
A (RE)MODELAÇÃO DO SISTEMA DE FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E OS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADI 4650/DF – STF: SUA (I) LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

ORIDES MEZZAROBA +
GUSTAVO SWAIN KFOURI

RESUMO. O propósito central do presente texto está em perquirir algumas das possíveis consequências a serem causadas pela decisão do Supremo Tribunal Federal que, possivelmente, dê provimento a um dos pedidos da ADI 4650/DF que se refere à declaração de inconstitucionalidade de normas infraconstitucionais que autorizam a doação, por pessoas jurídicas, de recursos a partidos políticos e candidatos a cargos eletivos. Para isso, será feito um estudo dos fundamentos dos sistemas eleitoral e de partidos brasileiro; da garantia constitucional de acesso a recursos privados, bem assim acerca dos limites materiais para a atuação dos poderes constituintes derivados, para em seguida se fazer uma abordagem crítica acerca da possível ilegitimidade democrática na atuação do Poder Judiciário diante da violação da Constituição Histórica. PALAVRAS CHAVE. ADI 4650. Constitucionalismo. Financiamento privado. Doação de empresas. Processo eleitoral. Ilegitimidade democrática. Ativismo judicial. Constituição Histórica.

1. INTRODUÇÃO

Em substituição processual (“de expressivo número de cidadãos brasileiros”), o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB ajuizou, em 05 de setembro de 2011, perante o Supremo Tribunal Federal – STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 4.650, que restou distribuída ao e. Ministro Luiz Fux.¹

Ora concluída a partir de segundo pedido de vistas a demanda se dirige, essencialmente, à obtenção de declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da legislação eleitoral (Leis 9.096/95 e 9.504/97), que autorizam doações de empresas a candidatos a cargos eletivos em campanhas eleitorais e a partidos políticos, bem assim à obtenção de definição de limite para as doações

1 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/> Acesso em: 20/04/2014.

realizadas por pessoas físicas.

No ponto à que a primeira argumentação aponta a justificação para a demanda cinge-se à alegação de que as doações realizadas, direta ou indiretamente, pelas pessoas jurídicas a campanhas eleitorais ou a partidos políticos violariam os preceitos constitucionais do Estado Democrático de Direito e da República (art. 10), caput, CF/88), da cidadania (art. 10, II, CF/88), da igualdade (art. 50, caput, e art. 14, CF/88) e da proporcionalidade (art. 50, LIV, CF/88). 2

2 Através do despacho firmado em 26/03/2013, em que designa datas para a realização de audiências públicas, o e. Min. Relator destaca que:

Trata-se de Ação de Direta de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, contra diversas disposições da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) e da Lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que, ao possibilitarem doações financeiras por pessoas naturais e jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos, teriam contrariado os princípios da isonomia (CRFB/88, art. 5º, caput, e art. 14), democrático, republicano e da proporcionalidade, na sua dimensão de vedação à proteção insuficiente (“Untermassverbot”).

Em linhas gerais, o Requerente alega que o arcabouço normativo impugnado maximiza os vícios da dinâmica do processo eleitoral que, na atual quadra histórica, se caracteriza por uma intolerável dependência da política em relação ao poder econômico.

Para o Conselho Federal da OAB, um desenho institucional como o vigente subverte a lógica do processo eleitoral, gerando uma assimetria entre seus participantes, porquanto exclui ipso facto cidadãos que não disponham de recursos para disputar em igualdade de condições com aqueles que injetem em suas campanhas vultosas quantias financeiras, seja por conta própria, seja por captação de doadores. Por outro lado, a proeminência do aspecto econômico, como condicionante do (in)sucesso nas eleições, cria, segundo alega o Requerente, um ambiente vulnerável à formação de pactos pouco republicanos entre candidatos e financiadores de campanha, em especial durante o exercício dos mandatos eletivos, ocasião em que surgiriam atos de corrupção e favorecimentos aos doadores. Outro problema diagnosticado pelo Conselho Federal da OAB reside na débil capacidade dos limites ao financiamento privado de campanhas previsto na legislação pátria atual para impedir essa cooptação, que potencializa esse cenário já conspurcado.

Diante disso, postula o Requerente a modificação do marco normativo vigente, com o propósito de impedir que as desigualdades econômicas existentes na sociedade convertam-se, agora de forma institucionalizada, em desigualdade política. Contudo, ante a possibilidade de se criar uma “lacuna jurídica ameaçadora”, em caso de declaração da inconstitucionalidade dos critérios de doação vigentes, pugna pela modulação dos efeitos, exortando a atuação do Poder Legislativo para, no prazo máximo de 18 (dezoito) meses, elaborar o regramento constitucionalmente adequado acerca do financiamento privados das campanhas eleitorais, atribuindo-se ao Tribunal Superior Eleitoral a regulamentação provisória da matéria.

Como visto, a temática versada nesta ação reclama análise que ultrapassa os limites do estritamente jurídico, vez que demanda para o seu deslinde abordagem interdisciplinar da matéria, atenta às nuances dos fatores econômicos na dinâmica do processo eleitoral e às repercussões práticas deste modelo normativo de financiamento das campanhas em vigor para o adequado funcionamento das instituições democráticas.

Ao Poder Judiciário brasileiro, portanto, está submetida questão de “alto relevo político e social”³ que se dirige à remodelação da sistemática constitucional do financiamento eleitoral e partidário, com “impacto direto no funcionamento das instituições democráticas”.

Da questão, que transborda os limites dos subsistemas econômico e político, pretende o Autor da Ação sejam tomadas providências jurisdicionais tendentes à alterar práticas condicionantes dos fatores reais de poder, através da promoção de verdadeira reforma político constitucional.

Ao Supremo Tribunal Federal, portanto, que outrora mesmo se limitou a cumprir, preponderantemente, a sua função institucional no âmbito do dogma da separação dos poderes / especialização de funções⁴; caberá a (re)definição de seu papel.⁵

Isso, pois do julgamento da demanda poderá adotar atuação jurisdicional objetiva, com vistas à alteração da realidade social e econômica por meio de interpretação judicial; desde que poderá avocar “a opção política por determinados sistemas ou modelos de financiamento do processo eleitoral”.⁶

Nessa senda, tal postura será passível de produzir tensão entre

Segundo levantamento feito na base de dados do sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, candidatos a prefeitos e vereadores, comitês eleitorais e partidos políticos arrecadaram, apenas no primeiro turno, mais de R\$ 3,5 bilhões com doações para suas campanhas das eleições em 2012.

Tais números evidenciam que a discussão concernente ao financiamento das campanhas situa-se nos estreitos limites dos subsistemas econômico e político, impactando diretamente no funcionamento das instituições democráticas.

Considera-se, assim, valiosa e necessária a realização de Audiência Pública acerca dos temas controvertidos nesta ação, de sorte que a Suprema Corte possa ser municiada de informações imprescindíveis para o melhor equacionamento do feito, e, especialmente, para que o futuro pronunciamento judicial se revista de maior legitimidade democrática [...]. (Grifo nosso).

Disponível em: (<http://www.stf.jus.br/>); 20/04/2014.

3 Voto do e. Min. Dias Toffoli ADI 4650/DF, disponível em: (http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI_4650_Voto_Min_Dias_Toffoli.pdf). Acesso em: 21/04/2014.

4 No sentido impresso por CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais 2000, p. 29-31.

5 Não obstante de uma análise crítica já se evidencie uma alteração significativa da linha de atuação, senão veja-se dos seguintes julgamentos: Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1.351-3, de 07/12/2006; Resolução n° 22.526 - TSE, de 29/03/2007; Consulta n° 1.398/2007; Mandado de Segurança n° 26.603/2007, a que se reuniram os processos n° 26.602 e 26.604/2007; Resolução n° 22.610/2007 - TSE; e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade n° 3.999/2008 e 4.086/2008.

6 Voto do e. Min. Dias Toffoli ADI 4650/DF, disponível em: (http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI_4650_Voto_Min_Dias_Toffoli.pdf), 21/04/2014.

a mesma atuação e o próprio paradigma do Estado Democrático de Direito de cuja finalidade da ação pretenderia promover; desde que será passível de produzir verdadeira reforma constitucional informal.

Por conseguinte, certamente será objeto de críticas dirigidas ao questionamento acerca da legitimidade das reformas normativas produzidas por meio de ato judicial editado sem o amparo de ação popular.

Dessa feita no tempo presente, pretendendo garantir espaço no futuro, através deste trabalho propõe-se uma leitura acerca da juridicidade das doações de recursos financeiros por empresas privadas a partidos políticos e a candidatos a cargos eletivos em campanhas eleitorais.

2. O SISTEMA ELEITORAL E DE PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

Desde que o objeto da ADI 4650/DF se dirige ao questionamento acerca da constitucionalidade dos dispositivos das leis 9.504/97 (Lei das Eleições) e 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) impugnados, a investigação do tema pressupõe a diferenciação entre os sistemas eleitoral e partidário, constituintes do Estado representativo brasileiro.

A análise dos institutos demanda um estudo minucioso a respeito da unidade dogmática do sistema jurídico brasileiro. Notadamente, no Direito Constitucional Positivo (ramo/conteúdo) se encontram os princípios e regras que possibilitam a compreensão, sistematização e crítica da realidade política e social. (SILVA, 2009, p. 33-36)

De fato, verificando-se a natureza específica dos institutos e as relações que em razão de sua aplicação necessariamente se estabelecem com as demais instituições políticas próprias do regime político adotado pela Constituição (como, por excelência, os partidos políticos e o mandato político/representativo), o tema se insere no âmbito do Direito Constitucional.

Sendo este Direito Público fundamental, refere-se “diretamente à organização e funcionamento do Estado, à articulação dos elementos primários do mesmo e ao estabelecimento das bases de sua estrutura política”. (SILVA, 2009, p. 34)

Na mesma senda, a matéria abarcada na hipótese de doação de recursos por empresas privadas indica a imbricação do tema nas searas do Direito Eleitoral e Partidário (ramos do Direito Público por excelência); que se referem tanto às normas que disciplinam a “mecânica da representação” (tratam da aplicação do sistema eleitoral)

quanto à capacidade de auto-organização e livre funcionamento dos partidos políticos. (RIBEIRO, 1988, p. 13)

Ribeiro (1988, p.13) enumera algumas das prerrogativas afetas ao Direito Eleitoral que, aliadas ao Partidário, disciplina as medidas tendentes a: a) disciplinar as medidas de distribuição do corpo eleitoral; b) promover a organização do sistema eleitoral; c) aplicar as normas que disciplinam o exercício do voto; d) expedir instruções para a fiel execução⁷ das normas derivadas dos sistemas majoritário e proporcional; e) tratar das prescrições sobre a aquisição e perda da capacidade política ativa e passiva, isto é, de votar e ser votado; f) dispor sobre a natureza, funcionamento e responsabilidade dos partidos políticos, sobre quem, por meio de ramo da justiça especializada, exerce controle.⁸

⁷ Código Eleitoral – CE (Lei Federal 4.737/1965):

“Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para sua fiel execução” (Grifo nosso). Disponível em: <Brasil: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm>. 31/06/2009.

⁸ LOP:

“Art. 30. O partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas.

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:[...].

Art. 32. O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte [...].

Art. 34. **A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a escrituração contábil e a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e recursos aplicados nas campanhas eleitorais, exigindo a observação das seguintes normas:** [...].

Parágrafo único. Para efetuar os exames necessários ao atendimento do disposto no caput, a Justiça Eleitoral pode requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União ou dos Estados, pelo tempo que for necessário.

Art. 35. O Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais, à vista de denúncia fundamentada de filiado ou delegado de partido, de representação do Procurador-Geral ou Regional ou de iniciativa do Corregedor, determinarão o exame da escrituração do partido e **a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, aquele ou seus filiados estejam sujeitos, podendo, inclusive, determinar a quebra de sigilo bancário das contas dos partidos para o esclarecimento ou apuração de fatos vinculados à denúncia.** [...]” (Grifo nosso).

Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:[...].

Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial implica a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei. [...] (Grifo nosso). Disponível em: <Brasil:

Com tais elementos a função do Direito Eleitoral pode ser definida como “o estudo das normas e procedimentos que organizam e disciplinam o funcionamento do poder de sufrágio popular, de modo a que se estabeleça a precisa equação entre a vontade do povo e a atividade governamental”. (RIBEIRO, 1988, p. 12)

Por sua vez, o Direito Partidário abrange, necessariamente, o estudo das regras que regem a criação, transformação, funcionamento e extinção dos partidos políticos, bem assim dos princípios (BASTOS in: MEZZARROBA, 2004, prefácio) que, ao passo que conferem garantias para a sua imunização contra a indevida ingerência estatal, regem a sua atuação.

Importa registrar que, ao passo que gozam os partidos políticos de autonomia para a sua auto-organização e funcionamento, outorgada constitucionalmente (art. 17, §1º)9, se submetem, por restrição do mesmo dispositivo (art. 17, III, e §2º) ao controle e fiscalização de órgãos do Poder Judiciário da União10 (no âmbito dos Estados, fixada pela circunscrição do órgão de direção),11 seja no que diz respeito a sua existência ou a validade dos atos de sua vida (na extensão em que determine a lei).12

Na mesma senda os candidatos a cargos eletivos que, ao passo que gozam de garantias decorrentes do direito fundamental de acesso ao sufrágio passivo, devem submeter ao controle da Justiça Eleitoral desde o momento de aferição de suas condições de elegibilidade (art. 14, da CF c/c art. 20, da Lei Complementar n. 64/90), até o momento de análise de suas contas (art. 28, da Lei n. 9.504/97).

Com esse escopo atua a Justiça Eleitoral, que pode ser definida,
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. 31/06/2009.

9 CF de 1988, art. 17. Disponível em: (Brasil: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 31/06/2009.

10 CF:

“Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:[...].

V - os Tribunais e Juizes Eleitorais;[...]”. Disponível em: <Brasil: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. 31/06/2009.

11 CF:

“Art. 118. São órgãos da Justiça Eleitoral:

I - o Tribunal Superior Eleitoral;

II - os Tribunais Regionais Eleitorais;

III - os Juizes Eleitorais;

IV - as Juntas Eleitorais. [...].

Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.[...]”. Disponível em: <Brasil: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. 31/06/2009.

12 Acórdão nº 12.211 - TSE, Rel. Min. José Paulo Sepúlveda Pertence., RESPE 9.467, de 10/03/1992, São João da Urtiga/RS, publicado DOU em 06/05/1992, p. 02, do voto.

o que bem faz Jardim (1998, p. 37), como “o instrumento institucional criado pela Constituição para a operação efetiva do que nela própria solenemente se proclama como a base sobre a qual assenta o Estado brasileiro: a democracia representativa no estado de direito (art. 1º, caput e parágrafo único)”.

Nessa direção, tracemos breves linhas sobre os preceitos que fundam o sistema eleitoral e partidário brasileiros: Estado de Direito, democracia e princípio da representação. (JARDIM, 1998, p. 37)

O pacto original de 1988 fundou o Estado brasileiro sob a dimensão do direito, na forma federativa, com base republicana de governo e fixou-lhe o regime político democrático (JARDIM, 1998, p. 99, 102, 125). Assim, estruturou o esquema de organização política sobre o qual estabeleceu o modo de aquisição e exercício do poder, os direitos fundamentais e as respectivas garantias. (SILVA, 2009, p. 38, 43)

Democraticamente, a ordem foi fundada na soberania popular, na cidadania e no pluralismo político. Por conseguinte, a participação do povo no processo de poder se dá de forma indireta (democracia representativa), combinada com a direta (democracia participativa)¹³, no sentido do artigo primeiro, parágrafo único da Constituição.

A opção pelo regime democrático submeteu o esquema de organização política à direção de “um complexo estrutural de princípios e forças políticas que configuram a concepção do Estado e da sociedade brasileiras, e inspiram o seu ordenamento jurídico” (SILVA, 2009, p. 124), que não pode desnaturar-se, sob pena de abalo sistêmico.

Independentemente da conclusão acerca de qual seja o referente da Constituição, se o Estado ou a Sociedade, o Estado Constitucional Democrático de Direito deve manter uma conexão interna entre democracia e Estado de Direito, em que não se prescindia da legitimação democrática do poder e no qual a formação da vontade popular se dê segundo preceitos democráticos, na forma de procedimentos juridicamente regulados, o que confere legitimidade ao direito e efetividade aos direitos fundamentais estabelecidos. (CANOTILHO, 2008, p. 87, 93, 98, 100)

¹³ Norberto Bobbio define a democracia dos modernos, comparando-a a dos antigos nos seguintes termos: “Poderíamos também dizer da seguinte maneira: a democracia de hoje é uma democracia representativa às vezes complementada por formas de participação popular direta; a democracia dos antigos era uma democracia direta, às vezes corrigida pela eleição de algumas magistraturas”. BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 137, 374.

Realce-se desde já, a partir das lições de Canotilho (2008, p. 87), que “o Estado Constitucional é mais um ponto de partida do que de chegada. É um produto do desenvolvimento constitucional no actual momento histórico”. Portanto, a arquitetura de determinado Estado Constitucional somente se manterá íntegra pela manutenção das “fórmulas políticas e jurídico-constitucionais” condensadas no momento de sua concretização histórica.

Nos sistemas democráticos, a interpretação das relações de poder de determinada sociedade pluralista deriva da reflexão sobre a profunda transformação do poder do Estado nos grandes territórios, em que se tornou impossível um modelo de relação direta entre eleitor e mandante. (BOBBIO, 2000, p. 377)

Nos dizeres de Bastos (1989, p. 575) “a democracia moderna é predominantemente representativa”. Nesses sistemas, os principais sujeitos não são individualmente considerados, mas sim, os grupos organizados¹⁴.

O termo representação abarca três sentidos, o etimológico, o técnico/jurídico e aquele contido na linguagem comum.

O primeiro é fornecido por Bastos (1989, p. 576), e se refere a “tornar presente algo que, na verdade, não está. Nesse sentido o ator representa o personagem, sem se confundir com este. Portanto, a idéia de representação implica uma duplicidade de sujeitos: o que representa e o que é representado”.

Os dois outros são fornecidos por Bobbio (2000, p. 457-458). Enquanto na linguagem técnico/jurídica representar significa “agir em nome e por conta de um outro”, na linguagem, comum e na filosófica, significa “reproduzir”, “espelhar” ou “refletir”, simbolicamente, metaforicamente, mentalmente uma realidade objetiva. Desses dois significados podem derivar as expressões representação e espelhamento.

A expressão democracia representativa se estabilizou nos dois sentidos: uma democracia pode possuir um órgão em que as decisões coletivas são tomadas por representantes e pode espelhar

¹⁴ No sentido impresso por Mezzaroba (2004, p. 53): O Estado de Partidos surge em oposição ao modelo de representação liberal. “Tal evolução possibilitou a criação de novos sujeitos coletivos denominados partidos políticos, que passaram a aglutinar interesses individuais para formar a vontade partidária, não havendo, portanto, mais espaço para que vontades individuais ou facções prevaleçam na esfera do Estado. Os partidos surgiram, assim, como espaços públicos comprometidos em aglutinar, harmonizar, e canalizar democraticamente as vontades individuais, buscando transformá-las em princípios e programas que deverão ser compostos com as vontades dos demais partidos, para serem estabelecidas as políticas que serão implementadas pelo Estado”. (MEZZAROBA (2008, p. 53).

através desses representantes os diferentes grupos de opinião ou de interesses que compõe essa sociedade. Os dois significados tornam-se evidentes quando se contrapõe a democracia representativa à direta. Em relação ao primeiro significado, a democracia direta é aquela na qual as decisões coletivas são tomadas diretamente pelos cidadãos; no segundo, tem-se que propondo aos cidadãos quesitos em termos alternativos se torna menos provável o espelhamento da sociedade. Paradoxalmente, a democracia direta é, no sentido do espelhamento, menos representativa do que a indireta (BOBBIO, 2000, p. 458).

A característica essencial da democracia representativa está na concepção de um processo formal de escolha de representantes que “pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vem a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, tais como as eleições, o sistema eleitoral, e os partidos políticos, conforme constam do art. 14 e 17 da Constituição”. (SILVA, 2009, p.137)

Conforme define Silva (2009, p. 137, 138, 368), “na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo”. Tais técnicas, que adotam o voto para a escolha dos agentes governamentais, conferem à ordem democrática a característica de procedimento. Nessa linha, eleger constitui um ato de decisão política por excelência, pois o cidadão expressa uma preferência entre alternativas, além de conferir legitimidade à determinada política governamental, pois, tanto aderiu à determinada plataforma política do candidato, quanto consentiu na ascensão ao poder de determinado partido político, cujo ideário pressupõe-se ser impresso por meio das ações do mandatário.

Aqui se evidencia o elemento básico da democracia representativa: o mandato político/representativo. Neste sentido, tem-se a definição de Silva (2009, p. 138):

Nele se consubstanciam os princípios da representação e da autoridade legítima. O primeiro significa que o poder, que reside no povo, é exercido em seu nome, por seus representantes periodicamente eleitos, pois uma das características do mandato é ser temporário¹⁵.

¹⁵ Essas exigências do mandato representativo decorrem de normas expressas da Constituição. Assim, o princípio da forma representativa consta do parágrafo único do art. 1º, quando diz que o poder é exercido diretamente ou em seu nome por representantes eleitos e no art. 34, VII, a, quando destaca a forma republicana, representativa e democrática, como um dos princípios constitucionais. A temporariedade do mandato é explicitamente fixada em quatro anos para os Deputados, Governadores, Vice-Governador,

O segundo consiste em que o mandato realiza a técnica constitucional por meio da qual o Estado, que carece de vontade real e própria, adquire condições de manifestar-se e decidir, porque é pelo mandato que se constituem os órgãos governamentais, dotando-os de titulares e, pois, de vontade humana, mediante os quais a vontade do Estado é formulada, expressada e realizada, ou, por outras palavras, o poder se impõe. (Grifo do autor)

O mandato é denominado político/representativo, pois “constitui uma situação jurídico/política com base na qual alguém, designado por via eleitoral, desempenha uma função política na democracia representativa”. É denominado mandato representativo para distinguir-se do mandato de direito privado¹⁶ e do mandato imperativo. (SILVA, 2009, p. 138)

Adquirem especial relevância os conceitos de representação e espelhamento quando da contraposição entre representação dos interesses e representação política. O primeiro reflete a diferença entre o dito mandato vinculado e mandato livre; o segundo denota a diferença entre o espelhamento de cada um dos interesses organizados ou então de todos os interesses, mesmo daqueles não organizados. (BOBBIO, 2000, p. 454-476)

Quando se fala em representação de interesses, a palavra é tomada não no sentido genérico, mas no sentido específico de interesses particulares ou de grupos (parciais). A representação política também é uma representação de interesses, interesses mais gerais. (BOBBIO, 2000)

O questionamento é se o interesse geral pode ser representado verdadeiramente, no sentido próprio da palavra. Disso, na diferenciação entre ambas as espécies, conclui-se que ambas dizem respeito à representação de interesses, porém, uma é, propriamente falando, uma representação, enquanto a outra não é. (BOBBIO, 2000)

O caráter distintivo das duas formas de representação está no fato de uma ser constituída com mandato vinculado e outra com mandato livre. No mandato público, em que o representante é designado por

Prefeito e Vice-Prefeito (arts 27, 28, 29, I, 32, §§ 1º e 2º, 44, parágrafo único), em oito anos para Senadores (art. 46, § 1º) e em quatro anos para Presidente e Vice-Presidente da República (art. 82). (SILVA, 2009, p. 138)

16 Conforme Bobbio (2000, p. 138): “é um contrato pelo qual o outorgante confere ao outorgado para representá-lo em algum negócio jurídico, praticando atos em seu nome, nos termos do respectivo instrumento (procuração); nele o mandatário fica vinculado ao mandante, tendo que prestar contas a este, e será responsável pelos excessos que cometer no seu exercício, **podendo ser revogado quando o mandante assim o desejar**”. (Grifo nosso)

meio de um processo de eleição, não há geralmente condições de o mandante acompanhar a obra do eleito, diferentemente do mandato privado, o qual pressupõe que o mandante conheça quais são seus próprios interesses cuja gestão confia ao mandatário. (BOBBIO, 2000)

Salassa (apud KNOERR, 2002, p.78) pontua que o mandato imperativo ou vinculado, deriva de um modelo de representação procedente de práticas políticas feudais entre reis e vassalos, nas quais estes serviam ao rei, que lhes dava proteção contra ataques externos.

