. **O futuro da democracia**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed., 6. reimp. São Paulo: Malheiros, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; CLÈVE, Ana Carolina de Camargo. **A evolução da fidelidade partidária na jurisprudência do STF**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 20, n. 4492, 19 out. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/43664> . Acesso em: 25 out. 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Fidelidade Partidária: estudo de caso**. 1. ed., Curitiba-PR: Juruá, 1998

CORREIA, Alexandre; SCIASCIA, Gaetano. **Manual de Direito Romano**. 3. ed. Rio de Janeiro: Cadernos Didáticos, 1957.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

HOBBS, Thomas, **De cive or The Citizen**, Nova Iorque: Appleton-Century-Crofts, 1949

HUME, David. **Essays Moral, Political, and Literary**. Vol 1. Londres: Longmans, Greens and CO, 1889

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

Lei nº 9096, de 19 de setembro de 1995. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm) Acesso em 12 de fev. 2017.

Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm) Acesso em 12 de fev. 2017.

Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm) Acesso em: 12 fev. 2017.

LUPION, Bruno. **Por que é raro partidos brasileiros escolherem seus candidatos em prévias**. Nexo Jornal, Disponível em:  
<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/01/28/Por-que-%C3%A9-raro-partidos-brasileiros-escolherem-seus-candidatos-em-pr%C3%A9vias> Acesso em 12 fev. 2017

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 3. ed. rev. da tradução. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. 3. reimp. São Paulo: Saraiva, 2011.

MICHEL, Robert. **Political Parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy**. Kitchener: Batoche Books, 2001.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**: Princípios de direito político. 4. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Rousseau e as relações internacionais**. São Paulo: UNB, 2003

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. Terceira. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **Partidos políticos brasileiros**: Das origens ao princípio da autonomia político-partidária. 2002. 191 p. Dissertação (Mestrado em Direito)- UFSC, Florianópolis, 2002.