Tal tipo de representação tem como características: a) que o representante expressa a vontade de um grupo particular, cujo poder detém mero exercício; b) sua atuação na Assembléia pressupõe portar instruções fidedignas conforme o seu atuar; c) se responsabiliza pessoalmente pela fiel expressão da vontade do mandante; d) pode ter revogado o mandato a si outorgado. (KNOERR, 2002, p.79)

O mandato imperativo assemelha-se à figura do contrato de mandato do direito privado que pode vir a ser revogado em caso de descumprimento das diretrizes postas pelo mandante. (BOBBIO, 2000, p. 454-478)

Pelo instituto do mandato livre, o representado, no caso a figura do corpo coletivo tomado no sentido de povo, ao contrário, não detém condições de controle sobre a obra do eleito. (BOBBIO, 2000, p. 454-478)

Knoerr (2002, p. 83-84) afirma que “o princípio sobre o qual se funda a representação política é antiético ao que funda a representação de interesses, pois quem persegue a satisfação dos interesses particulares do representado está sujeito ao mandato imperativo”. Nesse modelo, o direito de representação é outorgado ao cidadão padronizado, membro da comunidade, sob a ficção de que exista um indivíduo desprovido de qualquer interesse pessoal vinculante.

O mandato livre “era uma prerrogativa da soberania do Rei, que foi transferida à Assembléia Popular”. Nesse modelo, o povo deve crer na ficção que seu interesse está sendo representado, mediante o conceito de vontade de nação (KNOERR, 2002, p.79, 83). O mandato representativo é geral, livre, irrevogável em princípio e não comporta a ratificação dos atos do mandatário. Geral porque se refere a todos os membros de uma circunscrição eleitoral indistintamente. Livre porque o mandatário não está vinculado aos seus eleitores, não sendo obrigado a aceitar suas orientações, e a quem juridicamente

(o contrário pressupõe interesses eleitorais) não se obriga a prestar contas (SILVA, 2009, p. 139). O exercício do mandato decorre dos poderes que a Constituição lhe outorga enquanto representante do corpo eleitoral que lhe garantem a autonomia da vontade, sujeitando-se apenas aos limites de sua consciência.

Bobbio (2000) registra que dentre várias razões de ordem social e técnica que podem ter levado à afirmação do princípio da representação política como representação sem vínculo de mandato, existe uma razão substancial que diz respeito ao problema fundamental da política de saber quem detém o poder soberano em determinado grupo social.

O instituto característico próprio da democracia representativa é o mandato livre, a quem coube crítica radical do movimento operário de inspiração marxista, com as reivindicações de uma representação verdadeira e própria e, portanto, com poder de revogação do mandato por parte do mandante feita pelo próprio Marx aos acontecimentos da Comuna de Paris. (BOBBIO, 2000)

A revogação do mandato foi proclamada instituto da democracia representativa operária introduzida nas sucessivas constituições soviéticas – aproximando-a da democracia direta. Dessa forma, o movimento operário fazia retornar o instituto que a burguesia liberal tinha reputado anacrônico e, por isso, abolido. (BOBBIO, 2000)

Tal qual a sociedade de ordens, a sociedade industrial era uma sociedade de classes, que, fazendo nascer uma classe universal, sobrelevava os interesses como de toda a sociedade, razão pela qual não se mantinham os interesses particulares. (BOBBIO, 2000)

Em uma sociedade pluralista (de ordens ou na sociedade dos atuais países desenvolvidos), em que imperam interesses de cada grupo organizado, a representação de interesses é a representação de interesses organizados. Em uma sociedade cujo interesse é de toda a sociedade (real ou hipotética), a representação coincide com o interesse de uma única classe, que se denomina universal. A “representação dos interesses” é, na verdade, representação de interesse único, portanto representação geral. (BOBBIO, 2000)

O mandato livre representação sem vínculo de mandato favoreceu a representação da classe que substituíra com seu próprio poder o poder do monarca (parlamento). O retorno à representação com mandato vinculado não era em absoluto o retorno a uma situação pré-democrática, mas sim, na substituição da democracia direta pela democracia indireta – único modo de representação possível em

grandes estados territoriais. (BOBBIO, 2000)

A seu turno, discorre-se brevemente sobre as peculiaridades dos sistemas eleitoral e partidário.

Os direitos políticos, proclamados pelos artigos 14 a 16 da Constituição Federal, consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular. Como desdobramento do parágrafo único do primeiro artigo da Constituição – todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente –, os direitos políticos caracterizam-se pelo conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação dos cidadãos no processo político e nos órgãos governamentais. Decorrem das técnicas desenvolvidas pelo sistema representativo para a designação dos representantes do povo nesses órgãos. (BOBBIO, 2000)

Portanto, os direitos políticos positivos fornecem a regulação dos direitos fundamentais: a) do acesso ao sufrágio ativo – direito de votar nas eleições; b) do acesso ao sufrágio passivo – direito de ser votado nas eleições, quando preenchidas as condições de elegibilidade constitucionais e complementares (Lei Complementar nº 64/1990); c) do direito de voto nos plebiscitos, nos referendos, ao lado de outros direitos de participação popular no processo de dominação política e de controle, tais como firmar e propor projetos de lei de iniciativa popular, propositura de ação popular e organização e participação nos partidos políticos.

Define Silva (2009, p. 368) que as eleições correspondem a “um concurso de vontades juridicamente qualificadas visando operar a designação de um titular de um mandato eletivo” ao lado de outras formas de designação, tais como a sucessão, cooptação, a nomeação e a aclamação.

Dessa forma, “os sistemas eleitorais consistem no conjunto de técnicas e procedimentos que são empregados para a realização das eleições”. Sob outro viés: os sistemas e procedimentos eleitorais constituem as instituições fundamentais dos direitos políticos. (SILVA, 2009, p. 348, 368)

Para melhor elucidação do tema, esclarece-se que os sistemas eleitorais visam a organizar a representação do povo no território nacional e utilizam “técnicas consistentes na divisão do território em distritos ou circunscrições eleitorais, métodos de emissão do voto, os procedimentos de apresentação de candidatos e de designação de eleitos conforme os votos emitidos”. (SILVA, 2009, p. 369)

Em conjunto com o sistema de partidos, os sistemas

eleitorais formam os mecanismos de coordenação, organização, instrumentalização e expressão da vontade popular na escolha dos governantes. (SILVA, 2009, p. 368)

Por fim, registre-se o significado do que se denomina governo de partidos, ou partidocracia. Tais nomenclaturas com obviedade derivam da função de protagonistas que os partidos políticos assumiram no âmbito da democracia representativa¹⁷ e de sua inegável essencialidade nos sistemas democráticos, pelo que notoriamente afirmou Kelsen (2000, p. 49): “só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos”.

Lima Júnior (1997, p. 63) fornece o significado do primeiro, ao sintetizar que a democracia parlamentar evoluiu das “relações políticas existentes dentro do governo, entre estes e os partidos e, através dos partidos, entre o governo e a sociedade politicamente organizada”. Dessa forma, os partidos que até então detinham puramente base parlamentar, passaram a se orientar pelo processo eleitoral. Nessa esteira, pela solidificação dos partidos quando da instituição do sufrágio universal, supõe-se, em fase posterior, a existência do governo de partidos: no qual o Executivo é responsável perante o Parlamento e o governo e os partidos o são perante a sociedade.

A expressão “governo de partido” deriva da influência decisiva que o as instituições partidárias apresentam nos Estados contemporâneos. Silva (2009, p. 408) pontua que: “o fenômeno partidário permeia todas as instituições político-governamentais (sic), como o princípio da separação dos poderes, o sistema eleitoral, a técnica da representação política”, a ponto de destinarem-se a assegurar a autenticidade do sistema representativo. São reconhecidos “canais por onde se realiza a representação política do povo, desde que, no sistema pátrio, não se admitem candidaturas avulsas [...]”¹⁸.

Caetano (1977, p. 145), por sua vez, fornece interessante ponto de vista sobre o que denominou partidocracia:

Contesta-se, já então de muito tempo, e vigorosamente, a democracia dos partidos ou partidocracia, isto é, o que se crê seja a excessiva intervenção dos partidos na gerência da res pública. Afirma-se terem eles se tornado sucedâneo das oligarquias, e, assim, monopolizando em seu proveito os benefícios do Poder, transmutando em geral o interesse próprio. São acusados de maniqueístas, ao pretenderem encarnar o bem, enquanto na oposição, acometendo ao

¹⁷ Resolução nº 22.526/2007.

¹⁸ Frise-se que tal ficou explícito ao pressupor a filiação partidária como condição de elegibilidade – CF, art. 14, §3º, V.

governo a encarnação do mal. Se pluripartidária a base do governo, barganham acordos precários (dos quais) cada partido (extraí) o máximo de proveito com o mínimo de responsabilidades, para não comprometer as suas probabilidades de um dia governar sozinho. (Grifo do autor).

Tal posição se alinha com aquelas que consideram a atuação partidária como tendente a ameaçar o Estado ou a corromper e/ou particularizar a vontade geral¹⁹, o que contraria a lógica do regime democrático, institucionalizado com vistas à aglutinação da vontade coletiva para a formação da vontade estatal. (MEZZAROBA, 2004, p. 131-149)

Por tal motivo, o sentido da denominada partidocracia deve emergir das seguintes premissas: a) os partidos políticos foram sendo reconhecidos pelas Constituições a partir do século XX; e b) assistia-lhes a tarefa de realizar a representação política, em correspondência com a idéia de representatividade. Desta feita, os partidos políticos são elevados à condição de garantidores do sistema democrático (MEZZAROBA, 2004, p. 156, 158). Nesse sentido, Canotilho (2008, p.315) afirma que o princípio democrático se assenta no pluralismo político, pelo que, conseqüentemente, a democracia somente pode ser entendida como democracia com partidos e o Estado constitucional somente poderá se caracterizar como um Estado constitucional de partidos.

Pela mesma razão, ao se falar em partidocracia no regime político vigente, está-se a falar de Estado de Partidos no âmbito de uma democracia²⁰, vez que se trata de modelo que toma como ponto de partida a exigência do ambiente democrático para sua implementação²¹. Tal se denomina Democracia de Partidos.

Eis, portanto as conexões entre os propalados (na ADI 4650/DF), “princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, da República e da cidadania”.

19 Jardim (1998, p. 94) registra: “GEORGE WASHINGTON, no seu discurso de despedida à Nação (“Farewell Address”, 1976), advertiu sobre a ameaça que os partidos políticos representavam para o Estado, o quanto dividiam e agitavam o povo”; que ROSSEAU os condenava no Contrato Social, pelo quanto corrompiam e particularizavam a vontade geral; e que o Código Penal Francês de 1810 os proscovia (art. 291). (Grifo nosso)

20 Esse esquema político abarca o que Duverger (1968, p. 358) denominou de organização externa de partidos, isto é, “a relação entre os partidos existentes em uma mesma nação” – “sistema de partidos”.

21 Ao contrário, poderia simplesmente ser denominado Estado de Partidos em um ambiente não democrático, a exemplo durante o regime militar no Brasil, à vez que o regime de 1964 a 1984, não suprimiu a representação política.

Quanto aos alegados preceitos da igualdade e da proporcionalidade, a sua análise deve se dar no contexto sistêmico, seja aqui após a resposta acerca da juridicidade da autorização para a arrecadação de recursos privados por partidos políticos e por candidatos.

3. A GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO A RECURSOS PRIVADOS

A concepção jurídico-política do Estado Democrático Brasileiro restou delineada por opção do constituinte; por sua vez plasmada na Carta de 1988.

O raciocínio que concebe que as pessoas jurídicas de direito privado participam do processo eleitoral, seja direta ou indiretamente decorrem do fato que estas o influem, direta ou indiretamente.

Afigura-se equivocado, porém, o raciocínio de que seriam partícipes do processo; de cujo acesso à arena é restrito aos partidos políticos (ou suas coligações) – registrados até um ano antes das eleições imediatamente anteriores / art. 70 c/c 18 da Lei dos Partidos Políticos, eleitores e candidatos.

Influem no processo, pois a Constituição garante-lhes doar recursos eleitorais ao Fundo Partidário, a partidos políticos e/ou a candidatos a cargos eletivos, na forma da lei e dos regulamentos existentes (Instruções do C. TSE)²², usualmente editados para o processo eleitoral seguinte.²³

A despeito de não se constituírem partícipes do processo eleitoral, as pessoas jurídicas pertencentes aos diversos setores da economia

²² Inserta nas competências do Tribunal Superior Eleitoral está a expedição de Instruções para a execução do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65), ditadas na forma de Resoluções do TSE:

Art. 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, [...];

IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

Disponível em (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm); Acesso em: 21/04/2013.

²³ Para as eleições gerais de 2014 resta em vigor a Resolução n. 23.406 (INSTRUÇÃO Nº 957-41.2013.6.00.0000 – CLASSE 19 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL), de Relatoria do Min. Dias Toffoli, que dispõe, em seu art. 19, que:

Art. 19. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitadas os limites previstos nesta Resolução, somente serão admitidos quando provenientes de:

I - recursos próprios dos candidatos;

II - doações financeiras ou estimáveis em dinheiro, de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas; [...]. (Grifo nosso)

Disponível em: (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>); acesso em: 21/04/2014.

nacional, constituídas neste território, detêm legitimação para “apostar” recursos, ou melhor definindo, para “financiar” a prevalência de seus interesses a partir do aporte financeiro para partidos políticos e/ou campanhas eleitorais, que expressem determinado ideário e/ou assumam compromissos para a configuração de políticas públicas determinadas.

Ora, concluir por sua ilegitimidade pressuporia cogitar que as pessoas jurídicas pertencentes aos diversos setores da economia nacional não estejam os insertos na ordem constitucional (art. 170, da CF), de cuja tarefa fundamental tenha recebido, no âmbito do sistema, a de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”.

Cogitar ao contrário seria pressupor configuração do Estado Democrático de Direito diversamente do que o constituinte o delineou.

Não é por outra razão, senão a de existirem diversos direitos fundamentais em jogo, que o e. Relator da ADI 4650/DF reconheceu em decisão inaugural que: “a temática versada nesta ação reclama análise que ultrapassa os limites do estritamente jurídico, vez que demanda para o seu deslinde abordagem interdisciplinar da matéria, atenta às nuances dos fatores econômicos na dinâmica do processo eleitoral e às repercussões práticas deste modelo normativo de financiamento das campanhas em vigor para o adequado funcionamento das instituições democráticas.”²⁴

Pela mesma razão, reconhece que “a discussão concernente ao financiamento das campanhas situa-se nos estreitos limites dos subsistemas econômico e político, impactando diretamente no funcionamento das instituições democráticas”²⁵; o que melhor poderia ser definido, desde que situa-se no âmbito de abrangência dos subsistemas econômico e político.

Por aqui já é possível evidenciar, portanto, a quem a Constituição confere, em último plano, o direito fundamental de influir no processo eleitoral (a partir da leitura do Título que o art. 170, da CF, inaugura), desde que este finda com a prevalência das forças que formarão o governo (in latu sensu), de cuja atuação contemplará o atendimento ou o desatendimento de seus interesses primários; sejam às pessoas jurídicas de direito privado.

Importa registrar que, por certo, o jogo democrático pressupõe

²⁴Disponível em: (<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>). Acesso em: 20/04/2014.

²⁵(<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>); Acesso em: 20/04/2014.

que aqueles candidatos, partidos políticos e/ ou coligações com maior densidade eleitoral deterão aumentadas as probabilidades de sagrarem-se vitoriosos nas eleições; o que não importa a priori, em diminuição da igualdade de chances entre os concorrentes, pois as regras do jogo antecedem o seu início.

Dessa feita, em razão da autorização constitucional para tal, o sistema contempla, também nos anos eleitorais, as doações de pessoas jurídicas ao Fundo Partidário, a partidos políticos e/ou a candidatos a cargos eletivos.

Esta assertiva se funda da autorização conferida pelo art. 14, §90 c/c 17 e §10, da Constituição Federal, que se transmuta em direitos fundamentais subjetivos dos candidatos a cargos eletivos e partidos políticos deterem acesso a recursos privados para atingirem os seus objetivos.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...];

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. [...]

Como é cediço na doutrina, o bem de proteção constitucional é a normalidade e legitimidade das eleições, contra o abuso do poder econômico.

O que se tutela, portanto, é o uso do poder econômico, por sua vez reprimindo-se o abuso; que, sob os postulados da proporcionalidade, razoabilidade e proibição de excesso são analisados a cada caso concreto pelo Poder Judiciário.

Este dispositivo delega à Lei Complementar n. 64/90 o regulamento das condições em que o processo eleitoral deva se dar livre da influência indevida do abuso do poder econômico, mas em momento algum, preceitua que o pleito deva dar-se livre do uso do poder econômico.

Note-se que a mesma Lei das Inelegibilidades, em caráter complementar à Constituição (de cuja força normativa se extrai a imperatividade de seus preceitos), contempla o pressuposto uso do poder econômico, ao passo que institui instrumento tendente a

garantir a persecução de penalidade para o abuso do mesmo:

Art. 19. As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais.

Parágrafo único. A apuração e a punição das transgressões mencionadas no caput deste artigo terão o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Sob esta ótica nem mesmo seria possível cogitar a inexistência do uso do poder econômico, do que importa regular o seu uso, impedindo práticas de seu abuso, senão note-se um dos crimes eleitorais previstos pelo Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65 – status de lei complementar):

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:

Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa²⁶.

Neste espectro, emerge, em penúltimo plano, o direito subjetivo dos partidos políticos deterem acesso ao financiamento privado de recursos, seja através de sociedades empresárias ou não, para atingirem o seu fim.

Este se demonstra a partir tanto da análise funcional destes “corpos intermediários” – expressão contida na dimensão política dos partidos políticos, quanto da análise de seu aspecto orgânico – contido em sua dimensão jurídica.

É certo que o estudo sobre partidos políticos engloba “diferentes enfoques científicos” (RIBEIRO, 1988, p. 213), razão porque podem ser analisados sob diversas dimensões, sejam, essencialmente, a política e a jurídica.

A primeira não poderia resultar, senão, do fato de que “o partido nasce e se mantém na esfera do poder político”. (RIBEIRO, 1988, p. 299)

Sem qualquer margem para dúvidas, o fenômeno consistente

²⁶ Disponível em: (<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/leis/14737.htm>), 21/04/2014.

no surgimento dos partidos políticos na acepção do termo constitui marca contida do seu caráter político.

Nesse sentido, basta questionar sobre a finalidade pela qual teriam sido instituídos os mesmos agrupamentos e acerca dos objetivos que perseguem historicamente. Ao lado da análise estrutural, seja aquela dos partidos políticos “em sua organização”, que Duverger (1968, p. 358) refere quando estuda o tema sob a ótica da sociologia política, cabe uma análise funcionalista.²⁷

As mesmas facções (que dividiam as repúblicas antigas), os clãs (que se agrupavam em torno de um condottiere na Itália da Renascença), os clubes (onde se reuniam os deputados das assembleias revolucionárias), os comitês (que preparavam as eleições censitárias das mesmas assembleias), bem como as vastas organizações populares que enquadram a opinião pública nas democracias modernas, desempenharam o papel “de conquistar o poder político e exercê-lo”!. (DUVERGER, 1980, p. 19)

O objetivo permanente da conquista e exercício do poder político²⁸ confere a esses entes a especialização comum do combate político que se converte em função fundamental. (DUVERGER, 1980, p. 355)

Na definição de Canotilho (2008, p. 314), os partidos políticos funcionam com inegável influência na mobilização de cidadãos, na organização de diversidades ideológicas, na aglutinação de interesses de grupos e classes sociais. Nesse sentido, pode-se afirmar que funcionam como “canais de expressão”, pois servem como “instrumentos de representação dos cidadãos”, organizadores das vontades individuais. (MEZZARROBA, 2004, p. 104-105)

Por tais razões constituem “corpos intermediários”²⁹ entre o povo e o Estado, vez que “responsáveis pela canalização da vontade

27 Porto (in DUVERGER, 1980, apresentação) exorta o exame das funções dos partidos políticos, o que abrange ao mesmo tempo a análise de suas atividades e as consequências dessas ações para a sociedade.

28 Registre-se a existência dos denominados grupos de pressão (jornais, emissoras de rádio e televisão, etc.) que, ao lado dos partidos políticos, constituem-se das principais organizações destinadas a se porem em luta por combates políticos. As diferenças marcantes entre ambas consistem, brevemente, no fato de, ao passo de que os partidos políticos têm por objeto direto conquistar o poder e participar de seu exercício, os grupos de pressão não o pretendem diretamente, mas sim obter influência sobre aqueles que detêm o poder; a segundo, enquanto os primeiros se fundam em uma solidariedade geral, os segundos em solidariedades particulares; a terceiro, que o conceito do primeiro seria relativamente preciso, enquanto dos segundos não (DUVERGER, 1968 p. 356).

29 Resolução n° 22.526/2007-TSE.

do primeiro para o segundo, caracterizado como centro das decisões políticas”. (MEZZAROBA, 2004, p. 86)

Eis a sua dimensão política. Na definição de Ribeiro (1988, p. 222) “O partido é instrumento de relevante importância na dinâmica do poder político, contribuindo à interação entre o governante, e governados no esquema do regime representativo”. Revela-se como “força coletiva de ativação do processo político”, e como “elemento necessário à luta em termos políticos pela conquista ou manutenção do poder”.

Tais instituições não compõem o aparelho estatal, mas sim, participam do quadro institucional do Estado moderno, primeiramente, por serem indispensáveis ao funcionamento do poder de sufrágio e, ainda, em razão de seu relacionamento com as instituições políticas. (RIBEIRO, 1988, p. 223)

Os partidos políticos são definidos por Bonavides (1994, p. 346) como “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 a realização dos fins propugnados”.

Silva (2009, p. 394) os define como “forma de agremiação de um grupo social que se propõe a organizar, coordenar e instrumentalizar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo”.

Ainda, sob o aspecto funcional, Velloso (2009, p. 79) assevera que a sua finalidade é a de “servir como elo entre o exercício de poder e a população, aumentando a participação dos cidadãos nas decisões políticas”.

Em síntese, pode-se concluir que a função precípua dos partidos políticos, sob a dimensão política, seja a de possibilitar a veiculação da democracia representativa.

Esta dimensão se alinha com a dimensão jurídica dos partidos políticos, que foram recepcionados desde a Constituição de 1946 até a Constituição atual.

De acordo com a legislação em vigor, hodiernamente, os partidos políticos se constituem em associações de pessoas naturais (BONAVIDES, 1994, p. 346) que devem adquirir personalidade³⁰

³⁰ Código Civil - CC, Lei Federal nº 10.406/2002:

Art. 40. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: [...];

V - os partidos políticos.

Art. 45. Começa a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com

para, após, mediante registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral³¹, obterem capacidade jurídica para a institucionalização dos atos tomados na esfera política.³²

O novo Código Civil recepcionou a definição constitucional e conferiu aos partidos políticos definição própria dentre as pessoas jurídicas de direito privado.³³

A doutrina portuguesa por Canotilho e Vital Moreira (2003, p. 283) é assertiva quanto à natureza jurídica dos partidos políticos: “são expressão da liberdade de associação dos cidadãos. Não são órgãos de estatais, nem sequer associações de direito público, são associações privadas, com funções constitucionais”.

A caracterização do direito fundamental à liberdade partidária e, por consequência da autonomia partidária provém de Canotilho (2008, p. 316), “[...] A Constituição reconhece a liberdade de formação dos partidos políticos como um direito fundamental (art. 51.º) e concede-lhes um estatuto privilegiado em relação ao direito geral de associação [...]”.

Tal como o princípio da autonomia, o da liberdade partidária, proclamado pelo mesmo texto que regula a matéria, é garantido constitucionalmente (MEZZAROBÀ, 2008, p. 45). Como tal, a disciplina de ambos prevê igualmente área reservada a não ingerência estatal.

Leciona Silva (2009, p. 406, grifo nosso) que: “[...] o princípio da autonomia partidária, que é uma conquista sem precedente, de tal sorte que a lei tem muito pouco a fazer em matéria de estrutura interna, organização e funcionamento [...]”.

a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo, averbando-se no registro todas as alterações por que passar o ato constitutivo. [...].

Art. 46. O registro declarará: [...].

Art. 47. Obrigam a pessoa jurídica os atos dos administradores, exercidos nos limites de seus poderes definidos no ato constitutivo.

Art. 51. Nos casos de dissolução da pessoa jurídica ou cassada a autorização para seu funcionamento, ela subsistirá para os fins de liquidação, até que esta se conclua. [...].

Art. 52. Aplica-se às pessoas jurídicas, no que couber, a proteção dos direitos da personalidade. Disponível em: <Brasil: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. 31/06/2009.

31 Submetem-se, por determinação constitucional, a controle estatal de regularidade. Tal controle é denominado por como “controle de adequação dos estatutos aos princípios e normas constitucionais a que estão sujeitos”. (BASTOS; MARTINS (1989, p. 616).

32 Artigo 9º, §4º, e seguintes da LPP, acima citados.

33 Art. 44 da Lei Federal 10.406/2002, acima citada.

O constitucionalista é assertivo quanto à impossibilidade de intervenção estatal no âmbito da liberdade partidária, dispondo que “mais importante ainda é que a estrutura de poder não poderá interferir nos partidos para extingui-los, por exemplo, como por várias vezes acontece”. (SILVA, 2009, p. 405)

Por sua vez, o princípio constitucional da autonomia partidária emerge na mesma senda do princípio da liberdade partidária. Ao proceder a separação entre a liberdade externa e a liberdade interna conferida aos partidos políticos, Canotilho (2008, p. 318) explicitou que, no âmbito da última, se revelam duas questões fundamentais: a) de não poder haver sobre os partidos qualquer controle ideológico/programático; e b) de não ser admissível ocorrer nenhum controle sobre a organização interna do partido.

No mesmo sentido, registra Cunha (1996, p. 146):

O grande princípio reitor da vida do partido, inscrito na Constituição Brasileira de 1988, é o da liberdade: liberdade de organização e de funcionamento; exceções a essa liberdade – que aqui significa autonomia – são apenas as indicadas na própria Constituição, umas concebidas em termos abertos, outras em obrigações concretas de fazer ou não fazer. (Grifo nosso).

Silva (2009, p. 405), de outro lado, delimita os contornos de ambos, diferenciando os princípios da liberdade e da autonomia partidárias nos termos seguintes:

Afirma-se a liberdade de organização partidária no art. 17 da Constituição, nos termos seguintes: É livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático [...].

O que importa agora é constatar que a liberdade partidária envolve: a de criá-los, transformá-los e extingui-los, assim como, evidentemente, a de aderir ou não a um partido, de permanecer filiado ou desligar-se dele.

Mas também cabe ao partido, na sua autonomia, prevista no §1º do art. 17, aceitar, ou não, proposta de filiação.

O princípio da autonomia partidária, portanto, pode ser definido como a liberdade assegurada pelo texto constitucional para os partidos políticos definirem a sua estrutura interna, organização e funcionamento (SILVA, 2009, p. 405). É o proclamado “direito da autoregulação dos partidos políticos”. (MEZZAROBÀ, 2008, p. 46)

No mesmo sentido, entende Cândido (1993, p. 344) que o

reconhecimento da garantia em questão, inerente à autonomia, organização e funcionamento dos partidos políticos está assegurado no art. 17, §1º, da CF de 1988.

De fato, o reconhecimento dos partidos políticos como entes autônomos pela ordem jurídica nacional foi uma conquista “recente”. Mezzaroba (2008, p. 46) evidencia que, “pela primeira vez no Brasil, uma Constituição passa a delegar aos próprios partidos, autonomia para regulamentar matéria interna corporis, como estrutura, organização e funcionamento”.

Em que pese a forte interferência estatal promovida na esfera de autonomia partidária por meio da Lei Orgânica dos partidos políticos³⁴, vigente até o ano de 1995³⁵, a inovação do conteúdo jurídico que disciplinava a matéria - art. 152 da EC nº 1/1969 (editada pela Junta Militar) adveio de norma editada no âmbito do mesmo regime, pela EC nº 25/1985. Este dispositivo revogou a primeira alteração realizada pela EC nº 11/1970, que, a seu tempo, delegava à lei federal a organização e funcionamento dos partidos políticos (suprimida a extinção). Nesse contexto, o princípio da autonomia partidária foi inaugurado. É o que se extrai da leitura do texto do art. 152.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 17, §1º recepcionou o princípio da autonomia nos termos que seguem³⁶:

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

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito

34 Já citada Lei Federal nº 5.682/1971.

35 Como citado, foi revogada, na parte que não o fora expressamente pela CF/1988 (art. 2º daquela, por meio do art. 17, §2º, desta), pela Lei Federal nº 9.906/1995, em vigor. Disponível em: <Brasil: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm>. Acesso em: 31/06/2009.

36 Anote-se, por “disciplina” acadêmica, que o conteúdo original do texto contido no parágrafo primeiro do art. 17, da Constituição vigente, foi acrescido, pela inovação conferida pela EC nº 52/2006, do teor: “e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal”, a fim de acrescentar dentre as prerrogativas que já detinham os partidos para, no campo da autonomia, adotar as coligações partidárias nos limites de sua conveniência.

nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.³⁷ (Grifo nosso).

A questão que ora se coloca é a de, partindo-se das garantias fundamentais conferidas aos partidos políticos, sejam da liberdade e da autonomia, a interpretação sistemática na Constituição veda a interferência estatal no sentido de limitar a sua opção de escolha pela captação de recursos privados, mormente de empresas mercantis.

Tal conclusão provém da doutrina e da jurisprudência.

Cunha (1996, p. 146) bem define que as exceções à liberdade partidária, que aqui significa autonomia, são apenas as indicadas na própria Constituição, umas concebidas em termos abertos, outras em obrigações concretas de fazer ou não fazer.

Portanto, para o autor, os limites à interferência estatal estão estabelecidos na própria Constituição³⁸, seja no que diz respeito à liberdade de opção, seja quanto à autonomia assegurada aos partidos políticos para definir as fontes de seu sustento.

Dessa feita, os limites para a interferência Legislativa, Executiva ou Judicial na autonomia conferida aos partidos políticos pela Constituição estão postos no próprio texto constitucional.

Assim sendo, sob pena de ilegitimidade e invalidade, conseqüentemente, serão nulos os atos estatais que interfiram nessa esfera indevassável.

Por esses motivos, Silva (2009, p.406) conclui que a “lei tem muito pouco a fazer em matéria de estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos”.

Cunha (1996, p. 155), por sua vez, anota que “não cabe mais ao Estado organizá-los ou dispor sobre a sua organização”.

Já Bastos (1989, p.612) anota que “o texto praticamente elimina a ingestão do Estado na matéria.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no mesmo sentido, reconhece, historicamente, o princípio da liberdade e autonomia conferida aos partidos políticos pela Constituição vigente.

Com efeito, a inauguração do princípio da autonomia partidária no texto constitucional, causou uma “redefinição da relação jurídico/política entre partidos e a Justiça Eleitoral” (MEZZARROBA, 2008, p. 47). Este marco jurisprudencial ficará expresso pela fundamentação

37 Disponível em: <Brasil: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 31/06/2009.

38 Dessa forma estão postos os limites materiais de reforma constitucional. Vide voto divergente, Min. Marcelo Ribeiro na Resolução 22.526/2007 – TSE.

destacada dos dois leading cases abordados a seguir.

No primeiro, do ano de 1994, ao dispor sobre o tema das candidaturas natas, o STF fixou por meio do Acórdão s/n, prolatado na ADIN nº 1.063-8 o entendimento que se denota da ementa que segue:

[...] IMPOSSIBILIDADE DE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL AGIR COMO LEGISLADOR POSITIVO – DEFINIÇÃO LEGAL DO ÓRGÃO PARTIDÁRIO COMPETENTE PARA EFEITO DE RECUSA DA CANDIDATURA NATA (ART. 8º, §1º) – INGERÊNCIA INDEVIDA NA ESFERA DE AUTONOMIA PARTIDÁRIA – A DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DOS PARTIDOS POLÍTICOS [...].

AUTONOMIA PARTIDÁRIA: A Constituição Federal, ao proclamar os postulados básicos que informam o regime democrático, consagrou, em seu texto, o estatuto jurídico dos partidos políticos.

O princípio constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização, ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária indevassável pela ação normativa do Poder Público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal. [...]39 (Grifo nosso).

Nas razões do voto condutor, o Min. Relator Celso de Mello reafirma a essencialidade dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito, já que constituem verdadeiros canais institucionalizados, “corpos intermediários” entre a sociedade civil e a sociedade política, exercendo função de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos extratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão estatal.40

Nesta senda, define os partidos políticos como instrumentos decisivos na efetivação do princípio democrático, no âmbito do processo de representação, do que decorre a dinâmica do processo governamental. Sem dúvidas, numa perspectiva histórica, tem-se que o processo de legitimação do poder estatal foi institucionalizado pelos partidos políticos, na medida em que o povo-fonte, de quem emana a soberania nacional, teve nas agremiações partidárias o

39 Decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.063-8, datada de 18/05/1994, publicada DOU – DJ em 27/04/2001 – Ementário nº 2.028-1, de Rel. Min. Celso de Mello, Requerente Partido Social Cristão, Requeridos Presidente da República e o Congresso Nacional.

40 Vide p. 92-94, do voto.

veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado.⁴¹

Pelas mesmas razões, registra o Ministro que “o legislador constituinte brasileiro”, para os mesmos fins de assegurar a participação efetiva dos partidos políticos no processo de poder conferiu-lhes grau de autonomia o que lhes propiciou especial prerrogativa jurídica; consistente no prevalecimento de sua própria vontade em tema de definição de sua estrutura organizacional e de seu interno funcionamento.⁴²

Ao passo que evidencia ser o preceito da autonomia partidária, princípio⁴³, explicita o Min. Celso de Mello que:

O postulado constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos– cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, a este plenamente oponível toda a vez que se esboçar, nesse domínio, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal.⁴⁴

No segundo leading case, data do ano de 1996, o STF fixou, por meio do Acórdão s/n, prolatado na ADIN n° 1.407-2, o entendimento que se verifica da ementa adiante transcrita:

[...] AUTONOMIA PARTIDÁRIA – RESERVA CONSTITUCIONAL DE DISCIPLINAÇÃO ESTATUTÁRIA (CF, ART. 17, §1º).

- O postulado constitucional da autonomia partidária criou, em favor dos partidos políticos – sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização e funcionamento – uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público. Há, portanto, um domínio constitucionalmente delimitado, que pré-exclui – por efeito de expressa cláusula constitucional (CF, art. 17, §1º) – qualquer possibilidade de intervenção legislativa em tudo o que disser respeito à intimidade estrutural, organizacional e operacional dos partidos políticos. Precedente: ADIn n. 1.063-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. [...]45. (grifo do autor)

41 Vide p. 94, do voto.

42 Vide p. 94, do voto.

43 Vide p. 97, do voto.

44 Vide p. 94 e 95, do voto.

45 Decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 1.407-2, datada de 07/03/1996, publicada DOU – DJ em 24/11/2000 – Ementário n° 2.013-10, de Rel. Min. Celso de Mello, Requerente: Partido Comunista do Brasil, Requerido: Congresso Nacional.

Nas razões do voto condutor, o Min. Relator Celso de Mello confere acerto sobre as funções, o significado e à própria natureza das agremiações partidárias no processo de poder. Afirma, ao delinear os mecanismos de atuação do regime democrático, que ao serem proclamados os postulados básicos concernentes aos partidos políticos a Constituição consagrou em seu próprio texto o seu estatuto jurídico, definindo princípios os quais, revestidos de estatura jurídica incontestável, fixa diretrizes normativas e instituem vetores condicionantes da organização e funcionamento dos mesmos entes.⁴⁶

Sequencialmente investiga a normatização constitucional a que se submetem os partidos políticos, normas estas que institucionalizam os partidos aos quais assiste a prerrogativa do monopólio das candidaturas aos cargos eletivos. Nesta esteira, tem-se que os partidos políticos caracterizam-se por serem corpos intermediários, instrumentos de ação democrática, destinados a assegurar a autenticidade do sistema representativo. Constituem, ainda, instrumentos decisivos da concretização do mesmo regime.⁴⁷

Dessa forma, o Ministro evidenciou a essencialidade dos partidos políticos no Estado de Direito, vez que representam um “instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo – fonte de que emana a soberania nacional – tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado”.⁴⁸

Por tais razões, o legislador constitucional, pretendendo assegurar a participação efetiva dos partidos políticos no processo de poder lhes conferiu um grau de autonomia, o que a si garante a prerrogativa de fazer prevalecer a sua própria vontade no que tange a sua estrutura interna e funcionamento.⁴⁹

Nesses termos, entendeu que a supremacia do postulado da autonomia partidária inibiria o legislador comum a prescrever normas que impliquem na transgressão, pelo Estado, a essa área inserta na denominada reserva estatutária. Portanto, seria a reserva estatutária domínio constitucionalmente delimitado, que préexclui, por expressa determinação constitucional – art. 17, §1º, CF, qualquer

46 Vide p. 1.985-1.987, do voto.

47 Vide p. 1.987, do voto.

48 Vide p. 1.987, do voto.

49 Vide p. 1.987-1.988, do voto.

ação do Poder Público que impliquem em indevida intervenção.⁵⁰

Nessa linha, afirma que não se revelaria legítimo o procedimento hermenêutico que, elastecendo o sentido conceitual da expressão “autonomia institucional”, busca indevidamente estender o âmbito de sua incidência ao processo eleitoral, que constitui domínio reservado à exclusiva ação normativa do Congresso Nacional.⁵¹

Ao passo que imputa aos partidos políticos submissão à regência normativa do poder público no que se refere ao processo eleitoral, reafirma a existência de matérias interna corporis no que diz respeito a sua “intimidade estrutural, funcional e organizacional”. Tais disposições, por óbvio, não estão afetadas ao processo eleitoral, restando excluídas do domínio normativo da lei.⁵²

Conclui desse modo, que pela redação da norma contida no art. 17, §1º da CF, a autonomia partidária constitui área de reserva privada.⁵³

No mesmo sentido do voto condutor na ADIn nº 1.096-454, registra-se a orientação fixada pelo STF que definiu a prevalência das normas estatutárias sobre as normas de Direito Público⁵⁵, efetivando o princípio da autonomia partidária. Para tal, decidiu que, no âmbito da fiscalização abstrata da constitucionalidade de normas⁵⁶, seria ilegítimo à determinada agremiação partidária omitir-se nos objetivos institucionais a disciplinar os temas atinentes à sua vida institucional. Houve, portanto, o reconhecimento de que aos partidos políticos estão amparados pelo primado da autonomia, posto pela Constituição, em face, inclusive, de sua função democrática.⁵⁷

A jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral se firmou no

50 Vide p. 1.988, do voto.

51 Vide p. 1.989, do voto.

52 Vide p. 1.990-1.992, do voto.

53 Vide p. 1.993-1.992, do voto.

54 Decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.096-4, datada de 16/03/1995, publicada DOU – DJ em 22/09/1995 – Ementário nº 1.801-01, de Rel. Min. Celso de Mello, Requerente Partido Socialista Brasileiro – PSB, Requeridos: Governador do Estado do Rio Grande do Sul e a Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

55 Do que, mesmo a omissão não permitiria a razoável decisão pela submissão do ajuizamento da ADIN à prévia deliberação das instâncias partidárias superiores. Vide voto citado, p. 104 e 105.

56 “Requisito imprescindível para efeito de acesso ao procedimento de fiscalização com centrada de constitucionalidade, que se evidencie um nexo de afinidade entre os objetivos institucionais de entidade que ajuíza a ação direta e o conteúdo material da norma por ela impugnada nessa sede processual” (Vide voto citado, p. 92).

57 Vide voto citado, p. 104.

mesmo sentido, desde o ano de 1991, conforme se verifica de três decisões adiante destacadas, igualmente tomadas como leading cases e que serão transcritas em ordem cronológica:

[...] Em face do novo texto constitucional, a exigência da lei, no que concerne à aprovação dos estatutos partidários pela maioria das Convenções Estaduais e Municipais (art. 20 da LOPP e Resolução nº 10.785, de 12.2.1980, art. 26, 3º, alíneas a, b, e c) está revogada, por ser incompatível com o princípio da autonomia dos partidos políticos para definirem a sua estrutura interna, organização e funcionamento (CF, art. 17, §1º)58.”

“Nos termos do parecer e à vista de nossa orientação firmada no Processo nº 12.028 [...], se entendeu incompatível com a Constituição com o princípio da autonomia de organização dos partidos [...]59 (Grifo nosso).

[...] 14. Em estudo de excelente qualidade, a Professora Mônica Herman Caggiano aborda o tema, com hialina clareza, erigindo as seguintes conclusões: [...];

b) passa a gozar de plena liberdade quanto à sua estrutura interna, sendo-lhes assegurada a faculdade de auto-organização (sic), sob a única condição de integrar nos seus estatutos regras concernentes à fidelidade e disciplina partidárias. Isto significa que qualquer controle ou investida legal nesse terreno vem a ser contagiada de inconstitucionalidade. [...].

18. sem medo de errar, a autonomia dos partidos políticos significa a proibição da ingerência estatal. Sendo assim ausente qualquer vazio para ser integrado normativamente, as regras constitucionais têm aplicação imediata, com eficácia plena, sem restrições60 (Grifo nosso).

Do exposto, tem-se que aceitar o entendimento de que os limites da autonomia partidária, conferida aos partidos políticos, se insere no âmbito da liberdade para que, na esfera interna corporis, estes definam o que melhor lhes aprouver acerca da disciplina e fidelidade partidárias (MEZZARROBA, 2008, p. 46), pressuporia aceitar também que tal prerrogativa constitui “área indevassável pela ação normativa

58 Acórdão nº 12.120, Petição nº 12.028 – Agravo Regimental em Petição/ Brasília-DF, datado de 29/10/1991, publicado no DOU-DJ em 08/05/1992, página 6.283, Rel. do Min. Antônio Vilas Boas Teixeira de Carvalho, Rel. designado: Paulo Brossard.

59 Resolução nº 17.990 – Registro de partido político nº 174/Classe 7ª/Brasília-DF, acima citado.

60 Acórdão nº 12.211 - RESPE nº 9.467/Classe 4ª/ São João da Urtiga-RS, acima citado.

do Poder Público”, notadamente acerca das opções que lhes assistem no que toca o aspecto operacional (fonte de recursos).

Aqui, em primeiro plano, a partir da autorização conferida pelo art. 14, §90, da Constituição Federal, cabe evidenciar que constitui direito fundamental subjetivo dos candidatos a cargos eletivos a garantia e acesso a recursos privados para atingirem os seus objetivos eleitorais.

Ora, com base nos preceitos que auferem aos cidadãos elegíveis, nos termos da Constituição e da regulamentação infraconstitucional, o direito subjetivo de acesso ao sufrágio passivo, diante mesmo da fundamentação até aqui produzida, a garantia de captação, por candidatos a cargos eletivos, de recursos privados advindos de sociedades empresárias, resta conforme à Constituição, com base na interpretação sistêmica que contempla a ordem econômica como subsistema inserto na ordem constitucional.

Eis porque, adiante, se elencam os limites materiais de reforma constitucional tendente a obstar o exercício de tais direitos.

4. OS LIMITES MATERIAIS PARA A ATUAÇÃO DOS PODERES DERIVADOS

Desde que o objeto da ação direta 4650/DF se dirige em face de direitos e garantias individuais⁶¹, aqui importa evidenciar os limites conferidos pela Constituição à interferência estatal nas searas: (i) da proclamada liberdade e autonomia partidária; e, (ii) do direito fundamental de acesso ao sufrágio passivo a partir do financiamento privado.

Não obstante no atual estágio de fixação da doutrina constitucional brasileira, ter-se, há muito, superando-se a noção do Poder Judiciário enquanto um poder nulo (de onde o dogma da tripartição dos poderes resguardava aos juízes a mera tarefa de “boca da lei”)⁶², para evitar-se a desnaturação sistêmica, ha que se atentar para os limites materiais para a reforma constitucional.

Por isso, reconhece-se que a noção de Estado Democrático e Constitucional de Direito está indissociavelmente ligada ao redimensionamento do papel desse Poder à justiça constitucional.

_____ Conforme afirma Streck (2007, p. 40), essa nova perspectiva

⁶¹ Disponível em: (http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI_4650__Voto_Min_Dias_Toffoli.pdf). Acesso em: 21/04/2014.

⁶² Adjetivava-se, assim, “o Estado de Direito como um Estado Liberal”. (NOVAIS, 2006, p. 87)

estatal surge impulsionada pela necessidade do resgate das promessas não cumpridas da modernidade, dentre elas a igualdade, a justiça social, a democracia material e a garantia dos direitos humanos fundamentais, na qual “a lei (Constituição) passa a ser uma forma privilegiada de instrumentalizar a ação do Estado na busca do desiderato apontado pelo texto constitucional, entendido no seu todo dirigente-valorativo-principiológico”.

Dessa forma, o movimento de constitucionalização do direito brasileiro que se consolidou nos últimos anos (BARROSO, 2007), marcou o desenho dogmático-institucional da jurisdição constitucional realizável de maneira ampla pelas vias do controle concreto e abstrato.

Desse modo, a firme noção de que a Constituição é compromissória, aliada a certa redescoberta da cidadania introduzida pela Constituição de 1988 promoveu segundo Barroso (2009, p. 383), o reconhecimento do papel simbólico de juizes e tribunais no imaginário coletivo, como detentores de um importante papel político, ocasionando, igualmente, uma valorosa ascensão do Judiciário.

Ainda, tem-se que o crescente descrédito da classe política e das instituições parlamentares, o predomínio dos interesses econômicos na própria definição das políticas públicas e a mercantilização da democracia tem levado o Judiciário a lidar com “caminhos sem chegada” que o colocam em verdadeiros dilemas éticos, pois de um lado é necessário dar uma resposta à demanda apresentada e, de outro, sabe-se, de antemão, que algumas dessas respostas se transformam em verdadeiros atentados à autonomia, independência e separação dos poderes⁶³.

Nessa linha, o ativismo judicial é algo a ser evitado, pois além dos excessos que podem violar a democracia, bem lembra Souza Cruz (2006, p. 240-241) que:

O ativismo judicial se insere no Brasil dentro de um mundo da vida em que os juizes, de uma forma geral, não se sentem servidores públicos, e sim, entes transcendentalmente superiores. Acostumados à cortesia e às posturas formalistas, não é incomum a figura do magistrado distante das pessoas e do ‘mundo’ que espera apenas a bajulação e desconsidera as necessidades das partes. Dizer a eles

63 Sobre a mercantilização da política, denominado “horror político” e as encruzilhadas que tais situações levam ao Judiciário, conferir: MARRAFON, Marco Aurélio. Jurisdição constitucional em tempos de horror político. In: MIRANDA COUTINHO, Jacinto Nelson de; MORAES, José Luiz Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. (orgs.). *Estudos constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

que podem tudo, ou melhor, que devem fazer tudo, tal como fazem os teóricos do constitucionalismo da efetividade, é música para seus ouvidos! Não desconhecemos que as intenções dessa corrente teórica são boas e favoráveis à inclusão social. Mas é preciso lembrar o ditado: o inferno está cheio de boas intenções. O ativismo judicial desmedido por razões vazias como ‘razoabilidade’ e ‘proporcionalidade’ podem ser um bálsamo, como pretendem seus adeptos, mas também ser um veneno para nossa democracia.

Ocorre, porém, que, a despeito de moralmente justificável, a ADI 4650/DF propõe que o STF, ao criar novo modelo para o financiamento eleitoral e partidário, atue como verdadeiros legisladores positivos, de forma que extrapole a sua competência constitucional e missão institucional.

Isso porque, dadas às perspectivas processuais e materiais constitucionalmente existentes, e ainda, da tripartição dos poderes enquanto corolário do constitucionalismo, a demanda induz à introdução de “uma ortodoxia no sistema”, não reconhecida pela nossa Constituição.

Somente essas considerações seriam suficientes para demonstrar o ativismo judicial operado pelos julgamentos citados, porém, o que se afigura possível será a violação da própria Constituição histórica, desde que o sistema de financiamento privado resta autorizado pelo sistema desde a institucionalização do sistema eleitoral e partidário atualmente vigente no Brasil.

Resta claro, que em razão de argumentos morais, especialmente no que toca ao fato de que: a) o principal vício que acomete o processo eleitoral, seja “o abuso do poder econômico é causa de subversão da lógica do processo eleitoral, gerando uma assimetria entre seus participantes, porquanto exclui ipso facto cidadãos que não disponham de recursos para disputar em igualdade de condições com aqueles que injetem em suas campanhas vultosas quantias financeiras (seja por conta própria ou por captação de doadores); b) a proeminência do “aspecto econômico, como condicionante do (in)sucesso nas eleições”, o que criaria, segundo alega o Requerente, “um ambiente vulnerável à formação de pactos pouco republicanos entre candidatos e financiadores de campanha, em especial durante o exercício dos mandatos eletivos, ocasião em que surgiriam atos de corrupção e favorecimentos aos doadores”; e, c) pela obstacularização, diante do fator de preponderância do elemento econômico, da efetivação dos princípios da igualdade e do postulado da proporcionalidade

em face dos concorrentes ao pleito; pretende que o STF promova a devida interferências na vida política do país, legislando acerca de temas que não se encontram positivados tratados na ordem jurídico constitucional vigente; para o alcance do bem comum.

Não obstante, incorrerá, nessa senda, em ativismo judicial, já que regularam matérias próprias, essenciais à preservação dos procedimentos democráticos.

Para impor limites à atuação objetiva, ao reconhecer que processo de constitucionalização do Direito é um avanço, mas que não se pode deixar de visualizar o seu fim, qual seja o alcance dos objetivos estatais, que se funda na legitimidade decorrente do regime, leciona Novais (2003, p.207) que:

Se o desenvolvimento da função estruturante da Constituição (com o progressivo estabelecimento da justiça constitucional) compensa, de algum modo, a desvalorização do papel da lei ordinária e os limites da justiça administrativa, é, sobretudo na revitalização, aprofundamento e generalização das regras da democracia política que o Estado de Direito encontra as contrapartidas que lhe permitem assumir novo princípio social sem perda de legitimidade.

Contudo, para que essa legitimidade seja efetivada é preciso manter as conexões entre o constitucionalismo, enquanto teoria/ideologia fundante do processo de constitucionalização e da atividade judicial e o tipo de democracia que se espera, pois somente assim será possível se detectar os excessos ativistas e, especialmente, fazer com que ambos (constitucionalismo e democracia) não apenas convivam, mas antes sejam reforçados nessa relação.

Para tanto, crucial a obra de Nino (1997) que enfrenta essas questões complexas com profundidade e fidelidade à teoria dos direitos fundamentais, evidenciando os abusos cometidos pelo Poder Judiciário brasileiro no caso da fidelidade partidária.

Nesta senda, Nino (1997, p. 13) entende que a idéia de Constituição se situa na união entre democracia e constitucionalismo o que pode gerar algumas tensões, especialmente quando a “expansão da democracia debilita o constitucionalismo ou quando o fortalecimento do ideal constitucional se converte em um freio para o processo democrático”.

Contudo, para que essas tensões não ocorram e nem se potencializem, o autor propõe que o constitucionalismo deva reconhecer suas dimensões democráticas e liberais (afinal, deliberação majoritária não é necessariamente incompatível com

governo limitado). (NINO, 1997, p. 20-21)

Esse reconhecimento realizar-se-ia a partir de três elementos que mais fortemente devem estar associados à própria noção de constitucionalismo, quais sejam: i) a constituição histórica, ii) processos democráticos e participativos e iii) a proteção dos direitos individuais. (NINO, 1997, p. 26)

Acerca do primeiro elemento, Nino (1997, p. 30) afirma que o constitucionalismo reclama a obediência à constituição histórica, entendida como “o documento criado na fundação constitucional e interpretado através da história do país”, ainda quando esta pareça impedir o desenvolvimento democrático do país.

Apesar de reconhecer a radical indeterminação da Constituição histórica e sua superfluidade, Nino (1997, p.55) fixa que em seu trato deva ser retomada a razão prática, não para justificar ações individuais, mas sim, para justificar ações coletivas que se estendam ao longo do tempo de tal modo que os trabalhos desenvolvidos pelos legisladores e juízes estejam fora de seu controle subjetivo, pois não é lícito que eles possam escolher o sistema jurídico prevalente.

Desse modo, há que se preservar a Constituição original enquanto prática social e como um feito histórico, através do qual se identifique toda a ordem jurídica de uma sociedade. Afinal, ela está repleta de condutas, atitudes e expectativas de sucessivas legislaturas, funcionários públicos e gerações de cidadãos. (NINO, 1997, p. 54)

Nesse sentido Nino (1997, p. 54-55), afirma que:

Seria irracional para um juiz resolver um caso como se estivesse criando toda uma ordem jurídica com sua decisão [...] o juiz deve considerar as expectativas criadas pelas decisões de legisladores e juízes no passado para que suas conclusões se harmonizem com as decisões simultâneas de seus colegas.

Ora, como já evidenciado, esse primado será passível de ser desconsiderado pelo Judiciário brasileiro.

Nino (1997, p. 83) resgata, ainda, três princípios de direitos liberais como base ideal e substantiva para a formação de uma Constituição complexa. São eles: o princípio da autonomia⁶⁴, o

64 Cujá pressuposição geral se refere, segundo Nino (1997, p. 75-78), “à livre aceitação dos princípios morais intersubjetivos e de ideais auto-referentes de excelência pessoal”. Implica também na idéia de separabilidade e independência das pessoas no discurso moral.

princípio da inviolabilidade⁶⁵ e o princípio da dignidade da pessoa.⁶⁶

Sobre esse fundamento, o autor busca reconstruir uma relação dialética entre as diferentes dimensões dessa Constituição, as quais consistem nos processos democráticos participativos, sua justificação, a proteção aos direitos individuais e a fundamentação do controle de constitucionalidade.

Nessa arquitetura, a Constituição histórica, os direitos individuais e o controle de constitucionalidade são entendidos como “contrapesos” ao processo democrático majoritário. (NINO, 1997, p. 71)

Este, por sua vez, é pensado desde uma perspectiva dialógica⁶⁷, intersubjetiva, em que se realça o valor epistêmico da deliberação normativa⁶⁸ que, assim pensada, refunda e permite maior êxito para lograr real vigência aos direitos individuais. (NINO, 1997, p. 259)

A ênfase no modelo epistêmico da democracia deliberativa, leva Nino (1997, p. 260) a colocar em dúvida a legitimidade do

65 Para Nino (1997, p. 79), este princípio se baseia na proibição da “diminuição da autonomia de uma pessoa para alcançar como único propósito o incremento da autonomia de que gozam outros indivíduos”.

66 Para impor limites e restrições aos outros dois, Nino (1997, p.80) propõe que a dignidade da pessoa deve ser vista como o princípio que “permite à pessoa ter em conta decisões ou atos deliberados dos indivíduos como uma base suficientemente válida para contrair obrigações, assumir responsabilidades e perder direitos”. Desse modo: “é possível imaginar um processo dinâmico no qual os direitos podem ser transferidos e perdidos de modo que alguns indivíduos possam diminuir sua autonomia em favor das ações dos outros”.

67 Em sua concepção as esferas da política e da moral estão interconectadas, ligando o valor à democracia na moralização das preferências das pessoas. Aí que, segundo Nino (1997, p. 154), o valor da democracia reside na sua natureza epistêmica com respeito à moralidade social, o que significa dizer que ela é o procedimento mais apropriado para ter acesso ao conhecimento dos princípios morais.

68 Esse modelo epistêmico de democracia, de certo viés procedimental e assentado numa concepção liberal dos direitos individuais, não é pensado como um modelo perfeito, mas antes o que melhor se adequa aos limites e possibilidades das democracias contemporâneas e a complexidade do contexto histórico atual. Não cabe neste trabalho explicar os pormenores de tal proposta, no entanto, por ora é importante dizer que, segundo Nino, o “valor epistêmico” da democracia surge a partir de um conjunto de procedimentos para a tomada de decisão coletiva e sua capacidade para detectar soluções moralmente corretas, que variam de acordo com o grau de satisfação das condições subjacentes ao processo, quais sejam: “que todas as partes interessadas participem na discussão e na decisão; que participem de uma base razoável de igualdade e sem nenhuma coerção; que possam expressar seus interesses e justificá-los com argumentos genuínos; que o grupo tenha uma dimensão apropriada que maximize a probabilidade de um resultado correto; que não haja nenhuma minoria isolada, mas que a composição das maiorias e minorias mude com as diferentes matérias; que os indivíduos não se encontrem sujeitos a emoções extraordinárias” (NINO, 1997, p. 180).

controle judicial de constitucionalidade, na medida em que surgem dúvidas acerca dos motivos pelos quais o poder judicial, enquanto órgão aristocrático e não democrático, detém a última palavra na determinação do alcance dos direitos individuais. De fato, tem-se que as suas decisões não gozam do valor epistêmico presente no processo democrático.

Contudo, em alinhamento com a estrutura delineada, Nino (1997, p. 273) fixa que existem três exceções em que subsiste o papel da justiça constitucional: i) no controle de procedimento democrático; ii) na tutela da autonomia pessoal e iii) na defesa da constituição como uma prática social.

Em relação ao controle do procedimento democrático, Nino (1997, p. 276-277) percebe que seria complicado que ele próprio regulasse suas regras. Para solucionar esse problema, o Judiciário surgiria como um árbitro para tutelar a efetividade das regras que garantem o valor epistêmico da democracia deliberativa.

Entretanto, dada a importância dos direitos que regula (amplitude da participação, garantia de igualdade e justificação, entre outros), aponta Nino (1997, p. 277) que a tomada de decisão acerca dos vícios do sistema democrático deve observar que o grau de confiabilidade epistêmica geral seja menor do que o relativo a uma decisão individual, para que o órgão decisório possa atuar sobre a base de um juízo moral.

A segunda exceção, relativa à tutela da autonomia pessoal, diz respeito à possibilidade de o Poder Judiciário invalidar uma lei ou ato normativo que imponha um ideal de excelência pessoal ou de perfeccionismo moral, uma vez que é direito individual e condição para o processo democrático que ninguém sofra coerção para seguir padrões ideais de excelência humana. (NINO, 1997, p. 279-280)

Ao tratar da terceira exceção, Nino (1997, p. 280) explica que o propósito do controle judicial de constitucionalidade é o de preservar a prática social ou convenção dentro da qual a decisão democrática opera, quer dizer, dentro da constituição histórica. Por isso, esse controle se fundamenta também no fato de poder lograr que as decisões democráticas que tem valor epistêmico sejam mais eficazes.

Nessa linha, a prática coletiva, entendida como Constituição histórica que se justifica à luz das constituições ideais dos direitos e do poder e serve como base para justificar ações e decisões individuais, pode gerar uma tensão quando uma decisão democrática afeta negativamente e de modo sério a convenção que surge da

própria constituição histórica, inclusive quando satisfaça ao ideal constitucional respectivo do poder e dos direitos. (NINO, 1997, p. 281)

Nino (1997, p. 281) dá o exemplo de hipótese em que a decisão democrática infringe de forma clara o texto.

Nessa conjuntura, mesmo que a decisão democrática seja impecável do ponto de vista dos elementos do constitucionalismo liberal e participativo, esta poderia entrar em contradição com os elementos que preservam o Estado de Direito, pois, caso fosse mantida a prática social formada desde a constituição histórica, poderia se debilitar e, como resultado, a eficácia das decisões democráticas em geral poderia resultar fortemente afetada. (NINO, 1997, p. 281)

Em tal situação, “o juiz pode intervir de forma justificada para invalidar a lei democrática a fim de proteger a convenção constitucional que garante a eficácia das decisões democráticas mesmas”. (NINO, 1997, p. 281)

Nessa linha, é possível inferir que os tribunais não podem tomar decisões ou legislar positivamente em desfavor da constituição histórica, pois, por melhores que fossem as intenções e as finalidades, estar-se-ia, na realidade, afrontando o próprio processo democrático.

5. CONCLUSÃO

A partir dos argumentos postos, conclui-se que o STF, na qualidade de poder constituinte derivado, não possui legitimidade para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos de lei impugnados na ADI 4650/DF, notadamente por que: i) se baseiam em juízos morais sem que o vício procedimental seja de tamanho grau de impacto, que prejudique a formação da vontade majoritária; ii) não devem ser impostos ideais perfeccionistas na ação democrática, principalmente quando se violam direitos fundamentais das empresas privadas, dos partidos políticos e dos candidatos a cargos eletivos (autonomia pessoal reconhecida / autorizada constitucionalmente); e, iii) violará a constituição histórica.

Por fim, desde que a resposta judicial deverá adstringir-se à análise da conformidade dos dispositivos impugnados em face da Constituição Federal, não deterá o condão de, legitimamente, substituir-se ao Legislador de forma a optar por modelo que diante da opinião ora majoritária, parece ser mais conveniente, adequado ou moralmente cabível perante a opinião pública, e assim derrogar cláusulas pétreas.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. Nós o povo soberano: fundamentos do Direito Constitucional. São Paulo: Del Rey, 2006.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. História e teoria dos partidos políticos no Brasil. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1980.

ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. Teoria política da soberania. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

ALEXY, Robert. Teoría de los derechos fundamentales. Trad.: Garzón Valdes. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 1997.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2007.

BARRETO, Lauro. Comentários à lei orgânica dos partidos políticos: lei nº 9.096/95. Bauru: Edipro, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Representatividade e democracia. In. VELLOSO, Carlos Mário da Silva, ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (coord.). Direito Eleitoral: a reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

BARROSO, Luis Roberto Barroso. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Coords.). A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2007.

_____. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989.

BINENBOJM, Gustavo. A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função. Trad. Daniela

Beccaccia Versiani. São Paulo: Manole, 2007.

_____. O futuro da democracia. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____. O positivismo jurídico: Lições de Filosofia do Direito. São Paulo: Ícone, 2006.

_____. O tempo da memória. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

_____. Teoria do ordenamento jurídico. Trad. Maria Celeste dos Santos. Brasília: UNB, 1997.

_____. Teoria geral do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

BOBBIO, Norberto. Teoria geral da política: a filosofia política e a lição dos clássicos. Org. Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. A decadência dos partidos políticos e o caminho para a democracia direta. In VELLOSO, Carlos Mário da Silva, ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (coord.). Direito Eleitoral: a reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

_____. Ciência Política. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. Curso de Direito Constitucional. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. Os poderes desarmados: à margem da ciência política, do Direito Constitucional e da história, figuras do passado e do presente. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito de luta e de resistência, por uma nova hermenêutica por uma repolitização da legitimidade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Teoria do Estado. 6. ed., rev., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRAGA, Sérgio; BELACHE, Priscila. O estudante de pós-graduação em sociologia política da UFPR e a questão da reforma política. Curitiba. Paraná Eleitoral 53/54: Tribunal Regional Eleitoral.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. COELHO. Inocência Mártires. MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva e IDP, 2009.

CAETANO, Marcelo. Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1977, vol. I.

CÂNDIDO, Joel José. Direito Eleitoral Brasileiro. 4. ed. Bauru: Edipro, 1993.

_____. Direito Eleitoral Brasileiro. 11. ed. Bauru: Edipro, 2004.

_____. Inelegibilidades. Bauru: Edipro, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

_____. Estudos sobre direitos fundamentais. Coimbra: Almedina, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro. 2. ed. rev., atual., e ampl. Revista dos Tribunais, São Paulo: 2000.

_____. Atividade Legislativa do Poder Executivo. 2. ed. rev., atual., e ampl. Revista dos Tribunais, São Paulo: 2000.

_____. Controle de Constitucionalidade e Democracia. In Constituição e Democracia. MAUÉS, Antônio G. Moreira (Org.). Programa de Pós Graduação da UFPA. Max Limonad: 2001.

_____. Fidelidade partidária, impeachment e Justiça Eleitoral, estudo de caso. Curitiba: Juruá, 1998.

_____. O Direito e os direitos. São Paulo: Acadêmica, 1988.

_____. Temas de Direito Constitucional e de Teoria do Direito. São Paulo: Acadêmica, 1993.

COELHO, João Gilberto Lucas. Reflexões para o futuro. In. VELLOSO, Carlos Mário da Silva, ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (Coord.). Direito Eleitoral: a reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

COMPARATTO, Fábio Konder. A necessária reformulação do sistema eleitoral brasileiro. In. VELLOSO, Carlos Mário da Silva, ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (coord.). Direito Eleitoral: a reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

COMPARATTO, Fábio Konder. Ética: Direito, Moral e Religião no mundo Moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. A lei dos partidos políticos. In: VELLOSO, Carlos Mário da Silva e ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (coord.). Direito Eleitoral: a reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Elegibilidades e Inelegibilidades.

São Paulo: Dialética, 2004.

DINIZ, Antônio Carlos de Almeida. Teoria da Legitimidade do Direito e do Estado: uma abordagem moderna e pós-moderna. São Paulo: Landy, 2006.

DUARTE, Écio Ramos e POZZOLO, Suzanna. Neoconstitucionalismo e positivismo jurídico. São Paulo: Landy, 2006.

DUVERGER, Maurice. As Modernas tecnocracias. Trad. Natanael Caixeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. Ciência Política: teoria e método. Trad. Heloísa de Castro Lima. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

_____. Os regimes políticos. Trad. Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Difusora Européia do Livros, 1962.

_____. Os partidos políticos. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. 2. Ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1980.

_____. Sociologia política. Trad. Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. O Império do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. Uma questão de princípio. São Paulo: Martins Fontes, 2005

FERRAZ, Anna Cândida Cunha. Processos informais de mudança da Constituição: mutações constitucionais e mutações inconstitucionais. São Paulo: Max Limonad, 1986.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo, História e teoria dos partidos políticos no Brasil. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1980.

FREITAS, Juarez. A interpretação sistemática do direito. 4 ed., rev. e ampl.. São Paulo: Malheiros, 2004.

GRAU, Eros. O Direito posto e o Direito pressuposto. 6. ed., rev. e ampliada. São Paulo Malheiros: 2005.

HABERMAS, Jurgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, vol. I e II.

JARDIM, Torquato. Direito Eleitoral Positivo. Brasília, DF: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1998.

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

_____. O Estado como integração. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KLEIN, Antonio Carlos. A importância dos partidos políticos no funcionamento do Estado. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

KNOERR, Fernando Gustavo. Fidelidade partidária: o controle ético no exercício do mandato. Tese de Doutorado, 2002, Pós-Graduação em Direito do Estado. Universidade Federal do Paraná.

KUBLISCKAS, Wellington Márcio. Emendas e mutações constitucionais: análise dos mecanismos de alteração formal e informal da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Instituições políticas democráticas: o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

_____. O Balanço do poder: formas de dominação e representação. Rio de Janeiro, Iuperj, 1992.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Jurisdição constitucional. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEZZAROBBA, Orides. Introdução ao Direito Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

_____. Partidos políticos: princípios e garantias constitucionais, Lei 9.096/95, anotações jurisprudenciais. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

MIRANDA, Jorge. Formas e sistemas de governo. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

_____. Manual de direito constitucional: Introdução à teoria da constituição. Portugal: Coimbra Editora, 1988, tomo II.

_____. Teoria do Estado e da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

NINO, Carlos Santiago. La Constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: Editorial Gedisa, 1997.

NOVAIS, Jorge Reis. Contributo para uma teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito. Coimbra: Almedina, 2006.

NOVAIS, Jorge Reis. As Restrições aos Direitos Fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

OLIVEIRA, Marcelo Cattoni de. Direito processual constitucional. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

RIBEIRO, Fávila. Direito Eleitoral, 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

SBROGLIO'GALIA, Susana. Mutações constitucionais e direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso da. O Estado democrático de Direito. In

QUARESMA, Regina e OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula (Coord.). *Direito Constitucional Brasileiro: perspectivas e controvérsias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. *Poder constituinte e poder popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Luiz Virgílio Afonso da. *O conteúdo essencial dos Direitos Fundamentais e a eficácia das normas constitucionais*. Tese apresentada para o concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Professor Titular, junto ao Departamento de Direito do Estado – área de direito constitucional – na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2005.

SOBREIRO NETO, Armando. *Direito Eleitoral*. Curitiba: Juruá, 2004.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: Uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 7 ed., ver. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. *Verdade e consenso: Constituição, hermenêutica e teorias discursivas; da possibilidade à necessidade de respostas corretas em Direito*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo de. *Habermas e o Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de Souza. *Estados e partidos políticos no Brasil: 1930 a 1964*. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1990.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva, ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (Coord.). *Direito Eleitoral: a reforma eleitoral e os rumos da democracia no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

_____, AGRA, WALBER de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 79..

VIEIRA, Renato Stanzola. *Jurisdição Constitucional Brasileira e os limites de sua legitimidade democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ZANDONADE, Adriana. *Mutação constitucional*. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Ano 9. n. 35. abril-julho de 2001.